

Enza Pelleriti, è professore ordinario di *Storia delle Istituzioni Politiche* presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche dell'Università degli Studi di Messina. Fra i suoi principali temi di ricerca si segnalano gli studi sul costituzionalismo siciliano, sulle istituzioni universitarie e sulla storia della polizia e dell'ordine pubblico nella Sicilia dell'Ottocento.

Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Campieri e controllo delle campagne nella Sicilia dell'Ottocento* (2010); *Fra città e campagne, le compagnie d'armi nella Sicilia dell'Ottocento* (2010); *“Una specie di abbiotto mestiere”. Polizia sanitaria e prostituzione nella Sicilia dell'Ottocento* (2011); *Fra terra e mare, controllo del territorio, giustizia dei mercanti* (Rubbettino 2011); *Note sulla polizia del mare nella Sicilia dell'Ottocento* (2013); *“Italy in transition”. La vicenda degli Allied Military professors negli atenei siciliani fra emergenza e defascistizzazione* (2013); *“Che debba servire all'uso delle contumacie per persone e merci di sospetto rimoto”. Note sul Lazzaretto di Messina* (2015).

€ 22,00



Per una ricognizione degli «stati d'eccezione». Emergenze, ordine pubblico e apparati di polizia in Europa: le esperienze nazionali (secc. XVII-XX)

Rubbettino

Enza Pelleriti

Per una ricognizione
degli «stati d'eccezione».
Emergenze, ordine
pubblico e apparati
di polizia in Europa:
le esperienze nazionali
(secc. XVII-XX)

Rubbettino

I contributi raccolti nel presente volume indagano, da prospettive disciplinari differenti, il tema complesso degli stati d'eccezione e delle emergenze in alcune esperienze nazionali dell'Europa fra i secoli XVII e XX. In particolare, si è esplorato il processo di ridefinizione dei confini interni degli Stati e la questione del controllo del territorio, sollecitati proprio dalle varie tipologie dell'emergenza. Interrogando puntualmente le fonti e la storiografia, gli interventi si sono così soffermati, di volta in volta, sulla costante reinvenzione delle istituzioni di polizia, sia pubbliche che private, sugli apparati della sicurezza e dell'ordine pubblico, sulle pratiche di censura, in corrispondenza delle parabole discontinue e diseguali della costituzionalizzazione degli Stati e del progressivo riconoscimento delle garanzie dei diritti e delle libertà, individuali e collettive.

STATO, ESERCITO E CONTROLLO DEL TERRITORIO
Studi a cura di Livio Antonielli

26

Rubbettino

Rubbettino

Per una ricognizione
degli «stati d'eccezione».
Emergenze, ordine pubblico
e apparati di polizia in Europa:
le esperienze nazionali
(secc. XVII-XX)

[Seminario internazionale di studi,
Messina, 15-17 luglio 2015]

a cura di
Enza Pelleriti

Rubbettino

*Il volume è pubblicato nell'ambito del progetto PRIN 2009
(coordinatore nazionale Livio Antonielli)
Progetto dell'unità di Messina
«Controllo del territorio e difesa della 'nazione' nella Sicilia dell'Ottocento»
(responsabile locale Enza Pelleriti)*

Rubbettino

Enza Pelleriti

Premessa

Il volume raccoglie gli atti del seminario *Per una ricognizione degli «stati d'eccezione». Emergenze, ordine pubblico e apparati di polizia in Europa: le esperienze nazionali (secc. XVII-XX)*, che si è tenuto a Messina dal 15 al 17 luglio 2013 a conclusione del progetto Prin 2009, «Disciplina del territorio e identità: norme, corpi e istituzioni (XVII-XX secolo)», coordinato da Livio Antonielli.

Partendo dalle linee generali del progetto dell'unità messinese sul controllo del territorio, la ridefinizione dei confini interni dello Stato e la riorganizzazione delle forze di polizia nelle sue forme più diverse e, infine sul disciplinamento della popolazione, si è indagato, nel corso delle giornate di studio, il rapporto fra queste tematiche e le numerose emergenze (sec. XVII-XX) che hanno scandito la storia italiana ed europea. La questione dell'emergenza nelle sue molteplici varianti, politiche, economico-sociali, sanitarie, «criminali», ambientali e naturali incideva profondamente sull'assetto dello Stato e delle sue istituzioni, imprimendo volta per volta profonde modificazioni, tanto sotto il profilo normativo (legislazioni speciali, provvedimenti eccezionali), quanto sul versante delle pratiche amministrative e degli interventi su porzioni circoscritte del territorio, nonché su categorie specifiche di soggetti sociali.

In particolare, talune di quelle emergenze sollecitavano la reinvenzione delle varie forme di polizia esistenti, comprese le polizie politiche, gli apparati di sicurezza e gli uffici di censura, sullo sfondo dei processi di costituzionalizzazione degli Stati europei e del progressivo riconoscimento delle garanzie dei diritti e delle libertà individuali e collettive.

Ciò premesso, nel corso dei lavori, sono stati rappresentati alcuni casi esemplari di tali processi e delle traiettorie relative alle categorie concettuali di ordine pubblico, sicurezza, sorveglianza, censura, privilegiando una prospettiva storico-comparativa.

Vorrei esprimere al mio maestro Andrea Romano la gratitudine per il suo sostegno nella preparazione di queste giornate. Un grazie particolare a Livio Antonielli, con il quale condivido da tempo un comune progetto sulla

storia della polizia, e un pensiero riconoscente alle amiche e colleghe di Storia delle istituzioni politiche del Dipartimento per i loro preziosi suggerimenti. Vorrei ringraziare, infine, Enrica Manganaro e Saro Famulari per la puntuale collaborazione organizzativa.

Rubbettino

Enza Pelleriti

*Note sugli stati d'eccezione e sulle emergenze.
Il caso del Governo Alleato Militare in Sicilia*

1. *Alcune considerazioni sugli stati d'eccezione e sulle emergenze*

L'uso del plurale scelto per il titolo di questo incontro richiama una suggestione di Livio Antonielli, che proprio qui a Messina nel novembre 2012 in occasione del consueto seminario annuale del Centro «Le polizie e il controllo del territorio»¹, ha affermato che l'espressione «polizie» andava intesa «in senso ampio, sia quanto a istituti che operano sul territorio sia quanto a prospettiva cronologica d'indagine, che deve essere estremamente dilatata»².

Pertanto, salvo che per il termine «ordine pubblico», che per la sua indeterminazione è lasciato al singolare, rinviando piuttosto alle sue diverse aggettivazioni (liberale, fascista, democratico, repubblicano) per ritrovarne poi un senso compiuto, per le altre espressioni impiegate nel titolo di questo incontro [*stati d'eccezione, emergenze, apparati di polizia*] è piuttosto il plurale a segnare le molteplici differenze di significato.

Del resto a esigerlo è l'ampiezza stessa della questione, sia sul piano geografico (l'intero spazio europeo) e cronologico (dal XVII al XX secolo), sia su quello semantico che, come si può leggere dai titoli degli interventi, abbraccia differenti *emergenze* e altrettanti *stati d'eccezione*, da quelle politico-sociali a quelle sanitarie e ambientali³.

Si tratta, dunque, di un tema forte ma nel contempo alquanto sfuggente, poiché la sua parabola si relaziona con le grandi questioni della sovranità,

¹ Sulle linee programmatiche, le attività e i convegni organizzati dal CEPOC - Centro Interuniversitario di Studi «le Polizie e il Controllo del Territorio», si può consultare utilmente il sito internet <http://www.cepoc.it/convegni>.

² L. Antonielli (a cura di), *Tra controllo del territorio e polizie. Una riflessione storiografica e di metodo*, Atti del seminario internazionale di studi (Messina, 30 novembre-1 dicembre 2012), in corso di stampa.

³ Sull'*emergenze* sanitarie, mi limito a segnalare L. Antonielli (a cura di), *La polizia sanitaria: dall'emergenza alla gestione della quotidianità*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2015.

della sua sospensione e del suo ripensamento in condizioni di straordinarietà, per compiersi poi con la riscrittura delle regole nel corso stesso dell'accadere dell'eccezione.

Tornando ai diversi livelli dell'emergenza, essi si presentano, come è evidente, assai estesi e pongono all'osservatore complessi problemi interpretativi.

Per quanto riguarda il campo semantico, basta rileggere il denso volume a cura di Francesco Benigno e Luca Scuccimarra, *Il Governo dell'emergenza. Poteri straordinari e di guerra in Europa tra XVI e XX secolo*⁴, per accorgersi dei ripetuti mutamenti di significato e delle pluralità di approcci che i concetti di sovranità, regola, eccezione ed emergenza hanno conosciuto, a partire dalle loro formulazioni originarie per giungere ai nostri giorni, anche a cospetto di quel tragico punto di rottura rappresentato dall'11 settembre 2001 che ha innescato di sue nuove riflessioni nella nostra contemporaneità⁵.

A questo proposito, nello stesso volume, Benigno riprende, ripensandola, la celebre quanto discussa formula espressa da Carl Schmitt: «sovrano è chi decide sullo stato d'eccezione»⁶. Il giurista tedesco, nel celebre libro *Teologia politica* del 1922, aveva posto una relazione diretta tra il paradigma della sovranità e quello dello *stato d'eccezione*. In tal modo includeva quest'ultimo in un ambito giuridico, cercando di superare l'ostacolo teorico derivante dal fatto che, in quanto sospensione dell'ordine costituito, lo *stato d'eccezione* sembra sottrarsi alla stessa forma del diritto e appartenere alla dimensione extragiuridica. Secondo Giorgio Agamben, con tale eccezione Schmitt cercava (pur rischiando di cadere nel paradosso di voler iscrivere nel diritto un elemento, che per sua natura nega appunto lo stesso ordine giuridico) un contesto giuridico di riferimento in cui collocare lo *stato d'eccezione*, inteso come stato d'ordine da contrapporre al «disordine»⁷.

⁴ Cfr. F. Benigno, L. Scuccimarra (a cura di), *Il Governo dell'emergenza. Poteri straordinari e di guerra in Europa tra XVI e XX secolo*, Viella, Roma 2007.

⁵ Sul punto cfr. F. Benigno, L. Scuccimarra, *op. cit.*, p. 8. A questo proposito C. Schmitt, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità* (1934²), trad. it. in G. Miglio, P. Schiera (a cura di), *Carl Schmitt, Le categorie del "politico". Saggi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna 1972, p. 33, specifica che «sovrano è chi decide sullo Stato di eccezione. [...]. Solo questo caso rende attuale la questione relativa al soggetto della sovranità, che è poi la questione della sovranità stessa [...]. Se quest'azione non è sottoposta a nessun controllo, se essa non è ripartita in qualche modo, secondo la prassi della costituzione dello Stato di diritto, fra diverse istanze che si controllano e si bilanciano a vicenda, allora diventa automaticamente chiaro chi è il sovrano. Egli decide tanto sul fatto se sussista il caso estremo di emergenza, quanto sul fatto di che cosa si debba fare per superarlo. Egli sta al di fuori dell'ordinamento giuridico normalmente vigente e tuttavia appartiene ad esso poiché a lui tocca la competenza di decidere se la costituzione in toto possa essere sospesa».

⁶ Cfr. F. Benigno, L. Scuccimarra, *op. cit.*, p. 10.

⁷ Cfr. G. Agamben, *Signatura rerum*, Bollati Boringhieri, Torino 2008, p. 45.

In un altro testo, lo stesso Agamben smonta il punto di vista di Schmitt, ponendo l'accento sull'evoluzione dello *stato d'eccezione*, fin quando esso si confonde con la regola. Al tempo stesso rilegge quella categoria sotto la nuova luce della relazione nascosta che lega violenza e diritto. Ripercorre così gli eventi più recenti di rottura della legalità, di sospensione dei diritti e delle libertà personali (il pensiero corre a Guantanamo) non esitando a misurarsi con la contemporaneità e la sua cronaca⁸.

Ancora, il filosofo italiano puntualizza che l'espressione *stato di eccezione* è in uso principalmente nell'ambito della giuspolitica germanica (*Ausnahmezustand*), mentre è meno consueto nella cultura francese e italiana, dove per lo più vengono definiti termini quali *decreto d'urgenza* e *stato d'assedio*⁹.

Infine, Agamben fa presente come lo *stato d'eccezione* venga regolato in maniera diversa nei vari ordinamenti che ora lo disciplinano nella stessa costituzione o mediante un'apposita legge (come la Francia e la Germania), ora ne omettono la regolamentazione (come l'Italia, la Svizzera, l'Inghilterra e gli Stati Uniti).

Fra gli autori che assimilano lo *stato d'eccezione* all'interno dell'ordinamento giuridico, occorre ricordare Santi Romano, secondo il quale si trattava di un provvedimento illegale o extra-legale, ma capace di istituire e stabilire un ordine giuridico perfettamente valido, in quanto espressione della necessità che, pur non identificandosi con la legge positiva, è comunque fonte autentica di diritto¹⁰.

A riprova della diffusa circolazione della categoria dell'emergenza nel dibattito storiografico è appena il caso di ricordare, per limitarci alla storia italiana degli ultimi due secoli, l'uso strategico che ne ha fatto Mario Sbriccoli. In particolare, con riferimento all'intera storia italiana dall'unità alla Repubblica, l'autore segnalava una serie di *emergenze* successive: dalla legislazione eccezionale contro il brigantaggio nelle regioni centro meridionali dei primi anni dell'unificazione agli stati d'assedio e alle leggi di eccezione alla fine dell'Ottocento, per giungere alla stessa esperienza autoritaria del fascismo e alla conseguente sospensione dello Stato di diritto. In età repubblicana, infine, tutta una serie di nuove *emergenze* viene dettata, affermava Sbriccoli, dall'«agenda» del sistema penale italiano: «l'ordine pubblico, in relazione ai conflitti politici, sindacali, studenteschi, nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta, il terrorismo nei Settanta, la criminalità organizzata di stampo mafioso in un periodo molto lungo [...] tra gli anni Ottanta e i primi anni Novanta, la corruzione politica [...] e per ultimo il sentimento di insicurezza», o meglio della percezione

⁸ Cfr. G. Agamben, *Lo Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino 2003, pp. 12-13.

⁹ G. Agamben, *Stato di eccezione*, cit., pp. 14-15.

¹⁰ Cfr. F. Modugno, D. Nocilla, *Stato d'assedio*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XVIII, I, UTET, Torino 1957, pp. 273-291; S. Romano, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione dei terremoti di Messina e Reggio Calabria*, in «Rivista di diritto pubblico», 1909 (ora in Id., *Scritti minori*, vol. I, Giuffrè, Milano 1990, p. 362).

dell'insicurezza a livello dell'opinione pubblica, «che sta imprimendo», concludeva l'A., «un segno rilevante nel clima penale di questo inizio del nuovo secolo»¹¹. Insomma, si potrebbe dire, una paradossale normalità dell'emergenza e dell'eccezione nella storia italiana.

Su questo spettro ricco di esperienze e di significati, in larga misura riconducibili al tema delle *emergenze* e degli *stati d'eccezione*, aggiungerei ancora le riflessioni di Guido Melis sul nesso fra *emergenze* ambientali e riposizionamento della pubblica amministrazione nella storia nazionale. Il riferimento è ai provvedimenti assunti per fronteggiare il terremoto di Reggio Calabria e Messina nel 1908-1909, che davano luogo, quasi corrispondendo alle considerazioni di Santi Romano, a una vera e propria legislazione di emergenza. Tale «diritto pubblico della calamità» per un verso derogava ai principi riconosciuti dall'ordinamento, dall'altro creava nuovi istituti e procedure inediti che successivamente si sarebbero stratificati nell'ordinamento¹².

In definitiva, nel nostro incontro siamo chiamati ad analizzare tali problematiche generali, considerandole alla luce di vicende specifiche e di casi esemplari, per coglierne le differenze, ma anche per rintracciarne tratti comuni o comparabili. E ciò in vista delle diverse vie d'uscita escogitate dalle istituzioni a fronte dell'eccezione.

A questo scopo, dovremo misurarci con un'idea che vorrei definire della quasi «quotidianità dell'emergenza», da quella sociale e politica a quella sanitaria ed ambientale, dentro e fuori gli Stati.

In questa prospettiva è utile, a mio avviso, tornare al lessico riservato dai grandi dizionari al significato dalle esperienze fondate sulle *emergenze* e sugli *stati d'eccezione*.

Si pensi, in particolare, al *Vocabolario dell'Accademia della Crusca*, dove i significati principali di quei concetti ruotano intorno all'idea della casualità, dell'imprevisto e del sorprendente, con l'espressione assai efficace, di «accidente impensato»¹³: si tratta dell'emergere di un evento con il carattere della «gravità» dentro la sfera dell'ordinario, della «congiuntura dei tempi», che obbliga l'osservatore a relazionarsi a questa nuova condizione¹⁴.

Non diversamente il *Dizionario* del Tommaseo riconduceva il concetto di emergenza al caso, all'accidente, segnalando come proprio nel corso dell'esperienza delle *emergenze*, «con gran facilità fanno e si acquistansi i nimici»¹⁵.

¹¹ Cfr. M. Sbriccoli, *Giustizia criminale*, in M. Fioravanti (a cura di), *Lo Stato moderno*, Laterza, Roma-Bari 2002, pp. 200-201.

¹² Sul punto cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna 1996, pp. 249-250.

¹³ Cfr. *Vocabolario degli Accademici della Crusca*, vol. 2, ed. 4, 1729-1738, p. 280.

¹⁴ Cfr. *Vocabolario degli Accademici della Crusca*, vol. 5, ed. 5, 1863-1923, p. 114.

¹⁵ Cfr. *Dizionario della Lingua Italiana* a cura di N. Tommaseo - B. Bellini, l. II, Unione tipografico-editrice torinese, Torino 1929, p. 1260.

Pertanto, l'idea alla base dell'incontro di studio qui presentato è consistita nello spostare progressivamente l'attenzione dai grandi temi della sovranità e della guerra alla fenomenologia dei poteri straordinari, e alle esperienze di gestione delle *emergenze* nell'Europa moderna e contemporanea.

Appare necessario indagare le forme attraverso le quali si sono amministrati gli *stati di eccezione* e al tempo stesso segnalare le vie d'uscita volta per volta formulate attraverso le regole proprie dell'emergenza.

Riprendendo sommariamente alcune grandi questioni evocate dai titoli del programma, si può ricordare così la riformulazione permanente dell'ordine pubblico interno, l'invenzione e attivazione di polizie e istituzioni eccezionali, destinate a fronteggiare gli stati di eccezione, la produzione normativa e la creazione di nuove magistrature.

In questo senso, i contributi del convegno costituiscono esemplari casi di studio, per luoghi e tempi, sulle varianti dell'emergenza e dell'eccezione, via via ricercate dagli attori sociali e istituzionali.

2. *Il Governo Militare Alleato in Sicilia (1943-1944)*

Per quanto riguarda la mia prospettiva vorrei soffermarmi su un caso peculiare di gestione quotidiana dell'emergenza che, allo stesso tempo, ha prodotto sul campo un programma di regole per il governo di un'esperienza eccezionale.

Il tema in oggetto riguarda la Sicilia appena liberata dai tedeschi nel 1943, quando le autorità anglo-americane si trovarono ad amministrare quel territorio, attraverso tecniche suggerite dall'urgenza e dalla necessità che, nella contingenza e peculiarità della situazione, richiama dispositivi generali o poco consueti.

Le autorità alleate di fronte alle evidenti rovine materiali e istituzionali della regione conquistata si comportarono non soltanto come un apparato militare straniero nei confronti di un territorio occupato, con l'immane restrizione e sospensione di alcune libertà fondamentali, ma provvidero a gestire, in forma capillare, l'amministrazione dell'Isola, ponendo regole provvisorie, ma efficaci, prodotte per l'occorrenza.

Nasceva così un governo d'occupazione, dai caratteri peculiari, in grado di disciplinare gli aspetti più diversi: dal versante della sicurezza a quello della ricostruzione materiale degli uffici e degli edifici pubblici, dall'educazione in generale all'Università.

In entrambi i campi, della sicurezza come dell'educazione, si metteva, nel contempo, in atto un'articolata operazione di epurazione, intesa a evitare la minaccia, imminente, di un ritorno al passato, con il ricomparire di elementi fascisti nei quadri dell'amministrazione.

È significativo, a tal proposito, quanto il colonnello Charles Poletti, responsabile dell'esercito alleato per gli Affari civili dell'Isola, nel febbraio del 1944, affermava nella nota introduttiva alla raccolta dei provvedimenti emanati dal Governo Militare Alleato della Sicilia:

«Le energie del Quartiere Generale Regionale della Sicilia sono state dirette all'eliminazione di funzionari ed istituzioni fascisti, alla rinascita delle basi fondamentali della libertà democratica ed al ristabilimento di un governo efficiente, onesto ed uniforme in tutte le nove province della regione»¹⁶.

Nella complessa esperienza dell'occupazione alleata della Sicilia nel 1943, si scorgono dunque i tratti costitutivi dell'eccezionalità e dell'emergenza, a mio avviso rintracciabili anche in altre vicende analoghe, che ascolteremo nei contributi di queste giornate.

In questo caso si trattava di un'impresa militare inerente l'occupazione di un territorio nemico, non in una logica strettamente coloniale, diretta, principalmente, come aveva affermato il generale Eisenhower, al momento dello sbarco in Sicilia, a «ristorare l'Italia come nazione libera»¹⁷.

In questo senso, si può osservare come fosse ritenuto emblematico il ruolo assegnato alla Sicilia, quale laboratorio della rinascita di nuove istituzioni civili.

Nella breve premessa al *Bollettino* infatti il colonnello Charles Poletti affermava che:

«È stato creato un sistema di governo regionale nei vari campi di attività, ritenuto essenziale al benessere dell'Isola. Con ciò si è fatto un gran passo in avanti nella pubblica amministrazione siciliana, preparando la Sicilia al suo posto legittimo e storico, che ha già preso nella vita della nuova libera Italia»¹⁸.

Ciò significava, in una prima fase dell'attività del governo militare, ristabilire la legge e l'ordine per la popolazione civile e, in una seconda fase, riordinare l'amministrazione pubblica dell'Isola, reimpiantando le strutture amministrative locali prefasciste, o comunque, non fasciste.

A tale scopo, la struttura del governo di occupazione si presentava variamente articolata, fondandosi su una serie di uffici, che svolgevano a un tempo funzioni di carattere normativo, amministrativo e giudiziario¹⁹.

¹⁶ Cfr. «Bollettino del Governo Militare Alleato della Sicilia». Raccolta dei provvedimenti emanati dal Governo Militare Alleato della Sicilia dal 24 ottobre 1943 all'11 febbraio 1944, 11 febbraio 1944, n. 1, p. VII.

¹⁷ Cfr. sul punto L. Mercuri, *1943-1945, Gli alleati e l'Italia*, Esi, Napoli, 1975, pp. 39-40.

¹⁸ Cfr. *Bollettino del Governo Militare Alleato*, cit., p. V.

¹⁹ S. Di Matteo, *Anni roventi. La Sicilia dal 1943 al 1947*, G. Denaro, Palermo 1967, p. 127. Nonostante gli ufficiali avessero ricevuto un primo addestramento in materia economico-amministrativa e giudiziaria nelle scuole appositamente istituite a Charlottesville (USA) e a Wimbledon (Inghilterra) e avessero seguito poi un corso di perfezionamento sull'amministrazione italiana in una località dell'Africa Settentrionale, si trovarono poi quotidianamente

La scelta del modello amministrativo da seguire ricadeva sul cosiddetto sistema indiretto, proposto dagli inglesi, da attuarsi nella forma di un controllo e di una supervisione dell'amministrazione locale esistente e nella creazione di commissioni dedicate alle diverse sfere di azione. Soffermiamoci brevemente sulla Commissione per l'*Educazione*.

A tale proposito gli Alleati ricorrevano a forme d'intervento improntate alla provvisorietà e alla contingenza, per affrontare problemi concreti indifferibili, attingendo spesso disinvoltamente, in mancanza di precedenti, ora alla normazione liberale, ora alla stessa legislazione fascista, soprattutto per quanto riguardava la scuola e l'Università.

Dall'altra parte, paradossalmente, mettevano in atto un certo modello di discontinuità, di bonifica morale, di rinnovamento e di ricostruzione, immaginando un altro ordine da consegnare al governo «defascistizzato» del Paese.

Sul nesso fra emergenza e riforma dell'educazione durante il governo alleato, vorrei concludere con un'ultima osservazione.

È opportuno ricordare come fosse l'*Educational Subcommission*, affidata alla direzione dell'*Educational Adviser*, George Robert Gayre, ufficiale inglese, nella vita civile professore di *Antropologia* presso l'Università di Oxford, a sommare in sé larga parte di quei poteri, prima spettanti al Ministro dell'Educazione Nazionale²⁰.

In tale prospettiva, l'educazione rivestiva agli occhi della *Sub-Commission* un'importanza cruciale nella formazione dei quadri dirigenziali del Paese.

Pertanto, alla condotta di governo degli Alleati va assegnata, senz'altro, la nomina di trentanove professori nei tre Atenei siciliani, nonché dei Presidi delle Facoltà e dei Rettori, questi ultimi di esclusiva designazione ministeriale.

Le nomine alleate riflettevano, a loro modo, nel quadro dell'emergenza, l'oscillazione permanente fra il carattere di misure urgenti e il tentativo di porre nuove e stabili regole, in vista della normalizzazione delle istituzioni dell'Isola²¹.

Inoltre, si può aggiungere che Rettori, Presidi e Professori venissero insediati attraverso un *iter* procedurale, per così dire negoziato, che esigeva

ad amministrare attraverso un intervento capillare all'insegna dell'improvvisazione e caso per caso.

²⁰ A questo fine il Governo Alleato elaborava le «Norme e istruzioni per la riapertura e il funzionamento delle scuole». Si precisava, pure, che, per quanto concerneva l'organizzazione amministrativa e l'ordinamento didattico della scuola, non si intendeva modificare la legislazione italiana, quando ciò non fosse stato strettamente necessario per eliminare «il fascismo» o richiesto dalle necessità per un buon funzionamento della scuola. Cfr. Archivio Centrale dello Stato (=ACS), Allied Commission Control (=ACC), 10000/144/30.

²¹ Mi permetto di rinviare a E. Pelleriti, *"Italy in transition", La vicenda degli Allied Military Professors negli Atenei siciliani fra emergenza e defascistizzazione*, Bonanno, Acireale-Roma, 2013.

una qualche partecipazione attiva alla formazione della decisione²². In questo modo il governo dell'emergenza, gestito dalle forze alleate, cercava di penetrare in profondità nelle pieghe stesse delle tradizioni e degli interessi locali, sperimentando una sostanziale tenuta dell'operazione di rinnovamento della Sicilia.

A riprova del protrarsi di quello *stato d'eccezione*, si possono segnalare due particolari aspetti: primo, che le nomine erano state effettuate senza un regolare concorso e attraverso procedure informali, estranee al costume italiano e che avrebbero incontrato l'aperta ostilità degli ambienti accademici nazionali; secondo, che negli anni immediatamente successivi al ritorno dell'Isola sotto il governo italiano, si sarebbero messe in discussione quelle nomine, sostanzialmente sconosciute dal legislatore.

Questa vicenda conserverà a lungo i caratteri di una pratica emergenziale, protraendosi fino agli anni Cinquanta, con un interminabile capitolo giudiziario, costituito dai ricorsi di quei docenti, che non si sarebbero viste riconosciute le nomine dal nuovo legislatore.

3. *Qualche conclusione*

Il caso siciliano, sul quale mi sono brevemente soffermata, pone una serie di interrogativi che si possono utilmente proiettare sul ricco e variegato scenario tematico dei nostri lavori.

Proverei a formulare un paio di questioni, quasi delle domande aperte, che probabilmente troveranno risposte durante i lavori.

Oggi si assiste nella riflessione generale e nelle pratiche istituzionali a due tendenze polarizzanti: per un verso, la difesa «senza eccezioni» della cultura dell'universalità dei diritti, dell'intangibilità dei diritti fondamentali, a partire dalla dignità della persona sancita, dalle costituzioni, per cui, ad esempio, il divieto di torture non ammette deroghe²³; per un altro, a una espansione della cultura dell'eccezione.

²² A questo proposito, Gayre indicava una riunione nel suo ufficio di Palazzo Costantino a Palermo il 26 ottobre 1943, che aveva all'ordine del giorno la discussione di «argomenti universitari». In quell'occasione, l'ufficiale inglese incaricava Giovanni Baviera, Rettore dell'Università di Palermo della stesura del progetto di un nuovo regolamento universitario, da far circolare successivamente fra i Rettori degli altri Atenei del Paese. Dopo aver ascoltato i pareri e le osservazioni degli stessi Rettori, il testo, frutto della discussione comune, sarebbe stato inviato dall'*Educational Adviser* alle Università italiane per le opportune osservazioni. Cfr. ACS, ACC, 10000/144/35, *Resoconto della riunione dei Rettori delle Università siciliane sotto la presidenza dello Educational Adviser*, Palermo, 26 ottobre 1943.

²³ Sul punto cfr. H. Hans Schlosser, *Regole per sregolatezza durante lo stato di emergenza? Soluzioni storiche e attuali nella giurisdizione tedesca moderna*, infra, pp. 93-115.

Dopo l'11 settembre si è teorizzato un doppio binario: una legge per i criminali comuni e un'altra per i nemici, che autorizzerebbe a sospendere la prassi della legalità.

In quest'ottica, si pensi, per l'Italia, al diritto penitenziario speciale, specificatamente all'art. 41 bis della legislazione antimafia²⁴, dedicato ai soggetti di particolare pericolosità, oppure più in generale al cosiddetto «diritto penale del nemico», che autorizzerebbe a sospendere in alcuni casi di eccezione la legalità attraverso pratiche e operazioni spesso sottratte al controllo pubblico²⁵.

Di fronte a un dibattito così aspro e urgente che riguarda la nostra contemporaneità e mette anche in discussione, per più versi, il concetto di sovranità, il ruolo degli apparati repressivi dello Stato, la stessa distinzione fra pubblico e privato, i nostri lavori si misureranno opportunamente, come si può già intravedere dai titoli proposti, in una prospettiva storica che, ripercorre vicende risalenti all'antico regime, segnalando non trascurabili punti di discontinuità con il presente: dalle varie politiche pubbliche dell'emergenza all'inclusione dei privati nelle stesse, sino alla mutazione semantica di termini e categorie.

Fra le tante domande possibili, da articolare ovviamente secondo esperienze e punti di vista differenti, ci si potrebbe chiedere, per esempio, quali tracce, una volta superate le fasi acute delle *emergenze* e degli *stati d'eccezione*, permangono e si sedimentano nella prospettiva di una nuova legalità e di un nuovo ordine, sul piano degli assetti organizzativi, delle sopravvivenze linguistiche e delle sperimentazioni istituzionali.

²⁴ Cfr. legge 7 agosto 1992, n. 356.

²⁵ Il diritto penale del nemico può definirsi una concettualizzazione teorica, elaborata dal noto penalista tedesco Günther Jakobs. Per la prima volta ne parla nel 1985, in occasione di un incontro sulle Giornate dei Penalisti tedeschi a Francoforte sul Meno. Successivamente ne tratta con più convinzione nel Congresso celebrato a Berlino nel 1999 su «la Scienza del Diritto penale alle soglie del nuovo millennio». Si tratta di un diritto penale peculiare, che prevede la deprivatione dei diritti (tortura, detenzione a tempo indeterminato), da applicare contro chi, di volta in volta, viene identificato come nemico all'interno di una data società. G. Jakobs, *Il Diritto penale del nemico*, in M. Donini, M. Papa (a cura di), *Diritto penale nemico. Un dibattito internazionale*, Giuffrè, Milano 2007, pp. 5-28. Sul punto cfr. pure L. Ferrajoli, *Il "diritto penale del nemico": un'abdicazione della ragione*, in A. Bernardi, B. Pastore, A. Pugiotto (a cura di), *Legalità penale e crisi del diritto, oggi. Un percorso interdisciplinare*, Giuffrè, Milano, 2008; M. Donini, *Il terrorista-straniero come nemico e le contraddizioni di una giurisdizione penale di lotta*, in «Quaderni fiorentini», vol. 38, 2009, pp. 1706 ss.

Rubbettino

Miguel Ángel Melón

*Medidas excepcionales para un tiempo convulso.
Legislación y fuerzas de policía empleadas para la
persecución de la delincuencia en España (1784-1806)*

A principios de la década de los años ochenta del siglo XVIII, la proliferación del contrabando en España había llegado a cimas nunca vistas con anterioridad y que alertaron a las autoridades sobre la necesidad de acudir a medios excepcionales para erradicar un fraude que sangraba los ingresos del Estado. Pese a la excepcionalidad de la normativa promulgada para combatirlo y al rigor de las penas que sancionaban su práctica, lejos de disminuir, el problema fue cada vez a más, conforme se aproximaba el ocaso del Antiguo Régimen. Hubo incluso en algunos momentos concretos que acudir al levantamiento de partidas de ciudadanos armados para desempeñar labores de policía cuando los militares, dejando a un lado las tareas de orden público que se les habían encomendado transitoriamente, tuvieron que emplear sus energías en atender los conflictos bélicos a que se enfrentó España al concluir la centuria. Al estudio del *Corpus legislativo* encaminado a cortar de raíz estas prácticas y poner a buen recaudo a los sospechosos e implicados en ellas, así como a los efectivos de policía movilizados para conseguirlo, se refiere este trabajo.

En términos estrictamente bibliográficos, ha de señalarse que, si bien es cierto que algunos autores han abordado el estudio de la delincuencia como un fenómeno creciente de la España del siglo XVIII¹, el balance de la represión practicada contra ella no ha tenido igual suerte, limitándose a un número muy reducido las investigaciones que se han centrado en esta temática. El primer análisis de esta naturaleza corresponde a J.M. Palop Ramos, quien se ocupó de la implicación del ejército en tareas de orden público a partir de 1784, pero no entró en disquisiciones sobre las razones de que se hubiera llegado a tal coyuntura de excepcionalidad y las muchas implicaciones que en todos los sentidos comportaba². Algo

¹ R.M. Pérez Estévez, *El problema de los vagos en la España del siglo XVIII*, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid 1976, p. 119.

² J.M. Palop Ramos, *La militarización del orden público a finales del reinado de Carlos III. La Instrucción de 1784*, in «Revista de Historia Moderna», XXII, 2004, pp. 453-486.

que sí se contempla en las investigaciones de M.A. Melón³, donde a partir del estudio del contrabando y su deriva hacia delitos de mayor calado, se analizan los procesos de marginación social y los medios que empleó el Estado absoluto para combatirla en virtud de tres razones: el enorme daño que provocaba a las finanzas estatales y al conjunto del sistema, en términos económicos, la inseguridad que introducía, y la peligrosa deriva social hacia las que evolucionó a partir de mediados de aquella centuria. El tema del bandolerismo, en cambio, ha dado lugar en España a diversos estudios, pero para una época posterior a la aquí considerada y concebido su enfoque la mayor parte de las veces en términos que, lejos en algunos casos de explicar con rigor la proliferación de estas conductas y las causas de su origen, han incidido y alimentado la vertiente tópica del mismo⁴. La cuestión de la excepcionalidad en términos legales y de control del orden público que requirió aquel contexto para combatir el delito, a excepción de lo aquí tratado, permanece prácticamente inédita.

A finales del XVIII se concatenan en España una serie de circunstancias que contribuyen a una proliferación de la delincuencia que ninguno de los coetáneos había conocido y de la que no se tenían noticias que hubiese llegado antes a tales extremos, pese a la crisis de enormes proporciones que habían experimentado sus antepasados durante la centuria anterior y otros episodios significativos de la suya que podían haber recrudecido estas manifestaciones. La difícil coyuntura económica que arrastraba el país desde mediados de la centuria, como consecuencia de varios factores encadenados, pero principalmente de las crisis agrarias y la depauperización consiguiente que provocaban, unida a los efectos devastadores de las sucesivas guerras

³ M.A. Melón, *Los tentáculos de la Hidra. Contrabando y militarización del orden público en España (1784-1800)*, Sílex, Madrid 2009; *Hacienda, comercio y contrabando en la frontera de Portugal (siglos XV-XVIII)*, Cícón, Cáceres 1999.

⁴ Sobre dicha temática ya aporté datos en anteriores colaboraciones aparecidas en esta misma colección de textos que me limito a recuperar ahora a título meramente informativo. La publicación más destacable sobre el particular es el libro autobiográfico y justificativo de quien fuera azote de estas conductas delictivas, el gobernador civil J. de Zugasti, *El bandolerismo. Estudio social y memorias históricas*, Imp. de T. Fortanet, Madrid 1876-1880; H. Rodríguez de la Peña, *El bandolerismo andaluz en el campo, en las Cortes y en los periódicos*, Prensa Gráfica, Madrid 1930; C. Bernaldo de Quirós, L. Ardila, *El bandolerismo andaluz*, Tall. de Espasa Calpe, Madrid 1934; F. Hernández Girbal, *Bandidos célebres españoles (en la historia y en la leyenda)*, 2 vols., Lira, Madrid 1968; J.A. Pitt-Rivers, *Los hombres de la sierra*, Grijalbo, Barcelona 1971; E. Martínez Ruiz, *Creación de la Guardia Civil*, Editora Nacional, Madrid 1976, y *La delincuencia contemporánea. Introducción a la delincuencia isabelina*, Universidad, Granada 1982; B. López Morán, *El bandolerismo gallego en la primera mitad del siglo XIX*, Castro, A Coruña 1995; E. Soler Pascual, *Bandoleros. Mito y realidad en el romanticismo español*, Síntesis, Madrid 2006. Finalmente, ha de destacarse las publicaciones surgidas hace unos años con motivo de las *Jornadas sobre el bandolerismo en Andalucía*, en las que se aborda el problema desde diversas perspectivas.

contra Inglaterra, desemboca, con una rapidez inusitada, en un aumento a pasos agigantados de la población desocupada, del número de menesterosos, de desertores, vagabundos, y de gentes sin oficios ni domicilio que deambulaban a lo largo y ancho del territorio nacional y engrosaban el elenco de delincuentes y proscritos que no estaban sujetos a ninguna clase de control. Si a este panorama, ya sombrío de por sí, se unen los efectos perversos de una política comercial de corte proteccionista que incitaba a la búsqueda de medios alternativos para satisfacer la demanda de productos y que llevó a miles de españoles a dedicarse a la introducción de mercancías de manera ilegal, se comprenderá el incremento excepcional del grado de marginación social y de las manifestaciones delictivas de diverso signo durante el último tercio del siglo, lo que obligó a las autoridades a desplegar medidas excepcionales para un tiempo que se movía en coordenadas de similar tenor.

1. *Una situación de emergencia sin precedentes*

Los testimonios que avalan la situación de emergencia aludida se multiplican de manera extraordinaria a comienzos de los años ochenta, si bien ésta se arrastraba desde dos décadas atrás, como reflejan los tumultos y motines que se sucedieron en aquellos años y costaron al italiano Esquilache su puesto de primer ministro del rey Carlos III. A la Secretaría del Despacho Universal de Hacienda llegan ininterrumpidamente, desde enero de 1783, numerosos escritos que alertan sobre la gravedad de las circunstancias y advierten de los excesos que se estaban cometiendo. Así ocurre con las inmediaciones de la frontera con Portugal, una de cuyas provincias limítrofes, Extremadura, se hallaba infectada «de numerosas cuadrillas de contravandistas y malhechores que no pueden resistir por sí solas las justicias y las rondas del Resguardo» de rentas. El comandante general interino de su capitanía refiere al secretario del Despacho Universal de Hacienda, Miguel de Múzquiz, los graves perjuicios que provocaba la conducta desordenada de los delincuentes, lo que mueve al ministro a reflexionar en estos términos:

Al mismo tiempo que esta gente se ejercita en el contravando del tabaco, ejecuta todo género de delitos perturbando la quietud pública. De algún tiempo a esta parte han sido muy frecuentes los excesos escandalosos que han cometido en esa provincia los contravandistas y malhechores, teniendo atemorizados los pueblos y arruinada la renta del tabaco, cuyo daño se aumentará si no se toman providencias eficaces que le contengan⁵.

Tal como éste percibía el problema, no bastaban para contrarrestarlo los medios tradicionales (Justicia y Resguardo de rentas), por lo que sugiere la

⁵ Archivo General de Simancas. *Guerra Moderna*, 4.244 (en lo sucesivo, AGS, GM).

conveniencia de arbitrar «providencias extraordinarias» que pusieran coto a los desmanes. En el mes de marzo dará cuenta a Múzquiz del apresamiento y conducción a la cárcel de Plasencia de varios delincuentes originarios del norte de Extremadura, «quienes por sus insultos y robos tenían atemorizadas a las justicias de los pueblos de aquellas inmediaciones». Cerca de Cáceres y en las comarcas pacenses se documentan conductas similares, según evidenciaban los abusos cometidos en Alía, Esparragosa de Lares y Quintana de la Serena, así como las providencias tomadas para que pudiera celebrarse con tranquilidad la feria de Torrequemada⁶.

Por esas fechas, un testimonio de Alejandro O'reilly, capitán general de Andalucía, calcula que el número de contrabandistas llegaría a los dos mil hombres en aquella región, «y de que se aumentará por instantes porque han ofrecido la gratificación de seiscientos reales a todo hombre robusto que se les junte». Ante esta evidencia, el rey le ordena que, además de la tropa que ya se había destinado para perseguir a estos malhechores, se añadiera la que quedaba en la plaza bajo su mando, «con motivo de suspenderse la expedición de América por haberse firmado los preliminares del tratado de paz»⁷. En abril de 1783 refiere el enfrentamiento de los militares con una cuadrilla de contrabandistas que regresaba de Portugal, «nombrada de los Castaños», en la casería de San José, a los que se incautaron, tras un intercambio de disparos, 17 arrobas de tabaco, tres caballos, dos trabucos y cinco carabinas⁸. Alude asimismo a que el 15 de abril, soldados de la Compañía de Escopeteros Voluntarios de Andalucía consiguieron detener en la villa de Iznajar «al famoso malhechor Alonso de Doblás», tras herir al capitán y tres soldados en el momento de su detención, e incluye en su relación los enfrentamientos que protagonizaron sus hombres y las capturas de delincuentes que llevaron a cabo entre mayo y septiembre de aquel año, que ascienden a 29, más otros 62 que no identifica.

El gobernador de las Minas de Almadén (Ciudad Real) llamaba la atención de Múzquiz sobre la proliferación en las inmediaciones de numerosos individuos «que con título de contrabandistas son esto, y unos ladrones famosos», que se atreven con toda clase de atropellos y no encuentra medio de atajarlos. Operaban agrupados en cuadrillas de 9, 14, 18, 25 y 30 hombres que se movían entre La Mancha y Portugal y buscaban los caudales con los que mensualmente (mesada) se pagaba a los dependientes de las Reales Fábricas y Minas de Azogue de Almadén, cuyo monto ascendía a 510.000 rs⁹. Otros escritos realizados por el gobernador daban cuenta de cómo los contrabandistas, a «punta de trabuco», obligaban a los estanqueros y ecle-

⁶ AGS, GM, 4.244. Badajoz, 29/3/1783.

⁷ AGS, GM, 4.244.

⁸ AGS, GM, 4.244. Cádiz, 22/4/1783.

⁹ AGS, GM, 4.244.

siásticos de la comarca, en los domicilios de éstos, a comprarles el tabaco y pagarlo al precio que les exigían. El informe enviado por el corregidor de Talavera de la Reina contiene una minuciosa descripción de los contactos existentes entre las diversas partidas dedicadas al contrabando en tierras de Castilla-La Mancha, Andalucía y Extremadura, obtenida con la delación de Francisco Barragán, tras ser capturado y recluirse posteriormente en la cárcel de Ocaña¹⁰.

Los testimonios recabados durante la primavera en Castilla la Vieja por la Chancillería de Valladolid no ofrecen dudas sobre la inestable y amenazadora realidad de la delincuencia en las demarcaciones bajo su jurisdicción. Por Real Cédula de 27 de Mayo de 1783 se mandó que «las chancillerías y audiencias, corregidores y justicias del reino no omitiesen por su parte diligencia alguna para la prisión de los delinquentes, determinando prontamente sus causas y haciendo executar sin dilación las penas que merezcan, para que su castigo contenga la osadía de los demás vandidos; repartiéndose a este fin por las provincias, inclusa la Estremadura, competente número de tropa para perseguirlos»¹¹. A los contratiempos expresados habría que añadir los sobrevenidos en la frontera con Portugal, donde uno de los comisionados por dicho organismo de Justicia advertía de la imposibilidad de atrapar a los refugiados en Almeida, sin antes haber obtenido el oportuno exhorto para sus autoridades locales, «pues como es público que dicho lugar está dividido en barrios, que uno es del reyno de Portugal, y el otro de España, no puede en aquél, sin licencia del gefe de Almeyda, practicar ninguna dilixencia, aunque dice que la hará con puntualidad, luego que reciba la licencia»¹².

El Marqués de Basecourt, capitán general de Guipúzcoa, advertía a Múzquiz que, aunque en las provincias bajo su mando «no son mui continuas las cuadrillas de salteadores, son sumamente frecuentes las de contrabandistas, particularmente de plata fuerte para extraher a Francia, y tabaco para introducir en Castilla». El conde del Asalto, por su parte, capitán general de Cataluña, resumía en estos términos lo que ocurría por entonces en la frontera de Cataluña:

Conozco mui a fondo el genio de sus naturales, y aun el de los vecinos del Rosellón, que en la maior parte son los que regularmente hazen el contravando y se obstinan no sólo en su defensa, sino en causar otros daños, como se experimenta en la actualidad, pues roban, violentan mugeres y matan a quantos se les oponen, si tienen proporción de hacerlo.

¹⁰ AGS, *GM*, 4.244: «Relación puntual de la prisión que ha hecho la partida de dragones del Regimiento de Sagunto, establecida en la villa de Ocaña, al cargo del theniente don Bernardo Ricart, entre las villas de Lillo y Villatobas», 11/5/1783.

¹¹ AGS, *GM*, 4.244: Oficios remitidos por el Presidente de la Chancillería de Valladolid al Gobernador del Consejo.

¹² AGS, *GM*, 4.244. Plasencia, 10/5/1783.

La caracterización del contrabando y el bandidaje, así como su *modus operandi*, dependían de las particularidades geográficas, económicas y sociales de la zona. El capitán general de Galicia, Pedro Martín Cermeño, reitera en sus informes de 1784 lo que había advertido tiempo atrás a sus superiores en Madrid:

En otra ocasión manifesté a V.E. que las costas de esta provincia son dilatadas y muy favorecidas de muy pequeños abrigos, despobladas de vecinos, con los terrenos vastante fragosos, circunstancias que convidan a la facilidad del contravando. Y así aun, quasi por el mismo estilo, sucede en toda la frontera de Portugal, por donde se ha hecho siempre más o menos el del ganado vacuno, algún poco de tавaco Brasil, y últimamente de los tegidos de algodón y lienzos pintados que por aquel reyno comercian los extranjeros¹³.

El capitán general de Guipúzcoa describe el proceder de los defraudadores que pasaban desde su demarcación a Francia:

Por lo que hasta hoy he podido indagar e infero, comprendo que el contravando por la frontera de esta provincia es de materias de poca cuantía y en cortas porciones, y la mayor parte introducido por mugeres que van y vienen frecuentemente a Francia a traficar de comestibles, con que surten estos pueblos de lo que carecen. En este concepto, la vigilancia de los guardas bastaría para estorvarlo sin necesidad de brazo fuerte, porque no hay la menor resistencia¹⁴.

Martín Álvarez de Sotomayor añade una peculiaridad consustancial al contrabando en Navarra, extensible a las restantes demarcaciones de los Pirineos centrales y Aragón, como es la de comportarse como una «guerra de montaña, auxiliada de espías, que pide forzosamente en los que han de mandar y obedecer mucho honor, sagacidad y instrucción geográfica y de los movimientos del enemigo para sorprenderle en puestos ventajosos y en superiores fuerzas, si fuera posible». El conde del Asalto aporta un cuadro preciso de la sociología del contrabando en Cataluña y sus diferencias con el de otros territorios:

En la actualidad son pocos los contrabandistas armados que corren por la provincia, según mis noticias; y aunque fuesen muchos, como ha sucedido en otras ocasiones, nunca habría que temer de ellos lo que se experimenta con los que corren por las Andalucías y otros parages del reyno. Porque aunque de sí son valientes y esforzados los catalanes, los que se emplean en el ilícito tráfico no lo son en la mayor parte, sino franceses de la frontera alquilados por una peseta y de comer mal cada día, y armados con una escopeta y sable que apenas saben usar, y cargados además con un paquete de tавaco o géneros de tres o quatro

¹³ AGS, GM, 4.252.

¹⁴ AGS, GM, 4.252. San Sebastián, 6/10/1786.

arrovas. Y así, al primer encuentro, aun con los guardas, dejan el paquete, disparan la escopeta con más o menos acierto, y escapan a ocultarse favorecidos del terreno, por lo común fragoso y quebrado, quedando solos los dueños e interesados en los paquetes o cargas: éstos sí que se defienden con firmeza, pero por lo regular ceden a la mayor fuerza, y lo que procuran es escapar con sus géneros, y aun quando van de vacío, lo hacen también a poco rato, y más si el choque es con la tropa, porque temen ser presos y pagar su resistencia en el último suplicio, como ha sucedido¹⁵.

Los análisis del capitán general de la Costa de Granada, Luis de Unzaga, abundan sobre las causas de inclinarse a este comercio tan elevado número de sujetos.

Para atajar todos los indicados perjuicios, que dimanen seguramente del vicio arraigado del contravando, que en estos naturales hace más progresos que en otras provincias por su inveterada propensión al fraude, de que no es fácil separarlos atendidas las dos poderosas razones que a él los estimulan: una el exorbitante lucro que sacan en corto tiempo, y la otra la proporción de sus domicilios inmediatos a playas y costa tan dilatada, adonde arriban embarcaciones que lo conducen y logran echarlo en tierra a pesar de la vigilancia¹⁶.

Cristóbal de Zayas, gobernador de Madrid, añade dos consideraciones a tener en cuenta:

Y con reflexión a que en algunos parages del reyno los mozos valerosos se jactan de ser contravandistas, y están persuadidos de que el delito de contravando no es infame, me parece que convendría declararlo por tal, y aun también señalar a los contravandistas que se aprehieren, aunque no fuese afflictiva, alguna pena afrentosa, sin perjuicio de su principal causa¹⁷.

El problema específico de los vagos era una cuestión no menor a añadir a tan sombrío panorama. A juicio de algunos coetáneos, su número oscilaba entre los 100.000, según los cálculos más optimistas, y los 200.000 a que lo elevaban los más pesimistas. La pragmática de 18 de septiembre de 1783 fijaba los orígenes de estos y otros marginados: «Las ocurrencias de la guerra y las precisas atenciones que exigía dieron lugar a la unión de cuadrillas numerosas de vagos, contrabandistas y facinerosos que infestaron los caminos y los pueblos con sus excesos»¹⁸. El número de los recogidos para las levas del ejército entre 1730 y 1787, asciende a 54.662 y ubica los focos donde se manifestaba en mayor medida este problema: Andalucía (10.398), Madrid

¹⁵ AGS, GM, 4.252. Barcelona, 11/10/1788.

¹⁶ AGS, GM, 4.252. Málaga, 26/10/1788.

¹⁷ AGS, GM, 4.252. Madrid, 31/10/1788.

¹⁸ AGS, *Secretaría y Superintendencia de Hacienda*, 2.303.

(10.229), Valencia (7.346), Aragón (4.852), León (4.146), Castilla la Nueva (3.691), Castilla la Vieja (2.840), Extremadura (2.524), Cataluña (2.099), Murcia (2.001), Baleares (1.603), Galicia (1.485), Navarra (975), Vascongadas (368), y Asturias (105)¹⁹.

Tales estimaciones, unidas a los testimonios aludidos de los militares, cuya implicación en la lucha contra la delincuencia iba a más, nos sitúan ante un fenómeno extendido por toda la geografía española y al que solamente escapaban los territorios del interior, en lo que a determinadas prácticas delictivas se refiere. El respaldo social y el abrigo que proporcionan a los perseguidos familiares y vecinos garantizaba el blindaje que encontraban en su propio terreno, diferenciándose entre los defraudadores de rentas y aquellos que habían superado con creces la barrera del bandidaje. Y si bien los segundos preocupaban a las autoridades en gran medida, por lo que a seguridad se refiere, los primeros eran objeto de especial atención ante la merma que para las arcas reales significaba el tráfico ilegal de mercancías. Noticias de igual o parecida índole se multiplican a lo largo y ancho de la península, siendo los principales focos de la delincuencia, por reunir en ellos la doble condición de espacios marginales, pero también de intercambio, los espacios limítrofes con otros reinos (Portugal y Francia), o aquellos cuyas condiciones socioeconómicas e idiosincrasia abocaban hacia tal deriva delictiva (Andalucía). Hasta el verano de 1784, en que fue promulgada la Real Instrucción de 29 de junio, norma básica que marcará un antes y un después en la historia de la persecución de la delincuencia en España, se suceden de continuo informaciones dispersas que dejan constancia de que el problema seguía latente y que la excepcionalidad de lo denunciado exigía medidas represoras mucho más contundentes que las providenciadas hasta ese momento.

2. *Una legislación para un tiempo excepcional (1784-1806)*

Con anterioridad a 1784 no existe una legislación sistemática ni un *Corpus* jurídico contra la delincuencia al que pueda otorgársele este calificativo, sino medidas producto de fases críticas contra delitos concretos o sujetos específicos e interpretaciones del problema a veces pintorescas. La más importante de las promulgadas sería el Real Decreto de 2 de abril de 1783, que fijaba la pena de muerte para los bandidos, contrabandistas o salteadores que hicieran fuego o resistencia con arma blanca a la tropa. Sin embargo, los problemas que planteaba esta legislación eran importantes, a juicio de algunos juristas. El abogado Gaspar Martín de Villanueva recalca en una exposición motivada que dirige al rey los principales contratiempos que

¹⁹ P. Estévez, *op. cit.*, p. 119.

acarrearía la medida, de aplicarse estrictamente: perderían la vida un considerable número de vasallos que se resistirían con las armas, pero sugería la conveniencia de publicar un indulto para la reinserción de los arrepentidos, que las sentencias se ejecutarán allí donde se cometió el delito, y que se marcara a los apresados para que sufrieran en vida el escarnio público por su comportamiento y tuviera un valor ejemplarizante para los demás.

Estos castigos, me parece, han de ser ejemplarísimos y la rémora más fuerte para contenernos y obligarnos a todos a vivir con la más arreglada conducta, por razón de que la afrenta y abatimiento que estamos viendo padecer a nuestro convecino marcado, con quien antes (porque ignorábamos su mala conducta) teníamos una estrecha amistad, y los trabajos y miserias de por vida que hemos visto padecer a los destinados a la composición de caminos nos apartarán de todo mal obrar, porque como es mucho maior el horror que causa la vista que el oído, se nos representará con más viveza a la memoria estas calamidades que la noticia que haíamos oído de horca o garrote con que se haia quitado la vida a alguno. Estos trabajos los ven diariamente y a todas horas las muchas gentes que transitan por los caminos que deben componerse, y la ejecución del último suplicio, sólo los vecinos (y no todos) del pueblo donde se hace y algunos forasteros que por causalidad se hallan allí, cuió número es sin comparación mucho menor que el que en uno, dos o tres años pasa por uno de estos caminos²⁰.

Requisito indispensable sería que se abreviara la sustanciación de las causas, porque el delito y el reo que no se averiguaban en pocos días o meses, difícilmente se descubrían después, y porque «verdaderamente causa el maior dolor ver las cárceles hechas sepulcros de hombres vivos», al haber en ellas detenidos con cuatro, cinco o seis años, «cuias vidas podían haber sido útiles al Estado en los trabajos públicos».

A partir de 1784, como consecuencia de la expansión y las dimensiones que habían adquirido estas manifestaciones de marginación social, comienza a generarse una legislación específica encaminada a combatir los problemas de seguridad interior aludidos y que se recopila e imprime en 1801 bajo el título de *Colección de todas las instrucciones generales y particulares, Reales órdenes y declaraciones mandadas expedir y observar para la persecución y aprehensión de ladrones, contrabandistas, desertores, vagos y toda clase de malhechores en todo el Reyno*. Se pretendía con ello reunir toda la normativa promulgada en dicha materia desde aquel año, a la vez que, por encargo directo del rey, implicar a la Suprema Junta de Estado, a los Ministerios de Gracia y Justicia, Guerra y Hacienda, a los Capitanes Generales, Chancillerías, Audiencias, Intendentes, Juntas principales Provinciales de Rentas Reales, Gobernadores, Corregidores y Justicias ordinarias en la persecución de la delincuencia. Está compuesta por 18 reales órdenes (disposiciones con

²⁰ AGS, GM, 4.244. Madrid, 30 de junio de 1783.

fuerza de ley emanadas directamente del monarca) y 3 reales instrucciones (dirigidas a objetivos específicos), a las que se sumarían otras 11 reales órdenes, una real cédula (también expedida por el rey) y un real decreto (norma jurídica con rango de reglamento emanada del poder ejecutivo) que he conseguido localizar entre la numerosa documentación sobre el particular que se encuentra en distintos archivos españoles.

Las consecuencias de su aplicación se hallan expuestas por extenso en una serie de publicaciones ya aludidas en este trabajo; no obstante, la bibliografía jurídica respecto a dicha legislación es, como va dicho, prácticamente inexistente y merecería, en sí misma, un análisis exhaustivo realizado por especialistas en Historia del Derecho. En este artículo se apuntan algunas cuestiones básicas, pero que ilustran sobre la importancia y el amplio calado de una normativa a la que se aferró la monarquía española para combatir la delincuencia en una coyuntura de inestabilidad, como la que sucedió a los acontecimientos de 1789 en Francia y al pánico que la Revolución y el posterior ajusticiamiento de Luis XVI desencadenaron en España, así como las guerras que pusieron fin a la centuria.

- Real Instrucción de 29 de Junio de 1784 expedida para la persecución de malhechores y contrabandistas en todo el Reyno²¹.
- Real Instrucción de 18 de Julio de 1791 que con aprobación de S. M y de su Real orden ha formado la Suprema Junta de Estado, conforme en todo a sus Reales intenciones, dando comisión al Coronel del regimiento de dragones de Almansa Don Pedro Buch para perseguir y prender a los contrabandistas y malhechores en los quatro reynos de Andalucía, en la frontera de Portugal y en la provincia de Extremadura, a fin de contener los insultos y excesos que cometen con notable perjuicio del público y de la Real Hacienda.
- Real orden de 1 de Marzo de 1792 acerca del pago de los derechos de los Escribanos que actúan en las sumarias de los reos que se aprehenden, y los alimentos de éstos, como también las costas de los procesos.
- Real orden de 18 de Marzo de 1792 concediendo al Comisionado Don Pedro Buch la facultad de subdelegar sus facultades, por lo tocante a la provincia de Extremadura, en el Coronel del Segundo regimiento de infantería ligera de Cataluña Don Pedro Peguera.

²¹ AMAL (Archivo Municipal de Arroyo de la Luz), 26, expte. 23. En letra cursiva se incluyen los textos promulgados, pero no recopilados, que he conseguido reunir. Una recopilación anterior se encuentra al final de la obra de Pedro González de Salcedo, en su edición de 1729, que incluye reales cédulas, instrucciones y textos extraídos de tratados internacionales firmados por España: *Tratado jurídico político del contrabando, compuesto por el licenciado D. Pedro González de Salcedo, alcalde que fue de los guardas de Castilla y juez de contrabando en esta Corte* (1654).

- Real orden de 18 de Mayo de 1792 declarando que la expresada subdelegación se entienda sin perjuicio de las facultades del Coronel Don Pedro Buch.
- *REAL ORDEN de 5 de Junio de 1792 sobre el reparto de los contrabandos decomisados por las justicias.*
- *REAL ORDEN de 5 de Agosto de 1792 advirtiendo de la presencia de contrabandistas.*
- Real orden de 19 de Julio de 1793 renovando todas las anteriores expedidas para promover la persecución, extinción y arresto de los muchos contrabandistas y malhechores: que zelen y apuren su guarida los Resguardos de Rentas, y den pronto auxilio a las Justicias.
- Real orden de 24 de Octubre de 1793 haciendo los más estrechos encargos para que las Justicias velen sobre la conducta de sus pueblos, y procurando salir con las partidas de vecinos armados siempre que tengan noticia de algún insulto en su territorio; y se hacen también los más serios encargos a las partidas de tropa y del Resguardo de Rentas, con responsabilidad.
- *REAL ORDEN de 10 de Noviembre de 1793 para que los reos de contrabando se conduzcan de tránsito en tránsito.*
- *REAL ORDEN de 12 de Noviembre de 1793 sobre persecución a ladrones y malhechores formando cuadrillas de gente armada.*
- *REAL ORDEN de 20 de Noviembre de 1793 encargando la persecución de contrabandistas y malhechores, con lo demás que se expresa.*
- Real orden de 11 de Diciembre de 1793 sobre el mismo asunto, y declarando que en la persecución, arresto y castigo de toda clase de malhechores, debe procederse por las respectivas Salas del Crimen y demás Justicias como hallaren por más conveniente.
- Real orden de 24 de Junio de 1794 acerca de que los contrabandistas y malhechores que pasan de unas provincias a otras sean perseguidos en todas partes con la mayor eficacia, pasándose mutuos avisos los Intendentes, Justicias y partidas del Resguardo.
- Real orden de 30 de Agosto de 1794 concediendo a las partidas del Resguardo de Rentas, que por sí solas hicieren aprehensión de ladrones y malhechores, las mismas gratificaciones asignadas por esto a la tropa.
- Real Instrucción de 15 de Octubre de 1794 expedida para la aprehensión de ladrones, contrabandistas, desertores, vagos y toda clase de malhechores en los quatro reynos de Andalucía, encargada a Don Juan Ortiz, Coronel agregado al regimiento de caballería de la Costa de Granada.
- Real Orden de 26 de Octubre de 1794 con que se remitieron exemplares de la anterior Instrucción al Intendente de Extremadura.

- Real Orden de 29 de Enero de 1796 mandando que se supriman las partidas levantadas en los pueblos para la persecución de contrabandistas y malhechores, formadas para substituir a la tropa ocupada antes con motivo de la guerra última, la qual puede ya distribuida por el Reyno dar los auxilios necesarios para dicha persecución.
- Real orden de 30 de Mayo de 1796 declarando el plus o sobreprest y raciones de paja y cebada que ha de suministrarse a los Oficiales y tropa destinada a dichos objetos, y el tiempo en que únicamente ha de verificarse su abono.
- Real orden de 16 de Julio de 1796 sobre el mismo asunto: la clase de tropa que principalmente ha de ser aplicada a la persecución de contrabandistas y malhechores, y que en este particular procedan los Capitanes Generales de las Provincias con acuerdo de las Juntas Provinciales de Rentas.
- *REAL CÉDULA de 23 de Julio de 1796 por la que se manda que si los eclesiásticos o regulares diesen abrigo a contrabando o contrabandistas, no impidan que sus habitaciones sean registradas por las Justicias o Ministros de los Resguardos.*
- Real orden de 20 de Agosto de 1796 ratificando en todo la antecedente.
- Real orden de 25 de Octubre de 1796 declarando que el importe de las caballerías, y armas que aprehendan las partidas de tropa a los contrabandistas, pertenece íntegramente al Comandante y tropa que verifica la aprehensión, sin que tenga parte otro alguno que, aunque llamado, no concurre al acto mismo de verificarse.
- Real orden de 18 de Febrero de 1797 para que se levanten partidas de vecinos honrados y valerosos que se dediquen a la persecución y aprehensión de malhechores, valiéndose para su pago de varios arbitrios, en su defecto de cualesquiera fondos públicos y especialmente del de Propios y Arbitrios.
- *REAL DECRETO de 25 de Septiembre e Instrucción de 4 de octubre de 1799 para restablecer los Resguardos de mar y tierra, con el fin de extinguir el delito de contrabando.*
- *REAL ORDEN de 7 de Diciembre de 1801 para evitar el contrabando*
- *REAL ORDEN de 14 de Junio de 1803 sobre la forma de suministrar fondos para la alimentación de los prisioneros por contrabandistas.*
- *REAL ORDEN de 7 de Mayo de 1804 dando normas contra la fraudulenta extracción de pesos duros por Ceclavín a Portugal.*
- *REAL ORDEN de 31 de Agosto de 1804 sobre gratificación a las tropas destinadas a la persecución de malhechores y contrabandistas y la alimentación de los reos.*
- *REAL ORDEN de 6 de Junio de 1806 para que se permita a los Comisionados para la persecución de malhechores y contrabandistas el arrestarlos, aun fuera de los límites de sus pasaportes.*

- *REAL ORDEN de 8 de Agosto de 1806 para que la Real Audiencia proporcione al Comandante General del Resguardo de rentas lo necesario para la organización de dicho Resguardo y extinción del contrabando.*

La Instrucción de 29 de junio de 1784 se convertirá en la norma fundamental sobre la que se levantó la persecución del contrabando a finales del Antiguo Régimen. Su planificación y diseño corresponden al secretario del Despacho Universal de Hacienda, Miguel de Múzquiz, y en su preámbulo dejaba constancia del incremento de la delincuencia por estar ocupada la tropa en la guerra contra Inglaterra; en segundo lugar, advertía que no en todas las demarcaciones los responsables de la autoridad habían procedido con igual diligencia e interés en tan importante servicio, según se había comprobado por los informes que se le remitieron, lo cual provocó un aumento de la inseguridad que aconsejaba actuar con urgencia. En atención a estas circunstancias, se comisionaba a los capitanes y comandantes generales de provincias para implicarse en labores de policía, esperando de ellos que actuaran con «el vigor correspondiente a la profesión militar». Sobre esta disposición se levantará posteriormente toda la legislación en materia de persecución del contrabando y la delincuencia hasta bien entrado el siglo XIX, dado que la normativa posterior ampliará las competencias de los cuerpos implicados en la persecución del delito o modificará aspectos parciales de aquélla.

2.1 *Los espacios vigilados*

La normativa inicial abarca y concierne, en términos espaciales, al conjunto del territorio nacional e implica de lleno al ejército en labores de vigilancia y tareas de orden público, «que en tiempo de paz es el más preferente» (artículo I). Se insiste en el encargo y recomendación expresa a las capitanías generales confinantes con reinos extraños (Portugal y Francia) de cubrir todos los caminos, veredas y territorios fronterizos para que no pase contrabando o persona alguna sin ser reconocida (XVII), lo cual afectaría preferentemente a Galicia, Castilla la Vieja, Extremadura, San Sebastián, Navarra, Aragón y Cataluña, y se encarga a los capitanes generales recopilar información exhaustiva («noticias exactas y seguras», según se expresa) del número de bandidos y contrabandistas, los lugares en que se refugiaban, los caminos y trochas por los que transitaban, así como los colaboradores, protectores, aviadores, espías y encubridores de los que se valían en las poblaciones (III)²².

Posteriormente, y vista la evolución del problema y las proporciones en que se movía, se dará un paso más en labores de militarización del orden pú-

²² Los números en caracteres romanos que aparecen entre paréntesis a lo largo del texto se corresponden con la Instrucción de 29 de junio de 1784.

blico al reforzar la presencia del ejército con comisiones militares particulares a las que se encargan objetivos concretos. A las promovidas en Andalucía (1784-1789) y el Cordón del Ebro (1789-1797), sucede la encomendada al coronel del Regimiento de dragones de Almansa, Pedro de Buck, al que por Real Instrucción de 18 de Julio de 1791 se autoriza a perseguir y prender a los contrabandistas y malhechores en los cuatro reinos de Andalucía, en la frontera con Portugal y en la provincia de Extremadura. Dicha instrucción, legado último del responsable del Despacho Universal de Hacienda, Pedro López de Lerena, afecta a tres ministerios (Gracia y Justicia, Guerra, y Hacienda), consta de 31 artículos y abarca en términos geográficos a los territorios que figuran en su enunciado. Su organismo emisor es la Junta de Estado y se refrendan, o amplían en algunos casos, las disposiciones de 1784. Su encabezamiento da cuenta del agravamiento de la delincuencia tras desmovilizarse las comisiones particulares que se habían puesto en marcha, durante las cuales, pese a que se «sujetaron muchos pueblos viciados en el contrabando y deshicieron muchas quadrillas que se ejercitaban en él, y cometían otros excesos, ha habido reiteradas noticias de que después que se mandaron retirar se cometen insultos e introducen fraudes con mayor desorden que anteriormente».

2.2 *Información, competencias y colaboración*

Uno de los obstáculos esenciales para la persecución de la delincuencia derivaba de la multiplicidad de jurisdicciones sobre las que había de aplicarse la normativa uniformadora que Carlos III y Carlos IV promovieron. Ocurría a menudo que, al sobrepasar el ámbito espacial sobre el que los cuerpos de vigilancia tenían jurisdicción, los delincuentes, sabedores de ello, se desplazaban hacia provincias limítrofes en las que aquellos no podían ejercer sus atribuciones. Es por esta razón que se cuidaron mucho los redactores de las distintas leyes de asegurar la comunicación entre todas las instituciones y organismos implicados en perseguir sin cuartel el delito, a la par que se eliminaban cuantas trabas pudieran surgir por motivos de competencias. La colaboración mutua y la superación de cualquier suspicacia o recelo, ya fuera a nivel institucional o para soslayar los inevitables roces y malentendidos personales que derivaban de la práctica diaria de sus misiones, fueron tenidas en cuenta como requisito imprescindible para asegurar el éxito del encargo real.

Desde las primeras iniciativas se insistió a las capitanías generales en la necesidad de mantener una correspondencia constante entre ellas, particularmente en las zonas fronterizas, para darse cuenta recíproca de aquello que afectara a la delincuencia y autorizándoles a que, para perseguirla, las tropas pudieran pasar de una a otra provincia, si fuera necesario (IV). Lo cual se recalca en el artículo XI de la mencionada instrucción de 1784, en el

sentido de que siempre que la tropa se viera obligada a superar su espacio jurisdiccional, se disponía que se le facilitaran por las autoridades auxilio, alojamiento y cárceles o cuanto necesitase, si bien los reos dependerían para todo de la capitanía general que comisionara dicha tropa, aunque se hubieran atrapado en otro territorio.

Al objeto de conseguir la unión y mejor coordinación y colaboración de los cuerpos encargados de la persecución y uniformar las providencias encaminadas a tal fin, se ordena a las justicias ordinarias de los pueblos y al Resguardo de rentas que facilitaran los auxilios necesarios a los capitanes generales en esta materia, siendo tarea de los presidentes de las chancillerías y regentes de audiencias cursar estas órdenes a sus subordinados en las poblaciones, así como a los intendentes de ejército y provincia hacer lo propio con sus subordinados (militares, dependientes de hacienda y resguardos de rentas), y proporcionar ayuda a la tropa, «a cuyo fin obrarán unos y otros de acuerdo y concierto para el feliz éxito de esta comisión, en que todos deben tomar igual parte» (VI). El mando de todos los cuerpos implicados en las operaciones recaería siempre en los militares (VII), siendo su obligación prestar apoyo a la justicia real ordinaria cuando la solicitase para estos menesteres (XVI). Más tarde se insistiría en esta misma dirección con la *Real Orden de 24 de Junio de 1794 acerca de que los contrabandistas y malhechores que pasan de unas provincias a otras sean perseguidos en todas partes con la mayor eficacia, pasándose mutuos avisos los Intendentes, Justicias y partidas del Resguardo*, además de a los corregidores.

2.3 *Personas, delitos objeto de persecución, y penas*

Las personas y los delitos objeto de persecución se explicitan desde el mismo preámbulo de la instrucción de 1784. En ella se comisiona a los capitanes y comandantes generales de provincia para la persecución y exterminio de las cuadrillas de ladrones, contrabandistas y malhechores «que se formaron durante la pasada guerra, con motivo de estar empleada la tropa en otros importantes objetos de servicio». A éstos se añade la recogida de vagos y de cuantos fueran considerados como tales conforme a la *Ordenanza de vagos*, de lo que se informaría al capitán general, quien procedería a destinarlos al servicio de las armas o a otro que estimara oportuno, según su edad y talla (XII). Afecta asimismo la norma a los gitanos²³ o castellanos nuevos incluidos en la Pragmática Sanción de 19 de septiembre de 1783 e indiciados de

²³ *Gitano*: «Cierta clase de gentes, que afectando ser de Egipto, en ninguna parte tienen domicilio, y andan siempre vagueando. Engañan a los incautos, diciéndoles la buena ventura por las rayas de las manos, y la fisonomía del rostro, haciéndoles creer mil patrañas y embustes. Su trato es vender y trocar borricos y otras bestias, y a vueltas de todo esto hurtar con grande arte y sutileza». *Diccionario Autoridades* (1791).

salteadores o contrabandistas, así como a sus auxiliares o encubridores, que de ser eclesiásticos, tal como aquella dispone, seculares o regulares, se encargaría de sustanciar el proceso la Sala del Crimen de la audiencia correspondiente, lo que se haría presente al Consejo para proceder, incluso, a su extrañamiento, si éste fuera necesario. Dicha pragmática incluía nuevas reglas para contener y castigar la vagancia de los gitanos o castellanos nuevos, particularmente en los artículos 22, 23, 24 y 25, que prescribían las reglas para perseguir a «todos los que andubieren por despoblados en cuadrillas, con riesgo o presunción de ser salteadores o contravandistas, y para que se diesen avisos y auxilios recíprocos las justicias de los pueblos convecinos y los tomasen de la tropa que se hallase en qualquiera de ellos, sacándose de los Propios y Arbitrios de los pueblos de cada partido, prorratedos los gastos indispensables»²⁴.

Las penas impuestas se ajustan a lo dispuesto en los reales decretos de 2 y 30 de abril de 1783, fijándose la de muerte a los bandidos, contrabandistas y salteadores que hicieran fuego o se resistieran con arma blanca a la tropa y demás cuerpos implicados en la persecución; a los que solo concurrieran a dichos actos y no opusieran resistencia se les impondría la de diez años de presidio, siendo juzgados en consejo de guerra de oficiales y consultadas al rey las sentencias para su aprobación por la vía reservada de la Guerra. De no mediar resistencia, el capitán o comandante general entregaría los reos y las aprehensiones a la Justicia real ordinaria (ladrones y malhechores sujetos a su jurisdicción), o bien al juzgado de rentas de la provincia (defraudadores), procurando se aligeraran los procesos en la mejor medida (IX). A los inocentes, tras comprobarse tal extremo, se les pondría en libertad «con apercibimiento de que tomen algún modo honesto de vivir para no dar lugar a que se sospeche más de sus personas» (X).

2.4 Salarios y recompensas

Uno de los aspectos más destacados de la legislación y no estudiados aún, en cuanto a su trasfondo y los muchos intereses que a su sombra se cobijaban, sobre todo en lo que a apresamientos de contrabandistas se refiere, concierne a los salarios, recompensas y reparto que se realizaba de las mercancías decomisadas, lo que, en última instancia, aseguró el sustento de muchos y el enriquecimiento de solo unos pocos. La Real Instrucción de 29 de junio de 1784 es muy expresiva sobre el particular, al que dedica un extenso articulado (XXIII-XXXV). En principio, por cada persona sospechosa, tras justificarse si era ladrón o malhechor, se abonaría a la partida que lo hubiera apresado 60 rs., que se elevarían a 100 rs. en caso de resistencia armada, y

²⁴ AGS, GM, 4.248. Floridablanca a Lerena. Aranjuez, 15/6/1786.

serían satisfechos de los dineros que se encontrasen del reo, o si no alcanzaba para ello se abonaría de las penas de Cámara del Tribunal de Justicia de la provincia en que hubiera sido capturado; cantidad que adelantaría la Tesorería del Ejército o Provincia más inmediata. Se entregaría al comandante de la partida, el cual repartiría la recompensa, por partes iguales, entre los sargentos, cabos, soldados y tambores que la formaran. Al ser capturado un desertor se entregaría al soldado que le hubiere aprehendido la certificación para el abono de dos años de servicio con opción a los premios; si hubiesen concurrido varios soldados, sortearían entre sí para ver a quién le tocaría dicha certificación.

Respecto a los oficiales, sargentos, cabos o soldados que participaran en alguna acción señalada, de valor, con prisión, resistencia y uso de armas de fuego o de otra clase, lo haría presente el capitán general por la vía reservada de la Guerra, para que el rey considerara si era acreedor a algún premio, lo que se anotaría en la hoja de servicios o filiación en su cuerpo; y lo mismo se haría con los dependientes de rentas para su promoción a empleos superiores. Se asigna a los oficiales, aparte de su sueldo, las raciones de paja y cebada que les correspondieran según su empleo en campaña. A las partidas de tropa que incautaran contrabando de tabaco, los intendentes y subdelegados de rentas les entregarían lo incautado; pero si hubiera precedido denuncia de confidente, se le entregaría una de las partes. En la aprehensión de fraude en despoblado, con reos, se aplicaba a la tropa, además del comiso, los bagajes y carruajes en que se conducía el fraude. Por cada defraudador de la renta del tabaco apresado por la tropa con el cuerpo del delito, el administrador de dicha renta la gratificaría con 266 rs.; y lo mismo al prender reo sin alijo, si se demostraba ser defraudador de la mencionada renta; de concurrir con la tropa los dependientes del Resguardo, se distribuirían las partes del comiso y las gratificaciones entre ambos cuerpos.

Finalmente, ha de subrayarse el valor de una de las disposiciones por tener, en términos sustanciales, mayor recorrido que las demás, atendiendo a razones que habrán de explicarse en el futuro para entender el súbito enriquecimiento de alguno de los personajes implicados en la persecución de esta clase de delitos: «Siempre que la tropa aprehenda géneros de ilícito comercio, o que se hayan introducido en el Reyno con fraude de los derechos Reales, se la aplicará la cuarta parte de las multas y de los géneros aprehendidos que se vendan, y en los casos en que concurran a la aprehensión con la tropa Dependientes del Resguardo se repartirá entre todos» (XXXII). No fueron pocos los empleados de rentas y máximos responsables políticos que se enriquecieron o encontraron en este medio un complemento para sus salarios. En cuanto a los alijos de plata u oro que se quisieran extraer fraudulentamente y fueran capturados por la tropa, se le adjudicaría la cuarta parte señalada para ello en las reales instrucciones a los dependientes del Resguardo, y del caudal procedente de comisos que correspondiera a aquella, se harían por

su comandante, con información al capitán o comandante general de la provincia, tres partes: una para el oficial u oficiales, de similar cuantía, y las dos restantes a los sargentos, cabos, soldados y tambores en igual cantidad.

2.5 *Obligaciones y desarme de las poblaciones indiciadas. Movilización ciudadana*

Entre los recursos excepcionales a los que se acudió para intentar frenar el contrabando y la delincuencia derivada de él se encuentra la suscripción de escrituras de obligación por parte de determinadas poblaciones en las que estaba muy arraigado, hasta el punto de haberse convertido incluso en una forma de vida para muchas familias. Las autoridades, gentes principales y vecinos honrados del lugar, intimidados por los comisionados militares, se comprometían a no permitir que se cometieran fraudes en ellas contra las rentas reales y a capturar a cualquiera de sus moradores que se dedicara a estos menesteres, según establece la Real Instrucción de 18 de Julio de 1791. Es el caso de las poblaciones cordobesas de Cuevas Altas, Cuevas Bajas, Encinas Reales y Rute, que fueron sometidas durante estos años a una especial vigilancia durante la primera y segunda comisión del coronel Juan de Ortiz, según se pone de manifiesto en la Real Instrucción de 15 de Octubre de 1794. Pero no serían las únicas.

Esta disposición, que solo se había adoptado con carácter extraordinario, se generaliza a partir de la mencionada instrucción de julio de 1791. La legislación refuerza las medidas de contención ante el desmedido incremento de la delincuencia, visto el fracaso, en parte, de la anterior, tan contundente en muchos extremos, pero incapaz de atajar de raíz el problema, que se multiplicaba conforme se aproximaba el final de la centuria y el contexto internacional se agravaba obligando a España a incorporarse a unos frentes bélicos que, sumados a los miedos provocados por los efectos de la Revolución Francesa, provocan un aumento del control y la represión ejercidos sobre los estratos marginales de la sociedad. En su artículo XXIX incorpora, como uno de los medios más eficaces para contribuir a la extinción del contrabando, el desarme de los pueblos de la frontera de Portugal y de la costa marítima. Se ordena entonces al mencionado Pedro de Buck que, de acuerdo con las justicias locales, recogiera las armas y permitiera solo el uso de la escopeta y espada «a los hacendados, o arraygados de otra manera», previa licencia de dichas justicias, y castigando a los contraventores con pena de cinco años de presidio. A fin de evitar que, si no en sus poblaciones originales, las tomaran en otras para proseguir el contrabando, se precisa que, para desplazarse, se solicitara una licencia de la Justicia.

Es evidente que, en condiciones excepcionales, los Estados suelen acudir en última instancia a la movilización de ciudadanos armados. Signo evidente de las dimensiones a que había llegado la delincuencia es la recluta de par-

tidas integradas exclusivamente por vecinos que se autoriza mediante Real Orden de 24 octubre de 1793. Los rigores de la Guerra de la Convención contra Francia y el desenfreno que se observaba por parte de las cuadrillas de contrabandistas y malhechores, llevan a Manuel Godoy, desde su condición de secretario de Estado, a intentar poner fin al incremento de forajidos por los daños que pudieran causar durante el invierno, como consecuencia de la escasez de cosechas, notoria en Andalucía y Extremadura. Se insta para ello a las justicias de los pueblos a salir con partidas de vecinos armados y actuar en su territorio ante la comisión de algún delito o la existencia de facinerosos. En «asunto tan importante, como que de él pende la seguridad pública y felicidad del Estado», podrían auxiliarse de la tropa o de los dependientes de rentas, cuya conducta sería igualmente sometida a escrupulosa vigilancia para evitar posibles connivencias de intereses con los perseguidos. Dichas partidas, «que se formaron para substituir a la tropa que se hallaba entonces ocupada con motivo de la guerra última», se suprimirían por otra Real Orden de 29 de enero de 1796, para al siguiente año volverse a movilizar (Real Orden de 18 de febrero de 1797), «a fin de evitar los excesos que se cometen en los pueblos de Castilla la Vieja, y de otras provincias, por el arrojado y abandono de tantos malhechores como los infestan, matando y robando a qualquiera horas del día y de la noche sin temer a la Justicia». La prueba más evidente de la inseguridad que se vivía en determinadas partes de España, se encuentra en la información que el coronel Juan de Ortiz traslada a sus superiores en diciembre de 1791, donde da cuenta de las actuaciones de diferentes comisionados y cuadrillas de corte evidentemente «paramilitar» en Andalucía que campaban a sus anchas y sin sujetarse a ninguna norma:

Los dos hermanos Camúñez, de Osuna, los he encontrado con un despacho del regente de Sevilla e indultados de sus delitos, y a más defraudadores, con comisión contra ladrones, contrabandistas, etc.; y son de la misma clase que los que persiguen, causando más daños que beneficios y revestidos de una insolencia. En Osuna sé que hay otro comisionado (que ignoro su nombre), el que ha indultado unos quantos bribones, pero no sé con qué orden tiene la comisión ni ha hecho el indulto. En Granada hay un tal Bitá que, además de unos dependientes, tiene otros indultados por aquel intendente. Don Bartholomé Armesto, que se halla en Málaga y se le separó de aquella comandancia, en casi todos los reynos o capitales tiene dada comisión a diferentes sugetos que ha querido poner. De suerte que todas las Andalucías están llenas de comisionados sin instrucción real ni constarme quién les ha dado estos indultos, quando sé son derechos sólo de la soberanía. En la mayor parte de los lugares que paso encuentro rondines de ocho o diez hombres, unos pagados por los vecinos y otros de los Propios, todos de las clases de hombres que han sido del contrabando o de ahijados de los mismos vecinos. De suerte que nadie hace nada, todo es un desorden y desgobierno, y doy el voto que esta multitud de comisionados, después de el mucho gasto que causarán a la Real Hacienda y público, será un perjuicio

y estorbo a mis ideas y cumplimiento de mi obligación, a menos que S.M. me tome la providencia de cómo se ha de entender o gobernar esto²⁵.

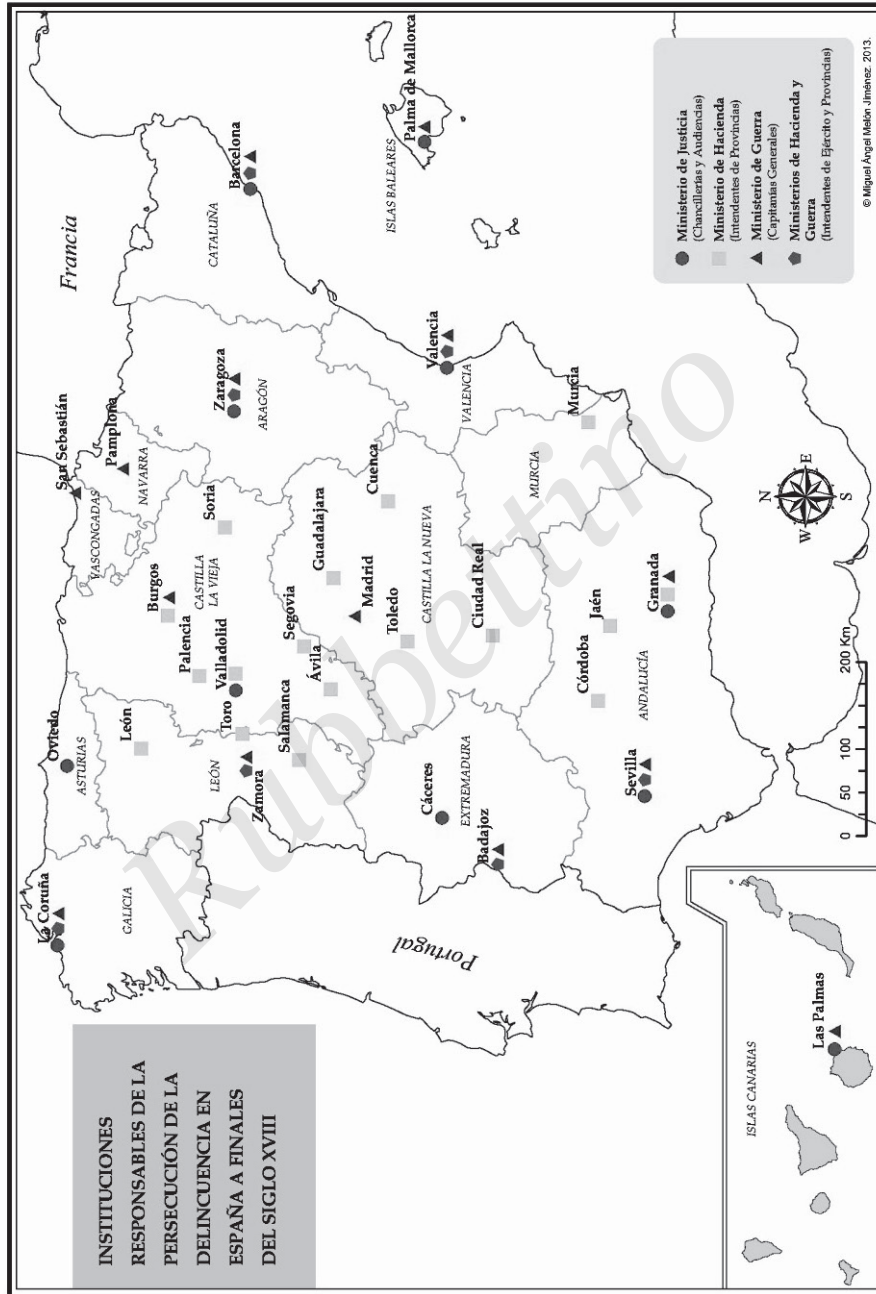
2.6 *La Instrucción de 15 de octubre de 1794*

La *Real Instrucción de 15 de Octubre de 1794 expedida para la aprehensión de ladrones, contrabandistas, desertores, vagos y toda clase de malhechores en los quatro reynos de Andalucía, encargada a Don Juan Ortiz, Coronel agregado al regimiento de caballería de la Costa de Granada*, marca el último gran hito en la persecución del contrabando y la delincuencia en la España de finales del Antiguo Régimen. Las circunstancias que motivan la renovación de dicha comisión y acompañan la publicación de la ley figuran en el preámbulo de la normativa:

Sin embargo de las repetidas providencias que de algunos años a esta parte se han dado para perseguir y exterminar en la Península los ladrones, contrabandistas y demás clases de malhechores, ha entendido el Rey que varios de ellos unidos en cuadrillas, y aprovechándose de las actuales circunstancias en que la mayor parte de la tropa se halla en la frontera de Francia, han empezado a cometer violencias, insultos, robos y muertes dentro de las poblaciones, caserías, huertas, cortijos y caminos de los quatro reynos de Andalucía.

Obra del ministro Diego de Gardoqui, consta de 43 artículos y se confiere mediante ella una nueva comisión particular a Juan de Ortiz, coronel agregado del Regimiento de Caballería de la Costa de Granada. Son objeto de persecución ahora los ladrones, contrabandistas, malhechores, desertores, vagos, «y todas las demás clases de gente de mal vivir que infestan aquellas provincias» de Andalucía, a las cuales se añadirán gitanos o castellanos nuevos, con arreglo a lo mandado por pragmática de 19 de septiembre de 1783 y Real Cédula de 24 de junio de 1784. Se movilizan para ello 46 efectivos del Regimiento de Caballería de la Costa de Granada y 88 de la Compañía de Milicias Urbanas de Infantería fija de la Costa de Granada, que actuarían organizados en partidas, por estar la tropa emplazada en las fronteras. Su cometido sería averiguar el operativo y logística del fraude recabando toda clase de noticias: parajes donde operan, caminos que utilizan para sus desplazamientos, protectores, aviadores, encubridores y espías que tuvieran; sus refugios habituales en casas, cortijos, caserías, mesones, ventas; información en los pueblos de los fraudes que se producen (de tabaco, principalmente). Se abrirían canales francos de comunicación con los dependientes de rentas, y para evitar los continuos problemas con la Iglesia se entregaría a los oficiales

²⁵ AGS, SSH, 2.298. Puente de Don Gonzalo, 16/12/1794.



de las partidas Letras del nuncio para poder registrar las casas de los eclesiásticos, conventos y demás parajes privilegiados en los que se sospechara la existencia de géneros fraudulentos.

Los castigos serían los habituales para esta clase de delitos, contándose entre ellos la pena de vida para los salteadores, bandidos y contrabandistas que hicieran fuego o se resistieran con arma blanca a la tropa, sujeción a la jurisdicción militar, y juicio en consejo de guerra de oficiales; a los que no se resistieron pero que concurrieron a «la función», diez años de presidio. Se centralizaba en Sevilla todo lo relativo a los reos, que se pondrían a disposición de su Real Audiencia para que esta procediera contra ellos; en caso de tratarse de desertores, pasarían a depender de las respectivas capitanías generales a las que estuvieran adscritos. Los reos de contrabando, así como los géneros decomisados, se entregarían a los subdelegados de rentas, quienes una vez realizado el sumario, lo remitirían al subdelegado general de rentas en Madrid, Antonio de Alarcón Lozano, para los fines prevenidos en la Real Cédula de 21 de agosto de 1793, acerca del destino que había de darse a los reos de contrabando, los cuales se destinarían al servicio de las armas o a los Presidios de África o América, pero no siendo aptos para esto, a la Marina. Se cierra el articulado recordando la utilidad de la suscripción de escrituras de compromiso con los pueblos, del control de las armas y el desarme de poblaciones concretas, y con cuestiones de intendencia y reparto de los géneros apresados que se ajustan, o modifican solo parcialmente, cuanto quedó dispuesto en la Real Instrucción de 29 de junio de 1784.

3. *Las instituciones implicadas y los efectivos empleados*

El Resguardo de rentas era el cuerpo de vigilancia que se ocupaba en la persecución del contrabando. A principios del siglo XVIII existía el Resguardo de rentas generales y el Resguardo de la renta del tabaco, grupos armados que patrullaban los territorios fronterizos y del interior persiguiendo contrabandistas, a los que se confiscaban sus géneros y se ponía a disposición de las justicias locales para que los juzgaran. Las trayectorias de ambos cuerpos corrieron paralelas hasta 1740 en que se decidió su unión, que fue ratificada mediante reales órdenes en 1743²⁶. Integraban los resguardos a la altura del año 1739 un total de 793 empleados, repartidos por toda la geografía peninsular del siguiente modo: Madrid (sin especificar), Toledo (2), Alcántara (15), Badajoz (20), Ciudad Rodrigo (7), Zamora (8), Galicia (26), Asturias (13), Vitoria (59), Ágreda (57), Aragón (71), Cataluña (240), Valencia (24),

²⁶ P. Pezzi Corrales, *El resguardo del contrabando en las costas malagueñas*, in «Baetica. estudios de Arte, geografía e Historia», XXXII, 2010, pp. 395-418.

Alicante (26), Cartagena (21), Málaga (sin especificar), Puerto de Santa María (39), Cádiz (97) y Sevilla (68). Las reformas se sucedieron a partir de los años sesenta ante la creciente extensión del contrabando, hasta culminar en 1784 con el inicio del proceso de militarización del orden público que Carlos III pone en marcha. A la altura de 1787 integraban los resguardos de toda España un total de 3.844 individuos, repartidos del siguiente modo: Aragón (170), Burgos (41), Cataluña (484), Cantabria (103), Cerdón del Ebro (273), Galicia (230), Granada (265), Extremadura (503), León (85), Murcia (221), Navarra (226), Salamanca (22), Sevilla (758), Soria (55), Valencia (304) y Zamora (104)²⁷.

Es prácticamente imposible ofrecer un balance del total de efectivos empleados en labores de policía por el ejército, dado que las noticias que se conservan son fragmentarias y dispersas. En 1786 eran 574 los militares empleados en estas tareas en Asturias, Castilla la Vieja, Extremadura y Castilla la Nueva²⁸; en 1788, solamente en Extremadura, la cifra se había disparado, siendo ésta la tropa movilizada y repartida por toda la geografía regional en auxilio de los resguardos de rentas: Regimiento de Infantería de Irlanda (205), Primer Regimiento de Infantería Ligera de Cataluña (31), Regimiento Provincial de Milicias de Plasencia (33), de Trujillo (49) y de Badajoz (25), Regimiento de Caballería de Montesa (140), Escuadrón de Voluntarios de Extremadura (72). En Andalucía ascendía a 87 efectivos del Regimiento de Infantería de la Corona, 55 de Infantería de Navarra, 15 de Infantería de Milán, 72 del Regimiento de Caballería Farnesio y 12 de los Destacamentos de la costa, además de los empleados en la comisiones militares «oficiales» y otras de dudosa legalidad, así como los destacamentos de contrabandistas arrepentidos utilizados en otros territorios para la persecución de sus antiguos compañeros de tropelías, como sucedía con los temidos «perrots» catalanes que actuaban con cobertura y protección del capitán general, conde del Asalto. En la isla de Mallorca sumaban 53 los soldados de infantería y 133 los de caballería. El total de estas provincias asciende, por tanto, a 982 militares, sin que se pueda determinar el cómputo en las restantes²⁹.

A los enumerados habría que añadir los cuerpos de milicias armadas que se relacionan a continuación y cuyos efectivos es de todo punto imposible determinar: Brigada de Carabineros Reales, Compañía de Infantería Fija de la Costa de Granada, Mossos d'Esquadra y Compañía Fija de Rosas (Cataluña), Compañía Suelta de Fusileros (Aragón), Compañías de milicia Honrada (Galicia), Escopeteros de Getares, Escopeteros Voluntarios de Andalucía, Migueletes o Miñones (Valencia), así como las diferentes partidas de

²⁷ J. Canga Argüelles, *Diccionario de Hacienda para el uso de los encargados de la suprema dirección de ella*, Imprenta española de M. Calero, Londres 1827, t. V, p. 85.

²⁸ AGS, GM, 4.248.

²⁹ AGS, GM, 4.252.

milicias urbanas y los cuerpos de vigilancia específicos de las Diputaciones forales (País Vasco).

El balance final sobre lo conseguido con las actuaciones de policía desplegadas por todo el territorio nacional contra la delincuencia ha de considerarse negativo, tanto en lo que respecta a los medios movilizados, como a la rapidez y facilidad con la que se incrementaba el problema, por lo que los responsables del ejército no se cansaron de repetir que las contundentes medidas desplegadas desde 1784 habían fracasado, a pesar del mucho empeño puesto en su aplicación por los comisionados y los más de quince mil efectivos que, según cálculo prudente, habían sido movilizados³⁰. Años más tarde, el 28 de diciembre de 1808, la Junta Central, ante la invasión de los ejércitos napoleónicos, publicaba el *Reglamento de Partidas y Cuadrillas*, lo que significaba el reconocimiento de la guerrilla como forma de combate, frente a las cuadrillas de «brigants» a las que los franceses no reconocían como soldados y contra las que cometían toda clase de atrocidades³¹. De dicha normativa, interesa destacar los apartados XXIX a XXXIII, que procuraron a los indiciados de contrabando una salida digna ofreciéndoles un indulto y su incorporación a las cuadrillas de guerrilleros. Así reza en su enunciado: «Atendiendo a que muchos sujetos de distinguido valor e intrepidez, por falta de un objeto en que desplegar dignamente los talentos militares con que los dotó la naturaleza, se han dedicado al contrabando con grave perjuicio de la Real Hacienda; a fin de proporcionarles la carrera gloriosa y utilísima al Estado que les presentan las circunstancias actuales, se les indultará para emplearlos en otra especie de partidas que se denominarán *Cuadrillas*, bajo las condiciones que se establecen en los cuatro artículos siguientes» (XXIX). Era una manera, transitoria, de combatir uno más de los problemas generados a finales del XVIII con la delincuencia, en general, y con el contrabando en particular; pero también, el reconocimiento explícito del fracaso de una normativa excepcional y específica que había querido erradicarlo por todos los medios y contando con los resortes del poder del Estado a su alcance, sin reparar en la necesidad de terminar primero con las causas de las políticas económicas y las desigualdades sociales que lo provocaban y alimentaban a diario.

³⁰ AHN, *Estado*, 3.200.

³¹ *Reglamento que el rey, Nuestro Señor, D. Fernando VII, y en su real nombre la Junta Central Suprema de Gobierno del Reino ha mandado expedir.*

Soledad Gómez Navarro

*El poder civil y el poder religioso ante lo extraordinario:
epidemias y agitaciones sociales en la Europa moderna**

Esta colaboración plantea la actuación del poder civil y del poder religioso ante dos situaciones extraordinarias de las sociedades del Antiguo Régimen por cuanto rompen su cotidianidad, su normalidad, lo que les es habitual, aunque ambas sean recurrentes, como son las epidemias, la mortalidad catastrófica por epidemias, y las agitaciones sociales en la Europa Moderna. Tres consideraciones previas centrarán adecuadamente el texto de esta elaboración, a saber:

1ª) Analizo ambas circunstancias porque ambas son extraordinarias y, con frecuencia, coincidentes temporalmente, pues las epidemias por hambrunas o enfermedades infecto-contagiosas suelen desembocar en agitaciones sociales, y, en conjunto, también suelen atraer la atención del poder religioso, centro de mi actual interés por la investigación de la Iglesia en la España Moderna. Y lo de «extraordinario», si bien reincidente, como decía, porque rompen la normalidad, la cotidianidad, aunque en el caso de las epidemias Vicente Pérez Moreda ya demostró que no son determinantes en la evolución demográfica¹.

2ª) Hablo de poder civil y no estatal, porque esta reflexión también repara en la acción del poder local y el territorial en y ante las situaciones extraordinarias o de emergencia que examina; y de poder religioso, y no eclesiástico, porque es aquél el concepto específico para referirse a la Iglesia cuando ejerce su acción, e incluye asimismo el aparato de sujeción y control – la Inquisición –, en tanto que «eclesiástico» es un concepto más

* Este trabajo ha sido realizado en el contexto del Proyecto de Investigación HAR2011-24529 (Plutarco XXI: *Biografías y Procesos desde las perspectivas interdisciplinares de la Historia, la Traductología y la Literatura, 1600-1800*), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (MICINN) con fondos PGE (presupuesto General del Estado), y dirigido por el profesor De Bernardo Ares. Que sea a la memoria de mi querido padre, que se fue definitivamente de este mundo terrenal mientras lo desarrollaba y preparaba.

¹ V. Pérez Moreda, *Las crisis de mortalidad en la España interior (siglos XVI-XIX)*, SVE, Madrid 1980, pp. 469-472.

amplio. Por lo demás, conviene analizarlos conjuntamente, por cuanto «altar y trono» constituyen la dimensión política del orden social bendecido por Dios para las sociedades preindustriales en los dos procesos que aquí se abordan – téngase en cuenta, por ejemplo, la consideración religiosa de las epidemias –, pero, sobre todo, para el de las agitaciones sociales, donde básicamente aquél se cuestionaba, y porque en ambos casos se repiten comportamientos seculares.

3ª) Epidemias o situaciones de mortalidad catastrófica por epidemias – no por hambrunas o guerras, aunque con frecuencia coincidieran y obviamente no solo de peste, aun cuando éstas fueran muy importantes – será el punto de mi exposición en que primero me fijaré porque tenemos ya conocimientos muy asentados al respecto, a los que se han sumado mis propias investigaciones *ad hoc*; y, en segundo lugar, las situaciones de agitaciones sociales, concepto genérico que engloba bien todo tipo de manifestaciones sociales violentas en mayor o menor medida, como alteraciones, algaradas, asonadas, levantamientos, motines, tumultos, turbamultas, revueltas, rebeliones, revoluciones..., esto es, ya no pongan o pongan en peligro el orden social establecido, especialmente en relación con la participación, favorable o desfavorable a las mismas, del clero, porque éste, como parte de la institución eclesiástica, es ahora el núcleo de mi interés investigador desde hace algún tiempo, por lo que, en el contexto de lo que ya sabemos al respecto, aprovecho esta oportunidad para dar cuenta del mismo como primicia.

Fuentes primarias y secundarias y obviamente las aportaciones de la literatura científica permiten el desarrollo de este texto y adelantar la conclusión general más clara, y que es el distinto grado de colaboración entre el poder civil y el poder religioso ante epidemias o agitaciones sociales, las dos partes de esta contribución, que abrochan unas consideraciones finales. Como ya he dicho, la elección de ambas situaciones excepcionales no solo se debe a su coincidencia frecuente y a que, por tanto, las epidemias, sobre todo cuando van asociadas a enfermedades provocadas por hambrunas, solían converger y desembocar en agitaciones sociales, sino también, y sobre todo, porque su análisis lo abordo desde mi interés investigador de los últimos años por la Iglesia de la España Moderna. En la primera parte, la dedicada a las epidemias, se examinan las tres áreas que corresponden al poder civil – prevención y control, red hospitalaria y cementerios –, y las tres que asumía el poder religioso – procesiones, rogativas y socorros. En la segunda parte, la correspondiente a las agitaciones sociales, qué es lo que hasta ahora sabemos al respecto y, especialmente, qué me interesa conocer más, por ser lo que en este foro quiero presentar y resaltar. Tanto en la primera como en la segunda parte, y previo a su correspondiente análisis, planteo las causas que motivan las epidemias y las agitaciones sociales de la Europa preindustrial.

1. *El poder civil y el poder religioso ante las epidemias*

Estructura urbanística medievalizante – y por tanto en gran medida caótica – en calles pequeñas, tortuosas y con frecuencia sin salida en forma de callejones, murallas antiguas y caserío deleznable, pobre e insalubre; hacinamiento frecuente, convivencia de personas y animales; deficiente infraestructura higiénico-sanitaria; escasa y mala alimentación, cuando no franca desnutrición, y la frecuente ocupación de las ciudades por la corte y la soldadesca, entre otros factores, son con frecuencia las motivaciones de las recurrentes fracturas de la demografía habitual en forma de epidemias en la demografía catastrófica. Si a ello se suma el miedo al contagio, miedo individual pero también miedo colectivo reflejado en la ocultación del contagio por los responsables de la salud pública, el envío de espías a otros lugares para investigar su estado, las huidas de los aún presumiblemente sanos, con lo que, si ya no lo están, en realidad se está extendiendo el contagio, o en la obligación impuesta a los galenos de atender a los enfermos, y a los párrocos de enterrar a los difuntos hacinados en las calles, el esquema está completo y las condiciones idóneas para la propagación del mal mejor aún². Cuando todo esto sucede, actúan el poder civil y el poder religioso, como decía³.

En las epidemias el poder civil se encarga de su prevención, profilaxis y control, disponibilidad de la red hospitalaria, y la creación de los cementerios específicos; el poder religioso, de rogativas, procesiones y socorros.

La prevención se fija como tareas la limpieza de calles, arroyos, muladares, aguas embalsadas y pozos negros, sistemas de evacuación de residuos, infraestructura sanitaria, limpieza de cañerías conductoras de agua potable, acondicionamiento de los enterramientos intramuros, e incluso, y ya en fase de prealerta por contagio con localidades vecinas, el uso de espías para inspeccionar el estado de salud de lugares cercanos. En general, puede afirmarse la escasa eficacia de todas aquellas medidas hasta aun tiempos muy recientes, pese al higienismo del siglo XVIII.

En la profilaxis o dimensión individual del problema, se actúa para romper la acción del aire corrompido, supuesto agente transmisor de la peste, purificando el aire con sustancias olorosas, cuidando la ropa personal, eliminando los animales caseros, el seguimiento de un adecuado régimen higiénico-dietético como, por ejemplo, no ingerir ciertas carnes como las de buey, cerdo o conejo, ni casi ningún pescado, usando amuletos de piedras preciosas, vigilando al primer enfermo rico y aislándolo si era pobre, como

² Sobre la presencia y efecto de aquel complejo y omnipresente sentimiento en las sociedades, sobre todo las preindustriales, todo un clásico ya al respecto: J. Delumeau, *El miedo en Occidente (Siglos XIV-XVIII)*. Una ciudad sitiada, Taurus, Madrid 1989.

³ Para las páginas que siguen: J. Ballesteros Rodríguez, *La peste en Córdoba*, Imprenta San Pablo, Córdoba 1982, pp. 65-187.

reflejo del mismo orden social que, como se ve, también está presente en la muerte por epidemias, encalando la sala mortuoria, o quemando las ropas del difunto.

En cuanto al control o profilaxis colectiva, tareas fundamentales del poder civil en caso de epidemias son vigilar puertas y portillos, colocar guardias y centinelas, registrar entradas y salidas de personas y animales, seguir de forma especial a los galenos de la ciudad, purificar el recinto amurallado, limitar las aglomeraciones, exigir a los pobladores que declaren a los enfermos que conocen y señalen las casas infectadas, o adoptar medidas especiales con las casas mortuorias como quemar las ropas del difunto por epidemia⁴. No obstante, por el miedo al contagio el orden público se redobla indudablemente, llegando a ser casi policial en el sentido etimológico del término, adoptándose el aislamiento férreo de la población – cuarentenas para los enfermos, y cordón sanitario en general para la población –, cierre total del comercio con el exterior, supervisión especial de la higiene pública, donde convergen expresamente poder civil y poder eclesiástico en las denominadas Diputaciones de Salud, ocupación de todos los detalles de la profilaxis ciudadana durante el contagio, e intenso cuidado en la anotación de las bajas que se produzcan⁵.

Todas estas determinaciones también a veces provocan pequeños tumultos entre poblaciones vecinas, como sucedió entre Málaga capital y su costa en relación a Valencia, por ejemplo, o entre la localidad cordobesa de Montilla y la cercana Aguilar de la Frontera, mostrándose así el entronque entre las dos situaciones extraordinarias que este texto analiza⁶. Todos estos esfuerzos e indudable celo no impiden, empero, que también a veces se produzca recriminación al poder local por parte del poder central, e incluso de los propios médicos. Y también aquí la picaresca o lo que denomino el «contrapoder», las reacciones y cultura popular, o, en ocasiones, las acciones de los poderosos: Fraude, contrabando, malicia; o favoritismo o excepción para con algunos personajes que hacen de la autoridad civil a veces responsable directa de la reactivación o penetración de algunos brotes epidémicos,

⁴ Archivo Municipal de Montilla (Córdoba; en lo sucesivo AMMO), Leg. 803 b, 1, 1677: *Auto y pregones para el Buen Gobierno de la guarda de peste*, s. f. (Agradecemos a su archivera, Inmaculada de Castro Peña la facilidad en la consulta).

⁵ AMMO, Leg. 893B, 2, 1681: *Autos en razón de la declaración de los médicos y cirujanos de esta ciudad para satisfacer a la ciudad de Córdoba de la sanidad de ésta por haberse dudado como lo refiere por sus cartas el señor corregidor de dicha ciudad*, s. f.

⁶ AMMO, 54 A, 1, Actas Junta, 1680, s. f. M. Reder Gadow, *Aviso de epidemia de peste*, in J.M. de Bernardo Ares, S. Gómez Navarro, M. Reder Gadow, P. Sanz Camañes, *Recuperar la Historia. Recuperar la Memoria. Edición crítica de textos para el aprendizaje de Historia Moderna*, Universidades de Córdoba, Castilla-La Mancha y Málaga, Córdoba 2007, p. 38. E. Garramiola Prieto, *Asalto al molino del Sotollón*, in «Boletín de Información Municipal», CLII, 1999, pp. 35-36.

como sucedió en el cordobés de 1682, donde se detectó una postura más radical del poder religioso, cuya autoridad moral se alzó por encima del civil, o que favoreció a la parte más elitista de la ciudad frente a la más populosa y necesitada⁷.

Inherentes a toda esa prevención y control son el coste del mantenimiento de enfermos y lazaretos, la vigilancia especial hacia mendigos y forasteros, la recogida de limosnas, el aflojamiento de la presión fiscal, la organización de las ayudas externas, públicas – otras ciudades –, y privadas, como Teodomiro Ramírez de Arellano expone en la epidemia cordobesa de 1649-1650, cuando los distintos barrios de la ciudad, en especial los más populares y populosos de su parte baja o Axerquía, que a la vez fueron los más afectados por aquella, como suele suceder en las zonas más pobladas y hacinadas, se volcaron en admirable solidaridad con los más desfavorecidos por el mal de aquellos años, aportando gran cantidad de tributos en especie, o asumiendo el coste de la terminación de la epidemia o la «declaración de salud», con luminarias y las tan popularmente españolas corridas y fiestas de toros⁸.

Área asimismo importante del poder civil es la dedicada al cuidado y mantenimiento de lazaretos u hospitales especiales *ad hoc*, auxiliados a veces por los hospitales habituales que ayudan con la apertura de «carneros» o sepulturas grandes fuera de la ciudad para enterrar a las víctimas, o la colaboración de otras «instituciones» similares como casas, ermitas, nosocomios, etc.; la purificación de los hospitales usados durante el contagio, y por supuesto la observancia obligatoria de cuarentena por parte de personal sanitario y sacerdotes que hayan asistido a los enfermos⁹.

Por último, la tercera ocupación del poder civil en el caso de las epidemias es la relativa a la creación de espacios funerarios específicos nuevos, como ya avancé, y la prevención social general de la enfermedad infectocontagiosa. En el primer aspecto está la institución de los cementerios extramuros, básicamente creados para evitar el hacinamiento de los cadáveres por el abandono del entierro habitual en sagrado en épocas epidémicas – téngase en cuenta que se consideraba el olor como vía de contagio por ser aquél excesivo y, sobre todo, por la concurrencia de las personas en las parroquias –, como recogía el instrumento jurídico de su creación, la Real Cédula del 3 de abril de 1787 para la construcción de los cementerios extramuros, siguiendo el

⁷ J. Ballesteros Rodríguez, *op. cit.*, p. 69.

⁸ T. Ramírez de Arellano y Gutiérrez, *Paseos por Córdoba, ó sean Apuntes para su Historia*, Librería Luque, Córdoba 1985, pp. 46-47, 58, 85, 222, 231, 259, 263, 312-313, 365, 479, 487, 537.

⁹ AMMO, 54 A, 1, Actas Junta Sanidad, 1680; Leg. 54 A, 2, Actas Junta Sanidad, 1800, s. f.; Leg. 893 B, 3, 1681: *Auto y diligencias hechas en razón de la quema y extinción de la ropa de los enfermos que murieron de tabardillos perniciosos para la mayor precaución de los vecinos de esta ciudad y que no se extendiesen a más, en conformidad de las declaraciones de los doctores Juan Bernabé y don Francisco Solano*, s. f.

edicto francés de once años antes¹⁰; y, en el segundo, la vacuna contra la viruela, que tanto se encargaron de difundir entre sus vasallos los últimos Borbones del Antiguo Régimen.

Por su parte, el poder religioso actúa con procesiones, rogativas y socorros, lo cual es lógico para los dos primeros recursos, teniendo en cuenta la habitual justificación teológica de la enfermedad en el pecado, el mal, o la convivencia con la herejía o los infieles. De ahí que con bastante frecuencia se esgrimiera que la mejor profilaxis contra la peste era «evitar los pecados y estar a bien con Dios», según expresaba en 1651 el médico cordobés Alonso de Burgos¹¹, y que incluso la misma palabra «mal» tenga dualidad semántica, al significar a la vez la negación del bien y la realidad de la enfermedad – por lo mismo, también la misericordia de la divina providencia deja libre del mal contagioso. Se imponía, por tanto, la celebración de manifestaciones masivas de religiosidad popular para el desagravio de la divinidad y el bienestar espiritual de los fieles.

Las procesiones para «apacar la ira divina», o «en acción de gracias por haber cesado el contagio», o ante el miedo, individual o colectivo, al contagio, eran en épocas de epidemias prácticamente diarias, a fin de impetrar salud, para «el consuelo de los vecinos» o para amortiguar sus efectos, porque a veces concurren con situaciones de hambrunas o guerras, como decía, y de ahí la combinación presentada de los dos grandes procesos que analiza este texto¹².

Las rogativas desarrolladas en muy diversas formas – triduos, quinarios, septenarios, octavarios, novenarios («*Te Deums*» al fin del mal) –, asimismo casi a diario durante los brotes epidémicos, e incluso a veces acompañadas de formación de hermandades y cofradías singularmente protectoras contra las epidemias, en especial la peste, como la de san Sebastián, de colocación de imágenes de especial fervor local, o de creación de nuevas imágenes. Ahora bien, procesiones y rogativas públicas – e incluso conjuntamente, procesiones y rogativas públicas, nueve días de rogativas y tres de procesión general con las reliquias de algún santo patrón, con misas solemnes y demás funciones acostumbradas, y manifestación del Santísimo, «a cuyos ruegos sea servido Dios nuestro Señor... suspender el brazo de su ira que descar-

¹⁰ S. Gómez Navarro, *La construcción de cementerios extramuros en la España Moderna: entre la necesidad y la realidad*, in *El mundo urbano en el siglo de la Ilustración*, O. Rey Castelao y R. J. López (a cura di), Xunta de Galicia, Santiago de Compostela 2009, pp. 163-175. Para el sistema hospitalario y terapéutico en general de la España del Antiguo Régimen V. Pérez Moreda, *op. cit.*, pp. 469-472, y en particular de la Córdoba Moderna A. Fernández Dueñas, E. Doblaré Castellano, A. García del Moral, *Médicos y sanitarios en Córdoba durante el siglo XVII*, Universidad de Córdoba, Córdoba 1985, pp. 9 y ss.

¹¹ J. Ballesteros Rodríguez, *op. cit.*, p. 71.

¹² AMMO, Leg. 893B, 2, s. f.

gaba sobre esta ciudad»¹³ –, siempre son para administrar el miedo, de lo que también se encarga la autoridad religiosa con la obligación de que los sacerdotes asistan a los moribundos, pero revelaban su ineficacia curativa corporal porque procesiones y rogativas solo servían para expandir el contagio por acumulación de personas, por lo que a veces se prohibieron tales manifestaciones de la religiosidad popular, y también elitista, al presidirlas con frecuencia los mismos prelados, quienes también a veces levantaban la prohibición de comer carne en la cuaresma «por lo nocivo que puede resultar el comer pescado». Igualmente también era frecuente abandonar la obligada anotación en los libros de difuntos por «el mal contagioso», como he comprobado personalmente¹⁴.

Y los socorros, en forma de generosas limosnas de órdenes religiosas y prelados – éstos, en genuina aplicación de su función –, del clero secular, de los particulares animados por el ejemplo de los anteriores; en forma de donaciones privadas para fundar o mantener centros hospitalarios, ayudas al mismo poder civil, entrega ejemplar a la recogida y cuidado de enfermos del «mal contagioso», y colaboración entre médicos y teólogos para analizar epidemias pasadas, y entre prelados y autoridad civil en el control durante la epidemia propiamente dicha, terminando también con *Te Deums* cuando cesa definitivamente el contagio.

Y también en esta circunstancia extraordinaria la transgresión, que también opera en aquélla. Brujería, miedo y pecado en relación con la enfermedad, haciendo presente la medicina milagrera, la superstición, la generalizada confianza en los remedios naturales, en la magia y la brujería, el empleo de infinitos tipos de amuletos «que protegen contra la peste». Todo ello por la gran extensión de la credulidad popular permitida o nociva – por intromisión de lo demoníaco – y el escaso desarrollo de la medicina como disciplina científica, como también conoce y trata de atajar la autoridad civil¹⁵.

2. *El poder civil y el poder religioso ante las agitaciones sociales*

Dos son los puntos fundamentales que desarrollo en esta segunda parte, centrada en las agitaciones sociales de la Europa Moderna, como ya indiqué: lo que ya sabemos al respecto, y, especialmente, lo que pretendemos investigar.

¹³ AMMO, Actas capitulares del 20 de septiembre de 1800, f 118. J. Delumeau, *op. cit.*, pp. 619, 623, 634-635.

¹⁴ Libros de difuntos de la parroquial cordobesa de santa Marina en la epidemia de 1680-1683, entre otros casos.

¹⁵ J. Ballesteros Rodríguez, *op. cit.*, pp. 70-73.

Para el primer punto, cuestiones básicas son la identificación, la arquitectura interna y la participación del clero en toda la posible gama de agitaciones sociales de la Europa Moderna¹⁶.

Así, y en cuanto a la identificación, algunas de las posibles agitaciones sociales en que me he fijado por presentar con frecuencia participación de clérigos entre sus filas, y a veces notorios, son, en un rápido repaso del Quinientos al Ochocientos, las revueltas de la Selva Negra, las Comunidades castellanas y las Germanías valencianas, la Revuelta catalana, las Alteraciones andaluzas, la Guerra de Sucesión a la corona española, el motín de Esquilache, la Revolución Francesa, la Guerra de la Independencia frente a los franceses, o la Independencia hispanoamericana, en estos dos últimos casos con populares presbíteros entre sus filas como el cura Merino, o los mejicanos Hidalgo y Costilla, y Morelos y Pavón, y en la catalana cómo olvidar a Pau Claris, el alma del levantamiento contra Felipe IV.

Por su parte, la arquitectura interna de todas esas agitaciones sociales más sobresalientes se fija en su tiempo de estallido, el espacio en que se desarrollan, sus motivaciones, sus participantes o protagonistas, sus acciones y desarrollo y, por supuesto, sus consecuencias, donde siguiendo el conocido esquema teórico de preconditionantes y precipitantes¹⁷, patentizo la diferencia entre no revoluciones – ya sean alteraciones, algaradas, asonadas, tumultos, turbamultas, rebeliones o revueltas –, y revoluciones, según mantengan el orden social y político vigente, las primeras, o lo transformen radical y totalmente, las segundas.

Según, pues, todos esos indicativos, constantes respectivos de todas las agitaciones sociales son, en cuanto a su tiempo de ejecución, la primavera y el verano. En su espacio de acción, el campo y la ciudad, pero yendo del campo a la ciudad y terminando en ésta para ser acciones y movimientos triunfantes. En sus motivaciones, casi siempre las económicas – pésimas cosechas, falta de trigo, devaluación de la moneda, encarecimiento de productos de primera necesidad, descenso de salarios –, pero también las sociales – privilegios de los poderosos, estraperlo –, por supuesto las políticas – corrupción (fraude, cohecho, connivencia), gobernantes foráneos –, y casi siempre una conjunción concurrente de los tres factores. En sus participantes o protagonistas, bien presencia de los campesinos como masa amorfa; de asalariados, de pequeños propietarios, de pobres, en suma, que pueden tener o no cabeci-

¹⁶ Muy útiles como enmarque general: J.H. Elliott *et alii*, *Revoluciones y rebeliones de la Europa Moderna (Cinco estudios sobre sus preconditiones y precipitantes)*, Alianza Editorial, Madrid 1989; y J. Valdeón Baroque *et alii*, *Revueltas y revoluciones en la Historia*, Universidad de Salamanca, Salamanca 1990.

¹⁷ Según el conocido esquema de Pérez Zagorín (*Philosophy, science, and religion in England 1640-1700*, University Press, Cambridge 2008) y también en J.H. Elliott *et alii*, *op. cit.*, pp. 11-28.

llas; bien de una diputación de cincuenta hombres «propietarios», en lo que quizás pueda entreverse la iniciativa de una incipiente burguesía agraria, o ya burgueses en la plena consistencia de su denominación en el conocido alegato, por ejemplo, de Sièyes en vísperas de la revolución francesa¹⁸.

En sus acciones, la presencia de la desobediencia a los poderosos, incluyendo ataques a eclesiásticos, el nomadismo del movimiento o la itinerancia, la violencia física en las típicas reacciones de los «rebeldes primitivos»¹⁹, en definitiva, el sentimiento frente a la razón, el tomarse la justicia por su mano frente al desamparo del poder político; comunicar al rey la situación del «mal gobierno»; o la redacción de una argumentación clara, expresa y explícita del fin deseado, que no es otro que la decidida radical transformación del Antiguo Régimen. En su desarrollo, presencia del tumulto, caracterizado por el aumento progresivo de los intervinientes y la rebelión contra el sistema jurídico de la propiedad; del motín, definido por los ataques a los «poderosos», la inversión en la titularidad de quién organiza el orden, la policía y la seguridad en la ciudad, que será el clero, y búsqueda de un noble para terminar; de la simple información al rey ante los desmanes observados, o de la redacción de un opúsculo, con cambio radical del orden social y político – la revolución.

En sus consecuencias, finalmente, permanencia del orden social y político o su transformación sustancial, ya se trate de no revoluciones o revoluciones, respectivamente, esto es, ya se trate de sustituir unos precipitantes por otros, por lo demás constantemente repetidos y manifestados ante unas inexistentes modificaciones en la estructura de la propiedad, pero nada más – las no revoluciones –, o de transformación radical de precipitantes y preconditionantes, las revoluciones.

Por último, y en este punto de lo que sabemos académica o científicamente sobre agitaciones sociales, en éstas es clara la intervención y presencia del poder religioso, esto es, del estamento eclesiástico, el clero, ya sea regular y/o secular, y ya se trate de su cúspide y/o de su base. Puede actuar en la disuasión o en la colaboración, por lo que puede haber clérigos contestatarios, incitadores, partícipes, disuasorios, mediadores, amortiguadores, solucionadores, opuestos y contrarios, pero lo que está claro es que participaron y, además, que no hay unanimidad entre el mismo clero, lo cual complica aún más el fenómeno, como han mostrado, entre otros, Delumeau y Domínguez Ortiz. Para el primero, todos los casos que cita del Quinientos al Setecientos, desde la Provenza a Burdeos, desde la Europa católica a la protestante²⁰. Para el

¹⁸ *¿Qué es el estado llano?; precedido del Ensayo sobre los privilegios*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1988.

¹⁹ E.J. Hobsbawm, *Rebeldes primitivos. Estudio sobre las formas arcaicas de los movimientos sociales en los siglos XIX y XX*, Ariel, Barcelona 1974.

²⁰ J. Delumeau, *op. cit.*, pp. 287-296, guías en las líneas que siguen.

segundo, y en relación a las alteraciones andaluzas de 1647 a 1652 donde también se constatan posturas diferentes entre el mismo clero, la tibieza o poca definición al respecto del arzobispo de Granada José Argáiz, la actitud claramente favorable al pueblo del obispo cordobés dominico fray Pedro de Tapia, o la también nítidamente contraria del arzobispo de Sevilla e igualmente dominico fray Domingo de Pimentel²¹.

En efecto, en la Europa Moderna, tanto en el campo como en la ciudad y junto a los cabecillas que pueden arrastrar a la muchedumbre, siempre aparecen otros «cuya importancia tal vez no se ha subrayado suficientemente»²²: Los hombres de Iglesia en contacto con el pueblo; porque éstos predicán, son sus verdaderos guías, porque son los que en la Europa del Antiguo Régimen tienen a la muchedumbre en un puño al hablarles en nombre de Dios, haciéndola, a la par, estremecerse y esperar, llorar y cantar, obedecer y rebelarse. Decir que los curas y los predicadores católicos, de un lado, y los pastores reformados, del otro, jugaron un papel de primera magnitud en las guerras de religión del Quinientos parece una trivialidad. Sin embargo, la historiografía ha puesto de relieve especialmente la acción de los gobiernos y de los poderosos, sin caer suficientemente en la cuenta de que Catalina de Médicis, Coligny o Guillermo el Taciturno siguieron, más que dirigieron, los acontecimientos. Los que lanzaron unos contra otros a los cristianos, en particular en las ciudades, fueron oscuros oradores fanáticos, militantes que trabajaban en el centro de la masa humana porque disponían de una cátedra y porque, en el plano local, organizaban con evidentes intenciones agresivas cantos públicos de salmos o procesiones armadas. Por eso a propósito de las alteraciones de Provenza en el siglo XVI se ha dicho que «no hay ninguna sedición... en la que no se ve a frailes franciscanos, capuchinos, carmelitas, dominicos, lanzar las propuestas más atroces y dar los primeros golpes en las matanzas». Abundan los hechos que corroboran esta afirmación.

Así, en 1560 en Rouen unos curas seguidos de sus feligreses desfilan por las calles para la procesión del *Corpus*. Los reformados que están en las ventanas se niegan a rendir honor al Santísimo Sacramento. La multitud católica invade y saquea sus casas. En Toulouse, en marzo de 1562, un canónigo predica arduosamente la cuaresma, atacando alternativamente a los protestantes y a los magistrados sospechosos y anunciando los próximos efectos de la cólera divina. En Orange, nueve años después, los sermones incendiarios de los frailes mendicantes provocaron once días de matanza de los hugonotes. En Orleans, ante la noticia de la noche parisina de san Bartolomé, la multitud católica se amotina por obra de «un cierto predicador del rey llamado Sorbin, ignorante y turbulento entre todos

²¹ A. Domínguez Ortiz, *Alteraciones andaluzas*, Junta de Andalucía - Consejería de Educación y Ciencia, Sevilla 1999, pp. 197-220, sobre todo pp. 205-211, sostén asimismo de mi reflexión.

²² J. Delumeau, *op. cit.*, p. 287.

los doctores de la Iglesia romana»²³. En Burdeos el jesuita Auger en su sermón de 1572 se asombra de que la ciudad no haya seguido aún el ejemplo de la capital, acusa al gobernador de pusilanimidad, le reprocha su inmoralidad al yacer con una prostituta y anuncia la llegada del ángel exterminador, por lo que se produjo lo esperado: su sermón prendió la mecha de la pólvora, empezando la carnicería unos días más tarde – y, de nuevo, católicos contra protestantes. Obviamente tampoco los pastores reformados se quedaban atrás, y su responsabilidad en las «furias iconoclastas» y la ejecución de los «idólatras» fue capital. Por eso ciertamente en Rouen y en Gien, en 1562, se perpetraron destrucciones de imágenes a consecuencia de los sermones en los que se había leído el Deuteronomio, o en Lyon, en el mismo año, cuando un pastor, espada en mano, participó en el saqueo de la catedral de san Juan, siendo reseñable que esta relación entre sermones e iconoclastia nunca pasó desapercibida para los católicos.

Por otra parte, si observamos el clero secular, tampoco resulta sorprendente que los curas jugasen un papel determinante en los movimientos milenaristas que basaban en las Sagradas Escrituras su proyecto de revolución social. Fueron muy numerosos en Tabor en 1420 y ya sabemos que Müntzer había sido monje agustino antes de poner en pie la Liga de los elegidos.

Y si miramos algo más atrás, lo que también es muy conveniente en el punto que analizo, es reseñable el hecho de que la «sublevación de los trabajadores» ingleses en el último tercio del siglo XIV, pese a varias reivindicaciones igualitaristas y comunizantes, tenía en su punto de mira objetivos concretos e inmediatos que no eran forzosamente utópicos, como la abolición de la esclavitud o el reparto de los bienes de la Iglesia entre las parroquias, entre otros, siendo uno de los jefes de la revuelta un predicador errante, John Ball, que había tomado la costumbre de arengar a los campesinos los domingos después de la misa, haciendo que el pueblo se reuniese a su alrededor. Y los mismos estudios sobre los pies desnudos y los croquants o campesinos revelan la presencia frecuente de los curas, sobre todo de los párrocos rurales, en las revueltas que surcaron la Francia del Seiscientos. Y también son curas los que dirigen las revueltas anti-fiscales del valle de Arán en 1643, de la Soule, en 1661, del Lavedan, en 1665 y treinta años después. También son curas los que capitanean el movimiento de los campesinos bretones irritados en la región de Carhaix y Gourin en 1675, y otra vez en los incidentes de Poitou, cinco años más tarde, como indica su intendente cuando expresa que no se puede «comprender cuánto mal hacen los curas en este departamento»²⁴, porque predicán contra las tallas y los impuestos, esconden los muebles de sus feligreses antes de los embargos e incitan a la resistencia. Integrados en la comunidad parroquial, estos curas son naturalmente sus portavoces y sus jefes en periodo de efervescencia. Por eso su actitud difiere,

²³ J. Delumeau, *op. cit.*, p. 288, para ambas citas textuales.

²⁴ *Ivi*, p. 292.

por lo menos antes del XVIII, de la de los misioneros del interior, quienes, como Eudes, Saunoir o Grignon de Monfort, truenan contra los ricos, pero durante las revueltas juegan el papel de conciliadores, y además, como mensajeros que son de la jerarquía, recomiendan el orden, el aguante y la sumisión, y por eso tampoco existe unanimidad entre el mismo clero.

Desde los trabajos de Mousnier se conoce el papel de los gentilhombres en las revueltas del Seiscientos, pero convendría también insistir en el de los curas de las parroquias y, por supuesto, en la continuidad de una historia amplia y transversal de las mentalidades que trascienda los cortes cronológicos e ideológicos, estudiar sistemáticamente el lugar que ocuparon en los acontecimientos revolucionarios de 1789-1799, como ya se indicó más arriba, los antiguos sacerdotes y los edificios de culto, incluso los provisionalmente secularizados; e incluso puede llevarse esta indagación hasta América para conocer los vínculos entre rebeldes y hombres de Iglesia, en los ya citados casos de los curas Hidalgo o Morelos, por ejemplo.

Y lo mismo podría decirse de la Andalucía del Antiguo Régimen, si fijamos la mirada en sus alteraciones de mediados del Seiscientos

La actitud de los eclesiásticos también fue indecisa, aunque es fácil discernir un sentimiento bastante generalizado de simpatía hacia las demandas populares, no sorprendente, si tenemos en cuenta que por sus orígenes familiares, en gran parte muy modestos, por ser un estamento abierto, no cerrado como el nobiliario, y por su íntimo contacto con todos los grupos sociales, los clérigos estaban en condiciones de juzgar la situación con cierta imparcialidad. Por otra parte, las malas circunstancias económicas y las crecientes exigencias del fisco de aquella época habían producido también en ellos un espíritu, si no de rebeldía, por lo menos de disgusto, y las frecuentes disputas jurisdiccionales alimentaban una rivalidad entre el poder temporal y el espiritual hecha de pequeños incidentes en los que las simpatías populares estaban casi siempre de parte del obispo que excomulgaba al corregidor o a los oidores de la Audiencia. El derecho de asilo de que gozaban las iglesias, aunque se prestaba a muchos abusos, era una institución popular, como correctivo de una justicia demasiado dura y parcial y, por otra parte, aun prescindiendo de factores espirituales, era lógico que las jerarquías eclesiásticas, que tenían escaso poder coactivo y no escatimaban limosnas, como ya sabemos, fueran más populares que las autoridades seculares, encarnadas por lo común en el juez, el sargenteo reclutador y el recaudador de impuestos.

Los eclesiásticos españoles se hallaron mezclados en todos los movimientos de protesta, desde las Comunidades castellanas, que fueron preparadas por prédicas subversivas²⁵, hasta el motín de Esquilache, que dio motivo o

²⁵ J. Pérez, *Moines irondeurs et sermons subversifs en Castille pendant le premier séjour de Charles-Quint en Espagne*, in «Bulletin Hispanique», LXVII, 1965, pp. 5-24.

pretexto para la expulsión de los jesuitas²⁶, pasando por la ya citada sublevación catalana de 1640 en la que la intervención de clérigos y religiosos fue de gran intensidad²⁷. En el caso concreto de las alteraciones andaluzas de mediados del Seiscientos la variedad de actitudes del clero andaluz ante aquellos sucesos se manifestó aun en los prelados; uno de ellos simpatizó claramente con los revoltosos, otro fue adverso y un tercero se mostró poco claro o definido. Este fue José Argai, el arzobispo de Granada entre 1646 y 1667. Era castellano viejo y colegial de san Bartolomé de Salamanca, lo que significa que formaba parte de la oligarquía que controlaba las mitras y magistraturas; procedía del clero secular y solo se hizo notar por su rigorismo en materia de disciplina eclesiástica, por lo que su nombre sonó muy poco en los conflictos de 1648 a 1652 que dividieron a la ciudad granadina.

En cambio, la actitud del dominico fray Pedro de Tapia, obispo de Córdoba, fue muy nítida. Es posible que en el tumulto sonaran voces contra él por haber vendido trigo más caro que la tasa, pero la explicación que dio parece plausible: Vender trigo a dieciocho reales cuando se estaba pagando a ochenta y cien solo beneficiaría a intermediarios y revendedores. Mas es innegable que desde el primer momento estuvo al lado del pueblo, tratando de contener sus desmanes, aunque también acusando asimismo la dureza de los caballeros y la ineptitud del cabildo municipal. Acompañó a los amotinados en su búsqueda de trigo, repartió todo el que tenía en su poder e hizo gestiones para traer de fuera partidas que aliviasen o mejorasen el abasto, y sus cartas al presidente de Castilla no dejan dudas al respecto sobre cuáles eran sus convicciones y simpatías. Y en junio de 1652, apaciguados ya los alborotos, insistía en que la causa de la carestía del trigo en Córdoba eran el gobierno y la avaricia de los poderosos que lo estancan y acaparan, fundando con sus ganancias mayorazgos y «recogiendo la plata y oro del Reino», pudiéndose haber provisto de pan a todo el obispado «si hubiera habido gobierno y piedad»²⁸; aunque no es descartable el que en su actitud influyera, además de su compasión por los pobres, su enemistad con las autoridades. Era hombre de carácter rígido y obstinado, que le causó después, ya siendo arzobispo de Sevilla, ruidosos choques con los ministros reales por el pago de impuestos a los clérigos.

En el extremo opuesto está el arzobispo de Sevilla y asimismo dominico fray Domingo de Pimentel. Al estallar los sucesos de 1652 acababa de ser nombrado cardenal y se aprestaba a dejar la sede hispalense y retornar a Roma, por lo que es posible que el ambiente cortesano en que había vivido,

²⁶ A. Domínguez Ortiz, *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, Ariel, Barcelona 1981, pp. 307-320.

²⁷ A. Domínguez Ortiz, *La sociedad española en el siglo XVII, II: El estamento eclesiástico*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, Granada 1992, p. 174.

²⁸ A. Domínguez Ortiz, *Alteraciones*, cit., p. 208.

junto a la sangre de los condes de Benavente que corría por sus venas, le hiciera menos comprensivo hacia las motivaciones de aquel movimiento, e incluso que influyera en su natural altivo el trato algo desconsiderado a que se vio sometido al inicio de los alborotos – al parecer algunos amotinados le faltaron al respeto, obligándole a marchar con ellos durante horas de un lado a otro de la ciudad buscando trigo y, cuando volvió al palacio arzobispal, llevaba desgarradas sus vestiduras –, pero el hecho es que el tono de sus comunicaciones revela un espíritu de venganza muy poco evangélico, protestando de las dilaciones que hubo en la entrada de las fuerzas de orden en el popular y conflictivo barrio hispalense de Triana, o deseando que se hiciese la entrada antes para que los amotinados no quedasen sin castigo. Por eso tampoco extraña que tratara con dureza a los clérigos que en Sevilla hicieron causa común con los revoltosos.

En otras ciudades también aparecen algunos clérigos mezclados en los tumultos; así, en los de Córdoba se menciona a «un mal clérigo vecino de esta ciudad que se llama Amador de Grecia, que es el que tiene esto en el más miserable estado»²⁹; o en Jaén fue preso un clérigo por haber animado al pueblo a quitar un hombre de la horca. Otros, por el contrario, secundaron las medidas represivas; así actuó en la localidad cordobesa de Bujalance fray Blas de Castro; en Granada y otros lugares dieron aviso a las autoridades de las conjuraciones que se tramaban. Sin embargo, la actitud más frecuente en el clero no fue ni de abierta colaboración ni de franca rebeldía. Como ya era costumbre cuando surgía la amenaza de una alteración del orden público, se interponían predicando la armonía y la paz y hacían esfuerzos por evitar que se cometiesen actos de violencia. En los casos más graves sacaban una custodia con el Santísimo para infundir mayor respeto a la muchedumbre, siendo así como actuaron en casi todas las poblaciones donde ocurrieron desórdenes; y explicándose precisamente así la irritación de los medios oficiales hacia los clérigos contestatarios, porque solían confiar en ellos para mantener al pueblo en paz y obediencia.

No obstante, las profundas diferencias de origen, estado y mentalidad dentro del estamento eclesiástico hacen imposible juzgar en bloque su actitud y preferencias en relación a las agitaciones sociales, siendo esta la observación más clara al respecto, como ya avancé líneas arriba, siendo en aquellas más frecuentes las fracturas entre poder civil y poder eclesiástico – y aun en el seno de éste mismo, como acabamos de ver –, que ante las epidemias, cuando ambos poderes suelen trabajar al unísono, salvo muy contadas excepciones, como asimismo ya se ha expresado. En conjunto el clero actuó en las agitaciones sociales como un elemento moderador que amortiguó la violencia del conflicto, que se usaran los templos para acogerse a sagrado

²⁹ *Ivi*, p. 209.

está muy de acuerdo con la tradición de considerarlos asilos inviolables, defendidos por las leyes y el sentir general, y tampoco ha de sorprender que cuando el pueblo sevillano forzó las cárceles y liberó a los presos, respetara las mazmorras de la Inquisición.

El segundo y último punto de la parte dedicada a las agitaciones sociales está dedicado a lo que pretendo investigar, y de lo que este texto da primicia.

Teniendo en cuenta la extracción social del clero, elemento que diferencia bastante nítidamente a este estamento privilegiado del nobiliario, y que podría acercarlo al pueblo, como ya se ha indicado, me interesa claramente indagar más el poder religioso, clero regular y clero secular, y tanto cúspide como base, en sus probables o potenciales conexiones con los insurrectos, aun el mismo clero como sujeto y generador de conflicto³⁰, y, sobre todo, su posible papel, claramente a favor, claramente en contra, o en neutralidad, de las agitaciones sociales de la época Moderna – aunque sea a través del caso de Córdoba y el reino de Córdoba –, incluidos los conflictos bélicos, en especial, aquellos tomados como guerras de cruzada³¹, o que dirimen el tránsito y cambio de épocas – guerra de Independencia o de emancipación americana, por ejemplo –, por lo que importa a la formación de conciencia crítica y opinión. Sirven para ello huellas tan útiles como visitas parroquiales, misiones populares, confesionario, cartas pastorales, sermones – al respecto, verbigracia, muy conocidas son las soflamas del famoso beato dominico fray Francisco de Posadas con sus *Ladridos evangélicos* en la cuaresma de 1696 al cabildo secular cordobés³² –, cartas pastorales y sermones – para comprobar la asunción y aplicación de las consignas episcopales en la práctica real del sacerdocio –, actas municipales y actas judiciales.

Para terminar, un par de consideraciones finales.

Primera, se constata la frecuente repetición de elementos, esquemas y comportamientos en los dos fenómenos presentados, epidemias y agitaciones sociales, a lo largo de la época Moderna, en la Europa de la época Moderna, e incluso hasta la contemporaneidad; y que, en cuanto a las agitaciones sociales, solo las revoluciones suponen transformación radical del orden social y político vigente por el interés generalmente sólido de las fuerzas poderosas de mantener el que les beneficia y privilegia.

³⁰ En la línea del muy interesante trabajo de S. Daza Palacios, M.R. Prieto Corbalán, *Lucifer con hábito y sotana. Clérigos homicidas en España y América (1556-1834)*, Espuela de Plata, Sevilla 2013.

³¹ D. González Cruz, *Guerra de religión entre príncipes católicos. El discurso del cambio dinástico en España y América (1700-1714)*, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid 2002.

³² Madrid 1734; un análisis de esta obra en A. Domínguez Ortiz, *Discurso de investidura de Dr. Honoris Causa*, Universidad de Córdoba, Servicio de Publicaciones, Córdoba 1980, pp. 16-17.

Y segunda – y última –: como ya adelanté, se observa un balance de distinto signo según el fenómeno de que se trate, ya sean epidemias o agitaciones sociales. Y así se detecta colaboración siempre o prácticamente siempre al unísono entre el poder civil y el poder religioso en las epidemias – no en vano las ya citadas Diputaciones de Salud estaban integradas por el obispo, el corregidor, un consejero real, el presidente del tribunal de la Inquisición, dos prebendados de la catedral, dos caballeros «veinticuatro» y el alguacil mayor del Santo Oficio, aunque ningún médico³³, y también representantes de ambos poderes colaboraban de consuno en las patrullas de cordón sanitario³⁴ –, pero no siempre se produce colaboración entre ambos poderes en las agitaciones sociales, ni mucho menos aún entre el mismo clero, según ya se ha mostrado, por su misma división interna, lo cual es más significativo aún si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones las epidemias suelen desembocar en agitaciones sociales y, por tanto, que coinciden ambos fenómenos históricos.

³³ J. Ballesteros Rodríguez, *op. cit.*, p. 163.

³⁴ AMMO, 54 A, 2, Actas Junta Sanidad, 1800, s. f.; Actas Capitulares 1801, s. f.; y, sobre todo, Leg. 893 B, 13, *Cordón sanitario por el cólera en Puente Don Gonzalo y otros pueblos de la provincia*, 1834, s. f.

Francesco Di Donato

*Stati d'eccezione e giurisdizione politica.
Dal colpo di Stato Maupeou alla Rivoluzione francese*

1. *Lo status quo: l'assolutismo della toga*

Il racconto inizia in una tempestosa notte d'inverno. Il clima era rigido, ma calmo. La tempesta fu tutta politica. Nel buio notturno, tra il 20 e il 21 gennaio 1771, su ordine del cancelliere e guardasigilli di Francia, René-Nicolas-Charles-Augustin de Maupeou, i magistrati del Parlamento di Parigi, i *robins*, furono sorpresi nel sonno, nelle loro dimore, dai reali moschettieri¹. Il provvedimento del governo che essi notificavano era drastico: i parlamenti erano soppressi, i magistrati esiliati, lo Stato restituiva ai giudici-proprietari il corrispettivo del valore dell'ufficio da loro ricoperto, la venalità degli uffici era abolita e gli *officiers de justice* da allora in poi sarebbero stati reclutati in base «solo al loro talento e alla loro virtù» e non mercé l'acquisto della carica².

¹ Sulla vicenda resta ancora valido e utile (anche se molto filo-parlamentare) il classico studio di J. Flammermont, *Le Chancelier Maupeou et les Parlements*, Picard, Paris 1883. Cfr. J. de Maupeou, *Le Chancelier Maupeou*, Champrosay, Paris 1942, specialmente (sulla *réforme*) pp. 100-105; D. Echeverria, *The Maupeou Revolution. France 1770-1774*, Louisiana State Univ. Press, Baton Rouge-London 1985. Più di recente, si veda J.L. Chartier, *Justice, une réforme manquée 1771-1774*, Fayard, Paris 2009: piacevole da leggere e ben informato anche se non pienamente inquadrabile nel genere della storiografia scientifica.

² In realtà questi provvedimenti, che apparvero a tutti rivoluzionari, erano stati l'ultimo atto di un lungo scontro politico durato molti anni. Dopo i passaggi cruciali dell'attentato di Damiens al re (5 gennaio 1757: cfr. D.K. Van Kley, *The Damiens Affair and the Unraveling of the Ancien Régime, 1750-1770*, Princeton Univ. Press, Princeton 1984) e della famosa «séance royale de la flagellation» (3 marzo 1766) il clima si era nuovamente esasperato già un paio di mesi prima della *réforme* Maupeou (novembre-dicembre 1770). I magistrati erano scesi in sciopero e si astenevano dal servizio. Da quel momento vi era stata da ambo le parti un'inarrestabile *escalation* di violenze verbali. Per porre fine all'inflessibile resistenza dei *robins* il cancelliere Maupeou decise di tagliar corto e di porre il *Parlement* di fronte a un drastico out-out. Già nella notte tra il 19 e il 20 gennaio 1771 (ossia la notte precedente a quello che venne considerato il momento culminante del colpo di Stato) egli fece notificare a ciascun giudice un «papier à signer» nel quale era richiesta, in modo secco e senza possibilità di svicolare, la totale obbedienza agli ordini de re che imponeva di riprendere immediatamente il servizio, pena incorrere nel delitto gravissimo di lesa maestà. Alla domanda ogni giudice

La giustizia di ultima istanza sarebbe stata assicurata da Consigli superiori, nuovi organi composti da funzionari di nomina governativa³.

Maupeou era un *ex robin* e aveva qualche soddisfazione da togliersi. I suoi «confratelli» di un tempo, ben prima che il re lo nominasse cancelliere e ministro della Giustizia, lo guardavano già con sospetto, per il suo stile diretto e a tratti rude, difficilmente compatibile con gli *arcana juris* del magistrato classico. Ma da quel giorno lo considerarono un traditore conclamato e lo trattarono apertamente come un infame. L'azione di forza decisa dal cancelliere era anche una risposta, tutta politica, all'offerta di compromesso che si era precisata nella celebre teoria di Montesquieu sulla *séparation des pouvoirs*⁴. Per nulla rassicurato dalla linea «morbida» proposta dal *président* bordolese – anche perché essa non era stata mai largamente condivisa e metabolizzata dalla magistratura, all'interno della quale era restata invece egemone la linea politica dura di Le Paige e dei lepaigiani⁵ – il governo regio, dominato dalla forte e ruvida personalità di Maupeou, decise un atto di forza, un *coup de majesté*. L'intento era di stroncare, puntando anche sull'effetto sorpresa, la resistenza della magistratura verso l'azione governamentale.

poteva rispondere solo «sì o no». La gran maggioranza scrisse no. I quaranta giudici che scrissero sì, ritrattarono il giorno dopo. Alcuni inventarono delle formule ambigue, nel pieno stile dell'ideologia giuridica, del tipo: «Il rispetto delle leggi del regno che abbiamo giurato di osservare non permettono di prendere partito senza deliberare insieme a tutta la Compagnia»; ovvero, come fece Berthelot de Villernoys, «Sono disposto a obbedire a tutte le volontà del re, ma dal momento che esse siano volontà legali e conciliabili con il giuramento che mi obbliga a essere giudice irreprensibile»: cfr. J. Flammermont, *Le Chancelier Maupeou*, cit., pp. 209-210.

³ La migliore indagine prosopografica disponibile su questi nuovi giudici è in J. Félix, *Les magistrats du Parlement de Paris. 1771-1790. Dictionnaire biographique et généalogique*, Sedopols, Paris 1990.

⁴ *L'Esprit des lois*, pubblicata nel 1748, è opera nata pienamente nella temperie politico-culturale dell'aspro e continuo confronto tra governo e magistratura. Senza considerare questo contesto non si comprende né la genesi né il senso profondo e autentico della tesi sulla *balance des pouvoirs* concepita dal *Président* bordolese. I due poteri – parlamenti e corona – erano in permanente conflitto, talvolta sordo e sotterraneo, talvolta invece manifesto fino al punto di paralizzare l'attività giudiziaria ingenerando vere e proprie crisi costituzionali. Nel corso del XVIII secolo, a partire dalla morte di Luigi XIV e durante tutto il regno di Luigi XV, ve ne furono almeno sei, ma si può ben dire che il clima politico complessivo fu dominato da questo scontro che caratterizzava, come ci raccontano tutte le principali fonti contemporanee di notizie, l'intera vita istituzionale. Cfr. J.M.G. Rogister, *Louis XV and the "Parlement" of Paris, 1737-1755*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1995; J. Swann, *Politics and the "Parlement" of Paris under Louis XV, 1754-1774*, Cambridge Univ. Press, Cambridge 1995.

⁵ Sul *groupe* diretto dall'*avocat*, come pure sul ruolo di quest'ultimo nella vita politica e istituzionale della Francia di Luigi XV, rinvio al mio volume: F. Di Donato, *L'ideologia dei robins nella Francia dei Lumi. Costituzionalismo e assolutismo nell'esperienza politico-istituzionale della magistratura di antico regime (1715-1788)*, ESI, Napoli 2003, pp. 173-524.

I Parlamenti utilizzavano sistematicamente l'istituto dell'*enregistrement* degli atti legislativi regi per ingerirsi pesantemente nelle *affaires d'État*⁶. Preceduta da una complessa serie di pratiche, raggruppate sotto la denominazione di *vérification*, la procedura di registrazione era considerata dai *robins* «la loi des lois», un principio sovra-costituzionale, una sorta – per usare il noto linguaggio che molto più tardi avrebbe adoperato Hans Kelsen – di *Grundnorm*. Essa costituiva il pilastro sul quale la magistratura parlamentare aveva edificato il suo successo politico e la sua potenza istituzionale. L'*enregistrement* s'inseriva alla perfezione in uno schema provvidenziale e natural-divino intangibile e totalmente fuori dal potere dispositivo dei sovrani. Questi ultimi erano sottoposti alla «costituzione del regno» e alle sue «leggi fondamentali» che solo i parlamenti potevano interpretare e applicare⁷. Attraverso quello strumento la magistratura parlamentare aveva realizzato un vero e proprio controllo preventivo di costituzionalità⁸ sulle leggi del re⁹, appropriandosi così, di fatto, della sovranità nazionale¹⁰.

Si era determinata così, per via giurisdizionale, una partecipazione politica della magistratura – «partecipazione» che in molte occasioni era diventata un dominio estesissimo e pressoché assoluto – agli affari politici del regno,

⁶ Cfr. D. Richet, *La France moderne: l'esprit des institutions*, Flammarion, Paris 1973 (nuova edizione 1991), traduzione italiana F. Di Donato (a cura di), *Lo spirito delle istituzioni. Esperienze costituzionali nella Francia moderna*, Laterza, Roma-Bari 1998 (2002³), pp. 27-9. Si vedano anche J. Egret, *Louis XV et l'opposition parlementaire. 1715-1774*, Colin, Paris 1970; P. Alatri, *Parlamenti e lotta politica nella Francia del Settecento*, Laterza, Roma-Bari 1977.

⁷ Sul punto, oltre al classico di A. Lemaire, *Les lois fondamentales de la monarchie française, d'après les théoriciens de l'Ancien Régime*, Fontemoing, Paris 1907 (ristampa anastatica Slatkine, Genève 1975), si vedano i più recenti studi: C. Lovisi Saguez, *Les lois fondamentales au XVIII^e siècle. Recherches sur la loi de dévolution de la couronne*, PUF, Paris 1983; A. Vergne, *La notion de constitution d'après les cours et assemblées à la fin de l'Ancien Régime (1750-1789)*, De Boccard, Paris 2006. Sulla costituzione nell'Antico Regime, cfr. R. Mousnier, *La costituzione nello Stato assoluto. Diritto, società, istituzioni in Francia dal Cinquecento al Settecento*, a cura e con saggio introduttivo di F. Di Donato, ESI, Napoli 2002.

⁸ Sul punto rinvio al mio specifico saggio: F. Di Donato, *Il giudizio di costituzionalità nella Francia dell'ancien régime: una storia politico-istituzionale*. I. I fondamenti teorico-pratici; II. Le dinamiche della prassi, in «Giornale di Storia Costituzionale», n. 7, 1/2004 e n. 9, 1/2005, rispettivamente pp. 147-165 e 65-86. Si veda anche F. Saint-Bonnet, *Le Parlement, juge constitutionnel (XVI^e-XVIII^e) siècle*, in «Droits», 34, 2001, pp. 177-197; E. Gojoso, *Le contrôle de constitutionnalité dans la pensée juridique française de la seconde moitié du XVIII^e siècle: une autre approche*, in «Giornale di Storia Costituzionale», n. 4, 2/2002, 145-154.

⁹ Sulla tipologia degli atti legislativi della monarchia assoluta, cfr. F. Olivier-Martin, *Les lois du Roi*, LGDJ, Paris 1997 (ristampa dell'edizione Loysel, Paris 1988) del quale si veda anche *Les Parlements contre l'absolutisme traditionnel au XVIII^e siècle*, Loysel, Paris 1988 (ristampa dei «cours du droit» tenuti alla Facoltà di Diritto dell'Università di Parigi tra il 1921 e il 1951).

¹⁰ Cfr. R. Bickart, *Les Parlements et la notion de souveraineté nationale au XVIII^e siècle*, Alcan, Paris 1932.

in special modo quelli di rilievo costituzionale¹¹. Il *Parlement*, che si autocelebrava come «Senato della Nazione», aveva elaborato tutta una complessa e articolata dottrina per legittimare la sua pretesa di rappresentare la *royauté* e l'intera società¹². Per lunghi periodi dell'Antico Regime – l'eccezione più vistosa era stata il lungo regno di Luigi XIV, che infatti i *robins* consideravano un «attraversamento del deserto»¹³ – si può dire che in Francia il potere assoluto non era stato esercitato dai re, ma dalla corporazione dei giudici rappresentati e guidati dall'organo giuspolitico di vertice, il Parlamento di Parigi. A partire dagli anni Cinquanta del Settecento, in pieno regno di Luigi XV, la *robe* trovò nel geniale avvocato, Louis-Adrien Le Paige, che si dimostrò anche un abilissimo *esprit politique*, il suo più fine e maturo ideologo¹⁴. Le Paige teorizzò prima l'inscindibile unità della magistratura (la cosiddetta *union des classes*)¹⁵ e poi la simultaneità e la coesistenzialità di magistratura

¹¹ A monte dei quali vi era anche una penetrantissima azione di controllo sociale e culturale che portava i parlamenti a occuparsi di ogni questione anche della vita quotidiana più minuta dei *sujets*, come l'applicazione delle leggi suntuarie, delle disposizioni economiche le più varie (dal prezzo dei generi alimentari primari alla gestione e tassazione delle attività produttive e commerciali), delle regole di abbigliamento e più in generale di comportamento (spinte perfino a disciplinare le modalità di svolgimento delle cerimonie funerarie e le sepolture). Traggio queste informazioni da una ricerca di prima mano, ancora inedita, che ho condotto su una pregevole serie di manoscritti conservati negli archivi municipali di Dijon. I primi risultati di questa ricerca furono presentati in una relazione dal titolo *Gouverner la ville à travers la juridiction. Le Parlement de Dijon au XVIII^e siècle*, svolta il 15 ottobre 1999 al Congresso internazionale «Pouvoir publics (Etat, administration) et ville en France, Italie et Espagne de la fin du XVII^e siècle à la fin du XVIII^e siècle», organizzato presso l'Université «Paul Valéry» di Montpellier.

¹² Cfr. J. Krynen, *Qu'est-ce qu'un Parlement qui représente le roi?*, in B. Durand, L. Mayali, *Excerptiones iuris: Studies in Honor of André Gouron*, The Robbins Collection, Berkeley 2000, pp. 353-366; Id., *Une assimilation fondamentale: le Parlement "Sénat de France"*, in Aa.Vv., *A Ennio Cortese*, Il Cigno Galileo Galilei, Roma 2001, 208-223.

¹³ Rinvio sul punto al mio specifico saggio F. Di Donato, *Giuristi e storia dello Stato. Il conflitto magistratura-potere politico nella Francia del Settecento*, in «Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica», 11, 2003, pp. 73-122, poi rifluito con qualche modifica in Id., *L'ideologia dei robins*, cit., pp. 51 e ss. e specialmente pp. 158-164.

¹⁴ Rinvio sul punto al mio specifico saggio: F. Di Donato, *Le concept de «représentation» dans la doctrine juridico-politique de Louis-Adrien Le Paige*, in *Le concept de représentation dans la pensée politique*, Actes du Colloque d'Aix-en-Provence, 2-3 mai 2002 - A.F.H.I.P., vol. XV, PUAM, Aix-en-Provence 2003, pp. 53-73.

¹⁵ Questa idea affermava che il Parlamento fosse un unico organo diviso in più «classi» corrispondenti ai parlamenti provinciali. In tal modo si cementava il blocco corporativo della magistratura attribuendole una forza politica molto maggiore di quella, pur considerevole, del solo Parlamento di Parigi o di ciascun parlamento isolatamente considerato: L.A. Le Paige, *Lettres historiques sur les fonctions essentielles du Parlement; sur le droit des Pairs, et sur les lois fondamentales du Royaume*, 2 voll., aux dépens de la Compagnie, Amsterdam [Paris] rispettivamente I, 1753; II, 1754; Id., *Lettre apologetique, critique et politique sur l'Affaire du Parlement*, s.l. [Paris] 1754; Id., *Principes sur le gouvernement monarchique*, chez Jean Nourse,

e monarchia. Nate insieme, egli sostenne, insieme sarebbero perite: *simul stabunt simul cadent*. Quest'ultima idea, che al momento della sua formulazione (negli anni Cinquanta e Sessanta del XVIII secolo) appariva ai più come il folle delirio di onnipotenza di un visionario che osava porre sullo stesso piano sovranità monarchica e giurisdizione parlamentare, si rivelò invece giusta – per uno di quei paradossi spettacolari di cui talvolta la storia degli uomini è capace – nel corso della Rivoluzione. Dopo aver annientato l'ingerenza politica della magistratura i poteri rivoluzionari non avrebbero tardato a rendersi conto che era impossibile mantenere in piedi la monarchia di diritto divino¹⁶.

2. *La riforma Maupeou prelude della Rivoluzione*

Gli storici più attenti, da oltre di un secolo a questa parte, non hanno mancato di notare come la necessità di evolvere dai tentativi di riforma alla Rivoluzione (per riprendere il titolo di un fortunato studio postumo di D. Richet¹⁷) affondi le sue radici nel fallimento della riforma Maupeou¹⁸. Molti concordano sul fatto che se il nuovo assetto istituzionale imposto dal cancelliere nel 1771 fosse durato stabilmente, anziché solo i tre anni circa in

Londres [Paris] 1755; Id., *Principes avoués et défendus par nos pères. Institutions que nous sommes dans l'immense impuissance de changer. Lit de justice de 1770 et édit de février 1771*, s.l.n.d. [Enclos du Temple, Paris 1771].

¹⁶ A mio avviso la migliore ricostruzione delle vicende rivoluzionarie resta quella di F. Furet, D. Richet, *La Révolution française*, Hachette, Paris 1965, traduzione italiana S. Brilli Cattarini, C. Patanè (a cura di), *La Rivoluzione francese*, Laterza, Roma-Bari 1998 (1974¹). Retrospectivamente restano di notevole interesse le pp. concepite all'inizio del Novecento e poi rielaborate per un cinquantennio da Gaetano Salvemini: cfr. G. Salvemini, *La Rivoluzione francese. 1788-1792*, edizione a cura di F. Venturi, Feltrinelli, Milano 1989 (condotta sulla 7^a edizione Laterza, Bari 1954). Per quanto in un linguaggio ancora poco specifico e disseminato di genericità, Salvemini aveva tuttavia compreso il punto essenziale: «Si deve riconoscere – scrisse a proposito dei provvedimenti di Maupeou del 1771 – che essi furono tra le pochissime buone opere [del regno] di Luigi XV» (ivi, p. 64). Sul medesimo argomento mi sia permesso rinviare al mio recente saggio *La trasparenza contro l'ostacolo. Il mutamento del concetto di «legge» nella Rivoluzione francese*, in «Lo Stato», I, 2013, pp. 179-211.

¹⁷ D. Richet, *De la Réforme à la Révolution - Études sur la France moderne*, Aubier, Paris 1991.

¹⁸ Cfr. le opere citate *supra*, nota 1. Flammermont, in particolare, definisce la stessa riforma Maupeou una «révolution [...] complètement politique» volta a «délivrer le roi et ses ministres des entraves que les parlements mettaient à l'exercice du pouvoir absolu» (J. Flammermont, *Le Chancelier Maupeou*, cit., «Préface», pp. I-II). Conservano più di un motivo di suggestione anche le dense pp. del vecchio ma non invecchiato libro di F. Rocquain, *L'esprit révolutionnaire avant la Révolution. 1715-1789*, Plon, Paris 1878, specialmente pp. 285 e ss. fino a p. 314.

cui restò in vigore, la Rivoluzione molto probabilmente non avrebbe avuto luogo¹⁹.

Le resistenze e l'opposizione alla *réforme* furono gigantesche fin dall'inizio. Di fronte all'azione, decisa e radicale, di Maupeou i *robins* gridarono immediatamente al colpo di Stato. Si denunciava l'annullamento delle inveterate strutture costituzionali e si metteva sotto accusa lo stato eccezionale, che il cancelliere aveva illegittimamente deciso, con il conseguente sovvertimento degli equilibri politico-istituzionali. La stampa clandestina, gestita soprattutto dai lepaigiani, giansenisti ferocemente avversi all'*entourage* di corte e ai gesuiti che essi ritenevano essere i veri ispiratori occulti della politica regia, si scatenò, dando luogo a un profluvio di *pamphlets* e di *gravures*: in entrambi i generi il cancelliere veniva sbeffeggiato da ogni punto di vista, anche da quelli più strettamente personali²⁰. Come si permetteva un ministro del re

¹⁹ Com'è noto alla morte di Luigi XV il triumvirato composto da Maurepas, Miromesnil e Turgot richiamò i parlamenti e restaurò il vecchio assetto, cancellando la *réforme* di Maupeou ed esautorando il cancelliere dalla carica di guardasigilli. Al duca de la Vrillière, che era andato a chiedergli la restituzione dei sigilli reali (la carica di cancelliere era invece a vita) e a notificargli il provvedimento di esilio, Maupeou disse una frase destinata a restar celebre: «Se il re vuol perdere la sua corona si accomodi... Gli avevo fatto vincere una causa che durava da trecento anni. Il re la vuol riprendere. Il re è il padrone»: cfr. J. de Viguierie, *Histoire et dictionnaire du temps des Lumières. 1715-1789*, Laffont, Paris 1995, pp. 359, 364 e 1172. Maupeou vivrà abbastanza a lungo per veder realizzata la sua funesta profezia. Sulle (arcane e apparentemente incomprensibili) ragioni politiche che spinsero alla dissennata decisione di richiamare i parlamenti nel 1774, cfr. S. Scognamiglio, *Turgot e il richiamo dei parlamenti (1774-1776)*, L'Arte Tipografica, Napoli 2013.

²⁰ Cfr., ad esempio, la celebre *Correspondance secrète et familière de M. de Maupeou...* [attribuito a Mathieu-François Pidansat de Mairobert], s.l. [Paris] 1771, su cui cfr. R. Darnton, *The Forbidden Best-Sellers of Pre-Revolutionary France*, Norton, New York 1995, traduzione italiana V. Beonio Brocchieri (a cura di), *Libri proibiti. Pornografia, satira e utopia all'origine della Rivoluzione francese*, Mondadori, Milano 1997, specialmente pp. 83, 152-154, 214-215 e *passim*. Parte di questa letteratura fu raccolta nella silloge intitolata *Maupeouana, ou recueil complet des écrits patriotiques publiés pendant le règne du chancelier Maupeou, pour démontrer l'absurdité du despotisme qu'il vouloit établir, & pour maintenir dans toute sa splendeur la Monarchie française. Ouvrage qui peut servir à l'histoire du siècle de Louis XV, pendant les années 1770, 1771, 1772, 1773, et 1774*, 5 voll. in 8, à Paris, avec l'approbation unanime des bons et fideles sujets de sa majesté Louis XVI, 1775. Un *Recueil di Ecrits contre Maupeou. 1771-1773* non poteva ovviamente mancare nella biblioteca di Louis-Adrien Le Paige oggi conservata presso la Bibliothèque de la Société de Port-Royal a Parigi, sotto la segnatura LP 811. Sull'argomento cfr. E. Tillet, *La polyphonie du discours parlementaire sur la fonction royale au temps de la réforme Maupeou (1771-1775)*, in M.B. Bruguère (ed.), *Prendre le pouvoir: force et légitimité*, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, Toulouse 2002, pp. 169-198. Sulla produzione e diffusione delle *gravures* satiriche, molto efficaci nella comunicazione pubblica, cfr. la bellissima ricerca (purtroppo ancora inedita) di P. Wachenheim, *Art et politique, langage pictural et sédition dans l'estampe sous le règne de Louis XV*, Thèse en 2 volumes soutenue sous la direction de Daniel Rabreau, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, UFR d'Histoire de l'art et d'archéologie, 2004.

di sconvolgere un equilibrio e una disposizione ultrasecolari stabiliti, l'uno e l'altra, direttamente da Dio? Come poteva un atto unilaterale del potere sovrano sovvertire a tal punto la disposizione *naturale* delle cose? Come si poteva scalzare così platealmente il Parlamento dalla sua funzione di custode della costituzione del regno?

A considerare la vicenda dal loro punto di vista – e più in generale ponendosi all'interno della mentalità radicata nella società corporativa di Antico Regime – questa visione non era tanto distante dalla realtà. Un atto d'imperio del re e del suo governo aveva sospeso improvvisamente il funzionamento di istituzioni considerate «provvidenziali» e «natural-divine» (questi erano gli aggettivi che ricorrevano nel linguaggio dei togati per legittimare l'esistenza e l'attività del *Parlement*) e aveva sostituito i giudici togati con un personale amministrativo non specializzato nelle funzioni giurisdizionali²¹. Agli occhi di un magistrato di Antico Regime, imbevuto di valori supremi e di un'altissima considerazione della propria funzione, della propria *Scientia* e della propria *dignitas*²², non vi erano dubbi: si trattava di un sacrilegio e di una decisione blasfema che spezzava in due la storia dello Stato e demoliva la monarchia temperata per passare a una spietata tirannia degli apparati politico-amministrativi. La giustizia – dicevano i *robins* – è stata espulsa dal processo decisionale e *d'emblée* la monarchia ha perso la sua legittimità per trasformarsi in una orrenda macchina, inumana e ingiusta.

È difficile, con le nostre categorie attuali, percepire pienamente come fosse inteso e diffusamente concepito il ruolo del magistrato in quel per noi lontano contesto e di conseguenza come fossero considerate le istituzioni giudiziarie, specialmente quelle di vertice. Un'aura di grandiosa sacralità ammantava le torve torrette del *Parlement* che ancora oggi sporgono con piglio autorevole, e nel contempo con un che di sinistro, sulle sponde della Senna²³. Il *Parlement* incuteva *naturaliter* un senso di timoroso rispetto. Il giudice era, in quanto tale, ispirato da una scienza, la *Scientia Juris*, che i *legum doctores* – non solo in Francia, ma in tutt'Europa – consideravano di natura divina. L'attività giurisprudenziale era vista perciò come un frammento della *Divinitas* e le sentenze erano indiscutibili poiché appunto rappresentavano la *Voluntas Dei*. Il giurista insignito del *munus* della *jurisdictio* diventava la «bouche de la loi» e portavoce della Parola «Toute-Puissante» di Dio. Da questa concezione sacerdotale del magistrato derivavano tutte le

²¹ Basta anche solo sfogliare qualcuna delle numerosissime opere di Le Paige (tutte anonime e tutte stampate clandestinamente in tipografie occulte dirette dalla longa *manus* della consorceria giansenista che faceva capo a lui) per imbattersi in quegli e altri simili aggettivi riferiti alla magistratura e al *Parlement* in particolare.

²² Cfr. J. Krynen, *L'État de justice. France, XIII^e-XX^e siècle*, t. I: *L'idéologie de la magistrature ancienne*, Gallimard, Paris 2009.

²³ È la sede attuale della Corte di Cassazione sull'Île de la Cité.

liturgie e le sacralità che caratterizzavano la vita delle istituzioni giudiziarie e l'irraggiungibile prestigio sociale di cui i togati godevano²⁴. Le Paige scrisse testualmente che «la magistratura è un sacerdozio civile» e che «l'amministrazione della giustizia è uno di quei prodigi di politica, che dipinge dinanzi ai nostri occhi la divinità»²⁵.

Era questo carattere divino a legittimare, del resto, l'assenza di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali. Motivare una sentenza era contraddittorio in rapporto alle premesse etiche e teoretiche che fondavano e legittimavano l'attività giurisdizionale²⁶. Questa è la principale ragione della difficoltà, fin quando permanessero quelle condizioni socioculturali di fondo, a imporre la motivazione delle sentenze e la terribile reazione degli organi giudicanti a chiunque si permettesse di chiedere ai suoi giudici i motivi di una condanna. Esempio il caso – riferito da Géraud de Maynard, un magistrato e trattatista francese vissuto tra Cinque e Seicento (morì nel 1607), consigliere al Parlamento di Tolosa – di un «plaideur» che si era spinto temerariamente a domandare ai giudici di «expliquer et déclarer, [...] sous prétexte que cela luy importoit à la poursuite ou délaissement du procez», i motivi della decisione appena deliberata. L'ardimento era stato immediatamente punito

²⁴ Si pensi, tra i tanti esempi possibili, all'impatto simbolico del rito annuale del *baillé aux roses*, mastodontico omaggio floreale di mille rose che ogni anno la nobiltà del regno offriva al Parlamento alla sua *rentrée* dopo le vacanze estive. Oltre agli studi, ormai classici, di R. Ajello (di cui si ricorda qui solo, come studio particolarmente rappresentativo, *Arcana juris. Diritto e politica nel Settecento italiano*, Jovene, Napoli 1976), si vedano i pregevoli saggi raccolti da R. Jacob, *Le juge et le jugement dans les traditions juridiques européennes. Études d'histoire comparée*, «Actes du colloque international», Paris 16-18 settembre 1993, LGDJ, Paris 1996; nonché dello stesso R. Jacob, *Judicium et le jugement. L'acte de juger dans l'histoire du lexique*, in O. Cayla, M.F. Renoux-Zagamé (eds.), *L'office du juge: part de souveraineté ou puissance nulle?*, «Actes du Congrès international de Rouen», 26-27 marzo 1998, LGDJ, Paris 2001, pp. 35-71.

²⁵ L.A. Le Paige, *Lettre apologétique, critique et politique sur l'affaire du Parlement*, s.l. [Paris] 1754, p. 99. Sulla magistratura come «sacerdozio civile», cfr. *Épreuves de noblesse. Les expériences nobiliaires de la haute robe parisienne, XVI^e-XVIII^e siècle*, Textes réunis par Robert Descimon et Élie Haddad, Les Belles Lettres, Paris 2010, p. 80. Rinvio sul punto, al mio *Esperienza e ideologia ministeriale nella crisi dell'ancien régime. Niccolò Fraggianni tra diritto, istituzioni e politica*, 2 voll., Jovene, Napoli 1996, I, p. 247. Cfr. anche M.F. Renoux-Zagamé, *Du juge-prêtre au Roi-idole. Droit divin et constitution de l'Etat dans la pensée juridique française à l'aube des temps modernes*, in J.L. Thireau, *Le droit entre laïcisation et néo-sacralisation*, PUF, Paris 1997, pp. 143-86, poi rifluito in R. Zagamé, *Du droit de Dieu au droit de l'Homme*, PUF, Paris 2003, pp. 156-182.

²⁶ Cfr. T. Sauvel, *La motivazione delle sentenze in Francia. Lineamenti storici*, traduzione italiana a cura di F. Losito, in «Frontiera d'Europa», I, n. 1, 1995. Si veda anche, con riferimento alla situazione italiana e in particolare nel regno di Napoli, M. Tita, *Sentenze senza motivi. Documenti sull'opposizione delle magistrature napoletane ai dispacci del 1774*, Jovene, Napoli 2000. Cfr., inoltre, F. Di Donato, *La riforma e le pignatte. Dalla mediazione patriarcale alla de-motivazione delle sentenze. Diritto e politica nella Napoli del Settecento*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica moderna», n. 1, gennaio-giugno 2016, pp. 5-32.

con «la condamnation d'une bonne amende, avec inhibitions qui portoient en effects d'entreprendre iamais plus de mouvoir ce que ne fesoit à mouvoir sur grandes et exemplaires peines y contenues»²⁷. Le ragioni intrinseche della sentenza attingevano a una dimensione «toute mystique, secrette» e perciò destinata a restare «incogneuë»²⁸. Allo stesso modo che per le «plus grandes maladies les medecins disent y avoir quelque chose latente, occulte et divine: ainsi pouvons nous dire plusieurs fois és iugemens et arrests des plus grands procez, és Parlemens et Cours souveraines»²⁹.

Qui si viene a contatto ravvicinato con l'essenza stessa del potere giurisdizionale nell'Antico Regime³⁰. Una visione come quella – esemplare – descritta da Maynard fu diffusa in molti scritti critici dello *status quo* soprattutto a partire dalla fase preilluministica³¹. S'iniziò allora a criticare il fatto che i giudici non erano tenuti a giudicare «secundum allegata et probata» bensì «secundum conscientiam»³². Nell'oscuro e insondabile foro della coscienza individuale del giudice si celava il mistero della sentenza, custodita come in uno scrigno segreto e ineffabile. E va da sé che quello scrigno rendeva impossibile sottoporre l'operato del giudice a qualsiasi forma di controllo e di conseguenza esso era anche un meccanismo estintivo della responsabilità dei magistrati. In simili condizioni il problema della responsabilità non

²⁷ G. de Maynard, *Notables et singulieres questions du droit escrit, decises ou prejugées par arrests memorables de la cour souveraine du parlement de Tholose. Avec la conference des jugemens & arrests intervenus sur mesmes subjects, és pais de droict escrit, & des autres parlemens & cours souveraines de ce royaume de France*, chez Robert Foüet, Paris 1608³, t. I, liv. III, chap. LXXXV, f. 205r. (consultabile in formato elettronico sul sito internet *Gallica* della *Bibliothèque Nationale de France*, alla referenza NUMM - 5710279 < 1 >).

²⁸ *Ivi*, pp. 204v-205r.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Un'essenza che fin dal Medioevo, come ha mostrato l'importante studio di P. Costa, *Jurisdicchio - Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433)*, Giuffrè, Milano 1969, era gravida di velleità politiche. Su questa «politicalità» intrinseca nella *jurisdicchio* medievale e moderna, cfr. rispettivamente R. Ajello, *L'esperienza critica del diritto. Lineamenti storici. I. Le radici medievali dell'attualità*, Jovene, Napoli 1999, specialmente pp. 323 e ss. e *passim*; e i miei voll.: F. Di Donato, *L'ideologia dei robins*, cit., *passim*; Id., *La rinascita dello Stato. Dal conflitto magistratura-politica alla civilizzazione istituzionale europea*, Il Mulino, Bologna 2010, *passim* (*ad indicem*, voce: *jurisdicchio e sua conversione in potere politico*).

³¹ Si veda, ad esempio, l'importante trattato anonimo napoletano del primo Settecento, *Juris neapolitani historia*, il cui testo *ms.* è oggi custodito nella biblioteca di Storia del diritto e delle Istituzioni (oggi sezione del Dipartimento di giurisprudenza) dell'Università Federico II di Napoli, segn. V, Pa. 38, f. 282. Questa fonte ha costituito la principale base ricostruttiva di R. Ajello, *Arcana Juris*, cit., pp. 339-340, specialmente note 101 e 102.

³² Ha osservato in proposito R. Ajello, *Arcana juris*, cit., p. 340, che una volta stabilito che il fondamento della sentenza era la totale *libertas judicandi* del giudice e non l'aderenza controllabile ai fatti e agli atti processuali diventava illogico, e quindi sul piano istituzionale impossibile, pretendere la motivazione della sentenza.

poteva nemmeno sorgere³³. Non a caso, la sensibilità per questo tema andò acuendosi a partire dalla critica illuministico-rivoluzionaria, ossia quando furono per la prima volta attaccati frontalmente gli *arcana juris* e la mediazione patriarcale degli apparati venne demolita tanto sul piano logico e culturale quanto su quello politico e istituzionale³⁴.

Prendere di petto la *Scientia Juris* e ridicolizzarla come un arsenale di formule vuote e meramente formali, utili solo al ceto giuridico per costruire le sue fortune a spese di sudditi inermi destinati fin dalla nascita a essere truffati e vessati sotto la piena (e finta) protezione di un diritto che, nelle mani degli «eroi togati»³⁵, diventava più strumento di oppressione che di giustizia effettiva, significava scuotere fin dalle fondamenta le strutture mentali e materiali dell'Antico Regime e spianare la strada alla Rivoluzione³⁶.

Proprio per l'esistenza di questa imponente «impalcatura»³⁷, che costituiva il nucleo della visione del mondo del giurista, la *réforme* Maupeou, che le assestava un colpo mortale, fu nella rappresentazione sociale generale percepita fin da subito come una cesura forte e netta delle consuetudini costituzionali della monarchia assoluta. L'idea che la *réforme* suscitò fu di

³³ Su questo tema, fondamentale nella vicenda storica del diritto e della giustizia, cfr. A. Giuliani, N. Picardi, *La responsabilità del giudice: problemi storici e metodologici*, in *L'educazione giuridica*, III, Università di Perugia-CNR, Perugia 1978; M. Cappelletti, *Giudici irresponsabili? Studio comparativo sulla responsabilità dei giudici*, Giuffrè, Milano 1988. Nella vasta bibliografia transalpina mi limito a segnalare: R. Jacob, *Les fondements symboliques de la responsabilité des juges. L'héritage de la culture judiciaire médiévale*, in Aa.Vv., *Juger les juges. Du Moyen Âge au Conseil supérieur de la magistrature*, La Documentation Française, Paris 2000, pp. 7-23; Aa.Vv., *Les juges. De l'irresponsabilité à la responsabilité?*, Actes du colloque de l'Institut de sciences pénales et de criminologie d'Aix-en-Provence, 5-6 mai 2000, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Faculté de droit et de science politique, Aix-en-Provence 2000; Aa.Vv., *La responsabilité professionnelle des magistrats*, Actes du colloque organisé le 15 février 2007 à l'Université catholique de Louvain, Bruylant, Bruxelles 2007; S. Gaboriau, H. Pauliat (eds.), *La responsabilité des magistrats*, Actes du colloque organisé à Limoges», 18 novembre 2005, Pulim, Limoges 2008.

³⁴ Ho sviluppato questo tema nel mio recente saggio: *La costituzione fuori del suo tempo. Dottrine, testi e pratiche costituzionali nella Lunga durata*, in «Quaderni Costituzionali», IV, 2011, pp. 895-926, nel quale ho cercato di dimostrare come la Rivoluzione francese fu l'effetto combinato della volontà di sbarazzarsi della mediazione patriarcale dei magistrati di Antico Regime e del desiderio di realizzare il valore della trasparenza nell'esercizio dei poteri (e di conseguenza del loro controllo dal basso).

³⁵ La bella formula è di J.M. Chatelain, «*Heros Togatus*»: *culture cicéronienne et gloire de la robe dans la France d'Henri IV*, in «Journal des Savants», luglio-dicembre 1991, pp. 263-287.

³⁶ È il nucleo della nota tesi di R. Darnton, *op. cit.*, che però la riferisce piuttosto alla società di corte che all'*establishment* dei giureconsulti.

³⁷ L'espressione (nella formulazione letterale del testo manoscritto è usata al plurale: «échafaudages») è di uno dei maggiori magistrati francesi del XVIII secolo, il presidente Durey de Meynières: Bibliothèque Nationale de France, Fonds français, Cabinet du Président Durey de Meynières, ms. 7559 III, c. 3r. Sul punto rinvio al mio F. Di Donato, *La rinascita dello Stato*, cit., ad *indicem* (voce «impalcatura ideologica dei giuristi»).

uno sconvolgimento totale («un bouleversement général», si scrisse diffusamente). Fu, in tutto e per tutto, uno stato di eccezione. Ma non si può non osservare che si trattò di uno stato di eccezione che presentava un carattere eccezionale. È il caso di soffermarsi su questo aspetto.

3. *L'eccezione nell'eccezione*

In base alla prospettiva storiografico-ideologica che si sceglie di adottare, la riforma Maupeou è considerata un *coup d'État* o, in una versione più soft, un *coup de majesté*. Di là dalle differenze tra le due tipologie, non vi è dubbio che, in entrambi i casi, essa s'inquadra nel genere concettuale dello «stato di eccezione». Non può sfuggire, tuttavia, che la vicenda configura uno stato di eccezione particolare, in quanto decretato dal potere politico propriamente detto per annientare un altro potere, altrettanto politico, ma occulto: la giurisdizione della magistratura³⁸. Ciò significa, in sintesi, che in questo caso lo stato di eccezione è servito a – ed è stato concepito per – ripristinare uno *status quo* che si riteneva essere ordinario e normale e che è stato progressivamente turbato o incrinato da un contropotere subdolo che *secundum legem* non ne avrebbe avuto la legittimità, ma che è riuscito, attraverso strumenti tecnici non suscettibili di controllo, a imporre la sua supremazia di fatto sul potere costituito.

Che il nucleo dell'azione magistratuale, e, più a monte, l'ideologia, la *forma mentis* della *robe* fosse caratterizzata da un'intrinseca velleità politica è attestato dall'intera vicenda storica del ceto giuridico e dall'attività giurisprudenziale delle più significative istituzioni giudiziarie³⁹. I giuristi – e

³⁸ Sul punto, tra i numerosissimi studi che sarebbe possibile indicare, mi limito (anche per ulteriori e più approfondite segnalazioni bibliografiche) a rinviare ai miei lavori: F. Di Donato, *L'ideologia dei robins*, cit.; Id., *La rinascita*, cit.; Id., *Le conflit entre magistrature et pouvoir politique dans la France moderne*, in M.E. da Cruz Coelho, M.M. Tavares Ribeiro (eds.), *Parliaments: The Law, the Practice and the Representations. From the Middle Ages to the Present Day - Parlamentos: a lei, a prática e as representações. De Idade Média à Actualidade*, Texts presented in the 60th Congress of ICHRPI International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, Lisboa-Coimbra 1-5 settembre 2009, Assembleia da Republica, Lisboa 2010, pp. 259-292; Id., *De la justice politique à la politique de la justice. Doctrines et pratiques conflictuelles de la souveraineté dans l'État moderne*, Actes du XXIII^e Colloque international de l'AFHIP, Université Paul Cézanne d'Aix-Marseille, Faculté de Droit et des Sciences Politiques, Aix-en-Provence 12-13 settembre 2013, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence 2014, pp. 193-210. Si veda anche J. Krynen, *L'idéologie de la magistrature ancienne*, cit.

³⁹ Tra i migliori contributi venuti sul questo cruciale argomento, cfr. A.J. Arnaud, *Le médium et le savant. Signification politique de l'interprétation juridique*, in «Archives de Philosophie du droit», XVII, 1972, pp. 215-231, poi ripubblicato in Id., *Le droit trahi par la philosophie*, Bibliothèque du Centre d'Étude des Systèmes politiques et juridiques, Rouen 1977.

per giuristi intendo soprattutto i *legum doctores* che erano insigniti della *jurisdictio* e massimamente i membri dei tribunali di vertice, come erano i Parlamenti francesi – costruirono, mattone su mattone, in lunghi secoli di studiata *subtilitas*, una posizione socioistituzionale inattaccabile all'interno dell'apparato dello Stato, del quale furono, fin dalle prime fasi della sua costruzione, la struttura portante⁴⁰. La loro gestione sapiente, anzi sapienziale, del diritto come strumento apparentemente neutrale, *super partes*, in realtà funzionale soprattutto alla crescita della potenza cetuale e corporativa di sé medesimi e dei propri organismi istituzionali, portò lo *status* giuridico al vertice della piramide sociale e la mediazione patriarcale che essi esercitarono – e che per tanti versi ancora esercitano⁴¹ – divenne il *pivot* dell'intera macchina statale⁴².

A nulla valsero i ripetuti tentativi della *royauté* e dei governi ministeriali di stroncare questa tirannia politica degli apparati giurisdizionali. Il conflitto si radicò in permanenza⁴³. I tentativi di codificazione fallirono tutti e il diritto pubblico francese, pur essendo incomparabilmente più strutturato e

⁴⁰ Cfr. A. Padoa Schioppa, *Il ruolo del diritto nella genesi dello Stato moderno: modelli, strumenti, principi*, in Aa. Vv., *Studi di Storia del Diritto*, vol. II, Giuffrè, Milano 1999, pp. 25-77, poi ripubblicato in Id., *Italia ed Europa nella storia del diritto*, Il Mulino, Bologna 2003, pp. 315-363. Sia consentito sul punto anche un rinvio a F. Di Donato, *La rinascita*, cit., *ad indicem* (voce: «Giuristi, ruolo dei - nella costruzione dello Stato moderno e della società»); Id., *Ceto dei giuristi e statualità dei cittadini. Il diritto tra istituzioni e psicologia delle rappresentazioni sociali*, in L. Tedoldi (a cura di), *Alla ricerca della statualità. Un confronto storico-politico su Stato, federalismo e democrazia in Italia e in Europa*, QuiEdit, Verona 2012, pp. 19-63.

⁴¹ Cfr. gli Atti del recente congresso organizzato all'Università di Tolosa da J. Krynen, J.C. Gaven (eds.), *Les désunions de la magistrature (XIX^e-XX^e siècle)*, Actes du Congrès de Toulouse, Toulouse 12-13 gennaio 2012, Presses Universitaires de Toulouse 1 Capitole, Toulouse 2012, nel quale segnalò un mio specifico contributo sull'argomento: F. Di Donato, *Le gouvernement divisé des juges. Nouveaux modèles de la médiation patriarcale dans le monde contemporain*, pp. 69-110.

⁴² Sugli sviluppi dello Stato moderno in rapporto all'ideologia e al contributo dei giuristi, cfr. R. Ajello, *Stato moderno e critica dell'ontologismo*; Id., *Lo Stato come "Regimen ad bonum multitudinis ordinatum". Modello francese e particolarismo italiano*, entrambi in «Frontiera d'Europa», rispettivamente, a. I, n. 2, 1995, pp. 5-36 e a. XI, n. 2, 2005, pp. 33-74; Id., *L'esperienza critica del diritto. Lineamenti storici. I. Le radici medievali dell'attualità*, Jovene, Napoli 1999; Id., *Dalla magia al patto sociale. Profilo storico dell'esperienza istituzionale e giuridica*, L'Arte Tipografica, Napoli 2003 (con molti aspetti comparativi specialmente tra Francia e Italia di grande interesse).

⁴³ Cfr. E. Hinrichs, *Justice versus Administration. Aspekte des politischen Systemkonflikts in der Krise des Ancien Régime in Frankreich*, in E. Hinrichs, E. Schmitt, R. Vierhaus (eds.), *Vom Ancien Régime zur Französischen Revolution. Forschungen und Perspektiven*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1978, pp. 125-50 (poi ripubblicato in Id., *Ancien Régime und Revolution. Studien zur Verfassungsgeschichte Frankreichs zwischen 1589 und 1789*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1989, pp. 99-125), traduzione italiana «Giustizia» contro «amministrazione». *Aspetti del conflitto politico interno al sistema nella crisi dell'ancien régime*, in C. Capra (a cura di), *La società francese dall'ancien régime alla Rivoluzione*, Il Mulino, Bologna 1982, pp. 199-227.

organizzato della disordinata congerie di materiali normativi esistenti nella penisola italiana, non riuscì mai fino alla Rivoluzione a diventare stabilmente e completamente un diritto gestito *in toto* dalla sovranità politica⁴⁴. Le *entraves* poste dalla magistratura parlamentare all'azione di governo furono costanti e, in casi tutt'altro che infrequenti, pesantissime. I parlamenti «s'immisçaient sans cesse dans les affaires d'État»⁴⁵. Ciò era noto a tutti gli osservatori politici. Nell'aprile 1771, in piena attuazione della *réforme* Maupeou, Louise d'Épinay affermò con coraggiosa consapevolezza che da diversi secoli una vera e propria diarchia caratterizzava l'assetto politico-istituzionale del regno⁴⁶.

Per superare questa situazione di grave difficoltà alla realizzazione di una piena sovranità dei poteri politici occorreva solo l'instaurazione di uno stato di eccezione. E fu esattamente quel che concepì e attuò il cancelliere Maupeou nella fulminea mossa del 21 gennaio 1771. Questo gesto, che egli per primo sapeva clamoroso e destinato a produrre «des bruits énormes dans le royaume», si qualificava in sé come il coronamento di una lunga gestazione e come il successo del potere sovrano finalmente ottenuto dopo i ripetuti e infruttuosi tentativi di risolvere un problema che aveva finito con l'apparire a tutti insolubile. Solo un gesto eticamente impavido e politicamente tracotante, un atto *grossier*, una decisione eccezionale, avrebbe potuto sbloccare l'*impasse* in cui il sistema istituzionale dello Stato monarchico (assoluto più nel nome che nei fatti) si era involupato.

Nella confusione dei poteri e degli ambiti di competenza la mediazione patriarcale, sapiente, sottile e arcana, dei giuristi aveva avuto, con relativa facilità, la meglio sulle idee e sulle mosse palesi del potere politico⁴⁷. Figlia dell'*inter-*

⁴⁴ Cfr. V. Guizzi, *Il diritto comune in Francia nel XVIII secolo*, in «Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis - Revue d'histoire du droit», XXXVII, 1969, pp. 1-46. Per un panorama più ampio sul diritto francese moderno, cfr. V. Piano Mortari, *Diritto romano e diritto nazionale in Francia nel secolo XVI*, Giuffrè, Milano 1962; Id., *Itinera juris. Studi di storia giuridica dell'Età moderna*, Jovene, Napoli 1991.

⁴⁵ Questa è la formula che si ritrova pressoché di continuo sia nella documentazione ufficiale sia nella pamphlettistica filo-regalistica e, per derivazione, anche in quella filo-parlamentare. A tal proposito vi sono vere e proprie miniere di notizie sia nel fondo Le Paige della Bibliothèque de la Société de Port-Royal sia nel fondo del presidente Jean-Baptiste Durey de Meynières conservato presso la Bibliothèque Nationale de France, *Fonds français, Cabinet du Président Durey de Meynières, mss. 7557-7576*, sia ancora nel fondo Boissy d'Anglas della Bibliothèque du Sénat al Palais du Luxembourg a Parigi.

⁴⁶ Lettera inviata all'abate Ferdinando Galiani l'11 aprile 1771, cit. in É. Carcassonne, *Montesquieu et le problème de la constitution française au XVIII^e siècle*, PUF, Paris 1927 (ristampa anastatica, Slatkine, Genève 1970), pp. 456-457.

⁴⁷ Nella pratica del sistema, l'ideologia giuridica fondata sulla *subtilitas* tecnica e sull'abilità interpretativa influenzava anche il versante politico-ministeriale. Prova ne è che prima di Maupeou nessun cancelliere o ministro di Stato aveva mai concepito una risoluzione così netta ed efficace per troncane la questione del *partage du pouvoir*. Spesso, anzi, la carriera

pretatio medievale la *peritia* esegetica dei *sacerdotes juris* aveva acquisito, lungo tutto il corso dell'Età moderna, strumenti tecnici d'indicibile raffinatezza, attraverso i quali la giurisdizione si convertiva con agevole disinvoltura in potere politico *tout-court*⁴⁸. In quest'attività i giuristi si dimostrarono, almeno al pari dei gesuiti – loro acerrimi nemici che alla mediazione patriarcale giuridica contrapponevano l'altrettanto raffinata e penetrante tecnica di governo basata sulla direzione delle anime⁴⁹ – abilissimi machiavelliani, pur continuando a professarsi pubblicamente antimachiavelliani⁵⁰: forma suprema e aggiornata di un machiavellismo fuori della ragion di Stato⁵¹ e funzionale alla mediazione patriarcale e all'ingerenza occulta negli affari squisitamente politici.

L'annientamento di quel sistema non poteva essere, quindi, un fatto di pura riforma istituzionale, ma quest'ultima doveva essere consequenziale a un profondo e radicale mutamento della *forma mentis* giuridica. E qualunque protagonista del gioco politico si rendeva conto che quel vagheggiato mutamento atteneva più al piano dell'utopia che non a quello della realtà possibile. L'ideologia della *robe* era una struttura mentale radicatissima nel tempo e negli *esprits*. Era un baluardo impossibile da superare. Maupeou era l'unico a poterci tentare in quanto aveva l'esperienza diretta della vita parlamentare essendo stato a lungo magistrato del *Parlement* di Parigi e poi suo primo presidente. Il suo forte pragmatismo e il suo carattere molto disinvolto e spregiudicato, da vero *politique*, erano le doti ottimali per tentare l'impresa. Maupeou si rese conto che solo un *coup de force* clamoroso avrebbe avuto qualche possibilità di piegare l'*esprit de robe* e di riformare la prassi costituzionale del regno che vedeva i parlamenti coinvolti nel procedimento legislativo oltre che, attraverso i procedimenti giudiziari, in tutti i maggiori affari dello Stato e della società.

giuridica portava i *robins* più capaci a valicare la barricata e ad assumere funzioni di governo (nel *Grand Conseil*, nel *Conseil Privé*, ovvero a livello periferico, nelle intendenze).

⁴⁸ Cfr., al riguardo, il gran bel saggio di U. Petronio, *L' analogia tra induzione e interpretazione. Prima e dopo i codici giusnaturalistici*, in C. Storti (a cura di), *Il ragionamento analogico. Profili storico-giuridici*, Jovene, Napoli 2010, pp. 183-292.

⁴⁹ Cfr. G. Toffanin, *Machiavelli e il «Tacitismo»*. La «Politica storica» al tempo della controriforma, Guida, Napoli 1972² (Padova, Draghi 1922¹), specialmente pp. 100-106 («Il Machiavelli inteso giustamente dai Gesuiti. Il loro machiavellismo antimachiavellico») e 147-170 («tacitismo nero»: dall'abito talare dei gesuiti). Sull'incompatibilità tra giuristi e gesuiti, cfr. il mio *L'ideologia dei robins*, cit., pp. 315-319.

⁵⁰ Cfr. F. Di Donato, *Machiavelli e i «sacerdoti del giure»*. Aspetti del pensiero machiavelliano e del machiavellismo occulto dai robins francesi del XVIII secolo al Medioevo dell'attualità italiana, relazione al Congresso, *Machiavellismo e machiavellismi nella tradizione politica europea (secoli XVI-XIX)*, pubblicato nel cap. IV di Id., *La rinascita*, cit., pp. 233-322.

⁵¹ Non è un caso che nel pregevole e sintetico studio dedicato a *Machiavélisme et raison d'État*, Paris, PUF 1989, traduzione italiana L. Coccoli (a cura di), *Machiavellismo e ragion di Stato*, Ombre Corte, Verona 2014, l'autore, M. Senellart, non faccia alcun cenno al machiavellismo né dei gesuiti né dei giuristi.

Lo stato di eccezione fu quindi da lui concepito, con lucida chiarezza, come lo strumento per «frapper fort» la corporazione dei magistrati e tentare in tal modo di annientare il loro peso sulle decisioni politiche, instaurando così uno Stato retto da una sovranità governamentale effettiva, senza più bisogno di mediazioni patriarcali da parte di un ristretto nucleo di *sapientes* che si ponevano come depositari di un sapere incontrovertibile e avulso da ogni responsabilità.

In questo senso, si può dire che lo stato di eccezione fu concepito da Maupeou, e dall'*establishment* governamentale che lo spalleggiava, come uno strumento destinato non a sospendere l'efficacia del diritto (positivo o, come aveva scritto qualche anno prima Rousseau nel sottotitolo del *Contrat social*, «politico») quanto piuttosto a renderlo pienamente efficace. L'eccezione era un passaggio stretto e obbligato per instaurare la normalità, quella normalità vagheggiata da molti sovrani e da molti uomini di Stato, ma che neppure Luigi XIV era riuscito a raggiungere pienamente e soprattutto a far durare oltre il suo regno.

L'esperimento parve centrare l'obiettivo. Ma in realtà si risolse, dopo soli tre anni, nell'ennesimo *échec*. Il fallimento della riforma Maupeou si sarebbe rivelato la vera origine della Rivoluzione. Il 1789, infatti, fu la grande e definitiva palingesi che il potere politico sovrano realizzò proprio contro il ritorno – a partire dal 1774 – della magistratura allo strapotere di sempre. Si può infatti dimostrare, sulla base di nuovi documenti inediti, che la vera scintilla che generò la Rivoluzione non fu affatto il desiderio di affermare i valori della libertà, dell'eguaglianza e della fraternità. Valori etici e politici, questi, che s'imposero *nel corso* della Rivoluzione, non prima, quasi fossero una struttura compatta e precostituita di valori politici già perfettamente definiti. La Rivoluzione, come sosteneva François Furet, non fu il frutto di una programmazione. La Rivoluzione è un fenomeno «inventivo» nel senso che crea i suoi percorsi man mano che gli eventi si susseguono e si sviluppano secondo un corso imprevedibile e ingovernabile. Prima del 1789 la mentalità di coloro che stavano per diventare i protagonisti del più importante evento politico e ideologico della storia umana non poteva concepire con precisione quei valori, dei quali essi erano sì imbevuti grazie alla diffusione delle *Lumières*, ma secondo una visione ideale ancora piuttosto vaga e nebulosa. Il vero motivo che spinse a dar vita alla Rivoluzione fu la convinzione che bisognasse farla finita per sempre con la giurisdizione politica e con l'ingerenza della magistratura nelle *affaires d'État*. Il carattere arcano del sapere giurisprudenziale collideva frontalmente con gli ideali illuministici, basati per definizione sulla trasparenza del potere e sulla responsabilità delle azioni governamentali. La lotta contro l'ignoranza e l'oscurantismo non poteva non coinvolgere in primo luogo – ancor più delle pretese ecclesiastiche – l'ideologia giuridica, che da secoli rappresentava la quintessenza di quel potere arbitrario e oscuro⁵².

⁵² Una controprova è nella violenta reazione di Le Paige contro gli illuministi. Il polemico *avocat* difese a spada tratta l'idea che le vere *Lumières* erano le «*Lumières du droit*» e che l'unica vera Dea-Ragione era la «*Raison juridique*»: cfr. il mio *L'ideologia dei robins*, cit.,

Di questo imponente fenomeno, che fu prima di tutto culturale e poi socio-politico e giuridico-istituzionale a un tempo, vi sono schiacciati prove documentali che solo un inquinamento ideologico ha impedito finora di ritrovare e valorizzare⁵³.

4. Eccezioni e definizioni

A partire dalla Rivoluzione francese e soprattutto dalle molteplici interpretazioni che, fin dal suo nascere, essa ha continuato a ispirare, il concetto di «stato di eccezione» si è progressivamente imposto nelle scienze sociali. Nulla in quest'ambito è esente da controversie quanto le definizioni generali di un fenomeno. Non fa eccezione la definizione di «stato di eccezione»⁵⁴.

La nozione, com'è universalmente noto, fu lanciata, nel suo stile fulmineo e graffiante, da Carl Schmitt, il quale vi collegò l'effettivo e pieno possesso

pp. 246-259. Per l'idea della Rivoluzione come fenomeno «inventivo», cfr. F. Furet, *Penser la Révolution française*, Gallimard, Paris 1978, traduzione italiana S. Brilli Cattarini (a cura di), *Critica della Rivoluzione francese*, Laterza, Roma-Bari 1995⁴ (1980¹). Cfr. anche K.M. Baker, *Inventing the French Revolution. Essays on French Political Culture in the Eighteenth Century*, Cambridge Univ. Press, Cambridge-New York 1990; M. Troper, L. Jaume (eds.), *1789 et l'invention de la constitution*, LGDJ, Paris 1994. Sulla creazione progressiva dei nuovi valori politici nel corso della Rivoluzione, cfr. M. Ozouf, *L'homme régénéré. Essai sur la Révolution française*, Gallimard, Paris 1989. La centralità del problema istituzionale incentrato sullo scontro potere sovrano-magistratura nello scoppio della Rivoluzione non sembra, a una prima e rapida lettura, essere stata ben messa in evidenza nel recentissimo e ponderoso volume di J. Israel, *Revolutionary Ideas. An Intellectual History of the French Revolution from "The Rights of Man" to Robespierre*, Princeton Univ. Press, Princeton 2014, traduzione italiana P. Di Nunno e M. Nani (a cura di), *La Rivoluzione francese. Una storia intellettuale dai Diritti dell'uomo a Robespierre*, Einaudi, Torino 2015.

⁵³ Rinvio, sul punto, al mio recente studio: F. Di Donato, *La trasparenza contro l'ostacolo*, cit. Il tema è oggetto di un mio volume, di prossima pubblicazione, intitolato *I giuristi e la Rivoluzione francese*. Si vedano anche i numeri monografici di due riviste: «Histoire Économie et Société», III, 2006 (dedicato al tema *Échec et magistrature*); e «Parlement[s]», XV, 2011 (dedicato al tema *Parlements et parlementaires de France au XVIII^e siècle*); nonché il pregevole e utile volume di F. Bidouze (ed.), *Haro sur les parlements (1787-1790). Anthologie critique de pamphlets contre les parlements d'Ancien Régime*, Publications de l'Université de Saint-Étienne, Saint-Étienne 2012. Resta un punto di riferimento ineludibile il classico di H. Carré, *La fin des parlements (1788-1790)*, Hachette, Paris 1912. Denso di notizie utili alla comprensione del clima politico anche J. Egret, *La pré-Révolution française (1787-1788)*, Puf, Paris 1962 (ristampa anastatica Slatkine, Genève 1978).

⁵⁴ Una disamina puntuale e suggestiva è in F. Saint-Bonnet, *L'État d'exception*, Puf, Paris 2001 e nel bel saggio di sintesi del medesimo A., *État d'exception, droit et politique*, in S. Théodorou (ed.), *L'exception dans tous ses états*, Parenthèses, Marseille 2007, pp. 148-161 (nello stesso volume vi sono pregevoli contributi di diversi e importanti autori tra i quali É. Balibar, A. Bancaud, J.P. Baud, B. Cassin, S. Latouche, G. Mairat, Y. Thomas, M. Troper).

della sovranità: «Sovrano è chi decide sullo stato di eccezione»⁵⁵. Schmitt usa la categoria dell'eccezionalità – com'egli stesso scrive – «in contrasto con lo schema tradizionale»⁵⁶, per scardinare le impalcature del diritto pubblico formalistico e spingere così la mentalità giuridica a fare professione di realismo. In conseguenza di questa impostazione generale, egli sostiene che «anche l'ordinamento giuridico, come ogni altro ordine, riposa su una decisione e non su di una norma»⁵⁷. Pertanto il fenomeno giuridico-normativo viene logicamente e cronologicamente in un momento successivo all'instaurazione dell'ordine: «Non esiste nessuna norma che sia applicabile ad un caos. Prima dev'essere stabilito l'ordine: solo allora ha un senso l'ordinamento giuridico. Bisogna creare una situazione normale, e sovrano è colui che decide in modo definitivo se questo stato di normalità regna davvero»⁵⁸. In definitiva «l'autorità dimostra di non aver bisogno di diritto per creare diritto»⁵⁹.

Con questo schema Schmitt spiazza completamente i giuristi-interpreti, destrutturando l'ambito basilare della mediazione patriarcale. Il potere della giurisdizione risulta così ridimensionato in quanto potere derivato e «secondario» rispetto al momento-chiave della decisione, la cui natura è necessariamente extra-giuridica: sovrano è solo colui che «ha il monopolio della decisione ultima» e «in ciò sta l'essenza della sovranità statale»⁶⁰.

Sulla scorta di questa posizione, Giorgio Agamben ha inteso lo stato di eccezione «come il paradigma di governo dominante nella politica contemporanea»⁶¹. Costeggiando il pensiero di Schmitt e attualizzandolo, Agamben ritiene che lo stato di eccezione si fondi su un duplice paradosso: per un verso è una situazione nella quale l'eccezione diviene la regola; per un altro è una sospensione del diritto predefinita dal diritto stesso.

Questa tesi è stata sottoposta a un'articolata e penetrante critica da parte di Michel Troper, che ha rilevato come i due presunti paradossi di Agamben siano in realtà entrambi inconsistenti⁶². «Il primo paradosso invocato da Agamben atterrebbe al fatto che l'eccezione diventa la regola»⁶³. Il secondo consisterebbe invece nell'affermazione che le misure eccezionali sono, come

⁵⁵ C. Schmitt, *Definizione della sovranità*, in Id., *Le categorie del politico*, traduzione italiana di G. Miglio, P. Schiera, (a cura di), Il Mulino, Bologna 1972, p. 33.

⁵⁶ *Ivi*, p. 36.

⁵⁷ *Ivi*, p. 37.

⁵⁸ *Ivi*, p. 39.

⁵⁹ *Ivi*, p. 40.

⁶⁰ *Ibidem*. In realtà, sul piano tanto logico quanto cronologico, questa decisione è piuttosto «prima» che «ultima», poiché la determinazione volontaria è pre-giuridica e su essa si fonda la strutturazione dell'ordine normativo e, successivamente, giurisprudenziale.

⁶¹ G. Agamben, *Stato di eccezione: Homo sacer*, Bollati Boringhieri, Torino 2003.

⁶² M. Troper, *L'état d'exception n'a rien d'exceptionnel*, in S. Théodorou (ed.), *op. cit.*, pp. 162-175, 168-171.

⁶³ *Ivi*, p. 168.

spiega lo stesso Agamben parafrasando Schmitt, «delle misure giuridiche che non possono essere comprese da un punto di vista giuridico e lo stato di eccezione si presenta perciò come la forma legale di ciò che non può avere forma legale». Per Agamben quest'articolazione sarebbe «paradossale dal momento che ciò che viene iscritto all'interno del diritto si rivela essere a esso essenzialmente estraneo poiché non corrisponde in nulla al diritto stesso salvo che alla sospensione dell'ordine giuridico»⁶⁴. Il paradosso consisterebbe, dunque, nel fatto che il diritto suspenderebbe il diritto. Ciò nella convinzione che sia giusta la tesi schmittiana secondo la quale – come si è appena ricordato – l'autorità che crea il diritto non ha bisogno di alcun diritto per creare il diritto.

A questa interpretazione Troper – la cui linea teorica s'inscrive com'è noto nel filone del positivismo kelseniano che egli riformula criticamente – contrappone diverse obiezioni riassumibili nell'osservazione che lo stato di eccezione non ha nulla di eccezionale in quanto esso è previsto dallo stesso diritto a determinate condizioni. In base alla concreta esperienza storica, argomenta Troper, si può osservare che nessuno stato di eccezione è così eccezionale da decidere l'azzeramento di *ogni* diritto: «Nessuno stato di eccezione, nessuna rivoluzione, per quanto radicale sia stata, ha mai preso né potrà mai prendere una simile decisione»⁶⁵ e ci dovrà sempre essere, ad esempio, un diritto che disciplini la filiazione o la proprietà dei beni⁶⁶. Inoltre – ed è questo un punto decisivo – «la norma giuridica che sospende una parte del diritto vigente e stabilisce lo stato di eccezione non è in alcun modo autoreferenziale; la decisione di colui il quale sospende la costituzione non dice che egli si sospende a sua volta. Non vi è dunque alcun paradosso. E non potrebbe del resto mai esserci, poiché non vi è mai diritto all'infuori del diritto. Allo stesso modo del re Mida, che trasformava in oro tutto ciò che toccava, il diritto trasforma in diritto tutto ciò che tocca e se una regola che permette di concentrare i poteri fa eccezione a una regola precedente essa sarà necessariamente a sua volta una regola giuridica e di conseguenza l'eccezione è anch'essa giuridica»⁶⁷. Nulla, insomma, e in nessun momento, è al di fuori del diritto, poiché è il diritto stesso a porre in essere la possibilità di una sospensione dei contenuti normativi vigenti sostituiti da altri contenuti normativi altrettanto legittimi in quanto anch'essi *giuridici*.

La definizione dello stato di eccezione conduce, quindi, «a pensare il rapporto tra ciò che è normale e ciò che è eccezionale» e questo rapporto

⁶⁴ *Ivi*, p. 170. Troper trae il brano cit. di Agamben da un articolo di quest'ultimo, intitolato *L'État d'exception* e pubblicato su «Le Monde», 11 dicembre 2002.

⁶⁵ *Ivi*, pp. 170-171.

⁶⁶ *Ivi*, p. 170.

⁶⁷ *Ivi*, p. 171.

può essere pensato in diversi modi⁶⁸. In sintesi: o si pensa che «l'eccezione è una situazione semplicemente differente dalla situazione normale», e si legittima così, di conseguenza, l'adozione di misure giuridiche diverse da quelle in vigore abitualmente⁶⁹. Oppure «si può definire normale la situazione che è desiderabile e eccezionale quella che è accettabile solo per un certo momento e soltanto nella misura in cui essa ha per fine il ritorno alla situazione normale»⁷⁰.

Concludendo, per Troper «molte confusioni sullo stato di eccezione derivano dall'ambiguità del termine *eccezione*»⁷¹. Si chiama «eccezionale», ad esempio, «tanto una dittatura temporanea o una restrizione delle libertà pubbliche mirante a far fronte a un complotto terroristico o a un tentativo di colpo di Stato, quanto una situazione nella quale, dopo una catastrofe naturale su una porzione di territorio, si attribuiscono poteri eccezionali ad esempio a un prefetto per consentirgli di assumere rapidamente le misure necessarie, senza che questo comporti una reale restrizione dei diritti fondamentali»⁷². In sostanza l'interpretazione troperiana avvicina lo stato di eccezione all'istituto giuridico della deroga. È lo stesso diritto a prevedere, in alcuni casi definiti, la possibilità di derogare alle regole ordinarie, che restano in uno stato di sospensione temporanea per far posto ad altre regole che, in quanto previste dallo stesso ordinamento giuridico, sono altrettanto munite del requisito della giuridicità e perciò del tutto legittime, valide ed efficaci. Per questo «lo stato di eccezione non può essere definito indipendentemente dalle regole che gli si applicano, che pertanto sono costitutive dello stato di eccezione»⁷³. Il paradigma schmittiano secondo il quale è appunto nello stato di eccezione – e non nei periodi ordinari – che si percepisce (e si può correttamente analizzare dal punto di vista della teoria del diritto e della politica) l'essenza del potere, è dunque per Troper completamente erroneo sul piano logico e di conseguenza è totalmente inopportuno – come ha fatto Agamben – applicarlo alle vicende dello Stato contemporaneo⁷⁴.

⁶⁸ *Ivi*, p. 165.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ *Ivi*, p. 166.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Anche gl'istituti – come la decretazione d'urgenza o la legislazione delegata al governo – dei quali si fa largo uso e abuso negli Stati democratici contemporanei e in Italia in modo particolare – non sono «in nulla assimilabili [come pensa ad esempio Agamben e con lui molti filosofi politici] a poteri eccezionali, poiché si tratta solo di misure destinate a facilitare la produzione normativa in momenti ordinari». Pur potendo legittimamente «portare su queste pratiche un giudizio critico» e persino considerarle «un attentato alla democrazia rappresentativa o a una virtuosa separazione dei poteri», non si potrà mai definire questi poteri

5. Conclusione: lo «stato di eccezione» come antidoto ai poteri occulti

Questa dialettica tra contrapposte posizioni rappresentative di due metodi d'interpretazione della realtà politica ci è molto utile perché, nel definire – in modo differente – i termini della questione, ci consente di riflettere su una terza opzione che tenti di far fare un passo avanti all'impostazione del problema.

Pur essendo, sul piano della consequenzialità logica, più convincente rispetto a quella di Agamben, la tesi di Troper presenta, dal mio punto di vista, un eccesso di endogiuridicità. La rigorosa consequenzialità del ragionamento troperiano è perfetta per un contesto – quale in buona misura può ancora considerarsi la realtà francese e più in generale del mondo occidentale sviluppato – fondato su una soddisfacente simbiosi tra diritto e realtà sociale, ma risulta più problematica nelle dimensioni pre, para, pseudo o non compiutamente statuali (quale, ad esempio, è il caso italiano). Che il diritto sia come il re Mida, che trasforma in diritto-oro tutto ciò che tocca è immagine affascinante e seducente, ma nel contempo tutta intrinseca a una logica giuridica che non lascia alternative e che presuppone una rigorosa e onesta applicazione del diritto nella pratica individuale, sociale e istituzionale. Non sempre però il diritto è oro. Specialmente nei contesti in cui la civilizzazione statale non si è compiuta o non si è compiuta in modo da raggiungere un livello almeno sufficiente o accettabile⁷⁵. La riproduzione endogamica del diritto su se stesso, senza legame alcuno con l'effettività sociale, può dar luogo, in queste circostanze, a un disastro – che è prima di tutto culturale – di proporzioni enormi.

Il caso italiano, con la sua endemica «illegalità dei legali»⁷⁶, è, al riguardo, illuminante. In Italia tutti gli stupri dell'ambiente e dell'urbanistica, gli orrori

«eccezionali». Essi sono tali solo «in rapporto a un modello ideale di democrazia», ma non certo in relazione alla realtà politica effettiva degli Stati democratici, nei quali le situazioni, anche quelle che sembrano più spinose e difficili, non hanno quasi mai un «carattere eccezionale» e soprattutto «non danno luogo certamente a una sospensione del diritto vigente» (M. Troper, *L'état d'exception*, cit., p. 169).

⁷⁵ Sono note, da questo punto di vista, le classificazioni dei politologi concernenti i diversi livelli di realizzazione della statualità: si veda per tutti S. Rokkan, *Formazione degli stati e differenze in Europa*, in C. Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton Univ. Press, Princeton 1975, traduzione italiana R. Falcioni, G. Bona (a cura di), *La formazione degli Stati nazionali nell'Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna 1984, pp. 397-433, 406; Id., *State formation, nation-building, and mass politics in Europe. The theory of Stein Rokkan based on his collected works*, a cura di P. Flora et al., Oxford Univ. Press, Oxford 1999; Id., *Stato, nazione e democrazia in Europa*, traduzione italiana P. Flora (a cura di), Il Mulino, Bologna 2002. Da vedere anche S.N. Eisenstadt, S. Rokkan (eds.), *Building states and nations*, Sage Publications, Beverly Hills-London 1973.

⁷⁶ Cfr. R. Ajello, *Illegalità dei "legali"? Costituzionalismo d'antico regime nel Mezzogiorno d'Italia e metodo asocologico degli idealisti*, in «Frontiera d'Europa», a. IV, n. 2 1998, pp. 5-79.

fiscali e burocratici, le ingiustizie antimeritocratiche e le oscene disonestà della politica, le clientele e i trasformismi, gli sprechi di Stato e le deviazioni degli apparati⁷⁷, la violazione dei diritti fondamentali e la contestuale loro strombazzata proclamazione tutta teorica e meramente formale, tutto questo è stato ed è compiuto nella più perfetta, ineccepibile e confezionata «legalità». Vi è dunque da considerare un duplice piano: quello del *systema juris*, cioè dell'ordinamento giuridico meramente formale, e quello del diritto effettivamente vigente nella pratica socioistituzionale⁷⁸. Se la quasi totalità dei colpevoli di delitti restano impuniti per la scarsa funzionalità del sistema giudiziario⁷⁹ e se un giudice può immediatamente rilasciare a piede libero un omicida conclamato, salvo poi riarrestarlo su richiesta dei suoi stessi familiari dilaniati dal senso di colpa⁸⁰, e motiva queste decisioni basandosi sul diritto formale, questo ordinamento di fatto è ben altro che oro. La misericordia di Stato che lascia impuniti i colpevoli e il legalismo formalistico che punisce gl'innocenti determinano conseguenze sociali ed economiche devastanti per la convivenza civile, chiaro segno che le culture giuridiche hanno un'importanza capitale nello sviluppo dell'economia e dell'organizzazione complessiva di un sistema-Paese e che da esse può dipendere il successo o la

⁷⁷ Nell'ormai ampia letteratura sul caso italiano e sulle sue disfunzionalità, cfr. C. Tullio-Altan, *La nostra Italia. Clientelismo, trasformismo e ribellismo dall'Unità al 2000*, Università Bocconi, Milano 2000; P. Pellizzetti, G. Vetrutto, *Italia disorganizzata. Incapaci cronici in un mondo complesso*, Dedalo, Bari 2006. Per le radici storiche del disastro giudiziario «subalpino», cfr. R. Ajello, *Eredità medievali paralisi giudiziaria. Profilo storico di una patologia italiana*, Arte Tipografica, Napoli 2009.

⁷⁸ Cfr. R. Ajello, *Le "strane contraddizioni" tra teorie e prassi: origini e vitalità del formalismo giuridico italiano*, in «Frontiera d'Europa», a. XII, n. 2, 2006, pp. 19-115.

⁷⁹ Al tribunale di Napoli si è arrivati al paradosso – stavolta tutt'altro che apparente – di concedere le attenuanti per essere incensurato a un pluriomicida che aveva già subito cinque condanne all'ergastolo le quali però non erano state ancora registrate al casellario giudiziale.

⁸⁰ È accaduto a Roma quando un giudice ha rilasciato un automobilista che, sotto stupefacenti e con una guida incompatibile con un centro urbano (nei pressi del lungomare di Ostia), aveva travolto e ucciso una studentessa irlandese venuta in Italia per un Erasmus. In seguito, su richiesta del padre del reo, lo stesso giudice ha provveduto a spiccare il mandato di arresto. Il caso Marta Russo (sul quale si veda A. Beretta Anguissola, A. Figà Talamanca, *La prenderemo per omicida. Il caso Marta Russo, il dramma di Gabriella Alletto*, con prefazione di G. Sabbatucci, Koinè Nuove Edizioni, Roma 2001) ha dimostrato che si possono condannare senza prove e senza corpo del reato due giovani che avevano il solo torto di trovarsi sul luogo del delitto e di aver fatto qualche lettura fuori dal politicamente e moralmente corretto. Invece il caso Cucchi ha dimostrato che un cittadino della Repubblica italiana, che i giuristi peninsulari vantano essere la «culla del diritto», può entrare vivo in un carcere dello Stato e uscirne massacrato di percosse senza che si trovino i colpevoli. Si potrebbe continuare in una lista infinita... Episodi incommentabili, quali che siano gli atti di causa, ma nel contempo perfettamente rappresentativi di una mentalità e di una visione del diritto fondate esclusivamente sulla forma e sulla logica astratta. Lo studio e l'uso del diritto diventano così funzionali al ceto dei giuristi e non alle esigenze organizzative dei cittadini.

disfatta di una struttura socioistituzionale⁸¹. In una drammatica realtà come l'Italia, dove nulla è sostanzialmente mutato dai tempi di Giuseppe Maria Galanti, che denunciava la lentezza dei processi, le «liturgie giudiziarie» e il continuo capovolgimento delle sentenze come le piaghe più gravi che uno Stato possa avere⁸², un diritto che riproduca se stesso endogeneticamente e con una crescita esponenziale di norme incomprensibili⁸³, più che arricchire di oro, inquina e impoverisce la società che dovrebbe invece governare e disciplinare. In un simile contesto il diritto, che è nel contempo l'effetto e la fonte della mentalità dei giuristi, contribuisce enormemente al dissesto dello Stato e allo sfaldamento della statualità⁸⁴. È un diritto concepito e attuato *contro* l'organizzazione sociale e non a suo fondamento.

A fronte di queste realtà e nei confronti di un insuperabile blocco socioculturale dominato da giuristi che si servono del diritto per schiacciare i

⁸¹ Il legame concettuale tra culture giuridiche e sviluppo economico è stato ben messo in luce da L.M. Friedman, *Legal culture and social development*, in «Law & Society Review», IV, n. 1, 1969, pp. 29-44. Il contributo più recente e di maggior rilievo sul tema è di R. La Porta, F. Lopez de Silanes, A. Shleifer, *The Economic Consequences of Legal Origins*, in «Journal of Economic Literature», XLVI/2, 2008, pp. 285-332, che sviluppando le tesi di D. North nel campo del cd. «neoinstituzionalismo culturalista», propongono un'analisi storico-comparativa ed empirica riguardo l'influenza del *common law* e del *civil law* sullo sviluppo dell'economia e concludono che la cultura giuridica anglo-americana è molto più funzionale alla crescita economica rispetto alla cultura europeo-continentale, all'interno della quale è comunque sempre possibile effettuare tra i diversi sistemi una comparazione fondata sul criterio dell'efficienza. Sul punto si veda anche G.K. Hadfield, *The many Legal Institutions that Support contractual Commitments*, in C. Ménard, M.M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Dordrecht, Springer 2005, pp. 175-203. Sulle profonde cause storiche del disastro organizzativo italiano, di cui oggi viviamo gli ultimi terribili effetti, cfr. R. Ajello, *Eredità medievali*, cit.; di grande interesse anche S. Scognamiglio, *La statualità nella fiducia, la fiducia nella statualità. Valori politici e coesione sociale nel processo di civilizzazione statuale: esperienze storiche e teoria istituzionale*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzione, Economia e Globalizzazione, Liber Amicorum in onore di Carlo Amirante*, Esi, Napoli 2013, pp. 547-570, 555-558 e 567-568.

⁸² G.M. Galanti, *Testamento forense*, edizione a cura di I. Del Bagno, Di Mauro, Cava de' Tirreni, s.d. [2003]. Il grande giurista e illuminista sannita vi afferma, tra l'altro, che le «liturgie giudiziarie» erano ormai tali che impiegavano un tempo infinito per risolvere pretestuose questioni procedurali «che io avrei pienamente discusso e deciso in mezz'ora» (ivi, p. 125).

⁸³ Cfr. M. Ainis, *Se 50000 leggi vi sembran poche - Nel labirinto delle istituzioni, tra norme assurde e riforme impossibili*, Mondadori, Milano 1999; Id., *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari 2002² (1997¹).

⁸⁴ Cfr. M. Bianco, S. Giacomeli, C. Giorgiantonio, G. Palumbo, B. Szego, *La durata (eccessiva) dei procedimenti civili in Italia: offerta, domanda o rito?*, in «Rivista di Politica economica», settembre-ottobre 2007, pp. 1-52, consultabile on-line: http://www.rivistapoliticaeconomica.it/2007/set-ot/bianco_giacomeli.pdf; S. Rossi, *Controtempo. L'Italia nella crisi mondiale*, Laterza, Roma-Bari 2009. Uno studio della Banca mondiale ha messo in rilievo come il 50% della ricchezza di una nazione dipenda ormai dall'efficienza del suo sistema giudiziario e da una efficace disciplina anticorruzione: cfr. *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington DC 2006, specialmente pp. XVIII, 13, 87 e ss. e *passim*.

soggetti deboli, semplici cittadini sguarniti di protezioni «feudali», e tutelare i forti e gli arroganti, ai quali potenti reticolati relazionali e ingenti mezzi possono garantire impunità e conservazione di elevati livelli economici e sociali, lo stato di eccezione extra-giuridico può essere una soluzione-choc salutare in grado di destrutturare, almeno temporaneamente e parzialmente, le *subtilitates* attraverso le quali un ceto di «esperti» tecnocrati, rapaci e irresponsabili, prospera a spese della collettività e dell'interesse pubblico, fingendo di tutelarlo nel più pedissequo rispetto della legalità formale.

Di fronte a uno scenario così desolante e a un tracollo così ingente del diritto e della giustizia si profila una terza soluzione interpretativa: lo stato di eccezione – poco importa se la teoria lo qualifichi extragiuridico o endogiuridico – può essere inteso come l'emersione del maschile, ossia del palese, dell'estensivo, del materiale, dell'empirico, del verificabile, del tangibile; contro l'imperio dei poteri occulti, degli accomodamenti *sous-table*, dei *do-ut-des* parafeudali, delle ipocrisie pseudo-cordiali⁸⁵. Carattere occulto e struttura psicologica femminile (perfettamente illustrata dal mito biblico di Giuditta e Oloferne, che non a caso divenne un *topos* nei pittori moderni a partire dal XVI secolo⁸⁶) sono le due matrici fondamentali dell'ecclesiale e del giurisdizionale. All'opposto, lo stato di eccezione è la più coerente applicazione estensiva del Leviatano⁸⁷.

Si può quindi ipotizzare, soprattutto alla luce delle due decisive esperienze storico-istituzionali della Riforma Maupeou e della Rivoluzione francese che lo stato di eccezione, in due tra i momenti decisivi della vicenda storica dello Stato moderno, sia stato utilizzato contro la giurisdizione politica della magistratura (e, nel secondo dei due casi, anche contro la Chiesa tradizionale), per fare emergere una sovranità «depurata» dalle ingerenze esterne al Politico. Un'esigenza che nell'esperienza dello Stato francese veniva da molto lontano⁸⁸, ma che solo la palingenesi rivoluzionaria riuscì, per un periodo limitato, a realizzare.

Da questo punto di vista, come non vedere la piena ragione di Tocqueville quando affermò che la Rivoluzione francese aveva piuttosto compiuto che di-

⁸⁵ Cfr. R. Ajello, *L'asociale cordialità. Contributo alla storia delle mentalità in Italia*, in «Frontiera d'Europa», a. XIII, n. 1, 2007, pp. 5-72.

⁸⁶ Questo tema è stato oggetto di una mia relazione al recente congresso «Mémoire(s) des origines et stratégies de légitimation du pouvoir» organizzato dalla Faculté de Droit dell'Université Jean Moulin Lyon III, il 12 e 13 dicembre 2013, dal titolo: *L'illustration du mythe biblique de Judith et Olopherne comme représentation du pouvoir occulte de la magistrature*.

⁸⁷ Per rendersi conto di quanto l'immagine del Leviathan rinvii metaforicamente al maschile-virile, cfr. H. Bredekamp, *Stratégies visuelles de Thomas Hobbes. Le Léviathan, archétype de l'État moderne. Illustrations des œuvres et portraits*, Éditions de la Maison de Sciences de l'Homme, Paris 2003.

⁸⁸ Cfr. A. Rigaudière, *L'invention de la souveraineté*, in «Pouvoirs», LXVII, 1993, pp. 5-20.

strutto l'opera politica dell'Antico Regime⁸⁹? Con un linguaggio più consono alla nostra sensibilità mediatica, più di recente Umberto Eco ha sintetizzato lo stesso concetto spiegando che «la Rivoluzione è un prodotto dell'*Ancien Régime* e non il risultato cinematografico della presa della Bastiglia»⁹⁰.

Dal canto nostro di italiani che non hanno compiuto né riforme né rivoluzioni, ma che hanno atteso che le cose andassero per conto loro, con un diritto che non ha governato un bel nulla, se non la «gloria» (e le tasche) dei suoi sacerdoti, un sano stato di eccezione, una extrasistole del sistema giuridico che sia una vera discontinuità, non potrebbe che risultare salutare. Ma, allo stato del nostro Stato senza statualità, sembra una pura utopia⁹¹.

⁸⁹ A. de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution* [1856], trad. it. *L'Antico Regime e la Rivoluzione*, in Id., *Scritti politici*, ediz. N. Matteucci (a cura di), Utet, Torino 1969.

⁹⁰ U. Eco, *Migrazioni di Cagliostro*, in Id., *Tra menzogna e ironia*, Bompiani, Milano 1998, p. 9.

⁹¹ Per il concetto di 'statualità', cfr. i miei recenti saggi: F. Di Donato, *Ceto dei giuristi e statualità dei cittadini*, cit.; Id., *Sulla civilizzazione statale*, in «Ragion Pratica», n. 42, giugno 2014, pp. 69-86. Il termine «statualità», in un senso prossimo o compatibile con quello da me usato, inizia solo ora, dopo diversi anni, a farsi strada nella letteratura internazionale: cfr. il recente C. S. Maier, *Leviathan 2.0: Inventing Modern Statehood*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Mass.) and London 2012. Risulta invece ancora del tutto assente nella saggistica italiana, che continua classicamente a parlare solo di Stato: cfr. per tutti S. Cassese, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma 1998; Id., *Lo Stato fascista*, Il Mulino, Bologna 2010; Id., *L'Italia: una società senza Stato?*, Il Mulino, Bologna 2011. Cfr., nel campo più squisitamente storiografico, l'acuta sintesi di E. Gentile, *Né Stato né Nazione. Italiani senza meta*, Laterza, Roma-Bari 2010. Maggiore propensione al concetto, ancorché non compiutamente definito, in E. Galli della Loggia, *L'identità italiana*, Il Mulino, Bologna 1998, spec. pp. 113-38.

Antoine Graziani

«Le Prince demande les élections des XII, la Corse ne veut plus des XII»: *contrôle du territoire, représentation et liberté politique aux origines des Révolutions de Corse (1729-1769)*

Parmi les documents les plus anciens concernant les événements de décembre 1729 on trouve une pièce issue d'un manuscrit provenant de la bibliothèque Giubega intitulée *In quel che siegue vi è una specie di giornale de successi delle rivoluzioni di Corsica*. On peut y lire que «en 1729, le 27 décembre, le lieutenant de Corte se transporta dans la *pieve* de Bozio, pour recueillir les *taglie* annuelles. Il manquait au premier qui se présenta devant lui une pièce de 8 (*denari*) nécessaire pour payer le chapelain du lieutenant, le révérend Matteo Pierucci de Corte. Il lui refusa donc la perception de la *taglia* entière. Lorsqu'il fut sorti, l'homme vit les gens qui se trouvaient dehors ... et leur dit ne pas avoir pu payer sa *taglia* parce qu'il lui manquait une pièce de huit *denari*. Un franciscain qui se trouvait là se tourna alors vers la population et dit: «Oh! pauvres Corses aveugles, on vous refuse le paiement de la *taglia* pour une pièce de huit, et cela fait dix-neuf ans que vous payez 13 *soldi* et 4 *denari* après l'interdiction des armes à feu»¹. L'origine des Révolutions de Corse serait-elle donc, comme on l'a souvent avancé, fiscale? Ou alors la revendication fiscale n'est-elle que la manifestation d'une question sous-tendue, celle de la liberté politique, les Révolutions de Corse s'apparentant par là à la Révolution américaine, comme nous l'avons-nous-même mis en exergue dans un colloque récent²?. L'analyse de la crise d'une institution, celle de la représentation insulaire auprès des autorités génoises, appelée Nobles XII, nous semble révélatrice de la nécessité de privilégier cette seconde lecture.

¹ A.-M. Graziani, *Pascal Paoli*, nouv. éd., Tallandier, Paris 2004, pp. 24-25.

² A.-M. Graziani, *Révolution corse, révolution américaine*, in F. Quastana, V. Monnier (a cura di), *Paoli, la Révolution Corse et les Lumières*, Actes du colloque international de Genève, 7 décembre 2007, Schulthess-Alain Piazzola, Genève-Ajaccio 2008, pp. 121-132.

Une institution particulière: les Nobles XII

Issu d'une des familles dominantes, dites caporalices³, de l'île, l'historien Marc'Antonio Ceccaldi s'est fait le tenant d'une forme de cogestion de la Corse entre le gouvernement génois et la notabilité insulaire⁴. Présentant le gouvernement de l'Office de Saint-Georges, il écrit: «L'île pacifiée et tranquille restait soumise au gouvernement de Saint-Georges et malgré tant de soulèvements, elle n'en éprouvait que des traitements paternels et bienveillants»⁵. Ce texte traite ici des années 1510 au lendemain de l'élimination par Saint-Georges des derniers seigneurs *cinarchesi* qui s'étaient opposés à lui (Giovan Paolo de Leca et Rinuccio de la Rocca). C'est la notabilité insulaire qui gère alors l'essentiel de la justice dans les *aringhi* à travers les podestats élus au niveau de la *pieve*. Par ailleurs, lors du *sindicato* des actes des officiers génois sortant de charge, six Corses seront toujours au nombre des *sindicatori*, c'est-à-dire trois *caporali* et trois hommes du peuple et leurs voix auront la même valeur que celles des deux *sindicatori* génois arrivés dans l'île avec le nouveau gouverneur⁶.

En outre, ajoute Ceccaldi, les Corses nommaient chaque année douze représentants choisis parmi eux, et on ne pouvait, sans leur consentement, rien ordonner dans l'île, sans rien changer, rien modifier. Les officiers n'osaient pas violer les conventions faites avec les Corses et étaient obligés de les respecter sous peine de graves sanctions; les greffiers de ces officiers étaient des Corses.

Cette présentation bien connue est à l'origine de la vision traditionnellement favorable dans l'historiographie corse à l'Office de Saint-Georges, en opposition bien entendu avec la vision négative du gouvernement génois

³ Les *caporali* sont une institution née au moment de la révolution anti-féodale que connaît la Corse en 1357. Ce sont à l'origine des chefs populaires, mais qui ont tendance à se présenter comme une sorte de noblesse locale de substitution.

⁴ Sur Marc'Antonio Ceccaldi cfr. en dernier lieu A.-M. Graziani, *Marc'Antonio Ceccaldi, un storico corso umanista*, in «Atti della Società Ligure di Storia Patria», nuova serie, LIII, fasc. 2, 2013, pp. 61-74.

⁵ Cet extrait appartient à la partie où Ceccaldi réécrit la chronique de son prédécesseur, Pier'Antonio Montegiani (Sur les différentes versions de l'ouvrage finalement publié en 1594 sous la signature Marc'Antonio Filippini, cfr. l'introduction de M.A. Ceccaldi, *Histoire de la Corse, 1464-1560*, Introduction, traduction et notes par A.-M. Graziani, A. Piazzola, Ajaccio 2006).

⁶ Le *sindicato* ou *sindicamento* est un contrôle des actes auquel tous les membres de l'administration génoise sont soumis à leur sortie de charge. C'est le cas sous l'Office de Saint-Georges mais ce sera aussi le cas sous la République à partir de 1562. Cfr. à ce sujet M. Balard, *Il Banco di San Giorgio e le colonie d'Oltremare* et A.-M. Graziani, *Ruptures et continuités dans la politique de Saint-Georges en Corse (1453-1562)*, in G. Felloni (a cura di), *La Casa di San Giorgio: il potere del credito*, Atti del convegno, Genova, 11 e 12 novembre 2004, Società Ligure di Storia Patria, Genova 2006, pp. 63-73 e pp. 75-90.

dans l'île au XVIII^e siècle. Il paraît donc en tout cas que c'est à cette époque qu'apparaissent pour la première fois les Nobles XII⁷. Ainsi, dès 1496, une commission de trois personnes désignées par les Nobles XII est envoyée à Gênes pour discuter d'un certain nombre de remaniements dans le pacte passé entre l'Office et les représentants insulaires, dit *Capitula Corsorum*. Et sous le nom d'*Egregii duodexi* on les voit délibérer avec le gouverneur Rolando de Ferrari en juillet 1498 pour confirmer une décision de ces représentants. A cette occasion déjà ces XII sont constitués de six *caporali* et six *popolani* (c'est-à-dire qu'une parité existe entre les «nobles» et les membres du *popolo*) suivant une tradition toute génoise.

Comme pour les *sindicatori corsi*, le principal argument dans l'élection des XII a longtemps été celui de la fidélité à l'Office di San Giorgio puis à la République de Gênes. Comme elles l'avaient fait sous Saint-Georges à plusieurs reprises, les familles de notables font immédiatement valoir au lendemain des conflits leur *benemeranza*. C'est donc dans la catégorie des *benemeriti* que seront recrutés les gens élus et la référence ultime sera l'attitude de ceux-ci au moment des guerres passées. Si l'on regarde la liste des *caporali* de 1498 et qu'on la compare aux instructions données au gouverneur Galeazzo de Levanto en 1491, au lendemain donc des deux premières guerres contre le seigneur Giovan Paolo de Leca, on peut noter que Vincentello de Casta est considéré par l'Office comme «parfait», que Tomasino de Campocasso est le fils de Raffaele qualifié d'«ami parfait» et qu'il est demandé au gouverneur de s'attacher particulièrement Castellano de la Pancheraccia, qui s'est opposé à Giovan Paolo de Leca. Ajoutons qu'il est dit que parmi les *popolani*, Antone de Corte fait aussi partie des «amis» de l'Office⁸.

En 1547, l'institution sera un court moment supprimée par les commissaires de Saint-Georges Troilo de'Negroni et Polo Giustiniani de Moneglia parce que certains des XII auraient trafiqué sur les installations de population à Porto-Vecchio⁹. Ce dont se plaindra Marc'Antonio Ceccaldi qui rapprochera ce mauvais traitement contre les Corses avec l'opposition que manifesteront ces derniers envers Gênes au cours de la guerre dite des Franco-Turcs (1553-1559)¹⁰. Les Nobles XII réapparaissent sous la domination française et sont évoqués par Giordano Orsini lors de la *veduta generale* dans laquelle il annonce l'intégration de la Corse au Royaume de France en 1557, avant d'être réunis à nouveau en 1560 par décision de l'Office de Saint-Georges

⁷ Différents auteurs ont voulu voir dans cette institution une construction «milanaise», la Corse ayant été sous le gouvernement du duc de Milan de 1564 à 1582. Je n'ai pas trouvé à ce jour à Milan un document traitant de cette institution.

⁸ *Instructions pour le gouverneur 1491*, publiées par le père André-Marie O.F.M. (C. Valleix), Bastia 1980.

⁹ A.-M. Graziani, *Naissance d'une cité: Porto-Vecchio*, Piazzola, Ajaccio 2014.

¹⁰ A.-M. Graziani, *Ruptures et continuités*, cit., p. 76.

au lendemain du traité du Cateau-Cambrésis. D'ailleurs, à la fin des Guerres du milieu du XVI^e siècle, les *caporali* au Nord et les gentilshommes au Sud présenteront comme beaucoup d'autres qui seront eux élus comme *popolani* des documents de *benemeranza*¹¹. Et ce même si souvent ce sont plus des adversaires ralliés que de vrais partisans de Gênes. On les retrouvera, eux et leurs enfants systématiquement élus au sein des collèges de Nobles XII au cours des décennies suivantes.

Parallèlement, avec le passage de la Corse de l'Office de Saint-Georges au Sénat de Gênes en 1562, les procureurs élus par les communautés (*capelle*) se substituent à ceux des *pievi* dans les élections des XII¹². Mais une particularité, le fait que les Nobles XII, bien que représentant toute l'île, soient élus jusqu'en 1582 exclusivement par la seule Terra del Comune, c'est-à-dire le nord de la Corse moins le Cap Corse seigneurial, persiste jusqu'en 1582¹³. A partir de 1582 des Nobles VI seront élus pour représenter le sud de l'île: moitié moins peuplé que le Deçà-des-Monts, le Delà aura moitié moins de représentants, pris trois parmi une liste de *gentiluomini* établie par Pasquale Pozzo di Borgo – il n'y a jamais eu de *caporali* au sud – et trois parmi les *popolani*¹⁴. Enfin un Orateur du Deçà-des-Monts représentera les XII

¹¹ Voir par exemple le dossier sur l'ambassade des XIV envoyés insulaires du Nord et du Sud de l'île demander pardon pour l'île. Chacun d'eux (Francesco (Biasini) et Piero (Savelli) de Sant'Antonino, Achille de Campocasso, Pier'Antonio de Casta, Pietro de Venzolasca, Fraticello de Pietricaggio, Valerio de la Campana, Camillo de la Casabianca, Annibale fils de feu Simone de Corte, Giovannone de Tavera, Pietro Paolo (Giacomoni) de Santa Lucia, Rinuccio (de Leca) Cristinacce, Guglielmo (Lanfranchi) de Levie et Tomaso de Ciamanacce demande à titre personnel ou pour sa famille et obtient – même ceux qui longtemps n'ont pas été fidèles- la *benemeranza* et un certain nombre d'avantages (exemptions fiscales, ports d'armes, etc.) [in Archivio di Stato de Gênes, Fonds Corsica, liasse 2, 1568-1569]. Les documents seront plusieurs fois recopiés ou refaits au fil du temps (voir par ex. la requête de Pietro Paolo, Martino, Giocante et Scipione, fils de feu le colonel Camillo de la Casabianca pour pouvoir conserver le bénéfice de la pension de 400 livres obtenue par leur père comme *benemerito* (*ivi*, liasse 29, décembre 1597). Mais même des familles dont la notabilité ne sera reconnue que plus tard font valoir quand même une *benemeranza* plus ancienne (cfr. la requête de Giovan Francesco Luccioni d'Orezza, arguant des bons services de son père Antonaccio de Carcheto pour obtenir comme ses frères la *benemeranza*).

¹² A.-M. Graziani, *De la pieve à la communauté: essai sur l'évolution des structures administratives de la Corse au XVI^e siècle*, in A. Giustiniani, *Description de la Corse*, Préface, notes et traduction de A.-M. Graziani, Piazzola, Ajaccio 1993, pp. XLV-CXVIII.

¹³ Née de la révolution anti-féodale de 1357, la Terra del Comune est le nord de l'île, dépendant directement de la Commune de Gênes (à l'exception du Cap Corse resté seigneurial). S'y oppose le sud de l'île, redevenu seigneurial et appelé dès lors Terra dei Signori.

¹⁴ Dès 1580, Giovanni de Salò et Pasquale Pozzo di Borgo se présentent devant le Magistrato di Corsica pour obtenir une représentation identique à celle du Nord de l'île (Archivio di Stato de Gênes, Fonds Corsica, liasse 1, octobre 1580, procuration). La liste des *gentiluomini* levée par Pasquale Pozzo di Borgo en avril 1584 in *ibidem*, liasse 12. Sur les gens susceptibles d'être élus dans la catégorie des gentilshommes une nouvelle liste en 1615, cfr. A.-M. Graziani,

à Gênes directement auprès du Magistrato di Corsica¹⁵, bientôt suivi d'un Orateur pour le Delà. Officiellement les cités et particulièrement les deux principales, Bastia la capitale de la Corse génoise et Ajaccio n'interviennent pas dans l'élection. Mais la réalité est toute autre: nombre de procureurs de communautés se faisant représenter lors de l'élection par un Bastiais, pris particulièrement au sein des avocats-marchands de la ville. Et ce sont bien souvent des Bastiais qui seront désignés par les Nobles XII comme orateurs. Dans le sud, les communautés désigneront même bien souvent directement des Ajacciens pour les représenter lors des élections des Nobles VI. Dernier point important, les Nobles XII sont élus au lendemain de l'arrivée du nouveau gouverneur. Or celui-ci voit au cours du XVII^e siècle son mandat passer de 13 à bientôt 24 mois, ce qui fait qu'à la fin du siècle chaque XII doit résider auprès du gouverneur à Bastia durant deux mois.

Mais au fur et à mesure que l'on se rapproche de 1729, le processus plus ou moins démocratique de l'élection s'arrête: c'est plus d'une désignation que d'une élection qu'il s'agit, les *padri del comune* et le podestat de la communauté désignant qui bon leur semble comme procureur à l'élection et ce bien qu'on affirme quelquefois que l'élection s'est effectuée «avec le consentement» de la plus grande partie des habitants¹⁶ ou «sans opposition aucune» de ceux-ci¹⁷. Ce consentement n'apparaît d'ailleurs pas dans toutes les élections et les deux seuls *padri del comune* de Lento paraissent s'être mobilisé pour l'élection du procureur de la commune en 1722¹⁸. Mais l'on ne peut pas dire réellement qu'une règle préside alors à cette élection puisque certaines communautés continuent à organiser des assemblées communales pour l'élection¹⁹, alors même que le podestat et un des *padri del comune* de la communauté de Furiani peuvent se déclarer suffisants pour élire «en leur nom et en celui de la communauté» un procureur et que les *padri del comune* de Biguglia se bornent à élire le représentant sans faire même état de l'accord de leur communauté²⁰.

Un état de la notabilité du sud de la Corse du premier XVII^e siècle: le Memoriale de tutti questi che sono rimasti franchi, in «Etudes Corses», XXXV, 1990, pp. 77-101.

¹⁵ Elu par au moins 8 des Nobles XII, son mandat durait une seule année. L'idée était aussi qu'il soit une fois pris chez les *popolani* et la fois suivante chez les *caporali* mais cette disposition ne fut guère appliqué (*Statuti Civili e Criminali di Corsica*, éd. par Giovanni Carlo Gregori, Dumoulin, Ronet e Sibuet, Lyon 1843, t. I, pp. 81-82)

¹⁶ *Ibidem*, liasse 9, 8 mars 1722, élection du représentant de la communauté de Scolca, *con il consenso, intervento, parola e volontà della più e maggior parte del popolo sottoposti alla cappella di detto luoco...*

¹⁷ *Ibidem*, 5 FG 8, 12 mars 1720, élection du représentant de la communauté de Campitello.

¹⁸ *Ibidem*, 5 FG 9, 8 mars 1722, élection du représentant de la communauté de Lento.

¹⁹ *Ibidem*, 15 mars 1722, élection du représentant de la communauté de Moltifao.

²⁰ *Ibidem*, 8 mars 1722, élection du représentant de la communauté de Furiani et 12 mars 1722, élection du représentant de la communauté de Biguglia.

Le rôle principal des Nobles XII est en premier lieu de faire valoir les requêtes des populations qu'ils représentent. Ces interventions et les réponses de l'administration sont conservées dans le Libro Rosso. C'est ainsi qu'on les voit réclamer régulièrement des diminutions d'impôts ou du prix du sel; la construction ou la réparation d'ouvrages d'art endommagés; ou apporter un soutien à telle ou telle congrégation religieuse engagée dans le domaine de l'éducation ou de la santé. Sur tout, une de leurs réunions annuelles avec le gouverneur a pour objet la fixation du prix du blé dans les échanges et dans le remboursement des prêts (*composta dei grani*)²¹.

Les Nobles XII sont aussi chargés de vérifier, dans leurs zones d'influence, les plantations d'arbres fruitiers, à tant par feu, décidées par le Sénat en 1572, dans la continuité de ce qui se faisait du temps de l'Office de Saint-Georges (quatre puis dix arbres par an)²². Et ils sont chargés d'obliger les différentes paroisses de l'île de tenir routes et ponts en état²³. Les vérifications s'effectuent communauté par communauté tout au long de la période (*Fedi*). Ces deux missions sont clairement liées. Autre mission importante, celle liée à la sécurité et au contrôle du territoire: les XII s'emploient régulièrement dans la lutte contre le banditisme²⁴ et on les voit dotés de commissariats temporaires dans un territoire donné ou contre un bandit particulier²⁵. Ils sont toutefois de parfaits représentants du double jeu des notables dont nous avons fait état ailleurs, réclamant dans le même temps une application stricte de la loi... et des *indulti* pour des bandits²⁶! Anton Padovano Graziani demandera ainsi la libération des Corses condamnés aux galères «ayant fait pénitence»²⁷, les

²¹ *Ibidem*, 16 juillet 1677, réunion des Nobles XII sous le gouverneur Visconte Cicala pour faire la *composta*.

²² *Ibidem*, 1 FG 1, 28 août 1548, Arrêté du gouverneur ordonnant à tout chef de feu de planter ou de greffer chaque année quatre arbres fruitiers (mûrier, olivier, châtaignier, figuier) sous peine de 3 livres d'amende par chaque arbre non planté, amende dont 2/3 devaient revenir au trésor et le troisième au dénonciateur.

²³ *Ibidem*, 5 FG 2, 3 septembre 1629, élection par le gouverneur Domenico Centurione du Noble XII Alessandro de Zuani à la vérification des plantations et des travaux routiers dans les pievi de Serra, Rogna et Bozio.

²⁴ *Ibidem*, 19 juin 1641, édit du gouverneur Benedetto Viale.

²⁵ On voit le Noble XII Leonorso de Zuani adjoindre le capitaine Orazio de Prunelli du Fiumorbo au commissaire désigné par le gouverneur, le capitaine Angelo Luiggi Monti de Verde, pour l'élimination de deux bandits de Ventiseri en 1643 (A.-M. Graziani, *La Violence dans les campagnes corses du XVI^e au XVIII^e siècle*, A. Piazzola, Ajaccio 2011, p. 88).

²⁶ Voir dans le même ouvrage le sous-chapitre *Le double langage des notables corses*, pp. 138-141.

²⁷ "Libro Rosso di Corsica", publié par l'abbé Letteron, in Bulletin de la Société des Sciences Historiques et Naturelles de la Corse, Bastia, 1898, t. I, pp. 18-19 (chapitre 8), cit., t. I, pp. 18-19 (chapitre 8).

Orateurs Mariano Morati et Domenico d'Ornano réclameront en 1589 la confirmation du décret gracieux pour les bandits de 1587²⁸. Systématiquement aussi les XII se feront les défenseurs de la propriété, représentant les agriculteurs contre les éleveurs. Cela transparait dans le discours de l'avocat bastiais Anton Padovano Graziani, Orateur de l'ensemble de l'île en 1573 sur la question des méus champêtres ou dans celui de l'Orateur Anton Francesco Cirni réclamant la plantation de cinq à dix arbres fruitiers par feu dans toute l'île et l'obligation à tout Corse de tenir en état un jardin²⁹.

Une crise de l'institution

Les représentants insulaires sont à l'origine de la crise révolutionnaire de 1729. C'est l'Orateur de la Corse à Gênes qui a effectivement préconisé l'interdiction des armes dans l'île le 2 décembre 1711, suivi par les Nobles XII et par les Nobles VI. Un règlement suivra présenté le 26 mars 1715 par le Doge et les Gouverneurs de la République au gouverneur³⁰. Le problème est que ce règlement s'accompagne d'une pseudo-statistique faisant état de plus de 28000 homicides en 30 années³¹ et surtout d'une imposition nouvelle destinée à faire accepter par les Nobles XII et les Nobles VI, dite des *Due seini* (soit 13 *soldi* et 4 *denari*), puisque le port d'armes faisait l'objet de patentes et que selon le chroniqueur Anton Pietro Filippini leur nombre était déjà de 7000 en 1590. Le gouverneur convoque donc les XII le 13 avril, mais les discussions s'avèrent très âpres. Et si un accord paraît devoir se dégager avec les XII, les populations elles se montrent de plus en plus opposées au système des suppléments à la vieille *taglia*³² et organisent des sortes de grèves de l'impôt en refusant d'acquitter au fil du temps tel ou tel supplément. L'affaire des *Due seini* crée de plus des problèmes supplémentaires: d'abord parce que cet impôt n'aurait du être acquitté que durant 10 ans et que l'on rentre en 1729 dans la

²⁸ *Ibidem*, pp. 151-152.

²⁹ *Ibidem*, p. 31.

³⁰ Archives Départementales de la Corse-du Sud, 5 FG 33.

³¹ De tels chiffres ont fait dire à Emmanuel Le Roy Ladurie qu'il s'agissait pour l'île d'une «démographie tempérée par l'assassinat» (in G. Duby, A. Wallon (a cura di), *Histoire de la France rurale*, nouv. éd., Seuil, Paris 1975, t. II, p. 542), mais il s'agit d'une grossière exagération, d'autant que les Génois ne disposent pas d'outil statistique lui permettant de fournir des chiffres aussi précis.

³² En fait à la *taglia vecchia* d'une lire par feu (un impôt réduit mais totalement inégalitaire puisque riches et pauvres payaient la même chose) s'était ajouté un premier supplément, appelé *donativo* (don gratuit) à l'origine pour 4 ans mais devenu définitif, qui doublait la *taglia* puis une quantité d'impôts supplémentaires appelés *sopra più* ou *aggiunti*, plus ou moins pérennes mais qui surtout portaient souvent sur telle ou telle population et donc générateurs d'inégalités supplémentaires. Les *due seini* rentraient dans cette catégorie.

quatorzième année, ensuite parce que le désarmement des populations est loin d'être acquis et qu'il a été combattu dès l'origine par certains notables corses, venus en délégation auprès du Magistrato di Corsica. Ils ont fait valoir en premier lieu la sécurité des populations: les descentes se multiplieront si les Turcs apprennent que les Corses sont désarmés. Et puis des arguments économiques: les Corses ont une réputation de soldats, qu'advendra-t-il d'eux s'ils n'ont plus ce débouché majeur, faute d'un entraînement suffisant? Enfin, un argument que l'on retrouvera ailleurs, chez Beccaria: l'interdiction des armes à feu désarmera sans doute ceux qui ne s'en serviraient pas, mais qu'advendra-t-il de ceux-ci si les méchants gardent eux, leurs armes³³?

Les autorités décident alors de reprendre la main, et en 1728 les podestats et les *paceri* ne sont plus élus mais désignés par le gouverneur ou tirés au sort, sur des listes de notables préétablies par les Nobles XII. C'est le Noble XII en exercice qui tire au sort les noms de l'urne, en présence du gouverneur³⁴. Parallèlement à leurs charges traditionnelles de poursuite des bandits et de vérification des travaux routiers, les Nobles XII à partir de 1715 sont aussi amenés à retirer aux populations les armes à feu conformément à la décision de désarmement³⁵. Une situation qui les rend très vulnérables parce qu'elle les met en première ligne.

De fait, la fin de l'année 1729 voit la *pieve* de Bozio refuser de payer les due *seini*³⁶. Puis le mouvement gagne progressivement toute l'île. Une foule de cinq mille personnes attaque Bastia en février, mais la médiation de l'évêque de Mariana évite un bain de sang tandis que des événements sanglants touchent la

³³ Archivio di Stato de Gênes, Fonds Corsica, liasse 241, 2 août 1715, lettre du Chancelier du Magistrato di Corsica au Sérénissime Sénat (cfr. A.-M. Graziani, *La Violence*, cit., pp. 316-317).

³⁴ Archives Départementales de la Corse-du-Sud, 1 FG 754, nombreuses pièces dont la liste dressée par Ignazio Casta pour le Nebbio, de Tavagna et d'Orezza par Brandimarte Mari, d'Ampugnani et de Casinca par Luigi Giafferi, de Vallerustie et de Moriani par Quilico Casabianca, de Campoloro, de Verde et d'une partie du Fiumorbo par Lodovico Giudici; d'une autre partie du Fiumorbo, du Talcini, d'Omessa et de la *pieve* de Castello par Marco Maria Alfonsi, ecc. Voir aussi le 15 juillet 1728 la nomination de podestats et de *paceri* pour le Nebbio, le 1er septembre 1728 la désignation par le tirage au sort des podestats des communautés des juridictions de Corte et d'Aleria, le 7 octobre la même chose pour la Balagne, ecc.

³⁵ *Ibidem*, 14 juillet 1728, rapport du Noble XII Giacomo Paoli Peri, chargé de retirer les armes à feu en Balagne et dans la *pieve* de Caccia; *Ibidem*, 1F 753, Certificats de satisfaction délivrés par les podestats et padri del comune au Noble XII Ignazio Casta qui a fait réparer les chemins et s'est chargé dans le même temps de la recherche des armes.

³⁶ 1729, *les Corses se rebellent*, Relazione dei tumulti di Corsica in tempo del governor genovese (1728-1730) par Felice Pinelli suivi de Sollevazione dei Corsi. I paesani invadono la città di Bastia (1730), anonyme, présentation et traduction d'Evelyne Luciani, Ajaccio, 2011, pp. 89-90. Une analyse des événements de 1729-1730 in A.-M. Graziani, *La fin de la Corse génoise*, in *Lorsque la Corse s'est éveillée: actes des premières rencontres historiques d'Ile-Rousse de juin 2010*, Albiana, Ajaccio 2011, pp. 9-17.

Corse entière. Les Corses présentent alors des sortes de cahiers de doléances, tandis qu'un premier texte circule qui qualifie de tyrannique le pouvoir génois. Gênes ne veut en fait rien changer d'important. Le 22 septembre 1730, le gouverneur Giovan Francesco Gropallo annonce l'élection des Nobles XII. Sans grand succès: un huissier envoyé dans la *pieve* d'Orezza pour afficher les avis d'élections est pris à partie puis poignardé par un partisan d'un des futurs chefs patriotes, Simone Fabiani. Sur la place du village, Fabiani et d'autres chefs populaires demandent aux populations de ne pas participer au vote: «Le Prince demande les élections des XII, la Corse ne veut plus des XII».

De fait, le 23 octobre 1730, tout en affirmant au Sénat la nécessité de tenir cette élection, Gropallo révèle qu'il est confronté à l'impossibilité de réunir les procureurs. Le 26 octobre pour débloquer la situation, il fait savoir que sous peine d'une amende de 100 écus d'or les procureurs élus qui se sont déjà rendus à Bastia ne doivent pas se retirer chez eux. Et le 2 novembre le vicaire Salvatore Giustiniani réclame aux autres communautés qu'elles envoient leurs représentants à Bastia. Gropallo le 8 convoque une nouvelle assemblée pour le lendemain, interdisant au passage le port d'armes, puis à nouveau le 10 pour le 11. Le 10 novembre les procureurs se plaignent, réclamant que le vote ait lieu le plus rapidement. Ils doivent, disent-ils, s'occuper de semer et de la récolte des châtaignes, mais l'on sent bien qu'en fait leur mauvaise volonté est évidente. Le 11 novembre l'élection a bien lieu et Andrea Ceccaldi et Giacinto Paoli acceptent de faire partie des élus. Mais un mois plus tard le premier le premier prend publiquement, avec son beau-frère Don Luigi Giafferi, la tête de la révolution avec le titre de Généraux du Royaume, tandis que le second les rejoint dès janvier 1731.

En fait le ressort est cassé. Les élections suivantes, en 1733 et en 1742 viennent après les deux interventions armées de troupes étrangères, impériales (1731-1732) et françaises (1738-1741). Elles correspondent à la volonté des Génois de reprise en main, qui essaient de réintroduire des éléments plus démocratiques: ainsi la plupart des élections reprennent les vieilles formules, «la più e maggior parte» ou «una maggior parte» pour montrer qu'il y a réellement eu élection. Les Calenzanais donnent même le nombre des votants, 114. La dernière élection se tiendra en 1744³⁷. Puis les Génois abandonneront cette fiction.

La liberté politique

Les insurgés corses considèrent à partir de 1729 que la levée de l'impôt par les Génois est clairement liée à un contrat. Pascal Paoli dans une lettre

³⁷ Archives Départementales de la Corse-du-Sud, 5 FG 10.

à son ami Don Gregorio Salvini, par ailleurs auteur du principal pamphlet des Corses au cours des Révolutions, la *Giustificazione delle Rivoluzione di Corsica* (1758 puis 1764), transposera d'ailleurs le texte de Ceccaldi dans son époque: les Corses y apparaîtront dotés du pouvoir législatif, les Génois de l'exécutif! Mais Paoli est, on le sait, l'élève d'Antonio Genovesi et un lecteur assidu de Montesquieu. Comme pour le Stamp Act américain de 1765, l'imposition des *Due seini* est critiquée du fait qu'il ne saurait y avoir d'impôts levés sans qu'aucune représentation insulaire soit réellement associée à la prise de décision. «*No taxation without representation: ce leitmotiv* devait sonner le glas des relations cordiales entre la couronne et les Treize colonies» note Bernard Cottret. Comme pour le Stamp Act, la critique se développe aussi contre un impôt nouveau, c'est-à-dire contre une pratique que ne sanctionne aucune tradition. Le seul impôt acceptable serait un impôt consenti par la société insulaire, ce qu'à l'évidence celui-ci n'est pas. Mais le glissement est immédiat. Remettre en cause le nouvel impôt, c'est engager la discussion sur les impôts précédents, créés de la même manière. L'abbé Giulio Natali, l'auteur de l'autre grand pamphlet corse de cette période, le *Disinganno intorno alla Guerra di Corsica* (1736), rappelle qu'à l'origine, lors du pacte dit de Lago Benedetto, en 1453, la *taglia* avait été fixée à une lire par feu et que certaines régions de l'île en payent désormais dix. Or, la représentation corse a toléré cette situation. Il convient donc d'en changer la forme. Le refus des Corses à participer aux nouvelles élections des XII correspond bien à une expression du droit du peuple à la résistance qui constitue, comme en Amérique, la sanction extrême protégeant la liberté du peuple au cas où le gouvernement violerait le contrat mutuel que les lie.

L'heure n'est plus aux XII mais à la consulta, c'est-à-dire à des réunions des députés des communautés au cours de fréquentes et brèves sessions de deux à trois jours, que les chefs doivent consulter avant de prendre une quelconque décision. Dans le texte le plus passionnant de la période paoliste, *La Corsica a suoi figli*, l'argument de la tyrannie et du manquement aux conventions est repris: «Le principat a été retiré (à Gênes) pour passer aux Magistrats de la nation par toutes les couches sociales du royaume» et plus loin: «la force et la légitimité d'une élection faite uniquement par les peuples avec les formalités nécessaires et avec de justes motifs ne peut être contestée». Ce que refuse d'envisager le premier ministre de la France, alliée des Génois durant la période, lorsque dans sa lettre «aux Corses», il affirme: «Il ne s'agit point d'aller fouiller dans des temps reculés la constitution primitive de votre pays, et il suffit que les Génois en soient reconnus depuis plusieurs siècles paisibles possesseurs pour qu'on ne puisse plus leur contester le domaine souverain de la Corse».

La théorie corse du gouvernement est d'une simplicité irrésistible. La politique est en premier lieu le produit d'une lutte perpétuelle entre les passions d'un gouvernant ou d'un petit nombre de gouvernants et l'intérêt d'un

peuple uni et homogène socialement. Ce qui est bon pour les gouvernants génois est mauvais pour le peuple corse censé constituer une entité homogène. Un dualisme gouvernants/gouvernés on ne peut plus classique et qu'on retrouve dans la Révolution américaine. D'où, comme on l'a vu, l'idée d'un contrat préalable. Le refus de Gênes de prendre en compte cette idée est la démonstration même de la tyrannie qu'exercerait la République sur la Corse. Le roi Théodore, dans un de ses textes les plus fameux, développera même l'idée d'un pouvoir préexistant au pouvoir génois sur l'île, qui aurait existé du temps où l'île était sous le gouvernement de Saint-Pierre, et qui aurait été contractuel. Pour Paoli et Salvini, on l'a vu le contrat avec Gênes a bien existé mais il a ensuite été perverti: «Dans le Royaume, écrit ainsi le 13 juillet 1761 Pascal Paoli, il existait dix-huit représentants ([les Nobles XII et les Nobles VI] et il est parfaitement exact que sans l'assentiment de ceux-ci la République ne pouvait faire des lois ni imposer des contributions».

Ce qui ne veut pas dire, on le devine, que les deux hommes aient envisagé d'une manière ou d'une autre la résurrection d'une institution désormais dépassée. Mais cette manière d'envisager les choses est à elle seule l'indice d'un processus révolutionnaire en cours. Les lignes ordinaires de clivage entre le privé et le public, le politique et le non politique se brouillent; l'espace public dans lequel circulent informations et opinions, où les hommes se parlent sans se connaître, se développe de manière extraordinaire. On voit au cours de cette période des hommes que nulle compétence particulière ne semble préparer à intervenir dans le débat politique, écrire des déclarations, des pétitions et des requêtes dont l'objet n'est rien de moins que la nature du pouvoir et du droit ou de la souveraineté du peuple, ou bien les causes de la corruption dans laquelle finissent par s'abîmer tous les Etats. L'île est bien en révolution.

Rubbettino

Hans Schlosser

*Regole per sregolatezza durante lo stato di emergenza?
Soluzioni storiche e attuali nella giurisdizione tedesca moderna*

I

Il vigente diritto pubblico e penale tedesco conosce sì il concetto di «*Ausnahmezustand*»¹ o «*Notstand*»², lo stato d'eccezione o d'emergenza, tuttavia risolve i problemi giuridici che ne vengono fuori in maniera casistica, sempre strettamente riferendosi al concreto caso particolare³. Non ha luogo una sistematizzazione teorica e una generalizzazione dei risultati ottenuti.

Un vago consenso si ha solo nella definizione del concetto. In generale, lo stato d'eccezione viene inteso come una situazione d'emergenza in cui, in linea di principio, continuano a vigere le leggi e le regole del diritto, tuttavia le norme giuridiche vengono ad assumere, in questo caso, delle funzioni particolari e atipiche. Da una parte la loro validità viene sospesa temporaneamente da avvenimenti straordinari ed estremi. Dall'altra si attivano contemporaneamente organi del potere esecutivo senza che le loro misure vengano legittimate dal diritto e dalla legge. Le loro azioni sono reazioni fattive a problemi sorti in uno stato di eccezione e che devono essere risolti. Questo modo di far valere il diritto tramite la fatticità, è anche definito «potere normativo della necessità e viene giustificato con il principio «*necessitas facit legem*». L'elemento decisivo risiede nel fatto che nel far ciò tutte le attività dell'esecutivo vengono percepite dall'esterno come misure legittimate dal diritto e dalla legge⁴.

La dottrina dello stato di potenza si accontenta di questa fondamentale rielaborazione, a livello di contenuto, delle funzioni del diritto durante uno

¹ Cfr. E. Forsthoff, *Ausnahmezustand*, in *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, vol. 1, Schwabe & Co, Basel 1971, pp. 669-670.

² Cfr. K. Lichtblau, *Notstand* (casus necessitatis), in *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, vol. 6, Schwabe & Co, Basel 1984, pp. 940-946.

³ Si veda E.W. Böckenförde, *Der verdrängte Ausnahmezustand*, in «*Neue Juristische Wochenschrift*», 1978, pp. 1881-1890 (1881), con rimando al malfamato art. 48 II Costituzione di Weimar (1919).

⁴ Si veda, in generale, E. Klein, *Der innere Notstand*, in J. Isensee, P. Kirchhof (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts VII*, 3. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg 2009, pp. 387 e ss.

stato di eccezione. E nemmeno il filosofo italiano *Giorgio Agamben* è stato in grado di cambiare questa situazione. La sua opera, apparsa nel 2003⁵ e già tradotta in lingua tedesca nel 2004⁶, contiene l'abbozzo di una moderna teoria dello «stato di eccezione». Il libro aveva goduto di una grande considerazione da parte della comunità scientifica internazionale. In esso Giorgio Agamben caratterizza lo stato di eccezione come una forma di situazione d'emergenza, che agisce in due modi. Da una parte l'eccezione sospende politicamente, e di fatto, il diritto. In tempi di crisi lo stato di emergenza diventa la regola. Dall'altra, esso è contemporaneamente «la forma legale di ciò che non può (più) accettare le forme legali»⁷. Lo stato di eccezione separa la norma dalla sua applicazione. Giorgio Agamben riassume la sua sagace analisi nella frase: «Lo stato di eccezione è uno spazio in cui per l'applicazione di una norma è in definitiva necessario sospendere la sua applicazione e farne un'eccezione»⁸.

Fino a questo punto queste sono, soprattutto per i giuristi, alternative provocatorie rispetto ai noti luoghi comuni della dottrina. Un pensiero pragmatico, e in primo luogo orientato a uno scopo concreto, non può andare molto lontano con ciò. Forse anche per questo la dottrina tedesca del diritto non ha recepito il pensiero di Giorgio Agamben. Anche la pessima traduzione tedesca, a volte errata persino dal punto di vista del contenuto, ha probabilmente scoraggiato⁹.

In ogni modo, i giuristi tedeschi continuano a occuparsi di cose risapute, piuttosto che confrontarsi con tesi moderne. Per loro, il fenomeno dello stato di eccezione è legato indissolubilmente al nome di uno studioso a tutt'oggi ancora molto stimato. Si tratta del «professore politico» *Carl Schmitt*, che ha seppellito la prima repubblica tedesca, la cosiddetta Repubblica di Weimar nella sua funzione tristemente nota di intellettuale capocostruttore dell'autoritario e senza diritto stato di potenza nazionalsocialista¹⁰. Nei suoi libri *Dittatura*¹¹ e *Teologia politica*¹² egli definiva in maniera lapidaria la situazione eccezionale come «l'ora del potere esecutivo»¹³. Ad esso venivano inevita-

⁵ G. Agamben, *Stato di eccezione*, Bollari Boringhieri, Torino 2003.

⁶ G. Agamben, *Ausnahmezustand (Homo sacer, II.1)*, edition suhrkamp U. Müller-Schöll (a cura di), Suhrkamp, Frankfurt a.M. 2004.

⁷ Si veda dall'edizione tedesca p. 7.

⁸ P. 50.

⁹ È a volte imbarazzante, ad esempio, se canonizza il brillante italiano studioso di diritto pubblico *Santi Romano* come Santo Romani, cfr. p. 36.

¹⁰ Si veda, in generale, M. Stolleis, *Juristen*, C.H. Beck, München 2001, pp. 562-563.

¹¹ C. Schmitt, *Die Diktatur: Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*, Verlag von Dunker & Humblot, München 1921.

¹² C. Schmitt, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, Dunker & Humblot, München 1922.

¹³ Su questa locuzione cfr. H. Maurer, *Staatsrecht I*, 6. Aufl., C.H. Beck, München 2010, §. 5, Rdnr. 17; H. Krieger, *Notstand und gewaltenteilende Staatsstrukturen. Eine rechtsver-*

bilmente trasferiti tutti i mezzi e gli strumenti del potere statale non appena l'esistenza dello Stato fosse acutamente minacciata e l'adempimento delle funzioni statali fondamentali, da parte di altre istanze, divenisse impossibile. D'ora in avanti l'intero potere regolamentare veniva esercitato da un «dittatore ad interim»¹⁴. Sotto la sua guida, il potere esecutivo approfittava di tutte le competenze del potere legislativo. Se necessario, il dittatore poteva infrangere il principio della separazione dei poteri, poteva trasferire alle forze armate dei poteri basilari e ordinare la sospensione di diritti fondamentali sanciti nella costituzione¹⁵. Questo potere dittatoriale, illimitato sia giuridicamente che di fatto, è stato puntualizzato da Carl Schmitt con la frase: «sovrano è colui che decide sullo stato di eccezione»¹⁶. Le pericolose conseguenze di questa, a tutt'oggi ripetutamente citata, caratterizzazione del rapporto tra il diritto e lo stato d'eccezione, vengono trascurate in maniera grossolana.

Su questo sfondo piuttosto scarso dal punto di vista della teoria del diritto, si pone la questione su come la dottrina tedesca del diritto giudichi misure e atti giuridici che siano stati emessi in seguito o durante una situazione d'emergenza. I tribunali vengono confrontati regolarmente con questioni giuridiche di questo tipo ogni volta che la legittimità di una di queste azioni compiute in una situazione d'emergenza venga, a posteriori, messa in dubbio.

Basandomi su casi attuali di natura sociale e politico-giuridica tratti dalla recente giurisprudenza tedesca spiegherò lo stato attuale della dottrina e della prassi riguardo a problemi di questo tipo. Lo studioso di storia del diritto si porrà inoltre la questione se queste decisioni dei tribunali siano state penetrate da argomenti storici che abbiano lasciato il loro segno.

Per questo motivo farò, innanzitutto, un breve schizzo storico.

II

Le questioni giuridiche riguardanti lo stato d'eccezione suscitavano l'interesse della giurisprudenza medievale esclusivamente nel campo del diritto penale. I giuristi concentravano le loro soluzioni intorno a una questione di principio: in caso di problemi sorti in situazioni di estrema emergen-

gleichende Perspektive, in E. Klein (a cura di), *Gewaltenteilung und Menschenrechte*, 2. Aufl., Baden-Baden, Berlin 2010, pp. 203-231 (in particolare pp. 216 e ss.).

¹⁴ A ciò dettagliatamente cfr. G. Agamben, *Ausnahmezustand*, cit., pp. 42-47.

¹⁵ Alla minaccia per la libertà giuridica e politica per mezzo di regolazione dello stato d'eccezione cfr. già T. Hobbes, *Elementa philosophica de cive*, nova apud Henr. & viduam Th. Boom, Amsterodami 1742, cap. VI (n. XIII) p. 160 (annot. ad p. 154): «Nam qui satis habet virium ad omnes protegendos, satis quoque habet ad omnes opprimendos». Egli finisce realisticamente: «Nihil ergo hic duri est, praeterquam quod res humanae sine incommodo aliquo esse non possunt».

¹⁶ C. Schmitt, *Politische Theologie*, cit., p. 11.

za, poteva il giudice avere, in maniera legale, la facoltà di sentenziare in maniera pragmatica, cioè senza osservare strettamente il diritto vigente, e all'occorrenza di decidere anche «contra regulas iuris» o doveva rimanere categoricamente legato all'«ordo iuris» vigente?

In base alla *communis opinio* della dottrina, l'autore di un reato particolarmente grave e crudele doveva venire punito anche se sulla base dell'«ordo iuris» non si poteva dimostrare in maniera inequivocabile la sua colpevolezza. L'«enormitas criminis»¹⁷ compensava la mancanza di prove della personale colpevolezza del criminale. In maniera stereotipata, la motivazione era sempre la seguente: «rei publicae interest, ne delicta remaneant impunita». L'autore di questa massima del diritto penale è considerato *Innocenzo III*¹⁸. Il papa aveva con essa stabilito, in maniera inequivocabile, che ogni «maleficium» arrecava sempre danno al bene dello Stato, e quindi alla società, e pertanto non poteva rimanere impunito¹⁹.

In base ai moderni principi dello stato di diritto, nel caso in cui «in delictis enormissimis licet leges transgredi»²⁰ si trattava di un'autorizzazione a infrangere la legge. Essa appariva particolarmente indicata in caso di «delicta excepta vel occulta»²¹, per via delle difficoltà pratiche a portare in tribunale delle prove univoche. Poiché «probationes» dovevano essere «luce meridiana clariores»²². Tra questi reati «enormissimi et occulti» si annoveravano

¹⁷ Sul concetto di «delitto enorme» verte J. Théry, «Atrocitas/Enormitas». *Per una storia della categoria di "crimine enorme" nel basso medioevo (XII-XV secolo)*, in «Quaderni storici», nuova serie, CXXXI, 2009, pp. 329-375.

¹⁸ Così R.M. Fraher, *The theoretical justification for the new criminal law of the high middle ages*: «Rei publicae interest, ne crimina remaneant impunita», in «University of Illinois Law Review» 1984, pp. 577-595 (in particolare pp. 578 e ss.); M. Vallerani, *La giustizia pubblica medievale*, Il Mulino, Bologna 2005, pp. 34 e ss. Tra i primi utilizzatori erano *Martino Sillimani* (sec. XIV) e *Dino del Mugello* (sec. XIII) – secondo M. Sbriccoli, «Vidi communiter observari». *L'emersione di un ordine penale pubblico nelle città italiane del secolo XIII*, in «Quaderni Fiorentini», XXVII, 1998, pp. 231-268 (in particolare p. 237). In nessun modo a ciò convincente G. Jerouschek, «Ne crimina remaneant impunita», in «Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte», Kanonistische Abteilung Bd. LXXIX, 2003, pp. 323-337.

¹⁹ Così, ad esempio, M. Giurba, *Consilia seu decisiones criminales*, sumptibus Ioannis Antonii & Sanelis de Tourne, Coloniae Allobrogum 1671, cons. 6: «ne delicta remaneant impunita in Reipublicae dispendium: poena enim a lege vel a legis ministro imposita est delicti satisfactio».

²⁰ Così, ad esempio, T. Grammaticus, *Consilia, vota seu iuris responsa*, apud haeredes Iacobi Giuntae, Lugduni 1550, cons. 36: «recte quidem non absque ministerio iura disponent, ut in enormibus liceat iura transgredi».

²¹ Su queste problematiche, in generale, cfr. M. Schmoeckel, *Humanität und Staatsräson*, Böhlau, Köln/Weimar/Wien 2000, p. 278; Id., «Excessus notorius examinatione non indiget». *Die Entstehung der Lehre der Notorietät*, in «Rivista Internazionale di Diritto Comune», XIV, 2003, pp. 155-188 (in particolare pp. 178 e ss.).

²² Così Grammaticus, *Consilia*, cit., decis. 56: «ubi de vita hominis agitur, probationes dubiae ad mortem inferendam non sufficiunt: sed debent esse luce meridiana clariores».

soprattutto il *crimen lese maiestatis*, il sacrilegio, l'eresia e la magia²³. C'è da chiedersi se queste concessioni da parte della dottrina e della prassi non fossero già il prodotto finale di uno sviluppo storico.

Uno sguardo all'antichità greco-romana²⁴ mostra che nella filosofia e nella dottrina del diritto mancano considerazioni generali e teoriche sull'inquadramento dello stato di emergenza. *Aristotele*, *Demostene* e *Platone* si sono interessati esclusivamente di singoli casi particolari, che sono stati valutati come tali. Solo partendo da ciò che le ha tramandato *Cicerone*, la giurisprudenza medievale ha potuto trovare il caso che avrebbe impegnato le menti di filosofi e giuristi sino ad oggi. Si trattava, in realtà, di un esperimento di pensiero filosofico che è diventato famoso sotto la denominazione di «Tavola di Carneade». Si dice che il filosofo greco *Carneade* lo abbia esposto al pubblico nel 155 a.C., apparentemente durante un suo soggiorno a Roma²⁵.

I protagonisti dell'esperimento sono due naufraghi che si aggrappano a una tavola di nave che è in grado di sostenere a lungo solo una persona. Uno di loro spinge via l'altro che, quindi, annega. Questo autosalvataggio violento è stato già da sempre discusso con valutazioni controverse sia dall'aspetto giuridico che da quello morale ed etico. La gamma di soluzioni variava dalla pena di morte per il superstite fino alla sua impunità, visto che quest'ultimo aveva commesso l'omicidio in una situazione critica e quindi aveva agito senza colpa.

In qualità di primo ramo scientifico, il diritto canonico si occupò, in maniera più approfondita, della valutazione di azioni perseguibili che fossero state commesse in uno stato d'emergenza. Glossatori e commentatori, tra di essi per primo *Baldo degli Ubaldi*, dal XV secolo si appellavano sempre al canonista *Innocenzo IV*. Il papa venne citato in maniera stereotipata come autore del principio: «propter enormitatem delicti non concedenda conceduntur et licitum est leges transgredi»²⁶.

Nel *Liber Extra*, *Gregorio IX* perfezionò il principio, da un punto di vista argomentativo, con la sentenza: «propter necessitatem illicitum efficitur licitum»²⁷. Già *Graziano* aveva preparato questi effetti ad ampio raggio della «necessitas» con la generale concessione: «si propter necessitatem aliquid fit,

²³ Si veda, in particolare, L. Lacchè, «Ordo non servatus». *Anomalie processuali, giustizia militare e "specialia" in antico regime*, in «Studi storici», XXIX, 1988, pp. 361-384 (in particolare pp. 381 e s.); M. Sbriccoli, *Crimen laesae maiestatis*, Giuffrè, Milano 1974, pp. 364 e s.

²⁴ Quanto segue in conformità di K. Lichtblau, *op. cit.*, p. 941.

²⁵ Si veda E. Hilgendorf, *Tragische Fälle*, in U. Blaschke u. a. (a cura di), *Sicherheit statt Freiheit? Staatliche Handlungsspielräume in extremen Gefährdungslagen*, Duncker & Humblot, Berlin 2005, pp. 107 e ss.

²⁶ Cfr. Baldi Perusini, *In tres priores libros Codicis praelectiones*, excudebant Matthaues Bernardus & Staphanus Seruanus, Ludguni 1564, fol. 69 v(b) no. 1 (C. 1,19,1 n. 1).

²⁷ X 5,41,4: «quod non est licitum in lege, necessitas facit licitum»; X 1,4,4: «... ex necessitate, quae legem non habet».

illud licite fit: quia quod non est licitum in lege, necessitas facit licitum. Item necessitas legem non habet»²⁸. A far diffondere, nell'uso pratico, il principio accreditato a Innocenzo IV, deve aver provveduto soprattutto il prestigio internazionale di Baldo²⁹.

A un'ulteriore generalizzazione delle scusanti delle azioni in situazioni di necessità aveva contribuito *Giason del Maino*³⁰. Egli permetteva la trasgressione delle leggi (contro la norma scritta) già «ex magna evidenti causa». In realtà una tale clausola generale corrispondeva all'infrazione di un tabù. Essa aveva aperto le porte a quell'arbitrarietà che, rifacendosi all'emergenza, aveva eliminato i confini imposti dallo «ius strictum». Tuttavia non è noto in che misura l'opinione di Giasone sia stata recepita dalla prassi³¹.

Nelle *Consilia, responsa vel decisiones*, del periodo tra il XV e il XVII secolo, la formula «propter enormitatem delicti et casus terribiles licitum est leges transgredi» venne utilizzata in maniera stereotipata in innumerevoli variazioni linguistiche per giustificare azioni di urgenza. L'esacerbazione, più facile da ricordare, di questo principio, è da accreditare a *Prospero Farinacci*: «quia in atrocissimis licitum est iudici iura transgredi, requisitas solemnitates non adhibere, et ordo est ordinem non servare»³². Lo stato di eccezione avallava e legittimava l'abbandono del normale sistema giuridico.

In questa versione, l'«ordo iuris non servatus ratione enormitatis criminis»³³ aveva raggiunto la qualità di una propria norma giuridica costituendone la legittimità. Il disordine era diventato fonte del proprio diritto. Per queste norme particolari, create durante lo stato d'emergenza, la dottrina si rifaceva al principio «necessitas non habet legem»³⁴, ma paradossalmente, contemporaneamente, anche alla massima contraria «necessitas facit legem».

La scienza del diritto penale tedesca ha ripreso nel XVI secolo la dottrina dello «iura transgredi in delictis atrocissimis propter criminis enormitatem». Il suo rappresentante principale era uno studioso di diritto penale di Lipsia

²⁸ Si cita dall'edizione tedesca di G. Agamben, p. 34 n. 37. Cfr. anche F. Roumy, *L'origine et la diffusion de l'adage canonique "necessitas non habet legem" (VIII^e-XIII^e s.)*, in *Medieval Church Law and the Origins of the Western Legal Tradition*, W.P. Müller, M.E. Sommar (eds.), Catholic University of America Press, Washington, D.C. 2006, pp. 301-319.

²⁹ Così F. Tomás y Valiente, *La tortura en España*, Ariel, Barcelona 1973, p. 92; G. Alessi Palazzolo, *Prova legale e pena*, Jovene, Napoli 1979, p. 31, n. 37.

³⁰ Cfr. Iasonis Mayni, *Prima super Digesto Veteri*, apud Sebastianus Gryphium Germanum, Lugduni 1533, fol. 15 (r) nr. 16 (D. 1,1,9).

³¹ Così E. Cortese, *La norma giuridica. Spunti teorici nel diritto comune classico*, I, Giuffrè, Milano 1962, p. 179.

³² Cfr. Prosper Farinacius, *Praxis et Theoricae Criminalis Libri duo*, typis Hartmanni Palthenii, Francofurti 1622, vol. I, qu. 37, n. 86.

³³ Il problema speciale del «delitto atroce» verte M. Paz Alonso, *El proceso penal en Castilla (siglos XIII-XVIII)*, Universidad de Salamanca, Salamanca 1982, pp. 302 e ss.

³⁴ Così F. Roumy, *op. cit.*, pp. 302 e s.

stimato a livello internazionale: *Benedict Carpzov*³⁵. Per rinviare le sue tesi egli si riferiva a *Giulio Claro*, l'autorità, incontestata a livello internazionale, della scienza del diritto penale dell'epoca³⁶.

Riassumo: né i legisti e i canonisti medievali, né i contemporanei criminalisti tedeschi hanno sviluppato una dottrina generale e univoca dell'emergenza. In maniera più differenziata, sebbene ancora senza una più profonda forma teoretica, questi problemi sono stati discussi dai giuristi solo verso la fine del XVII secolo. Sotto l'influenza di idee illuministiche, *Christian Thomasius*, un eminente illuminista sassone³⁷, sosteneva l'impunità dell'autore di un reato in situazione eccezionale, che uccideva per poter salvare la propria vita³⁸. Per rinforzare le proprie tesi, egli faceva riferimento a *Thomas Hobbes*, secondo il quale la tutela del proprio benessere psicofisico e il rimanere vivi erano da considerare un'assoluta priorità dell'uomo. Per Hobbes era stato Dio in persona a dotare ogni uomo dell'istinto di sopravvivenza. Partendo da questi presupposti, era pertanto legale ogni azione compiuta in uno stato d'emergenza e che servisse a salvare la propria vita. L'autore del reato rimaneva impunito. Non si poneva la questione della sua colpa personale. In questa forma, la dottrina dell'emergenza è stata ripresa nel XVIII secolo da molti criminalisti tedeschi e dalla prassi giuridica.

Il fondatore di una moderna dottrina dell'emergenza fu, verso la fine del XVIII secolo, il filosofo illuminista tedesco *Immanuel Kant*³⁹. È a lui che si devono i primi principi giuridici ben pensati dal punto di vista teorico e convincenti da quello argomentativo. Utilizzando l'esempio dell'antica «Tavola di Carneade»⁴⁰, Kant sosteneva che il fatto che uno dei naufraghi salvasse se stesso uccidendo il secondo uomo, era da considerare, in base ai fatti, come un crimine che obiettivamente andava contro la legge. Tuttavia, soggettivamente, il reo non doveva venir punito in quanto aveva agito in uno stato d'emergenza e quindi senza colpa⁴¹.

³⁵ Cfr. *Benedict Carpzov, Practica nova rerum criminalium imperialis saxonica*, typis Balthasari Cristophori Wustij, Francofurti ad Moenum 1658, pars III, qu. 102, n. 68, e a ciò si veda H. Schlosser, *Neuere Europäische Rechtsgeschichte*, C.H. Beck, München, 2. Aufl. 2014, pp. 136 e s., in particolare p. 166.

³⁶ «Clarus - ubi dicit omnes legistas et canonistas ita sentire».

³⁷ Si veda, in generale, K. Luig, in *Juristen*, C.H. Beck, München 2001, pp. 627-628.

³⁸ Quanto segue in conformità di K. Lichtblau, *op. cit.*, p. 942.

³⁹ Quanto a Kant, Hegel e Feuerbach cfr. un libro fino a oggi di eccellente importanza di P. Bockelmann, *Hegels Notstandslehre*, Abhandlungen des kriminalistischen Instituts and der Universität Berlin, Berlin/Leipzig 1935, pp. 4-13 (Kant).

⁴⁰ Probabilmente tramite S. Pufendorf, *De jure naturae et gentium libri octo*, ex officina Knochiana, Francofurti et Lipsiae 1759, lib. 2, cap. 3, §. 11 (pp. 144-145).

⁴¹ «Also ist die Tat der gewalttätigen Selbsterhaltung nicht etwa als unsträflich (inculpabile), sondern nur als unstrafbar (inpunibile) zu beurteilen ...»: così I. Kant, *Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre, Einleitung, Anhang II (Das Notrecht - ius necessitatis)*, in *Werke*,

Secondo Kant lo stato di eccezione era uno spazio esentato dalla legge. Pertanto la sua soluzione viene anche definita teoria dell'esonazione⁴². Con essa il suo autore aveva ripreso nella sua forma più pura l'antico principio «necessitas non habet legem – id est casus necessitatis non constringatur vinculis legis»⁴³.

Anselm Feuerbach, il giurista di diritto penale più famoso del XIX secolo⁴⁴, ampliò questi principi. Egli trovò una soluzione originale al caso della situazione d'emergenza⁴⁵. Secondo Feuerbach un presupposto irrinunciabile di ogni reato era quello di poter rimproverare al reo un agire colpevole e a lui attribuibile. Il reo non avrebbe potuto commettere un crimine in una situazione d'emergenza perché, per ciò, gli sarebbe mancata ogni responsabilità. La conclusione di Feuerbach era la seguente: un reo per necessità non può, per il suo agire, venire accusato di un delitto perché non è responsabile dell'esito. Egli è da considerare incapace di intendere e di volere e pertanto deve rimanere impunito. Con queste sue conclusioni Feuerbach aveva pensato in maniera logica la fine del vigente diritto penale basato sulla colpa.

Verso l'inizio del XIX secolo, il filosofo dell'Idealismo Tedesco *Georg Friedrich Hegel* prese le distanze dalla teoria dell'esonazione di Kant e dal dogma dell'incapacità d'intendere e di volere di Feuerbach⁴⁶. Hegel è considerato il fondatore della prima teoria che effettuava delle differenziazioni nella valutazione di un'azione perseguibile penalmente commessa in una situazione di emergenza ed era favorevole a ponderazione dei beni giuridici e degli interessi contrapposti che vengono fuori da un'emergenza⁴⁷. Secondo lui, la conservazione del bene superiore a spese di quello inferiore, che veniva sacrificato, doveva essere sempre considerata legittima. In questi paragoni la vita doveva avere sempre la precedenza rispetto a tutti gli altri beni⁴⁸. L'autore di un reato che salvava la propria vita a spese di quella di un altro, rimaneva impunito. Tuttavia Hegel non ha trattato il problema su come decidere quando si oppongono due beni di uguale valore. La discussione

Bd. 7, *Studienausgabe*, hg. von Giorgio Colli, Darmstadt 1968, pp. 343-344 (in particolare p. 343).

⁴² Così P. Bockelmann, *op. cit.*, p. 10.

⁴³ Tratto da M. Sbriccoli, *L'interpretazione dello statuto*, Giuffrè, Milano 1969, p. 451 n. 16.

⁴⁴ Si veda, in generale, H. Mohnhaupt, in *Juristen*, C.H. Beck, München 2001, pp. 208-211, e Schlosser, *Neuere*, cit., pp. 209 e ss.

⁴⁵ Così P. Bockelmann, *op. cit.*, pp. 16-20.

⁴⁶ Così *ivi*, pp. 21 e ss.

⁴⁷ «Leben ... in der letzten Gefahr und in der Kollision mit dem rechtlichen Eigentum eines anderen hat ein Notrecht (nicht als Billigkeit, sondern als Recht) ...»: così G.W.F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse*, suhrkamp taschenbuch Wissenschaft 145, Frankfurt a.M. 1976, §.127, pp. 239-241.

⁴⁸ Così Hegel, *Grundlinien*, cit., p. 240; a ciò anche C. Roxin, *Strafrecht. Allgemeiner Teil*, Bd. 1, 4. Auflage, München 2006, §. 16, Rdnr. 9 (p. 727).

di problemi giuridici era forse per il filosofo troppo triviale? O era Hegel semplicemente estraneo alla realtà?

L'opinione attualmente prevalente nel diritto penale tedesco segue essenzialmente la linea degli argomenti che erano stati sviluppati dalla filosofia del diritto nel XIX secolo. Partendo dalla «Tavola di Carneade», alla quale si riferisce ancora ogni moderno manuale, la dottrina del diritto giunge all'illegalità del reato commesso in situazione d'emergenza. Tuttavia l'autore, che attraverso le sue azioni vuole evitare un pericolo per la propria vita, e nel far ciò commette un reato, rimane, tuttavia, impunito. Ai sensi del diritto penale egli agisce senza «colpa» e viene giustificato dallo stato di emergenza. I manuali attuali modernizzano l'antico esempio classico con il cosiddetto «caso degli alpinisti», in cui uno dei due scalatori, tenuti insieme da una corda, cade. L'altro non è in grado di tenerlo e taglia la corda per non precipitare anche lui. Sentenza: omicidio colposo passibile di pena, ma che rimane impunito, poiché l'autore può essere scusato⁴⁹.

Se vogliamo dare una valutazione morale, questa soluzione, nel suo risultato fa contare, e in fin dei conti decidere, la legge del più forte. È ovvio che questo fa pensare a una rinascita della massima «survival of the fittest». Essa si rifà alla teoria evolutiva della biologia sviluppata da *Charles Darwin*. L'ulteriore sviluppo delle tesi evolutive nel cosiddetto «darwinismo sociale» aveva influenzato in maniera determinante l'antropologia criminale (Cesare Lombroso) internazionale nel XIX e XX secolo⁵⁰.

III

Partendo da questa piattaforma storica, giungo ora alle questioni su come la dottrina del diritto e la giurisprudenza tedesca risolvano, oggi, problemi sorti da uno stato d'eccezione. Dal copioso materiale esistente scelgo tre casi. Essi trattano pratiche del *potere giudiziario* (processo penale), misure *esecutive* (polizia) e atti del *potere legislativo* (legge parlamentare). Negli ultimi anni essi sono stati valutati dai tribunali nazionali e dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ottenendo valore giuridico. Queste sentenze continuano a tutt'oggi ad essere discusse in maniera controversa sia da giuristi che da profani. Una loro critica analisi comparativa potrebbe rendere visibili problemi fondamentali dello stato di eccezione nel presente, e contemporaneamente contribuire a capire le loro strutture politiche e giuridiche.

⁴⁹ Cfr. E. Hilgendorf, *op. cit.*, pp. 113 e ss.; C. Roxin, *op. cit.*, §. 16, Rdnr. 35 (pp. 739 e ss.).

⁵⁰ Si veda, in particolare, G. Alessi, *Il processo penale. Profilo storico*, Laterza, Roma-Bari 2001, pp. 179 e ss.

1. *Il patteggiamento*

Comincio a livello del sistema giudiziario con il caso del cosiddetto «patteggiamento» nel processo penale⁵¹.

a) Circostanze di fatto

La procura della repubblica aveva esercitato un'azione penale contro un gruppo di alti dirigenti di una grande banca. Tramite raffinate forme d'investimento e transazioni finanziarie, i banchieri avevano ingannato i loro clienti per cifre milionarie e avevano intascato loro stessi la maggior parte del danaro. La procura della repubblica era riuscita a dimostrare ciò. Tuttavia al pubblico ministero non era stato possibile dare un chiarimento dettagliato delle azioni fraudolente, enormemente complicate dal punto di vista tecnico-finanziario. Era estremamente difficile svolgere la matassa della dinamica criminale.

Per questo motivo, già poco dopo l'inizio del processo era stata, di comune accordo, trovata un'intesa tra tutti gli interessati – tribunale giudicante, procura della repubblica indagante e accusante, indagati e i loro avvocati – nella forma di un «patteggiamento». In esso gli accusati avevano fatto mettere a verbale una confessione parziale, erano d'accordo con le pene pecuniarie pattuite e rinunciavano a presentare ricorso. Poiché gli imputati erano persone molto facoltose, le lievi pene pecuniarie inflitte non causavano loro problemi finanziari particolarmente importanti. Tramite l'accettazione di sanzioni – per svariati milioni – essi poterono addirittura evitare le pene carcerarie, di diversi anni, che in base alla legge vigente erano decadute. In tal modo venivano risparmiate, a tutti gli interessati del processo, lunghe inchieste relative ai dettagli delle attività fraudolente. Il cd. «patteggiamento» aveva concluso il processo in maniera rapida e poco costosa.

b) Analisi e critica

Nel frattempo, presso i tribunali penali tedeschi, è diventata una cosa di tutti i giorni decidere i processi penali tramite patteggiamento, facendoli poi passare in giudicato. Questa pratica ha una sua storia.

Dopo il 1970, il numero e l'ampiezza dei casi penali era aumentato enormemente. Il sistema giudiziario penale non era in grado di far fronte, in tempo adeguato e in maniera proceduralmente corretta, a questa valanga di imputazioni⁵². Ci si lamentava pubblicamente di uno stato di eccezione, che sarebbe presto culminato in una totale «situazione di stallo dell'amministrazione della giustizia», del cd. «justitium» del diritto romano.

⁵¹ Circostanze di fatto fittizie senza riguardo a un caso attuale.

⁵² Cfr. G. Fezer, *Inquisitionsprozess ohne Ende? Zur Struktur des neuen Verständigungssetzes*, in «Neue Zeitschrift für Strafrecht», 2010, pp. 177 e ss.

Il «justitium», secondo il diritto antico, «era in un certo senso l'archetipo di uno stato di eccezione moderno»⁵³. La stessa situazione eccezionale avrebbe dovuto essere conclusa tramite una radicale e drastica abbreviazione dello svolgimento del procedimento. Dal momento che il legislatore, riguardo a questa questione di «stallo», era rimasto passivo per lungo tempo, i giudici, alla fine si sono aiutati da soli. Come mezzo estremamente efficace hanno introdotto, nel processo penale, il patteggiamento, col cui aiuto avrebbe dovuto essere contrastato efficacemente il caos processuale che, secondo loro, nello stato d'eccezione, era imminente.

Oggi, i processi penali si svolgono con un formale patteggiamento, secondo un modello già quasi standardizzato⁵⁴. L'imputato fa una confessione e rinuncia all'impugnazione. In cambio il giudice apre la prospettiva di una punizione in generale mite. Con ciò si rinuncia a chiarire completamente il reato commesso concretamente, cosa che sarebbe possibile solo per mezzo di una laboriosa assunzione delle prove secondo la legge processuale. Il tribunale si accontenta di una poco chiara confessione formale e si dichiara d'accordo con i patti stipulati.

Queste condanne, emesse sulla base di un patteggiamento, rispondono ai principi dello stato di diritto soltanto in seguito ad un'osservazione superficiale. In realtà i giudici, con questa pratica, violano ogni principio processuale fondamentale che protegge il reo e corrisponde ai diritti dell'uomo. Tra questi vi è, in primo luogo, il principio della «nulla poena sine culpa»⁵⁵. In base ad esso, qualcuno può venir punito soltanto dopo che il tribunale abbia debitamente provato la sua colpa. Solo sulla base di fatti il giudice è in grado di comminare una giusta pena, cioè «proporzionata» alla gravità del fatto e corrispondente alla colpa dell'imputato⁵⁶.

Il tribunale, tuttavia, può giungere alla conclusione di colpevolezza o di innocenza dell'imputato soltanto in seguito a un procedimento giudiziario formalmente compiuto secondo la legge vigente. L'elemento centrale del processo penale in quanto «fair trial» è quello di chiarire completamente lo svolgimento dei fatti. Bisogna dimostrare il fatto e la colpa dell'imputato «in maniera forense», cioè in base alle tutte rilevanti regole di procedura penale, durante una pubblica udienza⁵⁷. Soltanto in base a questa verità forense il tribunale può stabilire una pena proporzionata e perciò giusta in senso

⁵³ Si cita dall'edizione tedesca G. Agamben, *Ausnahmezustand*, cit., p. 52.

⁵⁴ Così G. Fezer, *op. cit.*, p. 179.

⁵⁵ Cfr. sentenza del Bundesverfassungsgericht (BVerfG v. 19. 3. 2013), in «Neue Juristische Wochenschrift», 2013, pp. 1058 e ss. (in particolare pp. 1059 e s.)

⁵⁶ Cfr. anche Chr. Knauer, A. Lickleder, *Die obergerichtliche Rechtsprechung zu Verfahrenssprachen nach der gesetzlichen Regelung*, in «Neue Zeitschrift für Strafrecht», 2012, pp. 366 e ss. (in particolare p. 372).

⁵⁷ Cfr. H. Theile, *Wahrheit, Konsens und § 257 StPO*, in «Neue Zeitschrift für Strafrecht», 2012, pp. 666 e ss.

processuale. Il giudice non deve essere giunto alla fondata convinzione della colpa del reo in base a «una completa verità storica»⁵⁸ o ad «una certezza matematica».

Se il tribunale, nello stabilire il tipo e la severità della pena, premia un reo confesso, esso viola, facendo ciò, il cosiddetto principio della presunzione d'innocenza. Questa massima garantisce a ogni accusato, fino alla completa prova forense della verità e della colpa, la libertà di non dover testimoniare contro se stesso. Egli ha diritto di tacere durante il processo. Nessuno può costringerlo a confessare. Nel caso di un patteggiamento, egli rinuncia, al contrario, di propria iniziativa, a questa tutela che già il diritto canonico medievale aveva stabilito nel principio «nemo tenetur»⁵⁹.

Questi principi storicamente legittimati dominano il diritto penale tedesco e, dalla grande riforma del diritto penale del 1877, sono irrinunciabili. Il legislatore del tempo aveva trovato delle alternative a ciò come ad esempio «l'adozione di sistemi inglesi» o «analogie al processo civile»⁶⁰, ma, in ultima analisi, le aveva espressamente rifiutate. L'attuale pratica del patteggiamento si è allontanata da quel tipo di processo classico, riformato, in cui il tribunale deve trovare ex officio la verità materiale e individuare la colpa in modo inquisitorio. Al suo posto è subentrato un modello di processo «consensuale»⁶¹. La massima inquisitoria è stata sostituita dalla massima consensuale. Quello che deve valere come verità per la misura della pena viene oramai deciso autonomamente dall'imputato, dal suo difensore e dal pubblico ministero. Nel processo postmoderno si mercanteggia e si tratta. La pena non viene commisurata in base alla colpa stabilita dal giudice bensì secondo quella negoziata e concordata. Al centro dell'attenzione si collocano, ora, la confessione pattuita, il consenso dell'imputato verso la sua pena, la sentenza concordata e il patteggiamento.

Questo smantellamento del processo classico inquisitorio è senza precedenti nella storia del diritto penale tedesco. Tuttavia anche l'alternativa moderna «consensuale» viene criticata. Dalla sua regolamentazione legale nel 4 agosto del 2009⁶² la Suprema Corte Costituzionale ha dovuto ripetute volte affrontare l'esame della costituzionalità del patteggiamen-

⁵⁸ Così W. Hassemer, "Es geht nicht um historische Wahrheit", in «Süddeutsche Zeitung», XIV, 2013, p. 5.

⁵⁹ Su queste problematiche cfr. R.H. Helmholz, *The Privilege and the Ius Commune*, in R.H. Helmholz a.o. (ed.), *The Privilege against Self-Incrimination. Its Origins and Development*, University Press of Chicago, Chicago 1997, pp. 17-46 (in particolare pp. 21 e ss.).

⁶⁰ Così G. Fezer, *op. cit.*, p. 177.

⁶¹ Così S. König, *Das Geständnis im postmodernen, konsensualen Strafprozess*, in «Neue Juristische Wochenschrift», 2012, pp. 1915 e ss. (in particolare p. 1916).

⁶² Cfr. M. Jahn, M. Müller, *Das Gesetz zur Regelung der Verständigung im Strafverfahren - Legitimation und Reglementierung der Absprachenpraxis*, in «Neue Juristische Wochenschrift» 2009, pp. 2625 e ss., con §. 257c Strafprozessordnung (Codice di Procedura Penale (la cd.

to, per ultimo nel 19 marzo del 2013⁶³. È vero che i giudici non hanno trovato discordanze né con la Costituzione né con le massime del processo penale⁶⁴, tuttavia ne hanno inasprito i requisiti⁶⁵. In futuro, in ogni patteggiamento, dovrebbero essere resi trasparenti i fatti in una pubblica udienza e il contenuto del consenso dovrebbe venire documentato in tutti i suoi dettagli. Inoltre in futuro non dovrebbero esserci più confessioni false, prive di contenuto o le cosiddette «intese informali»⁶⁶. In linea di principio sono vietati accordi nei casi di crimini che, come l'omicidio, sono perseguiti con l'ergastolo.

Ma, anche in seguito a questo inasprimento dei controlli legali, permangono dubbi di non poco conto. Il modello «consensuale» è ancora compatibile con il dovere del tribunale, che per legge il giudice continua ad avere, di scoprire assolutamente la verità per mezzo di una meticolosa assunzione delle prove?

Io credo di no⁶⁷. A mio parere il patteggiamento rimane un «commercio con la giustizia»⁶⁸ in cui la confessione viene fatta degenerare «a merce di scambio»⁶⁹. La situazione di «crollo della giustizia» o «stallo dell'amministrazione della giustizia»⁷⁰, profetizzata inizialmente, si è rivelata una chimera. In realtà il diritto moderno ha raggiunto adesso, col patteggiare, un nuovo apice nella crescente economizzazione del processo penale. La prassi giuridica segue con ciò la massima storica «ordo est ordinem non servare»⁷¹. Questa scappatoia non è altro che un abuso, sancito dai più alti tribunali, di uno stato d'eccezione, assunto in maniera fittizia, che deve conferire legalità a una violazione di principi fondamentali del diritto penale. Che questo sviluppo non sia un prodotto del postmodernismo è dimostrato da una richiesta espressa già nel XIII secolo dall'autorità di *Dino del Mugello*: «favor publicus preferre debet utilitatibus privatorum»⁷².

«Königsnorm» secondo *M. Harms* «norma reale»); *E. Nistler, Der Deal - Das Gesetz zur Regelung der Verständigung im Strafverfahren*, in «Juristische Schulung», 2009, pp. 916 e ss.

⁶³ Su tutti i particolari cfr. sentenza del Bundesverfassungsgericht (BVerfG, cit.), in «Neue Juristische Wochenschrift», 2013, pp. 1058-1072.

⁶⁴ Cfr. BVerfG, cit., pp. 1062, 1067 e ss.

⁶⁵ Cfr. *ivi*, pp. 1062 e ss.

⁶⁶ Così Chr. Knauer, A. Lickleder, *op. cit.*, pp. 371 e s.

⁶⁷ Nello stesso modo si veda Chr. Knauer, A. Lickleder, *op. cit.*, pp. 367, 379.

⁶⁸ Così BVerfG, cit., p. 1071.

⁶⁹ All'opposto di BVerfG, cit., p. 1069.

⁷⁰ Cfr. G. Fezer, *op. cit.*, p. 181.

⁷¹ Cfr. L. Lacchè, *op. cit.*, pp. 362 e ss.

⁷² Si cita secondo M. Vallerani, *op. cit.*, p. 72, n. 127.

2. *La tortura per salvataggio*

a) *Circostanze di fatto*

Nella seconda causa penale, il diritto che viene applicato durante uno stato d'eccezione mostra il suo lato più problematico. Il caso si è verificato nel 2002 e ha sconvolto, all'epoca, l'opinione pubblica. Esso continua ad essere presente, in tutta la sua drammaticità, nelle menti di giuristi e profani.

L'autore del reato, uno studente di giurisprudenza, aveva rapito un ragazzino undicenne con l'intento di richiedere un riscatto, per diversi milioni, ai familiari, proprietari di una banca privata di Francoforte. Per via di una serie di motivi sospetti – una parte dei soldi del riscatto era stata trovata nel suo appartamento – egli era stato arrestato dalla polizia ed interrogato dettagliatamente affinché si potesse determinare il luogo in cui si trovava la vittima. Durante l'interrogatorio l'indagato si era impigliato in una serie di contraddizioni.

Poiché in tutto ciò si perdeva sempre più tempo, il presidente della polizia ordinò al poliziotto addetto all'interrogatorio di minacciare l'autore del crimine di utilizzare la costrizione fisica. Tramite questa minaccia egli avrebbe dovuto essere spinto a rivelare il nascondiglio. In base ai fatti conosciuti, la polizia era convinta che la vittima, se fosse stata ancora viva, si dovesse trovare in una situazione di estremo pericolo di morte. L'interrogatorio sotto minaccia di dolori fisici serviva soltanto a salvare il bambino. Come poi si è venuto a sapere in seguito in modo tragico, il bambino, al momento delle minacce non era più in vita. Il reo aveva ucciso la sua vittima soffocandola poco dopo il rapimento. Egli è stato condannato al carcere a vita⁷³.

Gli agenti di polizia sono stati messi in stato d'accusa per aver agito contro il divieto di tortura durante l'interrogatorio. Sono stati riconosciuti colpevoli, tuttavia su riserva dietro al pagamento di una pena pecuniaria⁷⁴. In base al diritto penale tedesco ciò è possibile. La motivazione giuridica di un tale ammonimento è la seguente: «se la difesa dell'ordine giuridico non imponga di sentenziare una pena»⁷⁵.

In seguito a ciò, l'assassino, condannato al carcere, citò a sua volta in giudizio lo Stato tedesco chiedendo il risarcimento dei danni morali visto che gli organi della polizia di Stato avevano leso la sua dignità umana minacciandogli dolori corporali. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che era stata chiamata in causa, ha dichiarato, nel 2010, una violazione dei diritti umani in ultima istanza e ha conferito qualità di vittima a un assassino con-

⁷³ Così sentenza di Landgericht Frankfurt a. Main (28.07.2003, Az: 5/22 Ks 2/03 3490 Js 230118/02) - in «openJur.de».

⁷⁴ Così sentenza di Landgericht Frankfurt a. Main (20.12.2004), in «Neue Juristische Wochenschrift», 2005, pp. 692-696.

⁷⁵ §. 59 I 3 Strafgesetzbuch (Codice Penale).

dannato⁷⁶. Il tribunale di Francoforte, nel 2012, ha accolto la sua domanda di risarcimento dei danni morali e ha condannato lo Stato al pagamento di un indennizzo per l'importo di 3.000 €⁷⁷.

b) Analisi e critica

Questo caso penale tocca il fondo della disumanità e i confini di uno stato d'eccezione. Viene conservato nelle «camere buie del diritto penale» in una situazione di emergenza. Giuristi e profani continuano ancora oggi a reagire con disgusto all'intera vicenda, a volte con una parziale comprensione nei confronti delle azioni della polizia che ha effettuato l'interrogatorio, ma contemporaneamente mostrando incomprendimento nei riguardi di alcune soluzioni del tribunale. Nella letteratura giuridica specializzata, non si trova nemmeno a tutt'oggi, nel 2013, un commento chiaro delle sentenze pronunciate⁷⁸.

Dall'insieme delle rimanenti domande critiche fondamentali ne scelgo due.

- Il divieto di tortura deve veramente essere valido senza eccezioni?
- O ci sono fatti, crimini o piani che si presentano in situazioni eccezionali e siano così crudeli, ignobili e disastrosi che per metterli in luce e prevenirli si possa in parte giustificare, con severi presupposti, l'utilizzo della tortura durante uno stato di eccezione?

I tribunali coinvolti nella valutazione giuridica dei fatti dovevano partire dal presupposto della validità di un generale divieto di tortura nonostante un'eccezione. Sia gli organi statali che le singole persone hanno un assoluto divieto di tortura. Il divieto è «ius cogens». Esso viene supportato da consenso a livello mondiale ed è, nel frattempo, diventato contenuto di molte leggi nazionali e internazionali. Neanche lo stato d'eccezione va a intaccare questa chiara situazione giuridica.

Tutte queste norme vietano categoricamente la tortura, al di là degli scopi che con essa ci si era prefissi. Cito qui, a mo' d'esempio, l'art. 3 della «Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (CEDU)⁷⁹ nonché gli artt. 1 e 2 della Costituzione Tedesca

⁷⁶ Si veda, specificatamente, le Sentenze della Corte (10.4.2007; 1.6.2010), in «Neue Juristische Wochenschrift», 2007, pp. 2461-2464, e in «Neue Juristische Wochenschrift», 2010, pp. 3145-3150.

⁷⁷ Così sentenza di Oberlandesgericht Frankfurt a. Main (10.10.2012), in «Neue Juristische Wochenschrift», 2013, pp. 75-82.

⁷⁸ Cfr., ad esempio, H. Götz, *Das Urteil gegen Daschner im Lichte der Wertordnung des Grundgesetzes*, in «Neue Juristische Wochenschrift», 2005, pp. 953-957; M. Jahn, *Strafprozessrecht als geronnenes Verfassungsrecht*, *ivi*, pp. 1057-1062.

⁷⁹ Art. 3 CEDU: «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti».

(cd. «Grundgesetz»)⁸⁰. I tribunali tedeschi e la Corte di Giustizia Europea, coinvolti nella decisione relativa all'omicidio di un bambino a Francoforte, avevano basato le loro sentenze su queste norme giuridiche.

I giudici tedeschi avevano preso la loro decisione partendo dalla costituzione. Entrambi gli articoli della costituzione garantiscono il rispetto della dignità umana nonché il diritto alla vita. Nell'ordinamento giuridico, la dignità umana è un diritto fondamentale, supremo e inviolabile, che tutela l'integrità fisica e psichica di ogni individuo⁸¹. Nel caso della tortura, e di tutte le altre forme di interventi sul corpo di polizia per influenzare il comportamento umano (ad esempio procurando dolori o utilizzando droghe per far dire la verità), già il fatto di per sé lede la dignità umana⁸². Essa è un bene unico che non può venir portato via a nessuno. Non si può paragonare con nessun altro valore della costituzione né ci si può contrapporre ad essa. Una dignità è posseduta sia dalla vittima (in questo caso rapita) che dal delinquente (in questo caso l'assassino) al quale sono stati minacciati dolori fisici.

In altre parole: ogni tipo di provocazione di dolori tramite tortura offende sempre la dignità umana e lede il diritto di integrità fisica. Nel momento in cui l'agente di polizia costringe il sospettato a confessare minacciando o adducendo dolori viola l'elementare diritto di autodeterminazione dell'uomo⁸³. Nel far ciò, lo scopo o il motivo perseguito non giocano alcun ruolo, nemmeno dal punto di vista giuridico⁸⁴. Irrilevante è anche che, obiettivamente, nel caso concreto, nel momento di minaccia di costrizione corporale il bambino rapito fosse già morto, cosa che l'agente di polizia interrogante non sapeva.

Il divieto categorico di torturare vale, in base al diritto nazionale e a quello internazionale europeo, anche nel caso in cui la tortura avesse perseguito esclusivamente lo scopo di proteggere l'incolumità fisica e salvare la vita del bambino rapito in qualità di «valore supremo»⁸⁵ tutelato dalla costituzione⁸⁶. Quindi, nel caso sopra citato anche l'assassino di un bambino indifeso ha potuto esigere il rispetto della propria dignità umana. Pertanto si può dire che i tribunali abbiano giudicato solo in maniera logica.

⁸⁰ Art. 1 I Grundgesetz (traduzione): «La dignità dell'uomo è intangibile. È dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla». Art. 2 II Grundgesetz (traduzione): «Ognuno ha diritto alla vita e all'incolumità fisica. La libertà della persona è inviolabile. Questi diritti possono essere limitati soltanto in base ad una legge».

⁸¹ Cfr. in linea di massima C.D. Classen, *Die Menschenwürde ist – und bleibt – unantastbar*, in «Die Öffentliche Verwaltung», 2009, pp. 689-698 (in particolare pp. 692 e ss.)

⁸² Così C.D. Classen, *op. cit.*, pp. 695 e ss.

⁸³ Cfr. M. Herdegen, *Maunz/Dürig, Grundgesetz. Loseblatt-Kommentar*, München 2013, art. 1, Rn. 84-94.

⁸⁴ Cfr. C.D. Classen, *op. cit.*, p. 696.

⁸⁵ «Höchstwert»: così sentenza di Bundesverfassungsgericht (25.2.1975) - BVerGE 39 1 (42).

⁸⁶ Così M. Herdegen, *op. cit.*, Rn. 50, 95-96.

Ammetto che ciò, è sì chiaro dal punto di vista giuridico, tuttavia si può difficilmente capire e spiegare dal punto di vista morale ed etico. Per questo non è sorprendente che questo parere non venga condiviso da tutti i rappresentanti della dottrina del diritto pubblico o penale tedesca⁸⁷. Allo stesso modo pensano ampie fasce di opinione pubblica senza formazione giuridica. Prevale, in genere, il punto di vista secondo il quale, per salvare vite umane, gli organi statali, in situazioni eccezionali, debbano avere la possibilità di minacciare ai delinquenti maltrattamenti e poterli effettuare sotto stretti criteri. In condizioni estreme dovrebbe esserci addirittura un dovere a farlo⁸⁸.

Quest'esigenza è identica con quello che parti della società civile richiedono: ovvero il riconoscimento di una «tortura per poter salvare»⁸⁹ in uno stato di eccezione. In verità viene postulato l'abbandono del divieto assoluto di torturare a favore di un diritto relativizzato per poter utilizzare lo strumento della tortura. Ci si chiede se per ciò ci siano anche motivi razionali conciliabili con il diritto vigente. - Si rinuncerà, in un primo momento all'etica alla morale e all'umanità.

A un primo sguardo gli argomenti con i quali una minoranza di giuristi sostengono la «tortura per poter salvare» non sono poi così irrazionali e assurdi. Per questo motivo non sorprende che questa visione del diritto incontri molta simpatia in particolare tra molti non addetti ai lavori. Ampi strati di popolazione si riferiscono, nel far ciò, al senso generale di giustizia che essi vedono massicciamente violato da un divieto di tortura categorico e senza eccezioni⁹⁰. Mi limito qui all'analisi solo di pochi argomenti giuridici che vengono esposti a favore di una tale relativizzazione del divieto.

L'obiezione principale riguarda la posizione particolare che viene accordata, dalla dottrina del diritto, alla dignità umana. I suoi sostenitori partono dal principio supremo della costituzione, che continua ad essere incontestato, secondo il quale la dignità dell'uomo (in questo caso quella dell'autore del reato minacciato di tortura) non possa entrare in collisione con la protezione della vita e il diritto a quest'ultima (in questo caso della vittima sequestrata). Questa sarebbe, secondo loro, la conseguenza di un assoluto divieto della tortura⁹¹. Per questo motivo era vietato ai funzionari di polizia di riflettere, nel

⁸⁷ Cfr., ad esempio, W. Brugger, *Vom unbedingten Verbot der Folter zum bedingten Recht auf Folter?*, in «Juristenzeitung», 2000, pp. 165-173.

⁸⁸ Così W. Brugger, *op. cit.*, pp. 170 e ss.; F. Wittreck, *Menschenwürde und Folterverbot*, in «Die Öffentliche Verwaltung», 2003, pp. 873-882 (in particolare pp. 878, 882); O. Miehe, *Nochmals: Die Debatte über Ausnahmen vom Folterverbot*, in «Neue Juristische Wochenschrift», 2003, pp. 1219-1220.

⁸⁹ Cd. «Rettungsfolter»: così M. Herdegen, *op. cit.*, Rn 95; cfr. anche M. Jahn, *op. cit.*, p. 1061; H. Götz, *op. cit.*, pp. 956 e s.

⁹⁰ Si cita secondo W. Brugger, *op. cit.*, p. 172: «ethisches Skandalon».

⁹¹ Cfr. M. Herdegen, *op. cit.*, Rn 46-51 (50).

caso concreto, sulla questione di quale dei due diritti fondamentali dovesse avere la precedenza e quale dovesse passare in secondo rango. Nel presente caso, in base alla concezione del diritto dominante, il poliziotto non poteva né minacciare dolori corporali né di infliggerli.

Contro questa conclusione, giuridicamente chiara, si rivolgono i sostenitori di un'opinione contraria. Nel caso concreto dell'omicidio del bambino essi danno la priorità assoluta alla tutela della vita del bambino rispetto alla dignità umana del delinquente. Nel caso in cui «la vita» e «la dignità umana» entrino in collisione, la vita inerme e indifesa del bambino debbono sempre e necessariamente avere la precedenza. Nel caso di Francoforte si era davanti a un vero e proprio stato di emergenza. Il funzionario di polizia ha pertanto agito in maniera legalmente corretta nel momento in cui ha minacciato di dolori corporali il delinquente per proteggere la vita della vittima. La «tortura per salvare» non solo era lecita e legale, ma addirittura necessaria⁹².

I fautori di questo punto di vista, per sostenere la loro argomentazione, si rifanno a una circostanza particolare nella quale si giunge anche a una simile collisione tra «beni supremi» della costituzione. Tuttavia questa viene risolta in maniera appropriata, già da tempo, sia dal diritto nazionale che da quello internazionale. Mi riferisco al cosiddetto «*polizeilicher Todeschuss*», cioè l'uccisione, da parte della polizia, di un delinquente che è in procinto di uccidere altre persone⁹³. In base al diritto vigente, l'uccisione del reo per salvare la vita di altre persone è ammessa giuridicamente. La vita della potenziale vittima gode di priorità rispetto all'esistenza e alla dignità umana del delinquente deciso ad agire. Uno stato di eccezione – l'ora del potere esecutivo!

L'equiparazione tra il colpo sparato dalla polizia per uccidere e la tortura per salvare, viene giustificata argomentativamente con l'obiettivo che entrambe perseguono. Come mai «il colpo della salvezza», sparato per proteggere la vita di altre persone in una situazione di imminente pericolo, dovrebbe essere ammesso e non una tortura effettuata per salvare e che abbia esclusivamente lo scopo di estorcere dalla bocca del criminale il luogo in cui si trova la vittima?

Anche in questo caso viene difficile, sulla base di questi argomenti, continuare a sostenere un assoluto divieto della tortura. È mai possibile che da una parte la dignità umana di un potenziale assassino meriti rispetto, mentre dall'altra il bambino rapito deve rinunciare alla tutela, da parte dello Stato, del suo diritto alla vita? Non siamo in questo caso di fronte a una contraddizione nella valutazione⁹⁴? Da quale lato domina la giustizia? I tribunali non

⁹² Così F. Wittreck, *op. cit.*, pp. 881 e s.

⁹³ Cfr. W. Brugger, *op. cit.*, p. 168; O. Miehe, *op. cit.*, p. 1219.

⁹⁴ Comparabile come W. Brugger, *op. cit.*, pp. 167 e s.

producono qui una «giustizia comica», che, per dirla come *Blaise Pascal*, «limita un fiume» che separa la «verità, da una sponda, e «l'errore» dall'altra⁹⁵?

A mio avviso, la richiesta di una relativizzazione di un divieto di tortura senza eccezione è sbagliata. Una società basata sulla dignità dell'uomo non può difendersi togliendola ai nemici o ai criminali. Diversamente, Stato e società entrerebbero in una situazione di contraddizione con i propri principi supremi⁹⁶.

Le azioni passibili di pena non devono in alcun caso essere legittimate dall'esistenza di uno stato di emergenza. Delle differenziazioni sulla base del principio «*necessitas non habet legem*» e contemporaneamente legittimazioni etiche sulla base del principio «*necessitas extra ordinem facit legem*» sono inconciliabili con i moderni principi dello stato di diritto. Il divieto assoluto di torturare proibisce qualsiasi allentamento sulla base del principio storico «*in enormissimis licet leges transgredi*».

Partendo da ciò, nel caso di Francoforte, non poteva esserci alcuna scappatoia che avesse potuto portare i tribunali a relativizzare il divieto di tortura in favore di una «tortura per salvare». Contro un tale indebolimento sarebbe anche il principio inglese: «*liberty dies by inches*»⁹⁷. Una volta relativizzato il divieto, si troverebbero sempre nuove situazioni e motivi per continuare ad allentarlo. Inoltre una tortura per salvare lederebbe anche il divieto di autoincriminazione – «*nemo tenetur*» –, che protegge l'imputato in maniera assoluta, anche in uno stato di eccezione⁹⁸.

3. *Le garanzie di sicurezza per traffico aereo*

a) *Circostanze di fatto*

Giungo all'ultimo livello, quello del potere legislativo. Anche la sentenza della Corte Suprema Tedesca del 2006 continua ad essere oggetto di accesi dibattiti da parte della pubblica opinione. Alla sua base sono da ritrovare i seguenti fatti, nei quali «diritto» e «stato d'eccezione» sono entrati reciprocamente in collisione.

L'11 settembre 2001 il «World Trade Center» di New York e il ministero della difesa a Washington, «il Pentagono», vennero attaccati da terroristi che utilizzavano aerei di linea dirottati. In quell'occasione morirono circa

⁹⁵ Cfr. B. Pascal, *Pensées*. Über die Religion, E. Wasmuth (a cura di), 8. Aufl., Schneider, Heidelberg 1978, Fragment 294 (p. 148).

⁹⁶ Cfr. M. Herdegen, *op. cit.*, Rn. 50-51; così anche D. Grimm, *Es geht ums Prinzip. Lässt sich die Folter rechtfertigen?*, in «Süddeutsche Zeitung», XXVI, 2004, p. 13.

⁹⁷ Si cita secondo D. Grimm, *op. cit.*, p. 13.

⁹⁸ Si veda, in particolare, ancora R.H. Helmholz, *op. cit.*; R. Hamm, *Schluss der Debatte über Ausnahmen vom Folterverbot*, in «Neue Juristische Wochenschrift», 2003, pp. 946-947.

3.000 persone. La discussione, a livello mondiale, di questo atto terroristico raggiunse anche la Germania. Influenzata da essa, nel 2005 il parlamento di Berlino decise una legge che avrebbe dovuto migliorare la sicurezza del traffico aereo sulla Germania e garantirla tramite l'utilizzo di tutta una serie di misure appropriate⁹⁹.

Una sola norma della questa legge fu sufficiente a scatenare un'animosa critica, non solo presso il pubblico dei giuristi, occupando i titoli dei media. Questa disposizione permetteva, all'interno del proprio spazio aereo l'utilizzo di caccia militari contro velivoli privati, nel caso in cui questi venissero utilizzati da terroristi come armi offensive. I militari erano per legge espressamente autorizzati ad abbattere l'aereo di linea dirottato per salvare la vita di altre persone¹⁰⁰.

Contro questa norma, alcuni piloti di aerolinee private avevano inoltrato causa dinanzi alla Corte suprema costituzionale. Nel 2006 questo tribunale dichiarò incostituzionale la relativa disposizione di legge¹⁰¹.

b) Analisi e critica

È interessante notare, che la maggior parte dei parlamentari, in un primo momento, non avevano avuto dubbi, a quanto pare, riguardo all'autorizzazione legale di uccidere persone innocenti. L'abbattimento dell'aereo era stato valutato come ultima ratio in un vero stato di eccezione. Soltanto il tribunale è stato, alla fine, in grado di insegnare alla politica e alla società che la violazione della «vita», come valore fondamentale, non è permessa né allo Stato né ai suoi organi, pur motivandola con chissà quali circostanze estreme.

Nelle loro motivazioni, i giudici hanno analizzato dal punto di vista giuridico scenari orribili come se fossero fatti potenzialmente reali. Essi hanno dovuto verificare e chiarire situazioni giuridiche ai limiti, anomalie e casi particolari in tutte le possibili costellazioni, hanno dovuto valutare quali doveri e quali diritti abbia uno Stato nei confronti dei suoi cittadini in una situazione d'eccezione. Nel far ciò essi hanno messo alla base della loro decisione tre valori fondamentali: la dignità umana tutelata dalla costituzione,

⁹⁹ Si veda la Legge sulla sicurezza aerea - Luftsicherheitsgesetz v. 11.1.2005 (Bundesgesetzblatt I, S. 78).

¹⁰⁰ § 14: «(I) Per impedire che si abbia un incidente particolarmente grave, le forze armate sono autorizzate nello spazio aereo a far allontanare aeromobili, costringerli all'atterraggio, minacciare l'utilizzo delle armi o sparare colpi di avvertimento. (III): L'uso diretto delle armi è ammesso solo nel caso in cui, in base alle circostanze sia da ritenersi che il velivolo venga utilizzato a danno della vita di esseri umani e che sia l'unico mezzo per difendersi dall'immediato pericolo» (traduzione).

¹⁰¹ Cfr. sentenza del Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil v. 15.2.2006, in «Neue Juristische Wochenschrift», 2006, pp. 751-761; a ciò M. Sachs, in «Juristische Schulung», 2006, pp. 448-453.

così come il diritto alla vita come supremo diritto di libertà e la base vitale della dignità umana¹⁰².

Più concretamente, è stato esaminato se uno stato d'eccezione possa liberare gli organi dello stato dal loro obbligo di proteggere la vita dei cittadini. Il tribunale ne ha dedotto le risposte dai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico. In base alla Costituzione Tedesca, la vita umana è la base portante della dignità dell'uomo e viene protetta dallo Stato. La tutela della vita inizia con l'esistenza fisico-biologica dell'individuo. Essa si ha fino alla morte, senza tener conto delle circostanze di vita del singolo o del suo stato fisico e mentale¹⁰³.

Sebbene goda della posizione più alta nella scala dei valori dell'ordinamento giuridico, il dovere di tutela della vita non si ha, tuttavia, senza eccezione. Come già accennato, la legge permette alla polizia di sparare un colpo mortale, «definitivo», per salvare altre persone. Ciò viene giustificato dal comportamento criminale del delinquente che in questo modo crea i presupposti della propria uccisione¹⁰⁴.

I giudici, tuttavia, non volevano, in maniera indifferenziata, applicare al caso dell'aereo di linea dirottato da terroristi quest'uccisione autorizzata dalla legge in uno stato di emergenza. Essi fecero le seguenti differenziazioni¹⁰⁵.

Se l'aereo fosse stato dirottato senza piloti, membri dell'equipaggio e passeggeri privati, sarebbe potuto venire abbattuto se la sua distruzione fosse legata solo alla vita dei dirottatori che avessero utilizzato il velivolo come arma per attaccare. Ciò corrispondeva alla situazione in cui un colpo, sparato dalla polizia per uccidere, era consentito e necessario. Al contrario, un abbattimento era assolutamente vietato se, durante la sua esecuzione, fossero morte persone innocenti. Con ciò il tribunale aveva stabilito che i valori fondamentali della vita e della dignità umana avrebbero assolutamente dovuto essere tenuti in considerazione persino in uno stato d'emergenza. «Necessitas habet legem»¹⁰⁶?

Questa decisione fondamentale, di per sé univoca, non era tuttavia inattaccabile dal punto di vista dell'argomentazione. Si sarebbe potuto obiettare che le persone che si trovavano in un aereo utilizzato per un attacco terroristico sarebbero state comunque condannate a morte, avrebbero potuto vivere ancora per poco tempo e pertanto avrebbero potuto essere «sacrificate», se grazie alla loro morte fossero stati salvati centinaia di innocenti a terra. Per quest'argomento che si richiama alla «forza del destino» nella vita di una

¹⁰² Così BVerfG, in «Neue Juristische Wochenschrift», 2006, pp. 753, 757.

¹⁰³ Cfr. M. Herdegen, *op. cit.*, Rn 73 ff.

¹⁰⁴ Cfr. *ivi*, Rn. 96; W.R. Schenke, *Die Verfassungswidrigkeit des § 14 III LuftSiG*, in «Neue Juristische Wochenschrift», 2006, pp. 736-739 (in particolare p. 738).

¹⁰⁵ Cfr. M. Sachs, *op. cit.*, p. 453; W.R. Schenke, *op. cit.*, p. 739.

¹⁰⁶ Cfr. E. Hilgendorf, *op. cit.*, p. 126.

persona, sembrava deporre il principio vigente, nello stato d'eccezione, della «forza normativa della necessità». Il tribunale ha tuttavia negato categoricamente ogni forma di «sacrificio» per salvare altre persone¹⁰⁷.

Contro una ponderazione quantitativa «vita per vita» i giudici si sono richiamati al fatto che la costituzione sia, in maniera univoca, paladina della dignità e del valore dell'individuo¹⁰⁸. In base ad essa la vita non può essere scambiata per altra vita. Ogni vita umana in quanto tale ha lo stesso valore delle altre. Ogni uomo ha, nella comunità, un suo valore intrinseco che non si lascia ridurre a una grandezza aritmetica. Il dovere dello Stato di rispettare la dignità umana e di proteggere la vita, vieta pertanto di fare delle persone (circa 100-200 passeggeri) l'oggetto di un'azione di salvataggio di Stato che serva unicamente alla protezione di altri uomini. In caso contrario, la vittima, che era già diventata oggetto dei dirottatori, verrebbe ora ad essere ancor peggio degradata a un mero oggetto dello Stato. Un tale trattamento materializzerebbe la dignità delle persone rapite e le priverebbe di diritti inalienabili¹⁰⁹.

La conclusione giuridica è stata chiara: è assolutamente vietato allo Stato, uccidere, nell'interesse dello Stato nel suo complesso, persone innocenti che si trovino in una situazione di emergenza tipicamente senza via d'uscita e che siano abbandonati, senza speranza, al proprio destino. La tutela della vita non può venir negata alle persone nemmeno in un'inesorabile situazione di necessità.

Con questi argomenti i giudici avevano contraddetto – inconsapevolmente – alla figura storica luminosa di *Cesare Beccaria*. Nel 1764 egli aveva mostrato una certa apertura, per un certo tempo e in via eccezionale a quella pena di morte da lui rifiutata, definendo la «morte ... necessaria ... quando i disordini stessi tengon luogo di leggi»¹¹⁰. Secondo me, la Corte Suprema tedesca ha dichiarato a ragione, nel 2006, l'incostituzionalità e la nullità di una legge che inizialmente consentiva, in uno stato d'eccezione, di uccidere legalmente.

¹⁰⁷ Così BVerfG, in «Neue Juristische Wochenschrift», 2006, p. 759; a ciò anche M. Herdegen, *op. cit.*, Rn 96; M. Sachs, *op. cit.*, p. 449.

¹⁰⁸ Così anche C. Roxin, *op. cit.*, Rn 33-42 (in particolare pp. 738 e ss.); W.R. Schenke, *op. cit.*, p. 738.

¹⁰⁹ Così BVerfG, in «Neue Juristische Wochenschrift», 2006, pp. 757 e s.; anche Ch.M. Burkiczak, *Verfassungswidrigkeit des § 14 III LuftSiG*, in «Juristische Arbeitsblätter», 2006, pp. 500-502 (in particolare p. 501).

¹¹⁰ Cfr. C. Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, Franco Venturi (a cura di), Einaudi, Torino 1978, §. XXVIII, p. 62.

IV

Concludo e riassumo

Nella dottrina del diritto tedesco continua a non esserci alcuna teoria dello stato di eccezione. Non ci si può rifare nemmeno a precedenti storici. Recenti proposte – come ad esempio quelle di *Giorgio Agamben* –, non sono state, o non vengono ancora, recepite. Invece di ciò, la prassi giudiziaria risolve i problemi sorti in maniera casistica.

Neanch'io sono stato in grado di sviluppare un abbozzo coerente dal punto di vista teorico riguardo allo stato d'eccezione e organi di potere esecutivo. Le questioni giuridiche, in situazioni di necessità, da me analizzate, le ho prese come testimonianze rappresentative di tipiche contraddizioni nella valutazione giuridica ed etico-morale. Esse sorgono regolarmente ogni qual volta la razionalità rispettosa della legge, il sentimento giuridico guidato dalle emozioni e le necessità sorte in uno stato eccezionale entrino in collisione reciproca.

Forse avrei dovuto, durante la mia lezione, trattare più da vicino *Massimo La Torre*. Egli conclude infatti il suo eccellente trattato con la seguente frase: «Comunque – ed a mo' di consolazione – lo stato d'eccezione non è esso stesso una necessità ma più prosaicamente una norma. L'eccezione alla norma è sempre e solo un'altra norma»¹¹¹. - E a questo proposito si potrebbero dire tante cose.

¹¹¹ Si cita dalla traduzione tedesca M. La Torre, *Messina als Metapher und idealtypischer Ort der Politik*, übersetzt v. T. Vormbaum, Berlin 2011, p. 128.

Rubbettino

Giovanni Assereto

*Un ministero degli Esteri sui generis:
la Giunta dei Confini della Repubblica di Genova*

Il 18 febbraio 1587 i Serenissimi Collegi – massimo organo del governo genovese – emanano un decreto «per metter ordine e provvedere alla conservazione e territorio e confini della Repubblica»: esso stabilisce che si formi, in seno agli stessi Collegi, una deputazione di tre membri col compito di istruire processi «sino alla sentenza exclusive» e di «fare qualunque altre diligenze giudicheranno necessarie» riguardo a «tutte le liti e differenze di confine che la Repubblica abbia con cui si voglia». La deputazione, al fine di salvaguardarne la giurisdizione, dovrà catalogare tutti i titoli di possesso e di sovranità della Repubblica, specie quelli riguardanti le terre di confine, e formarne

un libro molto distinto et ordinato affine che con facilità si possano ritrovare tutte le scritture pertinenti a qualsivoglia luogo o feudo della Repubblica, procurando di raccogliere insieme dette scritture non solo dall'Archivio publico della Città, ma da ogni altra parte, e specialmente dalli luoghi istessi del Dominio¹.

È l'atto di nascita della Giunta dei Confini, il più antico tra gli organismi di questo tipo, che il governo genovese istituisce di solito in via provvisoria, per rispondere a un'emergenza, salvo poi trasformarli in permanenti ove lo reputi opportuno. Invece in questo caso s'intende, fin dall'inizio, creare un'istituzione stabile, segno che i problemi cui si vuole rispondere non vengono affatto ritenuti temporanei.

D'altronde a quest'epoca altri Stati italiani – primo fra tutti la Repubblica di Venezia – cercano di dotarsi di magistrature con compiti analoghi, e semmai va notato che Genova, le cui forme statali spesso sono state definite arcaiche, si mostra qui molto precoce, tanto da anticipare di quasi mezzo secolo quel «Conservatore o Sovrintendente generale dei confini» che Vit-

¹ C. Bitossi, «La Repubblica è vecchia». *Patriziato e governo a Genova nel secondo Settecento*, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, Roma 1995, pp. 28 e s.; Archivio di Stato di Genova (= ASGE), *Archivio segreto* (= AS), 20 e 1650.

torio Amedeo I, signore di uno Stato assai più solido, creerà solo nel 1634². Ma per altri aspetti la Giunta genovese conferma la «debole statualità» della Repubblica: non si tratta infatti di una nuova istituzione, ma di una serie di compiti appoggiati a persone che già fanno parte dell'organo di governo – una «deputazione», appunto, cui neppure si concede, per risparmiare sui costi, qualche impiegato ausiliario. A conferma però di un connotato tipico delle istituzioni genovesi – e cioè il fatto che l'esiguità del personale di governo non si traduce necessariamente in inefficienza – possiamo rilevare che la Giunta è comunque destinata a operare con assiduità e continuità sino alla caduta della Repubblica. Una magistratura, dunque, meritevole di essere analizzata sia per comprenderne l'origine, sia ancor più per descriverne i campi d'azione. Nell'affrontare questo compito non ci addenteremo in quella complessa tematica riguardante le definizioni di confini e frontiere nell'età moderna, contando sul fatto che negli ultimi anni essa è stata ampiamente trattata, grazie soprattutto a una nutrita serie di saggi scaturiti da un progetto di ricerca interuniversitario coordinato da Alessandro Pastore³.

² V. Adami, *La magistratura dei confini negli antichi domini di casa Savoia*, in «Miscelanea di storia italiana», III ser., XVII, 1915, pp. 181-230, in particolare p. 184; P. Cavalieri, *L'Archivio della Camera dei Confini di Bergamo e il confine occidentale della Repubblica di Venezia tra XVI e XVII secolo*, in A. Pastore (a cura di), *Confini e frontiere nell'età moderna. Un confronto fra discipline*, FrancoAngeli, Milano 2007, pp. 219-246, in particolare pp. 220-221; E. Mongiano, *Delimitare e governare le frontiere: le istituzioni per i confini nello stato sabauda del secolo XVIII*, in R. Comba, P. Sereno (a cura di), *Rappresentare uno Stato. Carte e cartografi degli Stati sabaudi dal XVI al XVIII secolo*, Allemandi, Torino 2002, pp. 165-178.

³ Si vedano in proposito i numerosi volumi nati da quel progetto e raccolti nella collana «Confini e frontiere nella storia. Spazi, società, culture nell'Italia dell'età moderna»: C. Donati (a cura di), *Alle frontiere della Lombardia. Politica, guerra e religione nell'età moderna*, FrancoAngeli, Milano 2006; A. Pastore (a cura di), *op. cit.*; M. Ambrosoli, F. Bianco (a cura di), *Comunità e questioni di confini in Italia settentrionale (XVI-XIX sec.)*, FrancoAngeli, Milano 2007; B.A. Raviola (a cura di), *Cartografia del Monferrato. Geografia, spazi interni e confini in un piccolo Stato italiano tra Medioevo e Ottocento*, FrancoAngeli, Milano 2007; Ead. (a cura di), *Lo spazio sabauda. Intersezioni, frontiere e confini in età moderna*, FrancoAngeli, Milano 2007; M. Cavallera (a cura di), *Lungo le antiche strade. Vie d'acqua e di terra tra Stati, giurisdizioni e confini nella cartografia dell'età moderna*, Nomos, Busto Arsizio 2007; A. Torre (a cura di), *Per vie di terra. Movimenti di uomini e cose nelle società di antico regime*, FrancoAngeli, Milano 2007; M. Pitteri, *Per una confinazione «equa e giusta». Andrea Tron e la politica dei confini della Repubblica di Venezia nel '700*, FrancoAngeli, Milano 2007; L. Blanco (a cura di), *Organizzazione del potere e territorio. Contributi per una lettura storica della spazialità*, FrancoAngeli, Milano 2008; E. Fasano Guarini, P. Volpini (a cura di), *Frontiere di terra, frontiere di mare. La Toscana moderna nello spazio mediterraneo*, FrancoAngeli, Milano 2008; W. Panciera (a cura di), *Questioni di confine e terre di frontiera in area veneta. Secoli XVI-XVIII*, FrancoAngeli, Milano 2009. Per quanto riguarda l'età moderna, ha fatto il punto su questi studi e ha fornito preziose indicazioni bibliografiche B.A. Raviola, *Frontiere regionali, nazionali e storiografiche: bilancio di un progetto di ricerca e ipotesi di un suo sviluppo*, in «Rivista storica italiana», CXXI, 2009, pp. 193-202 (nello stesso volume della rivista si veda anche l'articolo di L. Blanco, *Confini e territori in età moderna: spunti di riflessione*, pp. 184-192). Tra i testi

A spiegare la nascita della Giunta concorrono motivazioni di diversa natura, alcune delle quali hanno particolare rilevanza nel processo di evoluzione dello Stato genovese, altre hanno carattere più episodico. Tra le prime c'è la maggiore attenzione alla sovranità territoriale, conseguenza sia di un assetto istituzionale più stabile (nel 1576 sono state promulgate le *Leges Novae*, il definitivo testo costituzionale della Repubblica); sia anche di un generale «consolidarsi» degli Stati italiani in seguito all'affermazione della *pax hispanica* nella penisola. Tra le seconde ci sono «li molti pregiuditij fatti alli confini della Repubblica», come recita un testo del 25 settembre 1586⁴. Episodi contingenti, che però s'inscrivono in una tendenza più generale e pericolosa per l'integrità dello Stato: prova ne sia che proprio in questi anni sono frequenti le proposte di potenziare l'apparato difensivo con l'acquisto di artiglierie, l'arruolamento di truppe, l'adeguamento delle fortificazioni⁵. I tentativi di usurpazione avvengono anche su terre molto vicine alla capitale, in un'area in cui la cognizione dei reati spetta alla Rota Criminale e, come in casi analoghi, il ceto dirigente genovese si rende conto che in alcune materie di grande rilievo politico l'amministrazione della giustizia è cosa troppo seria per lasciarla in mano a giudici per di più forestieri, perché tali sono quelli della Rota: è quindi necessario riservarla al massimo organo di governo o a una sua emanazione, come è appunto la Giunta⁶.

Le minacce che preoccupano Genova provengono soprattutto da Carlo Emanuele I di Savoia – fautore di una politica espansionistica che ha nel Ponente ligure uno dei suoi obiettivi, dopo che nel 1576 Emanuele Filiberto ha acquistato da Gian Girolamo Doria il principato di Oneglia – e dalla Spagna, che sin dal 1571 si è impadronita del Marchesato di Finale, un'enclave della quale nel 1618 otterrà formalmente l'investitura dall'imperatore Mattia. È vero che Filippo II è un buon alleato di Genova, e che il Piemonte a quest'epoca gravita anch'esso nell'orbita spagnola; ma questo rende le dispute ancor più insidiose, perché se un piccolo Stato è in contrasto con chi

che in Italia hanno affrontato per tempo le tematiche in questione sono da ricordare quantomeno: C. Ossola, C. Raffestin, M. Ricciardi, *La frontiera da Stato a nazione. Il caso Piemonte*, Bulzoni, Roma 1987; E. Grendi, *La pratica dei confini fra comunità e Stati: il contesto politico della cartografia*, in *Cartografia e istituzioni in età moderna*, Brigati-Carucci, Genova 1987, pp. 133-145; Id., *La pratica dei confini: Mioglia contro Sassello, 1715-1745*, in «Quaderni storici», XXI, n. 63, 1986, pp. 811-845; O. Raggio, *Costruzione delle fonti e prova: testimoniali, possesso e giurisdizione*, in «Quaderni storici», XXXI, n. 91, 1996, pp. 135-156. Un contributo recente e interessante in tema di confini – nato anch'esso dal progetto di ricerca di cui s'è detto – è quello di D. Balani, *Per terra e per mare. Traffici leciti e illeciti ai confini occidentali dei domini sabaudi (XVIII secolo)*, Deputazione subalpina di storia patria, Torino 2012.

⁴ ASGE, AS, 1650.

⁵ ASGE, AS, 1027.

⁶ R. Savelli, *Potere e giustizia. Documenti per la storia della Rota criminale a Genova alla fine del '500*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», V, 1975, pp. 29-172; ASGE, AS, 1650.

ufficialmente gli è amico, non ha speranza di trovare appoggio altrove. A destare preoccupazione c'è poi la situazione complessiva del Genovesato: se è vero che a quest'epoca i confini tra gli Stati sono dappertutto labili, per Genova lo sono in modo particolare, sia per l'alto numero dei suoi vicini (il Piemonte, il Monferrato, Milano, Parma, Modena, la Toscana, Massa, Lucca), sia ancor più per la costellazione dei feudi – oltre un centinaio – che da ogni lato circondano il Dominio e in molti punti lo intersecano.

Quest'ultimo è problema di antica data, cui Genova ha cercato di ovviare stipulando con alcuni piccoli signori accordi in base ai quali il Comune ha ottenuto l'alta sovranità sulle loro terre e li ha quindi legati a sé con un vincolo vassallatico⁷. Ben più numerosi, tuttavia, sono i feudi imperiali sparsi intorno e dentro il territorio genovese: alcuni sono investiti a patrizi della Superba, ma questo non costituisce una garanzia, come prova appunto la cessione di Oneglia appena ricordata. E i feudi, la cui presenza moltiplica a dismisura le aree di confine, sono elementi di instabilità sia perché destano l'appetito dei principi confinanti, sia in quanto sono frequente occasione di contenzioso su un terzo fronte, quello della corte di Vienna, specie da quando Genova non può più contare su un Impero amico, come al tempo in cui la corona di Spagna e quella cesarea stavano entrambe sulla testa di Carlo V, ferreo alleato della Repubblica. Quel contenzioso non può che preoccupare un piccolo Stato al quale non solo sfugge il controllo su tanti piccoli lembi di territorio, ma la cui stessa indipendenza viene frequentemente messa in discussione dalla cancelleria aulica, che non cessa di considerare Genova «camera imperiale» e di attribuirle quindi una sovranità subordinata. D'altronde proprio uno tra i primi documenti prodotti dalla Giunta rivela i limiti di tale sovranità: per rivendicare nei confronti della Spagna la legittimità del «dominio sul mare Ligustico» e dei relativi diritti fiscali si cita una formula all'epoca ormai classica, secondo cui la Repubblica lo avrebbe ottenuto

col sangue et per ricompensa degli aiuti e serviggi fatti alla christianità et alla Chiesa nell'aquisto di Terra Santa, nell'espugnatione delle città d'infideli, con havere scacciato di Corsica e di Sardegna li saracini, et purgato e difeso il mare Mediterraneo da' corsari ...; il quale dominio ha sempre la Repubblica mantenuto in tutt' i tempi, e n'è in pacifico possesso confermato da una consuetudine immemorabile et antichissima⁸.

Ma si aggiunge anche – con evidente contraddizione – che «il detto dominio le è stato concesso per privilegio da papi et imperatori», e con-

⁷ V. Piergiovanni, *I rapporti giuridici tra Genova e il Dominio*, in «Atti della Società ligure di storia patria» (= ASLSP), n. s., XXIV/2, 1984, p. 442; A. Zanini, *Strategie politiche ed economia feudale ai confini della Repubblica di Genova (secoli XVI-XVIII)*, in ASLSP, n. s., XLV/3, 2005, pp. 18-20.

⁸ ASGE, AS, 20.

fermato in particolare «da Massimiliano l'anno 1496 e dalla felice memoria di Carlo V l'anno 1529»: con ciò stesso riconoscendone la derivazione da istanze superiori.

Questo, a grandi linee, è il quadro entro il quale comincia a muovere i primi passi la nuova magistratura. Se il termine *confini* che la connota sembra mettere al primo posto fra i suoi compiti la tutela delle zone frontaliere, vedremo più innanzi che non meno importante è un'altra finalità, cioè l'ampliamento del territorio statale, l'«acquisto di giurisdizione», che proprio ai feudi imperiali si rivolge; e che, legata a questa, c'è necessariamente la rivendicazione di una piena sovranità, culminata durante il Seicento nei tentativi di ottenere il rango di «testa coronata», cioè la dignità regia⁹.

La sorveglianza e difesa dei confini si attua in forme che sono già piuttosto note alla storiografia, e che non differiscono molto da quelle che si possono riscontrare presso altri Stati dell'epoca. In particolare, come è stato messo bene in luce da Edoardo Grendi e Osvaldo Raggio nelle opere già citate, l'azione della Giunta mostra un nesso forte tra possesso e sovranità, con un conseguente dialogo fra il piano locale e quello statale. L'iniziativa della rivendicazione di una terra di confine parte quasi sempre dalle comunità che cercano di affermare il loro diritto a sfruttare una risorsa agricola (pascoli, boschi, seminativi, corsi d'acqua), coinvolgono nella disputa i giurisdicenti mandati da Genova a reggere le circoscrizioni periferiche, e questi a loro volta ne danno conto al governo centrale, il quale può portare la controversia sul piano diplomatico, entrando in conflitto con altri principi o cercando con essi un accordo. Anche su tale piano è però essenziale il riferimento alla realtà locale, cioè ai concreti atti di possesso: a definire la giurisdizione sono anzitutto «i gesti quotidiani e la memoria individuale e collettiva dei contadini pastori dei villaggi di confine», dei mulattieri o dei mercanti, e di quanti – notai, amministratori, esattori – esercitano o hanno esercitato diritti su un dato territorio¹⁰. Solo in seguito, e spesso in misura

⁹ M. Schnettger, *Feudi, privilegi e onori. La Repubblica di Genova e la corte di Vienna negli anni trenta e quaranta del '600*, in C. Cremonini, R. Musso (a cura di), *I feudi imperiali in Italia tra XV e XVIII secolo*, Bulzoni, Roma 2010, pp. 279-297.

¹⁰ La Giunta e i suoi emissari fanno riferimento – come sostiene efficacemente Raggio – a «una gamma amplissima di atti possessori», verificati con l'indagine presso coloro i quali «in virtù della professione, possono fornire una gamma di testimonianze diverse, ma tutte focalizzate su aspetti peculiari del possesso e della giurisdizione. Così i “lavoranti” e i boscaioli testimoniano sulla consuetudine di “pascere”, “roncare”, “seminare”, “raccolgere fieni e biade”, “fogliacare” e “legnare” pacificamente e “senza contraddittione”; i mulattieri e i mercanti sulle vie di transito e sulla presenza o meno di dazieri e “peageri”; i preti sulla “raccolta” e sepoltura dei cadaveri; gli ufficiali e i bargelli sulla cattura e l'esecuzione dei banditi, o sulle corti che in passato hanno accolto le denunce degli abitanti» (O. Raggio, *op. cit.*, pp. 140-147).

subordinata, si ricorre a strumenti d'altra natura, come diplomi imperiali, investiture, atti di vendita e così via. Ben presto, tuttavia, la Giunta non si limita a intervenire di volta in volta a sostegno dei conflitti locali, ma mette in atto una serie di procedure utili sia a prevenirli, sia a risolverli con successo. Il ceto di governo si mostra sempre più consapevole di quanto sia importante la compattezza territoriale, come dimostra ad esempio una legge del 24 novembre 1637 che proibisce di vendere o cedere a persone forestiere, senza espressa licenza del Senato,

alcuna casa, cassina, possessione domestica o silvestre, o vero terra di qualsivogli sorte che sia vicina per lo spatio di due miglia al territorio di qualsivogli prencipe straniero, signore o feudatario di qualsivogli Stato, compresi anche li feudatari della Repubblica Serenissima, sotto pena della confiscatione de i beni venduti¹¹.

Si dispongono periodicamente visite ai confini: di carattere generale, come quella decisa già nel 1590, o particolare, come quella concordata col duca di Parma nel 1600-1601¹². Nel 1643 si commissiona un'accurata descrizione di quelli dell'Oltregiogo, che produce un risultato di grande rilievo documentario tanto per i governanti di allora quanto per gli storici, primo fra tutti lo splendido atlante dei territori genovesi situati al di là dello spartiacque appenninico, redatto da Giovanni Battista Massariotti «per assicurarsi per sempre dalle occupationi alle quali soggiace chi a tante diversità de prencipi e signori confina»¹³. Ed è inutile dire che dalle iniziative della Giunta deriva – analogamente a quanto avviene altrove – lo sviluppo di un'attività cartografica che avrà il suo apice nel Settecento, grazie soprattutto all'attività del maggiore ingegnere cartografo al servizio della Repubblica, vale a dire Matteo Vinzoni.

Nel 1651 si delibera una nuova ispezione complessiva, con l'elezione – nella persona di Giovanni Battista Raggio – di un Commissario ge-

¹¹ ASGE, AS, 1021. La legge proibisce inoltre «a' nostri sudditi di accettare alcuna terra che sia dentro il detto limite di due miglia vicino alla giurisdittione nostra per via di nuova investitura da qualsivoglia feudatario [...], eccetto se si trattasse di rinovarla da padre in figlio, da avo in nipote o parente dentro al secondo grado inclusive, sotto le istesse pene, eccettuando da questa prohibitione quei sudditi che habitano in quelli feudi ne' quali la Repubblica tiene partecipazione». La legge, che si rifà ad altra analoga datata 4 luglio 1570, non sempre verrà osservata: tanto è vero che il 30 settembre 1661 i Serenissimi Collegi, accennando all'esistenza di ordini proibitivi circa la vendita degli immobili in vicinanza dei confini, incaricano la Giunta di «far diligenza per ritrovare detti ordini, e trovarli li consideri e riffera il suo senso in ordine a farli essequire nell'avvenire e rimediare all'inosservanze di essi che fossero state fatte per il passato».

¹² ASGE, AS, 22 e 26; ASGE, *Giunta dei Confini* (= GC), 61.

¹³ ASGE, *Manoscritti* (= Mss), 712: «Visita, descrizione et delineatione de' confini del Dominio della Serenissima Repubblica di Genova di là da Giogo».

nerale nella Riviera di Ponente “per visitare i confini che abbiamo con principi forastieri”. Si ordina perciò “a tutti li nostri capitani, commissari, podestà et altri ufficiali che detto Illustre Commissario riconoschino per tale e che le diino per essercizio di detta carrica ogni aiuto e favore”¹⁴. Le istruzioni impartite a Raggio esemplificano bene il modus operandi richiesto in simili affari: la visita ai confini dev’essere fatta «unicamente con la delineazione d’essi in carta accompagnata dalle annotazioni necessarie affinché in ogni tempo apparisca certamente della loro sussistenza». Sua cura principale

sarà di riveder occlatamente tutti detti confini, fare ripiantare quelli termini che o dall’ingiuria del tempo o per altro accidente trovasse amossi et alterati, pigliando in questo caso esattissima cognizione in scritto del sito e luogo preciso nel quale stavano posti».

A tal fine porterà con sé “persone vecchie e pratiche del paese”, e confronterà tutte le scritture che potranno essergli comunicate dall’archivio della Repubblica o dalle località cui la visita si riferisce, «procurando passar il tutto d’accordo con li popoli forastieri confinanti». I termini vanno ripiantati «ben radicati et assodati, acciò non così facilmente in l’avvenire possano esser spiantati et amossi». In caso di contestazioni non deve toccar nulla, ma riferire ai Serenissimi Collegi, affinché decidano, con giustizia e possibilmente reciproca soddisfazione, «quello sarà conveniente per indennità della giurisdizione della Repubblica e quiete de’ sudditi»¹⁵.

Della visita, protratta a più riprese sino al 1654, ci è rimasta un’ampia documentazione che attesta, come vedremo, la molteplicità di compiti appoggiati sia alla Giunta sia ai suoi delegati; ma qui ci preme porre l’accento su alcuni caratteri peculiari della magistratura genovese riguardo proprio agli scopi primari per cui è stata creata. Ciò che forse più colpisce è il numero altissimo delle questioni pendenti: in tutto l’entroterra del Ponente (ma anche sulla costa: basti pensare ai casi di Oneglia e di Finale) e del Levante, nelle valli immediatamente poste a settentrione della capitale (Scrivia, Stura, Trebbia, Orba), nella Lunigiana, praticamente ovunque, il reticolo quasi inestricabile delle frontiere con i principi esteri e ancor più con i feudatari pone la Repubblica nelle condizioni di dover difendere quasi palmo a palmo il proprio territorio. Nell’Archivio di Stato di Genova otto ponderosi registri

¹⁴ ASGE, AS, 284.

¹⁵ *Ibidem*. Il principale scopo della visita è «fare apparire per sempre designati e delineati in carte destintamente li confini della Repubblica», perciò Raggio condurrà seco «persona perita e pratica che possa levarne la pianta con le misure agiustate e chiare», così da «haver piena cognitione e certezza de detti confini e de siti controversi, procurando riunire in uno stesso tempo tutte le scritture e prove per mezzo de quali possano rimanere autenticate et assicurate maggiormente le ragioni della Repubblica».

di «pandette confinium», ciascuno recante il sunto delle pratiche trattate dalla Giunta in un determinato periodo e una rubrica delle località cui le pratiche stesse si riferiscono, sono forse la più efficace testimonianza circa l'onnipresenza delle dispute confinarie¹⁶. E se queste appaiono numerosissime sull'arco di oltre due secoli, altrettanto lo sono quando si considerino periodi più ristretti. Un *Inventario de' fogliazzi e tipi trasportati in archivio dal colonello Vinzoni nel 1755 circa i confini*, cioè una sorta di compendio delle questioni trattate in un breve arco di tempo da quel cartografo, ne comprende 25, distribuite su tutto l'arco della Liguria; mentre un *Indice delle vertenze de' confini*, all'incirca coevo, ne indica ben 57¹⁷.

Si tratta quasi sempre di dispute estremamente complesse, visto il numero dei soggetti implicati – dai principi potenti come il duca di Savoia e il granduca di Toscana ai signori di minuscoli feudi, alcuni appartenenti a illustri casate come i Malaspina, i Landi e i Del Carretto, altri a più modeste famiglie di nobiltà locale come i Costa, i Cepollina, i Cazulini, gli Scarampi, i Lascaris – e visti anche i frequenti trasferimenti di sovranità sulle singole terre. Possiamo rendercene conto, ad esempio, considerando una delle più lunghe fra queste controversie, quella riguardante i confini tra Varese Ligure e Compiano. Quest'ultima località apparteneva ai principi di Val di Taro, cioè «alla casa de' signori Landi, con quali per raggion de' confini la Serenissima Repubblica ebbe delle continue differenze e di longa durata che apportarono delle gravi dissensioni tra' popoli confinanti e delle liti assai dispendiose a' rispettivi principi padroni». Alle controversie si pone fine nel 1611 «col mezzo di un compromesso universale» fra due delegati delle parti che il 17 maggio di quell'anno «stabilirono i confini dell'uno e dell'altro Stato, deliberando ancora la piantatione de' termini divisorij del territorio di Varese da quello di Compiano»¹⁸. Ma quest'ultima terra viene acquistata dal principe Doria, col quale nel 1632 si riapre una piccola disputa per la rimozione di alcuni dei suddetti termini; poi dal duca di Massa, che «nel 1682 si prese assonto di provare che la Repubblica Serenissima non habbia dominio di là del fiume Taro per mezzo dell'essame di molti testimonij». Infine Compiano passa al duca di Parma, il quale rivendica il possesso della selva di Penna, luogo strategico per riscuotervi il dazio delle merci che passano il Taro. A quel punto, la Giunta ha il non facile compito di ricostruire la documentazione che comprovi i diritti della Repubblica, a partire almeno dall'accordo del 1611, ben sapendo tra l'altro che anche dopo quella sentenza «sono seguiti di tempo in tempo qualche dissensioni tra' popoli confinanti, che penuria già mai non fu di risse»: una frase, quest'ultima, che ci richiama

¹⁶ ASGE, Mss, 160-163C.

¹⁷ ASGE, Mss, 254.

¹⁸ ASGE, GC, 98: «Notizie per il confine di Varese verso Compiano», senza data.

a quell'intreccio tra controversie diplomatiche e beghe di privati o di piccole comunità cui accennavamo poc'anzi.

Un altro aspetto da mettere in evidenza è l'estrema cautela con cui la Giunta e i suoi emissari sono costretti a operare. La Repubblica è piccola e militarmente debole, non può fare il viso dell'armi con i suoi vicini maggiori, e talvolta neppure con i più modesti signorotti, se questi riescono a trovare protezione in una potenza straniera, a cominciare ovviamente dall'Impero, titolare dell'alto dominio sui loro feudi. Questa cautela richiede che ci si fondi sul diritto ben più che sulla forza: quindi da un lato, s'è detto, sull'accertamento quanto più possibile completo dei titoli di possesso derivanti dalle consuetudini locali, dagli usi del territorio e dagli atti di giurisdizione; e d'altro lato sulla raccolta e conservazione dei documenti di varia natura, compresi quelli di carattere privato – per esempio i rogiti notarili – «riguardanti interessi de' particolari, che possono alle volte giovare a quelli del pubblico, particolarmente per l'enonciativa de' confini»¹⁹. Alcune filze della Giunta si configurano perciò come una sorta di archivio in cui si trovano, in originale o più spesso in copia, diplomi, investiture, convenzioni fra comunità e altri documenti anche molto antichi, reperiti e conservati per sostenere le dispute²⁰. E va considerato che nelle oltre cento filze dell'*Archivio segreto* dedicate a singole dispute di confine è frequente la presenza di carte risalenti molto indietro nel tempo, sino al XIII secolo e oltre²¹: perché quando si apre una vertenza, sia pur minima, è consueto il ricorso da ambo le parti alla documentazione più antica. Per fare un esempio, nel fascicolo «Giunta de' Confini. Pratica per la pretesione del conte di Millesimo in riguardo a franchiggie daziarie, 1692-1720» si riferisce che costui ritiene «di non esser soggetto al pagamento de' datij, e particolarmente per la vena del ferro e ferraccione che serve per la sua ferriera detta d'Acquafredda, come né meno per il ferro lavorato in essa, fondando questa sua pretensione sopra un contratto che fece il marchese Bonifacio Del Carretto ascendente di esso conte nell'anno 1326 o altro più vero tempo ad Emanuele ed Antonio fratelli marchesi del Finale tutti Del Carretto». Inevitabile, quindi, che la Giunta obietti esibendo documenti altrettanto antichi²².

«Raccogliere e metter per ordine tutte le scritture che si potranno avere di qualsivoglia luogo spettante alla Repubblica», si è visto, è tra i compiti originari della Giunta, e viene assiduamente perseguito, anche mediante un'oculata sorveglianza sugli archivi delle comunità, comprese le più piccole.

¹⁹ *Ibidem*: «Notulario di vari instrumenti rogati da non so qual notaro, la maggior parte nel luogo della Pieve».

²⁰ Per esempio ASGE, GC, 61.

²¹ ASGE, AS, 191-294.

²² ASGE, GC, 53.

Com'è ovvio, è però soprattutto sulle località maggiori, o di maggior interesse strategico, che si appunta l'attenzione della Giunta, la quale funziona spesso come una sorta di ufficio storico, con il compito di ricostruire anche per uno spazio di molti secoli titoli e passaggi di sovranità. Così avviene per Gavi, terra incuneata tra feudi e possedimenti stranieri che ospita una delle principali fortezze della Repubblica, e sulla quale si raccolgono documenti risalenti al XII secolo; o per la val Polcevera, le cui antiche carte servono a sostenere dispute con i vicini feudi delle valli Stura e Scrivia; naturalmente per Finale, a sostegno delle ragioni della Repubblica su quel Marchesato e del diritto di vendervi il sale; per Sarzana, importante città di confine; per il feudo di Sassello, di cui Genova è riuscita a impadronirsi all'inizio del Seicento; per Oneglia, la cui cessione al Savoia la Repubblica non riesce a digerire²³; e in pratica per tutti quelle località che rappresentano altrettanti «punti caldi» dello Stato genovese.

È però soprattutto su Savona, la maggiore e più problematica città del Dominio, che la Giunta raccoglie o fa raccogliere una cospicua quantità di «notizie storiche», «scritture in carta pergamena con carattere gotico e poco intelligibile», altre «registrate ne' Libri Iurium», altre ancora «esistenti ne' fogliazzi de' confini»²⁴. Documenti che ne ripercorrono le vicende

per lo spazio di ben cinque secoli, vale a dire dal decimo primo sino dopo del decimo quinto, quando le cose della Repubblica non più soggette a fatali vicissitudini rimasero stabilite su quella base di grandezza e di libertà sopra di cui tutta via si mantengono²⁵.

L'incipit di una lunga relazione stesa sulla base di quei documenti recita:

Il dominio della Serenissima Repubblica di Genova sopra Savona ha questo in sé di singolare e di proprio, che non è limitato ad un atto solo di legittimo e

²³ «Il luogo di Oneglia ha in ogni tempo da molte centinaia d'anni in qua formato soggettione con la Repubblica di Genova, la quale vi ha essercitato superiorità et dominio diretto, per ciò che sin l'anno 1199 gli homini di Oneglia giurorno fedeltà alla detta Repubblica et promissero concorrer ad hostem et cavalcata, et osservare gli ordini et comandamenti di detta Repubblica». Si ricorda che ne restava proibita l'alienazione senza il consenso «del superiore, onde havendo novamente l'anno 1576 il signor Gio Geronimo Doria fatto alienatione del detto luogo di Oneglia et altre sue partecipazioni che havea nella valle superiore di detto luogo al duca di Savoia senza assenso et beneplacito di detta Repubblica, resta tale alienatione nulla, et oltre di ciò il feudo devoluto et aperto alla detta Repubblica»; e si rileva che «essendo quel luogo posto nelle viscere del Stato di detta Repubblica non può né potrà mai quietarsi che alcuno se ne impatronisca, meno de ogni altro il duca di Savoia per la opportunità che se le apre alle cose ligustiche» (ASGE, GC, 98).

²⁴ ASGE, AS, 292-294.

²⁵ ASGE, GC, 98.

legale acquisto, ma in sé ne contiene una longhissima serie, dalla quale appunto ne deriva un dominio veramente compito et innegabile²⁶.

Un'ancor più corposa memoria *Sulla dipendenza della città di Savona dal dominio genovese* ricostruisce minuziosamente i rapporti tra le due città sino alla metà del Seicento, contestando sia le pretese d'indipendenza – passate e presenti – della comunità soggetta, sia quelle di alto dominio sulla stessa rivendicate dagli imperatori: «Posto adunque così giusto e lungo dominio che la Repubblica ha di Savona resta a discorrere se verun principe, e segnatamente l'Imperatore, possa pretendere sopra di detta città alcuna anteriorità o ipoteca o altro gius turbativo del possesso che ne ha la Repubblica»; e naturalmente la risposta è del tutto negativa²⁷.

La debolezza della Repubblica richiede anche che essa, nelle proprie rivendicazioni, si appoggi – più ancora di quanto fanno altri principi – sull'iniziativa e direi quasi sul protagonismo dei sudditi abitanti nelle comunità di confine. Questo risulta un efficace *instrumentum regni*, perché si traduce in una scrupolosa attenzione agli interessi locali, che rafforza l'intesa tra il governo e i suoi popoli, accrescendo la fedeltà di questi ultimi. Ben consapevole di questo fatto, la Giunta rivolge una parte cospicua della propria attività a una materia che in apparenza non dovrebbe competerle, vale a dire il controllo dei confini interni, assai rilevanti in uno Stato che – in misura più marcata rispetto ad altri corpi politici coevi – è un mosaico di comunità dotate spesso di notevole autonomia e legate alla Dominante da patti e rapporti di sudditanza tra loro diversi. L'arbitrato fra queste comunità, ogni qual volta si profili un dissidio fra esse, è un diritto-dovere irrinunciabile del governo genovese, e in particolare della Giunta, che può disporre apposite visite ai loro confini, come quella effettuata nel 1601 per definire la ripartizione esatta del territorio fra Varazze, Celle e Albisola²⁸.

Anche per questi temi, i già citati registri delle «pandette confinium» sono una miniera d'informazioni. Scorrendo le pratiche ivi sommariamente elencate, si è colpiti dall'enorme quantità di interventi che riguardano ogni tipo di contenzioso fra le comunità del Dominio o all'interno di esse per l'uso di pascoli, boschi e corsi d'acqua, la disponibilità delle comunaglie, i furti di bestiame, la ripartizione dei carichi fiscali, gli insulti a persone, il mancato rispetto di statuti locali e in pratica per qualsiasi controversia o dissapore di cui giunga notizia al potere centrale tramite l'invio di suppliche o la segnalazione dei giurisdicenti periferici: informazioni tutte che vengono trasmesse alla Giunta perché consideri, riferisca, istruisca, provveda. In pratica il governo prende atto, molto lucidamente, che quando due comunità – o due gruppi,

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ ASGE, AS, 361, n. 57.

²⁸ ASGE, GC, 53.

famiglie, fazioni all'interno di una stessa comunità – confliggono per l'uso o il riparto di qualche risorsa, *dal loro punto di vista* c'è poca differenza se la controparte è situata all'interno o all'esterno del territorio dello Stato. Per l'autorità centrale, viceversa, è ovvio che il secondo caso è più rilevante; ma essa non può permettersi di ignorare il primo, anzi deve dedicargli pari attenzione, perché vi è ugualmente in gioco la dignità, la giurisdizione e la stessa sovranità della Repubblica.

Prendiamo ad esempio la città di Albenga, che non è terra di confine e il cui legittimo possesso non è contestato da alcun principe straniero, ma che occupa nondimeno uno spazio rilevante nella documentazione della Giunta. Tra le questioni trattate possiamo trovare la proibizione del pascolo delle pecore, decisa nel 1627 dal parlamento di quella città e contestata dalla vicina comunità di Alassio; un'istanza dei borghi e delle ville suburbane, nel 1668, «per li luoghi che spettano alle loro figlie» nel monastero cittadino di S. Tomaso; un dissidio con la comunità di Borghetto, nel 1674, circa il pagamento delle «avarie», cioè delle imposte locali; nel 1684, un problema legato all'acqua del fiume Centa «che di notte con numero di gente, bovi et altri attrezzi si travaglia per divertirla dal suo corso» a vantaggio di «padroni particolari che possiedono stabili in quelle parti» e con «gravi danni alla città»; nel 1699, i disordini del locale Ufficio di abbondanza e la cattiva gestione di lasciti pii, che determinano l'invio di un commissario governativo²⁹; e si potrebbe continuare a lungo, per questa come per ogni altra località, essendo incredibile il numero e la varietà degli affari su cui la Giunta è chiamata a pronunciarsi, perché ad essa viene «appoggiata», in pratica, qualunque vertenza che abbia anche la più debole attinenza con questioni di giurisdizione territoriale³⁰.

Molto spesso si tratta di faccende davvero insignificanti, come quella riferita dal capitano della Pieve (oggi Pieve di Teco) il 19 dicembre 1720 a proposito di quattro uomini del paesino di Caprauna, due dei quali, mentre si recavano al mercato,

son stati assaltati da soldati della livrea di Savoia, quali con l'archibuggio teso alla loro vita gli hanno prima dimandata la bolletta di qualche galline che portavano, et avendogli essi risposto che sono sul Dominio di Vostre Signorie Serenissime e

²⁹ ASGE, Mss, 160.

³⁰ Nelle carte relative alla già citata visita generale dei confini condotta da Giovanni Battista Raggio, per esempio, si riscontra che a costui vengono affidati anche incarichi apparentemente del tutto estranei al suo compito, come quelli – attribuitigli dal Magistrato dei Censori – relativi al controllo delle mete, dei pesi, delle misure e della qualità delle merci; o quelli riguardanti la repressione di delitti e atti di banditismo; o ancora la sorveglianza sulle monete. Da un lato questa estensione di attribuzioni è dettata dal desiderio di risparmiare – si utilizza cioè una persona che già si trova sul posto e si evita di inviarne altre – ma a ben vedere anche questi sono «atti di sovranità» che servono a rafforzare la giurisdizione della Repubblica.

che non soggiacciono a veruna bolletta, gli son subito andati intorno e gli hanno per forza prese tre galline.

Agli altri due, che portavano solo delle rape, è stato rubato «qualche poco formaggio» che avevano in tasca³¹. La lettera del capitano contenente questi fatterelli, si badi bene, viene letta al Doge e «agli Eccellentissimi di Palazzo», quindi rimessa alla Giunta «perché vi abbia cognizione e rifera». Si tratta, è vero, di un sopruso perpetrato da soldati stranieri a danno di sudditi della Repubblica; ma non può non stupire la capacità di considerare e di portare ai vertici dello Stato episodi così minuti. Tanto più che ne esistono moltissimi altri esempi riguardanti la cattura di qualche pecora, il furto di un asino, o il sequestro di un collo a un mulattiere, fatti dei quali la Giunta è chiamata a occuparsi anche quando non sia in gioco il rapporto con un altro principe o signore: perché fare giustizia fra i sudditi e tutelarne i diritti è ritenuto lo strumento migliore per garantire – come recitava il decreto istitutivo della Giunta – la conservazione del territorio e la giurisdizione della Repubblica. Il che suggerisce, tra l'altro, che il luogo comune secondo cui lo Stato genovese sarebbe poco presente sul proprio Dominio va rifiutato, o almeno accolto con riserve, vista la sua capacità di essere molto vicino alle esigenze quotidiane dei popoli.

Altri compiti ancora ricadono su questa magistratura, tali da configurarla per vari aspetti quale un vero ministero degli Esteri: anzitutto perché, quando le controversie locali si trasferiscono sul piano diplomatico, è ad essa che spetta istruire e seguire le trattative, o preparare la documentazione da presentare nel caso di una mediazione o di un arbitrato internazionale, come avviene a più riprese per le lunghe dispute con lo Stato sabauda³². Inoltre, anche di là dalle mere questioni confinarie, essa è chiamata a occuparsi di molti affari concernenti le relazioni estere: il rispetto delle precedenze e del cerimoniale, perché la Repubblica non sia umiliata nei rapporti con le altre potenze o non commetta sgarbi nei loro confronti; le richieste di estradizione, le «concessioni de' rei ottenute da principi forastieri» o disposte da Genova; la cattura e restituzione dei disertori di altri eserciti; gli atti di cortesia nei confronti di regnanti, le felicitazioni per le nascite e le condoglianze per i lutti; i favori accordati a personaggi di rilievo in transito da Genova (ospitarli in un palazzo, concedere loro di subire una quarantena più breve, mettere a disposizione una galea per i loro spostamenti); i passaggi di truppe sul territorio genovese o l'accoglienza nei porti liguri di navi da guerra estere, cose che devono essere scrupolosamente disciplinate perché non si possa

³¹ ASGE, GC, 61.

³² Non mi soffermo su queste dispute e sulle relative mediazioni internazionali, rimandando all'esauriente volume di P. Palumbo, *Un confine difficile. Controversie tra la Repubblica di Genova e il Regno di Sardegna nel Settecento*, Zamorani, Torino 2010.

accusare la Repubblica di aver violato quella neutralità su cui si fonda la sua politica estera; l'attenzione alle strade aperte da Stati limitrofi, che possono configurare un pericolo militare o una perdita d'introiti daziari; l'appoggio dato ai corrieri e ai mastri di posta quando incontrino «pregiudicij e disturbi» nel transito per altri Paesi; il controllo sugli «artisti», per impedire «che l'arti radichate nel Dominio non si portassero ad introdursi ne' Stati forastieri». Ma è soprattutto su una materia particolare – cioè quella che riguarda i possibili ingrandimenti territoriali – che la Giunta svolge con continuità e con estremo impegno incombenze di portata davvero internazionale.

«I nostri antichi», recita un biglietto di calice letto nei Serenissimi Collegi il 30 ottobre 1705, ebbero grande «attenzione alle congiunture di aumentare il Dominio, come si scorge nei tanti acquisti fatti in diversi tempi, non trascurandone alcuno quantunque si fusse di poca considerazione, fra' quali vi sono Gavi, Voltaggio, Ovada, Sassello, una porzione di Carrosio, metà di Campo, Serravalle, Zuccarello, e quest'ultimo anche a costo di una guerra che fu così disastrosa col duca di Savoia nostro competitore in questa compra»³³. L'anonimo estensore deplora che in seguito la Repubblica si sia invece lasciata sfuggire altre buone occasioni d'ingrandimento territoriale, ma suggerisce che sarebbe ora possibile e opportuno riprendere l'iniziativa in questo campo. In realtà Genova, come ha sempre avuto cura di difendere puntigliosamente i confini del proprio Stato con i mezzi che abbiamo sommariamente indicato, così non ha mai trascurato le opportunità di accrescerlo, naturalmente utilizzando gli unici strumenti a sua disposizione, vale a dire non la forza militare, ma il denaro e la diplomazia. Come abbiamo anticipato più sopra, tra i compiti primari della Giunta si colloca, infatti, quello di «acquistar territorio e giurisdizione». Negli anni Settanta del Cinquecento Genova – lo ripetiamo – ha subito due colpi gravissimi perdendo Oneglia e lasciando il Marchesato del Finale in mano agli spagnoli: ammaestrata anche da questi insuccessi, avvia nel decennio seguente una politica di ricompra dei feudi confinanti con il suo Dominio o «inviscerati» in esso, che riguarda le terre appena menzionate e altre ancora, come S. Stefano d'Aveto, Lingueglietta e Savignone³⁴.

³³ ASGE, AS, 102.

³⁴ G. Assereto, *Le metamorfosi della Repubblica. Saggi di storia genovese tra il XVI e il XIX secolo*, E. Ferraris, Savona 1999, p. 27. La Repubblica conta sul fatto che molti feudi posti ai confini o all'interno del Dominio appartengono a patrizi genovesi; ma, memore anche del caso di Oneglia, nel 1583 emana una «*additio statutis de pagis non vendendis*» che inasprisce le pene contro chi, senza licenza del Senato, aliena a principi forestieri feudi situati «nel distretto del Dominio di Genova o vicino ad esso per venti miglia» (G. Giacchero, *Il Seicento e le Compere di San Giorgio*, Sagep, Genova 1979, pp. 104-105). Tale disposizione verrà mantenuta nonostante il palese disappunto espresso dalla cancelleria imperiale (S. Pugliese, *Le prime strette dell'Austria in Italia*, Treves, Milano-Roma 1932, p. 88).

Così non si può aprire alcuna filza della Giunta dei Confini senza trovarci molte pratiche riguardanti, appunto, il possibile acquisto di feudi, materia che peraltro impegna tutti gli apparati dello Stato genovese, dai Serenissimi Collegi agli ambasciatori presso le corti estere ai giudicanti periferici, i quali ultimi sono sempre molto attenti a segnalare se qualche vassallo dell'Impero – magari perché oberato di debiti – ha intenzione di vendere in tutto o in parte la sua signoria³⁵. I successi non sono trascurabili, visto che alla fine di questa vicenda i feudi imperiali acquistati dalla Repubblica copriranno una superficie pari al 17,7% dell'intero Dominio³⁶. Ma tra Sei e Settecento, in questa materia, le sconfitte sono certamente più numerose, a cominciare da alcuni casi particolarmente brucianti: in particolare quelli di due località strategiche come Pontremoli – che a metà del XVII secolo, conteso tra la Repubblica e il Granducato di Toscana, finisce a quest'ultimo³⁷ – e Aulla, già possedimento della famiglia genovese dei Centurione marchesi di Estepa, la cui trattativa si trascina dal 1680 al 1720, senza che Genova riesca a impedirne, ancora una volta, l'acquisto da parte del granduca³⁸.

La guerra di Successione spagnola, con il conseguente bisogno di denaro da parte dell'Impero, offre alla Repubblica, sin dal 1704, «l'opportunità di acquistare una parte dei feudi imperiali di maggior pubblica convenienza, ed anche di concerto col duca di Savoia». Ma la trattativa si arresta sia per diffidenza verso la corte di Torino, sia ancor più perché si teme che un esborso di denaro all'imperatore Leopoldo sia interpretato dalla Francia e dalla Spagna come un'iniziativa «per sovenirlo nella guerra allora vegliante con le due Corone»³⁹. Tre anni dopo, con una missione diplomatica di Costantino Balbi a Vienna, si riprendono le trattative, ma ancora con poco costruito⁴⁰. Proprio sul finire della guerra, nel 1713, a Genova riesce però il colpo grosso dell'acquisto di Finale, la terra in assoluto più appetita⁴¹. Altre iniziative riguardanti feudi contesi tra Torino e Genova, condotte tra il 1720 e il 1724 dall'ambasciatore sabaudo a Vienna marchese di Breglio

³⁵ Quanto ai diplomatici, com'è ovvio, ad occuparsi della materia sono soprattutto quelli accreditati presso l'Imperatore. Si veda ad esempio ASGE, AS, 2719: *Relazioni dei ministri all'estero, Vienna 1613-1775*.

³⁶ A. Zanini, *op. cit.*, p. 41

³⁷ M. Giuliani, *La contesa tra Genova e Firenze per l'acquisto di Pontremoli (1647-1650)*, in «Bollettino ligustico per la storia e la cultura regionale», X, 1958, pp. 55-65.

³⁸ Nelle filze della Giunta (ASGE, AS, 86-114) sono documentati tutti i tentativi per perfezionare l'acquisto, che si possono seguire anche in un bel dossier preparato nel 1721 dall'archivista Viceti per la Giunta stessa (ASGE, GC, 98).

³⁹ ASGE, GC, 62: relazione della Giunta dei Confini senza data (ma presumibilmente del 1757).

⁴⁰ ASGE, AS, 458.

⁴¹ Sull'importanza del Marchesato del Finale per Genova e sui ripetuti tentativi di acquistarlo si veda, riassuntivamente, P. Calcagno, «La puerta a la mar» del Ducato di Milano. Il marchesato del Finale nel sistema imperiale spagnolo (1571-1713), Viella, Roma 2011.

con il suo omologo genovese Clemente Doria, non vanno invece a buon fine, anche perché la Repubblica avvia contemporaneamente un progetto ambizioso per l'acquisto del Ducato di Massa, fallendo su entrambi i fronti⁴². Del 1728 è l'ultimo e non memorabile successo genovese, con l'acquisto di parte del feudo di Busalla, di cui peraltro si ottiene l'investitura solo dieci anni dopo⁴³. Da allora è Torino a farla da protagonista: con la guerra di Successione polacca ottiene la superiorità territoriale sui feudi delle Langhe, ben cinquantasette località, buona parte delle quali confinanti con la Repubblica o situate su punti chiave della viabilità che collega la Liguria con l'entroterra padano⁴⁴; e successivamente, col trattato di Worms del 1743, punta all'acquisto dello stesso Marchesato del Finale. Una minaccia talmente grave per Genova da costringerla, per la prima volta dopo secoli, ad abbandonare la neutralità e a partecipare alla guerra di Successione austriaca a fianco dei «gallispani»⁴⁵.

La questione dei feudi, lo si è accennato all'inizio, implica quella assai complessa e delicata dei rapporti con il Sacro Romano Impero, nei confronti del quale Genova è costretta a subire una plurisecolare condizione di inferiorità e dipendenza: condizione che diviene particolarmente drammatica quando Sanremo, in contrasto e poi in aperta rivolta contro la sua Dominante, rivendica la propria condizione di città imperiale e si appella alla cancelleria aulica, provocando una «guerra di carte» in cui è messa in discussione la stessa indipendenza della Repubblica⁴⁶. Proprio a questi temi

⁴² *Corso per l'Italia e la Germania fatto dal Magnifico Clemente Doria incaricato de pubblici affari dall'anno 1710 sino all'anno 1730*, ASGE, Mss, 715-715 A, cc. 52v-53v.

⁴³ A. Zanini, *op. cit.*, p. 32; V. Tigrino, *Giurisdizioni e transiti nel Settecento. I feudi imperiali tra il Genovesato e la pianura padana*, in M. Cavallera (a cura di), *op. cit.*, pp. 45-94, in particolare p. 51.

⁴⁴ P. Palumbo, *op. cit.*, p. 73.

⁴⁵ Nel trattato di Aranjuez che determina quell'alleanza sono contenuti, tra l'altro, alcuni «articulos separados y secretos» con i quali le due Corone si impegnano a conquistare e cedere alla Repubblica numerosi feudi del Ponente ligure: Dolceacqua, Perinaldo, Apricale, Seborga, Cosio, Testico, Stellanello, Garlenda, Arnasco, Nasino, Balestrino, Loano, Bardineto, Oneglia, Maro e altri ancora (una copia in ASGE, GC, 62).

⁴⁶ N. Calvini, *La rivoluzione del 1753 a Sanremo*, Istituto internazionale di studi liguri, Bordighera 1953; V. Tigrino, *Castelli di carte. Giurisdizione e storia locale nel Settecento in una disputa fra Sanremo e Genova (1729-35)*, in «Quaderni storici», CI, 1999, pp. 475-506; Id., *Sudditi e confederati. Sanremo, Genova e una storia particolare del Settecento europeo*, Edizioni dell'Orso, Alessandria 2009. Come vien detto nelle righe che seguono, un'altra lunga disputa con l'Impero, iniziata a fine Seicento e protrattasi per buona parte del Settecento, riguarda il feudo di Campofreddo, oggi Campo Ligure, di cui la Repubblica dal 1636 deteneva la metà in condominio con la famiglia Spinola (ASGE, AS, 224, 245, 246; D. Leoncini, *Storia del feudo imperiale di Campo Freddo*, Campo Ligure 1989, pp. 207-313).

Sul tema dei rapporti tra Genova e l'Impero esiste ormai una bibliografia molto ampia: F. Edelmeyer, *Genova e l'Impero nel Cinquecento*, in ASLSP, n. s., XLI/2, 2001, pp. 123-134; M. Schnettger, *Reichsstadt oder souveräne Republik? Genua und das Reich in der Frühen Neuzeit*,

si rivolge la maggiore attività della Giunta a partire dalla metà del Settecento, in particolare durante la guerra dei Sette anni, da un lato con la ripresa delle iniziative per gli ingrandimenti territoriali (il 24 novembre 1757 viene prorogata una legge del 1728 che consente «di fare acquisto de feudi, luoghi, territori e giurisdizioni in tutto o in parte ..., secondo che se ne presentasse l'opportunità, con facoltà ... di spendere al detto acquisto tutte quelle somme e prezzi che occorressero per tal conto»⁴⁷), e d'altro lato con un piano per liberarsi della pretesa supremazia imperiale.

Al 7 marzo 1757 risale una «relazione dell'Eccellentissima Giunta de' Confini riguardo l'acquisto de' feudi di tramontana e della Lunigiana» che fa il punto sulle incombenze ad essa appoggiate «relativamente a diversi e tutti importantissimi interessi della Repubblica alla corte di Vienna». Tra questi le vertenze su Campofreddo e Sanremo, poi la necessità di «togliere qualunque dubbio circa la superiorità territoriale competente alla Repubblica sopra i feudi che già da essa sono posseduti», e di ottenere

le investiture dei sudetti feudi già posseduti e degli altri che riuscisse acquistare, senza che in essi facciasi menzione né dei privilegi cesarei, né delle antiche difficoltà sulla corona regia, sulla data del Real Palazzo e di altre simili cavillazioni che all'occorrenza di dette investiture si oppongono, e senza il carico di ottenerle da ogni nuovo imperatore, ma solo dopo il periodo di cinquanta in cinquanta anni; e procurando altresì che nella somma de' laodemij da pagarsi all'occasione di dette investiture venga indirettamente compreso qualunque eventuale carico di contribuzioni imperiali, onde per titoli di queste non possa mai direttamente esigersi dalla Repubblica qualsivoglia altro sborzo.

Infine l'opportunità di ottenere il vicariato imperiale, o per meglio dire una «delegazione di plenipotenza cesarea perpetua ... così per i feudi che sono di antico possesso, come per quelli che fossero di nuovo acquisto»⁴⁸. Si aggiunge che le suddette dispute su Campofreddo e Sanremo, «sebbene in apparenza sopite, devono però riguardarsi come tuttavia veglianti e quasi un fuoco ricoperto di cenere», cosicché «ricominceranno alla prima congiuntura se non riesce di terminarle deffinitivamente». Per non parlare dei «pretesi diritti imperiali... sopra ogni parte del Dominio Serenissimo», tanto che alcuni recenti scritti non lasciano alla Repubblica quasi un solo angolo di terreno che sia immune dalla macchia dell'imperialità».

in M. Schnettger, M. Verga (a cura di), *L'Impero e l'Italia nella prima età moderna-Das Reich und Italien in der Frühen Neuzeit*, Il Mulino-Duncker&Humblot, Bologna-Berlin 2006, pp. 277-297; Id., *Principe sovrano oder civitas imperialis? Die Republik Genua und das Alte Reich in der Frühen Neuzeit (1556-1797)*, Von Zabern, Mainz 2006.

⁴⁷ ASGE, AS, 1061.

⁴⁸ ASGE, GC, 62. Nei passi sopra citati si riassumono i principali aspetti del contenzioso tra Genova e Vienna a proposito di investiture.

Approfittando della guerra in corso, del bisogno di denaro che ha la corte di Vienna, dell'influenza esercitata su di essa da quella di Versailles, dell'apparente buona disposizione del ministro cesareo Beltrame Cristiani – un genovese d'origine che vorrebbe favorire insieme la sua patria e l'imperatrice Maria Teresa – si potrebbe risolvere il problema in modo definitivo. A tale scopo la Giunta «ha fatto formare un tipo esatto ed un altro non geometrico da valersene alla opportunità, nei quali si descrive la situazione del Dominio Serenissimo, l'ubicazione de' feudi imperiali e l'estensione degli acquistati dal re di Sardegna»; e ha preparato un prospetto dei fondi che si potrebbero utilizzare, prevedendo che ci vorranno almeno tre milioni: «né la detta partita dovrà sembrare eccedente se si rifletta all'uso che deve farsene e all'inestimabile vantaggio a cui sarebbe destinata», perché «niuna somma si sarà mai o più giustamente raccolta, o più utilmente spesa quanto quella che servirà quasi per mettere l'ultima mano alla sicurezza e alla indipendenza della Repubblica».

Un'altra minuziosa relazione della Giunta, non datata ma coeva alla precedente, rifà la storia della politica feudale e dei rapporti con Vienna dalla fine del Seicento, elencando i principali problemi sul tappeto: «I feudi riguardevoli che la Repubblica già possiede, quelli che sarebbe desiderabile di acquistare tanto per il pubblico vantaggio quanto per la indennità dei particolari possessori, le incessanti pretensioni imperiali ampliate ormai senza limite e col fatto e con i volumi dati alle stampe; le notorie inquietudini tante volte sofferte per i raccorsi [ricorsi] de' sudditi sempre bene accolti dal Consiglio aulico; le dispendiose liti sostenute sovente in Vienna; i grandiosi sborzi a cui per tanti diversi titoli si è dovuto soccombere; e la continua apprensione in cui il governo serenissimo si è sempre ritrovato» per la pretesa che la stessa Genova sia «Camera imperiale». Per queste ragioni, se anche altre corti possono nuocere alla Repubblica, nessuna può farlo quanto quella di Vienna, «che sola può colorire le sue sinistre intenzioni colla plausibile apparenza delle giuridiche formalità». Quindi bisogna una buona volta definire le pendenze con essa, per

mettersi al coperto, se sia possibile, da ogni ulteriore disturbo dei tribunali cesarei, e tentare finalmente i mezzi opportuni rispetto a quei feudi, che essendo o inviscerati o limitrofi al Dominio Serenissimo, ne risulterebbe infinito danno al pubblico ed ai privati se ... passassero in mano ad altro principe, e nominatamente in quelle del re di Sardegna essendo ancora bruciante il ricordo dell'acquisto da lui fatto, delle ben note terre imperiali nei preliminari del 1735.

Una materia tanto più grave, questa, se si riflette che alcuni feudi

s'inoltrano con i loro confini dentro le due valli vicine a questa Capitale, altri vengono a cadere sopra i siti più gelosi della Riviera di Levante, altri intersecano

il libero commercio con li Stati adiacenti, e tutti vengono a circondare da ogni lato le più importanti situazioni del Dominio Serenissimo⁴⁹.

Nonostante questa insistenza, e la persuasione che si possano ottenere molti risultati, ancora una volta la Repubblica resta a mani vuote. Anzi, nel 1766 la Giunta deve commissionare al Segretario di Stato Domenico Maria Tatis una corposa memoria *Sopra le investiture imperiali e dimanda de privilegi* per consegnarla a Luca De Fornaris, in partenza per la legazione di Vienna, affinché se ne serva nelle trattative con quella corte⁵⁰. Si tratta infatti di evitare quelle richieste di rinnovo e conferma dei privilegi concessi a Genova dagli Imperatori del passato, che la Repubblica considera un'indebita umiliazione – tanto che dal 1638 si cerca di evitarle – ma che il Consiglio aulico continua a pretendere, minacciando di non rinnovare le investiture dei feudi acquistati dalla Repubblica stessa. La relazione, unitamente a un'aggiunta redatta anni dopo dallo stesso Tatis, ripercorre con estrema precisione tutte le materie del contendere tra Vienna e Genova, e le varie forme in cui la prima ha sempre cercato di affermare la propria superiorità sulla seconda. È un testo che oggi si può leggere come un acuto saggio di critica storica. Dopo aver elencato tutti i privilegi concessi a Genova dagli Imperatori, a partire da Corrado II sino a Giuseppe I, l'estensore dimostra quanto essi siano fittizi: lungi dal concedere qualcosa, essi ogni volta non hanno fatto che prendere atto di una realtà già esistente: «In fatti al udire che la Republica fu dalli Imperatori privilegiata di sue maggiori prerogative si potrebbe facilmente entrare in sospetto che ella ne fosse debitrice alla liberalità de' medesimi Imperatori. Sarebbe questo un ben raro esempio di più che regia munificenza. Ma il fatto sta che la nostra Republica anteriormente a tutte le concessioni imperiali era in diritto e in possesso di sua libertà e dominio, come anche di tutte le altre reali prerogative delle quali si fa menzione ne' privilegi imperiali», come «il gius privativo del trafficar sale nel mare Ligustico», «il privileggio di coniar monete» concesso da Corrado nel 1138 quando già da tempo il Comune ne batteva, il diritto di eleggersi i propri consoli, e così via. In breve, i formali atti di sottomissione di Genova all'Impero sono stati sempre dettati o da un rispetto delle consuetudini, o da opportunità del tutto contingenti:

Generalmente parlando, se si badi alle circostanze de' tempi ne' quali si ottennero i privilegi imperiali si vedrà che furono impetrati o nell'occasione dell'essersi i genovesi rimessi in libertà con sottrarsi dalla suggezione de' prencipi stranieri a' quali per sedare l'impeto delle insorte civili discordie erano stati obbligati di sottomettersi, o per dileguare le speranze de' confinanti intenzionati di frastor-

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ ASGE, Mss, 715-715A, cc. 104-110.

nare i possessi della Repubblica, onde giovava venissero riaffermati con il consenso e la ricognizione fattane da soggetti di tanta autorità quali erano l'Imperatori.

Documento di estrema lucidità, ma tutto impostato sulla difensiva, questa relazione simboleggia bene l'attività della Giunta: la sua abilità nel trattare gli affari più delicati e insieme la consapevolezza di agire all'interno di un organismo politico debole, vaso di coccio fra vasi di ferro, con una sovranità sempre precaria, che va quasi quotidianamente protetta e riaffermata con mezzi sottili e senza poter mai fare conto sulla forza delle armi.

Rubbettino

Luca Lo Basso

*L'emergenza corsara e il difficile mantenimento
della neutralità della Repubblica di Genova
tra Rivoluzione e Controrivoluzione (1792-1797)*

1. *La prima emergenza*

«Si è sparsa voce – scrisse il Governatore di Albenga Orazio Giustiniani il 6 marzo 1793 – che nel Paese di Oneglia siasi armato un piccolo legno, ossia una specie di filucca in corso contro i francesi, la quale va visitando i bastimenti che passano innanzi a quella rada, che il comandante della stessa sia un particolare d'Oneglia, che era prima dell'invasione dei francesi capitano del porto di Villafranca e che gli armatori siano certi Amoretti di detto luogo. Nella prosecuzione di detta notizia possa intrattenere l'attenzione di Vostre Signorie Serenissime ho stimato mio dovere parteciparlo»¹. Si trattava di una prima voce di avviso, semplice e comune, ai Serenissimi Collegi che qualcosa nella Riviera di Ponente era mutato a seguito dell'invasione francese di Nizza. Da banale, e quasi silenziosa notizia, nel giro di un mese, quanto scritto dal Giustiniani, si trasformò in una vera e propria emergenza corsara, anzi una vera e propria ossessione, tanto più grave per la Repubblica perché proveniente dal nemico storico sabauda. L'8 aprile giunsero ai Collegi diverse lettere dei giurisdicenti ponentini nelle quali venivano elencati i numerosi episodi di abusi commessi da quelli che, molti secoli dopo, sarebbero diventati nella memoria popolare le «tigri di Oneglia»²:

Nel giorno 31 marzo prossimo passato nelle acque fra Albenga e il Ceriale fu arrestato da un brigantino armato con bandiera sarda il gozzo del padrone Nicolò Ceppi q. Giuseppe di Savona, carico di aranci, ova, e galline diretto per Ventimiglia, e dopo essere stato visitato unitamente alla sua bolletta fu obbligato salire sul brigantino assieme ai di lui marinari, restando sul di lui gozzo tre

¹ Archivio di Stato di Genova (da ora in poi ASGE), *Archivio Segreto, Maritimarum*, 1743, 6 marzo 1793.

² Sull'argomento si veda il pionieristico lavoro di N. Calvini, *Corsari onegliesi e francesi nella Liguria Occidentale nel 1793*, in «Rivista Ingauna Intemelia», III/1, 1948, ora in Id., *Un cinquantennio di attività per la storia del Ponente Ligure*, vol. II, Provincia di Imperia, Imperia 1996, pp. 350-356.

marinari del corsaro, e fu condotto in Oneglia e presentato a quel comandante. Ivi furono aperte le lettere che recava in Ventimiglia e lette le medesime venne rilasciato, ma giunto al bordo del suo gozzo trovò mancarvi buona parte del suo carico³.

E ancora «nel di primo del corrente aprile sul Capo di Noli è stato visitato il bastimento di padrone Giovanni Pertuso di Savona dal filucone onegolino comandato da Luigi Muraglia» e pressoché in contemporanea

altro brigantino armato in Oneglia comandato da certo padrone Calzamiglia di quel luogo nel giorno 4 detto aprile nelle acque di Vado ha dato caccia al pinco genovese del padron Gio. Batta Bollo di Deiva diretto per Livorno, ed avendo il suddetto corsaro alberata la bandiera francese, indi la savoiarda, ha fatto fuoco sopra il pinco, che teneva spiegata la bandiera della Repubblica⁴.

Una piccola corsa fastidiosa per la Superba, ma utile per il ceto mercantile di Oneglia, in quel momento in grave imbarazzo economico per colpa delle operazioni belliche.

Ma chi erano questi corsari? E come si era attrezzato lo Stato sabauda dopo la perdita della base navale di Nizza-Villafranca e la relativa soppressione del tribunale del Consolato del Mare?

2. *La seconda emergenza*

Verso mezzogiorno del 5 ottobre 1793 due vascelli britannici erano stati autorizzati ad ancorarsi in porto paralleli alla fregata francese *La Modeste* – che per la verità soggiornava a Genova da qualche tempo – e mentre l'equipaggio francese

stavasi pranzando – così scrive un locale cronista – uno dei vascelli, avvicinatosi un tal poco, senz'altro segno, scaricò a bordo de' francesi una salva de fucilate, per le quali molti rimasero uccisi non pochi feriti. Senza por tempo in mezzo gl'inglesi saltano addosso alla fregata nemica, continuando a far fuoco sopra a' superstiti marinai, altri de' quali nuotando cercano d'involarsi alla morte e d'afferrare la prova, altri si rifugiano sopra una nave de Ragusi, dalla quale ben presto vengon trascinati prigionieri per mano di furibondi assassini⁵.

³ ASGE, *Archivio Segreto, Maritimarum*, 1743.

⁴ *Ibidem*.

⁵ P. Nurra, *La coalizione europea contro la Repubblica di Genova (1793-1796)*, in «Atti della Società Ligure di Storia Patria», LXII, 1933, p. 44; si veda anche G. Serra, *Memorie per la storia di Genova dagli ultimi anni del XVIII secolo alla fine del 1814*, P. Nurra (a cura di), Società Ligure di Storia Patria, Genova 1930; V. Vitale, *Onofrio Scassi e la vita genovese del suo tempo (1768-1836)*, con appendice di R. Scassi, Società Ligure di Storia Patria, Genova 1932.

Tre giorni dopo nel golfo della Spezia due navi della coalizione attaccarono la fregata francese l'*Imperieuse* colà ancorata, il cui capitano decise di non mettersi sotto la protezione del tiro della fortezza di S. Maria e la fece affondare piuttosto che consegnarla al nemico⁶.

Si trattò di due azioni di vera e propria pirateria che rientravano nella strategia messa in atto dagli inglesi, a partire dall'estate di quell'anno, per far entrare la Repubblica nella coalizione antifrancesa. Dapprima la pressione si era esplicitata esclusivamente con le manovre dell'inviato straordinario britannico a Genova – dal nome altisonante – sir Francis Drake – e successivamente era sfociata nelle due azioni di forza effettuate dalla squadra navale britannica, coadiuvata da quella spagnola, la cui composizione decisa nel marzo 1793 era di 15 vascelli di linea agli ordini dell'ammiraglio Hood⁷. Quest'ultimo mise di lì a poco in stato di blocco lo stesso porto di Genova con l'intento di evitare che le imbarcazioni genovesi con bandiera neutrale rifornissero di grano e altre merci i francesi impegnati nella ripresa di Tolone, all'epoca caduta in mano alle forze coalizzate e lealiste.

3. *La terza emergenza*

Il terzo livello d'emergenza era costituito dai corsari francesi che imperversavano nel Mar Ligure e nell'Alto Tirreno, in molti casi armati a Nizza, ma molto spesso – troppo spesso per la Repubblica – erano armati negli stessi porti liguri da capitani *nazionali*, come si diceva allora⁸. Mentre nel 1793 l'emergenza era stata come detto ispirata dai corsari sardi e dalla flotta inglese, il 1794 e il 1795 furono contraddistinti da una prepotente attività dei francesi, che in molti casi avevano scelto il golfo della Spezia come base operativa, come nel caso di Giovanni Battista Belgrano, Giovanni Battista Durand, Luigi Granier e altri ancora. Indubbiamente, dopo la ripresa di Tolone vi fu una decisa accelerazione della corsa francese, tanto che il Direttorio decise di nominare vice-console a Spezia Marco Antonio Federici per gestire in loco le vendite delle prede⁹.

⁶ ASGE, *Archivio Segreto, Maritimarum*, 1751.

⁷ ASGE, *Archivio Segreto, Lettere Ministri Inghilterra*, 2295, 25 marzo 1793. L. Donolo, *Il Mediterraneo nell'Età delle rivoluzioni 1789-1849*, PLUS-Pisa University Press, Pisa 2012, pp. 22-58.

⁸ Il più noto di questi è Giuseppe Bavastro. R. Ciarlet, *Joseph Bavastro. Corsaire niçois. Chevalier de l'Empire*, lou Sorgentin, Menton 1996.

⁹ D. Bonomi, *Contributo alla biografia di Marco Antonio Federici (1746-1824)*, tesi di laurea Magistrale in Scienze Storiche, archivistiche e librerie, Università di Genova, a.a. 2011-2012. Sulla guerra di corsa francese esiste una letteratura sterminata, qui mi limito a suggerire l'agile sintesi di P. Villiers, *Les Corsaires*, Gisserot, Paris 2007; e per la parte giuridica: F. Le

Tra il 1795 e il 1796 il Federici, in una fase molto complicata della guerra, risolta dalla straordinaria campagna militare napoleonica, dovette fronteggiare l'emergenza corsara e lo fece in molti frangenti con un occhio particolarmente critico nei confronti dei comportamenti dei capitani, rei di essere dei furfanti pronti a tutto pur di «far cassa». Le parole del Federici, in un italiano un po' improbabile, sono estremamente precise nel tratteggiare le problematiche relative alla piccola corsa. In una lettera scritta al console francese a Genova Pierre-François Lachèze dell'8 giugno 1796 il funzionario spezzino scrisse:

Con ragione vorreste vedere, una volta per tutte dato termine alla pirateria e veder fatta la corsa con quell'onestà e dignità che dovrebbe essere fatta. Lo desidero io pure quanto ogni altro, ma vedo difficile l'otenerlo; alla testa della corsa vi sono certi armatori e, più di tutto, se questi non sono obbligati a fare una scelta meglio fatta di quella che si fa, nella scelta de' capitani a cui danno il comando de' rispettivi corsari¹⁰.

Come dire che la scelta dei capitani ricadeva su quelli più disonesti e furbi. E poi ancora in una successiva lettera al medesimo console dell'11 giugno:

Voi mi scrivete che sarebbe tempo di dar termine alla pirateria, Belleville mi dimanda quando finirà l'immoralità dei corsari ed io arrossisco di ciò che succede tutti i giorni sotto i miei occhi, senza sapere come rimediarvi. Molti armatori che non hanno altra mira che di far dell'oro per contentare la loro immoralità; capitani che la maggior parte non solo non conoscono le ordinanze, ma non sanno né leggere, né scrivere; equipaggi composti la maggior parte de' più vili e disperati itagliani, quasi mancandole il necessario coraggio per far gli assassini ai loro paesi, si coprono della cocarda tricolore credendo con ciò di poterli commettere impunemente, formano la massima parte de' sedicenti corsari¹¹.

4. *La quarta emergenza*

Infine, l'ultima emergenza – non meno grave delle altre – era dovuta al fatto che molti sudditi genovesi dopo il 1792, nonostante la pubblicazione il primo giugno dell'editto di neutralità emanato dalla Repubblica, furono implicati a vario titolo negli armamenti corsari. Furono molto numerosi i capitani che decisero di «corseggiare» per conto delle potenze belligeranti.

Guellaff, *Armements en course et Droit des prises maritimes (1792-1856)*, Presses Universitaires de Nancy, Nancy 1999.

¹⁰ D. Bonomi, *op. cit.*, p. 98. La corrispondenza del Federici è conservata in parte presso la Biblioteca Comunale Ubaldo Mazzini della Spezia e in parte presso la Biblioteca Universitaria di Genova.

¹¹ *Ibidem*.

Molti scelsero la causa rivoluzionaria, forse non tanto per le simpatie ideologiche, quanto per una sorta di tradizione mercantil-marittima che legava le marinerie rivierasche, in particolare quella ponentina, a Marsiglia. Altri, invece, decisero di legarsi alla causa controrivoluzionaria armando per conto dell'Austria, ma anche al servizio dell'odiato re di Sardegna. Singolare, è da sottolineare, il fatto che quasi nessun armatore ligure optò per la bandiera corsara britannica. Segno di un'antipatia atavica? Forse sì, se si considera che nel corso del XVIII secolo vi sono attestati nelle carte dei Conservatori del Mare di Genova molti casi di marinai liguri che rifiutarono l'imbarco su bastimenti con l'Union Jack sulla poppa¹². Al di là della nazionalità scelta, questa presenza corsara metteva in seria difficoltà la gestione della neutralità della Repubblica in una fase storica di estrema complicazione, dove i tradizionali equilibrismi diplomatici, non erano più sufficienti a garantire la salvezza della Superba.

5. *L'intreccio*

Proviamo ora a riannodare il filo del discorso. Fino ad ora abbiamo esaminato quattro emergenze: i corsari sabaudi, la flotta inglese e gli atti di pirateria, i corsari francesi, la partecipazione attiva agli armamenti corsari dei marittimi liguri. Tra queste fu soprattutto la prima emergenza ad essere messa nella lente d'ingrandimento dei Serenissimi Collegi. La tradizionale e secolare contrapposizione in politica estera con i vicini Savoia aveva monopolizzato da tempo le scelte della Repubblica, alla fine del Settecento ancora scottata dai convulsi eventi della guerra di successione austriaca, nella quale, lo ricordiamo, l'unità territoriale era stata ristabilita solo grazie alla mediazione politica francese. Per tali motivi, dunque, l'incubo ossessivo dei Savoia si era riaffacciato prepotente sulla Liguria nel 1793, sotto forma «della tigre corsara onegliese». Ma entriamo un poco di più nel dettaglio.

A seguito della guerra dichiarata dalla Francia, per difendere ed esportare gli ideali rivoluzionari il 29 settembre 1792, Nizza cadde in mano delle armate francesi al comando del generale Anselme. Il regno di Sardegna perse in un sol colpo la sua principale base navale e di conseguenza molti degli ufficiali della regia marina si trasferirono a Oneglia e a Loano per proseguire la resistenza controrivoluzionaria. Altri graduati – per converso – scapparono precipitosamente da Villafranca a bordo della fregata *S. Vittorio* e tra questi il più illustre era il futuro comandante generale della marina della Restaurazione Giorgio Des Geneys. Proprio quest'ultimo, una

¹² Su questo aspetto si vedano i numerosi documenti in ASGE, *Conservatori del Mare*, 339, 417, 418.

volta approdato in Sardegna, teorizzò l'idea di combattere la Francia usando gli armamenti corsari, sfruttando le basi rivierasche di Oneglia e Loano¹³. Per tutta risposta, i francesi, il 17 ottobre 1792, fecero salpare una squadra navale francese composta da nove vascelli, tre fregate e un brigantino agli ordini dell'ammiraglio Truguet, dalla rada di Villafranca con l'obiettivo di far sollevare le popolazioni di Oneglia e Loano. Il 23 seguente la squadra francese giunse davanti a Oneglia, ma l'inviato a terra, mandato per organizzare la resa, venne respinto a fucilate. A fatica la scialuppa riuscì a rientrare sotto il bordo dell'ammiraglia francese. La risposta di Truguet fu durissima. Oneglia fu bombardata e saccheggiata, ma non occupata e questo si rivelò, poco tempo dopo, un tragico errore strategico.

Difatti nel giro di pochi mesi vennero armate a Oneglia diverse imbarcazioni corsare al comando di ufficiali della marina sabauda, da padroni marittimi locali e da avventurieri giunti da ogni parte d'Italia, guidati più che dallo spirito controrivoluzionario, dalla necessità di guadagni¹⁴.

Il 20 novembre 1792 all'interno della corte di Torino si formò una sorta di giunta operativa composta da giuristi, ministri e all'occorrenza generali, che discusse l'opportunità di concedere patenti corsare in funzione antifrancese, così come era capitato nel passato. La spinta in tal senso arrivava proprio dalle comunità mercantili-marittime di Oneglia e Loano. Ma in quel frangente si decise di soprassedere perché i francesi, fino a quel momento, «non avevano fatta in mare alcuna preda a danno de' particolari sudditi di Sua Maestà»¹⁵.

In effetti la Francia rivoluzionaria, nonostante la defezione di molti ufficiali di marina, nel corso del 1792 aveva puntato sul rafforzamento e sull'uso delle squadre navali, al posto della fruttuosa e tradizionale scelta della guerra di corsa risalente all'epoca di Luigi XIV, che, anzi, come è noto, proprio in quell'anno era stata messa in discussione. Nella fattispecie, il 20 aprile 1792, l'Assemblea nazionale decise di dichiarare guerra all'Austria e il giorno dopo il deputato Armand Guy de Kersaint metteva in guardia i suoi colleghi dalle conseguenze perniciose che sarebbero potute derivare da una guerra navale. Egli in particolare sosteneva che i nobili fuoriusciti avrebbero armato numerose imbarcazioni corsare contro la loro ex patria, mettendo al servizio del nemico i loro cospicui capitali. Il deputato bretone proponeva, per tali motivi, di dichiarare qualsiasi imbarcazione corsara austriaca fuo-

¹³ P. Manuele, *Il Piemonte sul mare. La Marina sabauda dal Medioevo all'Unità d'Italia*, L'arciera, Cuneo 1997, pp. 101-129. Su Des Geneys si veda la biografia ormai datata di E. Prasca, *L'ammiraglio Des Geneys e i suoi tempi. Memorie storiche marinaresche (1761-1839)*, Tipografia già Chiantore-Mascarelli, Pinerolo 1926.

¹⁴ Sulle operazioni militari francesi in Liguria si veda A. Ronco, *Gli anni della rivoluzione da Ventimiglia a Sarzana il dramma della Liguria nell'epoca giacobina*, De Ferrari, Genova 1990, pp. 13-44.

¹⁵ Archivio di Stato di Torino (da ora in poi ASTO), *Città e Contado di Nizza, Porto di Villafranca*, mazzo 5 d'addizione, fasc. 23.

rilegge; di vietare l'armamento di corsari francesi e di far accettare questa abolizione all'Inghilterra. Le proposte di Kersaint scatenarono all'interno dell'assemblea e dei comitati un lungo e faticoso dibattito sulla guerra di corsa. Dopo accese discussioni, il partito abolizionista, capeggiato proprio da Kersaint, il 1° maggio, presentò all'Assemblea nazionale legislativa un progetto di decreto in merito all'abolizione della guerra di corsa e alla proclamazione della libertà di commercio e di navigazione. Ma la proposta del nobile bretone venne respinta e confutata da diversi esponenti dell'assemblea come Aubert-Dubayet, Rouyer e Couget, tutti convinti, invece, dell'efficacia dell'azione corsara¹⁶. Se in quel fatidico 1792 la proposta abolizionista, ancora intrisa dagli echi della dichiarazione dei diritti dell'uomo, sembrava avere un largo consenso, la pratica della guerra e il rifiuto delle altre potenze alla soppressione della corsa, fecero sì che sulla lunga distanza vicesse il partito favorevole all'azione corsara.

Da parte sabauda, l'iniziale rifiuto corsaro cessò definitivamente nel corso del febbraio 1794, quando si decise di concedere agli armatori locali l'opportunità di armare in «traccia de' legni nemici»¹⁷. In fase preparatoria si preparò un modello di patente ricalcando quella concessa al capitano Onorato Arnoux nel 1734 e si fece riferimento alla normativa delle leggi del 1750¹⁸. L'8 marzo furono concesse le prime patenti a Gaetano Bruni, originario di Porto Maurizio, ma residente a Oneglia, a Francesco Brisolese di S. Margherita, ma che aveva abitato per molti anni a Nizza, a Lorenzo Comes di Oneglia e a Luigi Moraglia di Genova, ma anch'egli dimorante ad Oneglia. Questa fu la prima squadra delle cosiddette «tigri»¹⁹.

Nel mese di aprile venne compilato il regolamento per gli armamenti in corsa per il riparto delle prede e fu specificato che il tribunale competente fosse la Regia Delegazione di Borgo S. Dalmazzo che sostituiva il Consolato del Mare di Nizza. Nel mese di giugno, inoltre, si stabilì espressamente che i corsari sabaudi avrebbero potuto fermare e predare i bastimenti neutrali, ma con a bordo merci dirette alla Francia. Difatti nelle patenti «spedite agli armatori si è detto che espresamente di Sua Maestà che possano gli armatori rappresagliare ogni sorta di merci indistintamente su qualunque bandiera purché siano destinate alla Francia»²⁰. Questo dunque giustificava la serie infinita di arresti compiuti ai danni di imbarcazioni liguri.

¹⁶ L. Lo Basso, *Capitani, corsari e armatori. I mestieri e le culture del mare dalla tratta degli schiavi a Garibaldi*, Città del silenzio, Novi Ligure 2011, p. 130.

¹⁷ Sui meccanismi della corsa rimando a L. Lo Basso, *In traccia de' legni nemici. Corsari europei nel Mediterraneo del Settecento*, Philobiblon, Ventimiglia 2002.

¹⁸ ASTO, *Città e Contado di Nizza, Porto Villafranca*, mazzo 1 d'addizione, fascicolo 8.

¹⁹ ASTO, *Città e Contado di Nizza, Porto di Villafranca*, mazzo 5 d'addizione, fasc. 29, elenco dei corsari sabaudi. Quasi tutte le imbarcazioni armate erano delle feluche o dei feluconi, con due o tre pezzi di artiglieria e 20-30 uomini d'equipaggio.

²⁰ ASTO, *Città e Contado di Nizza, Porto di Villafranca*, mazzo 5 d'addizione, fasc. 28.

Nel frattempo furono rilasciate altre patenti, tra cui quelle a: Luigi Natta di Villafranca, Nicolò Del Carretto di Loano, Giuseppe Brunengo di Loano, Carlo Calzamiglia di Oneglia, Francesco Berardi di Oneglia, Carlo Chiozza di Loano, Giuseppe Randon di Garesio, Gio. Batta Berio di Oneglia, Carlo Gastaud di Nizza, Giuseppe Casale di Savigliano, Gio. Raffaele di Napoli, Benedetto Solari di S. Michele di Pagana, Luigi De Sade, cavaliere di Malta, Benedetto Brunengo di Loano, Pellegrino Benzi, Antonio Bertora di Loano, Gio. Batta Calzetta di Genova, ma residente a Oneglia e altri ancora, ai quali si aggiungono anche gli ufficiali della marina sarda scappati da Villafranca: Gaetan de May, Ermenegilde Torrini de Fougassières e il nocchiere Bartolomeo Fighiera²¹.

Di questi armatori è possibile seguirne la vita in quegli anni dalla prospettiva marina, grazie all'enorme mole di documentazione prodotta sia da parte genovese, sia da parte sabauda. In questo secondo caso mi riferisco alle carte generate dalla Regia Delegazione di Borgo S. Dalmazzo, dalla quale è possibile seguire ogni procedura di aggiudicazione di ogni singola cattura.

La pressione corsara sabauda nei confronti della Repubblica di Genova si fece particolarmente forte nell'estate 1793, proprio mentre si faceva pesante anche l'azione britannica sia a livello diplomatico, sia navale. Ma il governo di Genova, invece di preoccuparsi seriamente degli inglesi, che tra le altre cose garantivano la copertura navale agli stessi corsari piemontesi, si preoccupò eccessivamente delle «Tigri di Oneglia», diventate una vera e propria ossessione, così come lo si ricava dalle numerose lettere spedite ai Collegi dal Governatore di Sanremo Vincenzo Spinola²². In molti casi l'unica difesa per i predati era di rifugiarsi sotto il tiro del cannone costiero. Un episodio di questo tipo era avvenuto in luglio davanti alla Madonna della Ruota, località ubicata tra Sanremo e Bordighera e analogo episodio era capitato davanti a S. Stefano, dove però il cannone era rimasto muto per mancanza di munizioni e perciò il corsaro era riuscito a catturare la preda. I due corsari in questione erano il De May e il De Fougassières che secondo lo Spinola incrociavano costantemente in quelle acque al fine di intercettare i corrieri che dalla Francia andavano verso Genova. Pochi giorni dopo il Governatore scrisse nuovamente ai Collegi, poiché i corsari di Oneglia avevano catturato un bastimento granario diretto proprio a San Remo. Per questo lo Spinola fece trasmettere le proteste alla corte di Torino e al tribunale del Consolato del Mare di Borgo S. Dalmazzo. Lo Spinola metteva in risalto nelle lettere

²¹ ASTO, *Città e Contado di Nizza, Porto di Villafranca*, mazzo 5 d'addizione, fasc. 29. Sulla corsa sabauda si veda anche M. Bottin, *La course sous pavillon de Savoie dans le Golfe de Gênes en 1793*, in «Nice Historique», XLI, 1992, pp. 137-143; e su De May: Id., *Le général Gaétan, corsaire du Reale Marina (1759-1827)*, in «Cahiers de la Méditerranée», LV, 1997, pp. 1-6.

²² ASGE, *Archivio Segreto, Maritimarum*, 1743.

che tra i corsari militavano diversi traditori, tra cui: Benedetto Solari di S. Michele di Pagana, Francesco Tubino di Chiavari, Gaetano Bruni di Porto Maurizio e Luigi Moraglia di Genova. Con l'avvicinarsi della fine dell'estate gli episodi diminuirono sensibilmente. La minuta cronaca delle catture corsare riveste, non solo un'importanza storica nel quadro delle strategie navali del momento, ma permette di dipingere altresì un quadro attento e originale delle pratiche socio-economiche delle comunità mercantili rivierasche della Liguria di Ponente alla fine del XVIII secolo.

Alle provocazioni corsare controrivoluzionarie seguirono le risposte dei francesi, i quali nella primavera del 1794, conclusasi la questione di Tolone, passarono all'azione. Il corpo d'armata francese riunitosi a Mentone agli ordini del generale Massena, che faceva capo all'Armata d'Italia comandata dal generale Dumberion, mise in opera un piano di battaglia che prevedeva un'azione a tenaglia: una colonna avrebbe preso la strada verso l'interno in direzione Briga e Triora agli ordini dello stesso Massena e l'altra avrebbe proceduto sulla costa al comando del generale Mouret, il quale effettivamente giunse a Porto Maurizio la sera del 7 aprile 1794. Il giorno dopo senza colpo ferire i francesi occuparono Oneglia. Venne formato un governo d'occupazione e verso la fine di aprile giunse sul luogo Filippo Buonarroti nominato Commissario Nazionale per i territori occupati. Oneglia, da base corsara controrivoluzionaria, divenne un laboratorio per le nuove idee giacobine e divenne altresì il rifugio per i numerosi patrioti esuli italiani, tra cui figuravano molti napoletani che poi parteciperanno agli eventi del 1799. E così terminava una delle emergenze della Repubblica²³.

6. *La risposta navale e istituzionale della Superba*

La risposta genovese all'emergenza corsara fu di due tipologie. Da una parte, secondo una tradizione ormai consolidata da almeno un secolo, si optava per l'invio di galee o altre unità specializzate lungo le Riviere per compiti di polizia marittima o per scortare i convogli mercantili da o per il porto di Genova. In questo caso, potendo utilizzare solamente tre galee, il governo genovese pensò di noleggiare alcuni feluconi come dissuasori delle operazioni corsare dei belligeranti. Nonostante le poche forze a disposizione è possibile comunque riscontrare una certa efficacia di questo antico sistema. Là dove il servizio di polizia era presente si verificarono un numero di attacchi corsari inferiori rispetto alle zone rimaste scoperte. D'altra parte, la Repubblica cercò di affermare la propria neutralità e la propria giurisdizione sul Mar Ligure, imponendo le proprie istituzioni tra cui il tribunale

²³ A. Ronco, *Filippo Buonarroti e la rivoluzione in Liguria*, SAGER, Genova 1982.

dei Conservatori del Mare. In particolare, si riscontra nelle sentenze emesse nei confronti dei liguri, rei di aver violato la neutralità, per aver armato o servito per un corsaro straniero, delle pene piuttosto severe – ottenute anche grazie a testimonianze estorte con la tortura, poco praticata nel passato – se paragonate a quelle blande comminate di solito, dal medesimo tribunale, negli anni in cui non vi era l'emergenza corsara in atto. Il massiccio ricorso ai Conservatori del Mare significava l'affermazione della giurisdizione della Repubblica sul Mar Ligure in un momento storico di grande difficoltà politica.

La risposta deterrente della Superba contro la corsa sabauda fu estremamente e sorprendentemente pronta e, dopo diversi arresti compiuti ai danni dei padroni genovesi (alcuni per la verità con bandiera francese), si esplicitò nell'invio delle galee *Raggia e S. Giorgio* nella Riviera di Ponente. Difatti, già il 15 marzo 1793 furono dettate le istruzioni al comandante della squadra Gio. Domenico Botto, tenuto conto che dopo tutto le prime patenti corsare rilasciate ufficialmente da Torino erano datate 8 marzo. «Magnifico Capitano Comandante: avendo noi in vista di proteggere la libertà del nostro commercio, e nella circostanza di trovarsi nelle nostre acque armatori corsari delle Potenze in guerra, quali disturbano il commercio medesimo, perciò ci siamo determinati di destinarvi unitamente ad altra galea a fare il corso lungo la nostra Riviera di Ponente»²⁴. Bisognava dunque vigilare sui traffici mercantili e far rispettare la neutralità della Repubblica in base all'editto pubblicato il 1 giugno 1792. In caso di incontri con corsari – rei di aver violato la neutralità – le regole d'ingaggio prevedevano dapprima un avvertimento con un colpo a salve, poi con un colpo a palla e infine, in caso di resistenza o fuga, l'uso della forza: «Se mai alcun corsaro di qualsivoglia nazione inseguisse bastimenti di qualunque bandiera, e li molestasse, allorché si rifugiassero sotto il tiro del cannone delle galee, dovrete proteggerli».

Le galee della Repubblica agli ordini del capitano Botto mollarono gli ormeggi dalla darsena di Genova il 20 marzo 1793. Il 21 dello stesso mese, dopo aver raccolto da due imbarcazioni informazioni sui corsari piemontesi, le due galee si ancorarono nella rada di Vado. I giorni successivi a causa dell'arrivo del mal tempo il comandante decise di ricoverarsi nella darsena di Savona perché «stimai – scrisse il Botto – andare nel porto di Savona in considerazione del forte strapazzo sofferto dalla ciurma con piogge e freddi». Nei giorni a venire, nonostante il vento freddo e la pioggia, le galee si posero alla vela e il 29 si ancorarono davanti a Spotorno: «Passando in quella spiaggia si vide ancorato alle Moline un bastimento savoiardo qual venni assicurato essere corsaro che dimorava in quelle parti». Lasciata la galea *S. Giorgio* a guardia del corsaro, il comandante Botto proseguì verso

²⁴ Il diario di bordo del comandante Gio. Domenico Botto si trova in ASGE, *Archivio Segreto, Maritimarum*, 1743.

Ponente e davanti ad Albenga un corsaro piemontese, mentre era in caccia di due feluche, vista la galea *Raggia*, decise di dileguarsi rapidamente. Alle quattro pomeridiane del 29 la *Raggia* diede fondo davanti a San Remo. Nei giorni successivi le due galee continuarono ad incrociare nelle acque della Riviera di Ponente tra Savona e San Remo. Nelle giornate seguenti fecero da scorta ad alcune imbarcazioni genovesi in transito davanti ad Oneglia. Il 5 maggio – ad esempio –: «Essendo calmato alquanto il vento partii alle 5 circa di mattina, e vennero seguitando la galea alcuni piccoli bastimenti nazionali; nelle acque di Oneglia si vidde un corsaro piemontese staccarsi da quella spiaggia per andare a visitar una polacca che era sotto il nostro tiro. Feci allora imbrogliar il trinchetto, e voltar la prora verso il bastimento ed allora si vidde il corsaro girar di bordo, e andarsene nuovamente a terra». Nel frattempo anche la galea *S. Giorgio*, agli ordini del capitano Clavarino, si era messa ad incrociare nella zona tra Finale e Savona. «Il giorno 4 [aprile] alle ore 1 ½ pomeridiane venne ad ancorarsi in detto golfo [di Vado] pinco nazionale del padron Gio. Batta Bollo del luogo di Deiva quale si portò subito al mio bordo, e ponendomi che in distanza di miglia 8 circa aveva incontrato un brigantino con bandiera francese che le avea dato caccia, e gionto in vicinanza le avea invece alzata bandiera piemontese con fare un colpo di cannone chiamarlo poscia a bordo col portavoce, e dopo averle dimandato dove veniva e dove era diretto, le intimò di passar sotto vento. Il detto patrone le rispose che andava a rifugiarsi in Vado per la furia del tempo, e il corsaro allora senza altro dire le sbarrò due colpi di cannone con palla; in vista di ciò il detto patrone dubitando che fossero turchi o ladri di mare le avea risposto con altri due tiri, ed il corsaro si era subito allontanato»²⁵. Infine, la crociera terminò il 7 giugno. La presenza delle due galee di Genova aveva scongiurato gli attacchi delle tigri di Oneglia? I capitani Botto e Clavarino avevano esagerato nell'attribuirsi meriti di polizia navale?

Probabilmente sì, anche se per i Collegi non vi erano altre soluzioni praticabili per tentare di salvaguardare il commercio dei bastimenti liguri. Tanto è vero che i Magnifici riproposero lo schema nei mesi e negli anni successivi. Soltanto nel 1793 furono organizzate altre due operazioni di polizia: la prima iniziata il 31 luglio e conclusasi il 17 ottobre, messa in atto dalle galee *Capitana* e *S. Maria*; la seconda tra il 6 dicembre e il 2 gennaio 1794, questa volta furono coinvolte le galee *S. Giorgio* e la solita *S. Maria*. In entrambi i casi le unità remiche dovevano vegliare sul traffico mercantile e all'occorrenza scortare i convogli dei bastimenti nazionali. La presenza delle galee nelle acque liguri aveva lo scopo di tenere bloccate le squadre corsare, le quali agivano muovendosi in uno spazio marittimo molto limitato, essen-

²⁵ Sui diari di bordo si veda L. Lo Basso, *A vela e a remi. Navigazione, guerra e schiavitù nel Mediterraneo (secc. XVI-XVIII)*, Philobiblon, Ventimiglia 2004, pp. 17-43.

do anche composte per lo più da imbarcazioni piccole adatte solitamente al traffico cabotiero. Infatti, durante la crociera estiva delle galee, si seppe che «al isolotto di Bergeggi vi si sono anidati diversi corsari oneglini, i quali tengono guardia sopra l'isola, e ogni qualvolta vedono bastimenti escono a visitarli»²⁶. In alcuni casi, i convogli scortati dalle galee, furono visitati dagli stessi corsari sabaudi, che cercavano bastimenti francesi, oppure dalle navi da guerra inglesi. Certamente la deterrenza in parte funzionava perché quando presenti, le galee, scongiuravano abusi pirateschi nei confronti dei bastimenti neutrali.

Nel corso del 1794 la situazione si aggravò ulteriormente perché, se da una parte nella primavera cessò il pericolo ossessivo onegliese, dall'altra aumentò decisamente l'aggressività degli inglesi, che nel frattempo avevano trovato un valido sostegno nella Corsica nuovamente paolista, e infine era aumentata la pressione della corsa francese stabilitasi principalmente nel golfo spezzino. Per rinforzare il servizio guardacoste i Serenissimi Collegi decisero di ordinare ai Conservatori del Mare di noleggiare alcuni feluconi, che avrebbero dovuto navigare «in conserva» con le galee o qualche volta in loro sostituzione.

Proprio per questo, nel luglio 1794, fu noleggiato il felucone *S. Antonio da Padova* del padrone Gaetano Carossino con 24 uomini di equipaggio. Il comando «militare» venne affidato – dal deputato di mese dei Conservatori del Mare Giovanni Carlo Balbi e dal presidente della Giunta di Marina Nicolò De Mari – a Emanuele Morchio con il grado di tenente di marina. Secondo le istruzioni del 17 luglio il felucone avrebbe dovuto pattugliare le coste comprese tra Loano e Sestri Levante per «purgare questo tratto di litorale da ogni, e qualunque corsaro di qualsivoglia nazione, ed a non permetter loro che si trattenghino sulle nostre spiagge, o ivi stiano in aguato, ed in aspettativa del passaggio da bastimenti mercantili al solo fine di prepararli»²⁷. Poco tempo dopo fu posto in servizio un altro felucone – il *San Francesco* – del padrone Giovanni Battista Villa, con analoghi compiti di quello comandato dal Morchio.

Che lo scenario navale fosse mutato nel corso del 1794 – dopo la presa di Oneglia da parte dei francesi – lo si desume chiaramente dalle lettere scritte dal tenente Morchio al Deputato di mese dei Conservatori del Mare. Il 12

²⁶ ASGE, *Archivio Segreto, Maritimarum*, 1751.

²⁷ La corrispondenza del tenente Morchio si trova in ASGE, *Conservatori del Mare*, 440. Sull'utilizzo dei bastimenti di conserva delle galee si veda l'esempio delle Guerre di Corsica studiate da E. Beri, *Genova e il suo Regno. Ordinamenti militari, poteri locali e controllo del territorio in Corsica fra insurrezioni e guerra civili (1729-1768)*, Città del silenzio, Novi Ligure 2011, pp. 183-186. Sulla dialettica, non esente da tensioni, fra i comandanti civili e quelli militari si veda lo studio sociologico di N. Elias, *Marinaio e gentiluomo. La genesi della professione navale*, Il Mulino, Bologna 2010.

agosto «essendo partito da Genova – scrisse il comandante del *S. Antonio da Padova* – sono stato a crociare alla Costa di Ponente fino a limiti prescrittimi, ed ivi non ho incontrato, se non tre, o quattro corsari armati dalla Repubblica francese destinati per Genova; questi credo, che non hanno mire piratiche, poiché nel loro soggiorno a questa Costa non si sono sentite prede nessuna, onde vedendo la Costa netta da questa parte ho stimato meglio portarmi a Levante, dove sempre si trova il maggior rischio». Per tali ragioni il Morchio pose la propria base operativa a Portofino. La presenza deterrente del felucone ben si evidenzia nella lettera del 4 settembre in cui il comandante scriveva «ieri ho incontrato il corsaro Durand alla vista di Genova il quale tentava di abordare un bergantino genovese destinato per Porto Ercole, il medesimo alla nostra comparsa non ha proseguito l'attentato, ma si è messo in difesa; avvicinatosi allo stesso gli ho intimato il partirsi dalla vista della città, dopo varie obiezioni ha acconsentito». E poi aggiunse inoltre che «se questi corsari crescono ci bisognerà un bastimento di maggior difesa altrimenti sarà inutile il pretendere di snidarli da questi luoghi». Nella successiva lettera del 16 settembre il Morchio specificò ulteriormente la questione, sostenendo che nell'ultimo periodo si erano visti due nuovi sciabecchi «armati dalla Repubblica francese, uno monta 6 pezzi di cannone da 18 libbre delle nostre con 50 in 60 uomini di equipaggio, l'altro monta 16 pezzi di cannone con 100 persone d'equipaggio» e che quindi «per frastornare o impedire qualche violenza di questi corsari non sarebbe prudenza, che io arrischiassi una negativa alla mia intimazione essendo loro animati dalla mia inferiorità, ed insieme mettersi a rischio un equipaggio di 33 persone; quanto alla mia persona non mi importa perdere 100 vite se le avessi a servizio della mia Patria, però sarebbe giudicata cosa da pazzo l'azzardare un pugno di gente contro una forza superiore».

Per contrastare l'emergenza corsara, oltre allo schierare in mare imbarcazioni con funzioni di polizia marittima, la Repubblica puntò a riaffermare la propria giurisdizione sul Mar Ligure tramite il tribunale dei Conservatori del Mare, che si adoperò in quegli anni per far rispettare la neutralità, mettendo sotto processo tutti i sudditi rei di essere implicati nella guerra di corsa. È interessante notare dalle carte giudiziarie come i Conservatori furono in quelle circostanze particolarmente severi nel comminare le pene e nell'usare la tortura.

Un fenomeno su cui i membri del tribunale furono particolarmente duri fu l'abitudine di certi padroni nel farsi predare in accordo con i corsari, in cambio di una parte del bottino, come nel caso di Giuseppe Vallebona fattosi catturare appositamente davanti a Loano da un legno sabauda nel corso del 1793²⁸, ma ancora più attenta fu l'attenzione del tribunale verso i genovesi che armavano in corso per conto di potenze straniere. Nel giugno

²⁸ ASGE, *Conservatori del Mare*, 424, 31 maggio 1793.

1793 fu catturato e messo sotto processo il capitano Gio. Batta Belgrano per aver armato in corso un gozzo (*S. Antonio*) con bandiera francese a Nizza e per aver reclutato 14 marinai nel porto di Savona. Accusato di pirateria, fu interrogato e torturato con la corda e condannato severamente. Ed ancora il 2 luglio 1795 venne catturato e processato il padrone Giuseppe Pertuso di Savona detto il Sasso per aver armato in corso a Vado un pinco con bandiera imperiale e per aver fatto prede davanti al porto di Savona. Altre procedimenti riguardavano la notevole presenza di equipaggi corsari composti da sudditi della Repubblica.

Infine, in altri casi ancora, concernevano gli investimenti economici messi in opera dagli armatori genovesi sopra gli armamenti corsari stranieri. Nel mese di agosto 1795 si venne a sapere che il felucone *S. Antonio da Padova* del padrone Gaetano Carrossino, già noleggiato l'anno prima dalla Repubblica per esercitare la controcorsa, fu comprato dai negozianti genovesi Paolo Lavagnino e Sebastiano Fasce per farlo navigare in corsa con patente francese agli ordini del noto capitano Gio. Batta Durand. Paolo Lavagnino venne arrestato e duramente interrogato, mentre il Fasce riuscì a scappare²⁹.

Tra il 1796 e il 1797 il generale Bonaparte cancellò le vecchie emergenze e ne creò delle nuove. Ma questa è un'altra storia.

In conclusione, è interessante sottolineare come durante gli stati di emergenza, dettati dalla guerra corsara dell'epoca rivoluzionaria, la risposta della Repubblica di Genova si articolò secondo schemi collaudati, nel tentativo di riaffermare la propria sovranità sul Mar Ligure. Lo fece mediante l'esercizio della giustizia marittima da una parte e mediante l'uso delle poche forze navali dall'altra. Se però la seconda soluzione appare scontata, la prima risulta di notevole interesse poiché evidenzia una rilevante carica istituzionale della Repubblica alla fine dell'antico regime, considerato che – per erronea tradizione storiografica³⁰ – questa era considerata una realtà statale debole e vetusta.

²⁹ ASGE, *Conservatori del Mare*, 424.

³⁰ E. Grendi, *Il Cervo e la Repubblica. Il modello ligure di Antico Regime*, Torino, Einaudi 1993, cap. I; V. Tigrino, *Il dibattito storico-politico sul Dominio della Repubblica di Genova in età moderna: feudi, ex feudi, città e quasi città*, in *Libertà e dominio. Il sistema politico genovese: le relazioni esterne e il controllo del territorio*, a cura di M. Schnetteger e C. Taviani, Roma, Viella, 2011, pp. 317-367.

Emiliano Beri

*La Compagnia di Nostra Signora del Soccorso:
iniziativa privata e potere pubblico di fronte all'emergenza
barbaresca nella Genova del Settecento*

Introduzione

La corsa barbaresca fu per gran parte dell'età moderna il principale problema che Genova dovette affrontare lungo le sue estesissime frontiere marittime (ovvero lungo le due Riviere liguri, le coste della Corsica e negli spazi marittimi compresi in quel triangolo che ha i propri vertici in Monaco a ovest, Portovenere a est e Bonifacio a sud). Tale problema si configurò secondo modalità diverse fra XVI e XVIII secolo, determinando forme di reazioni differenti da parte della Repubblica e delle popolazioni dei suoi domini. Se compariamo il problema del controllo delle frontiere marittime con quello della difesa dei confini terrestri emergono alcune differenze sostanziali. Questi ultimi rappresentarono una questione molto più semplice sotto il profilo strategico-militare. Genova portò avanti nei secoli dell'età moderna una politica che individuava nell'isolamento una garanzia di sicurezza. Si trattò di una politica foriera di importanti riflessi, ad esempio, sul sistema viario: un sistema poco curato non solo per mancanza di mezzi, ma per una calcolata strategia di difesa incentrata sulla riduzione all'essenziale delle direttrici utilizzabili da un esercito invasore per varcare gli Appennini. Il mare, tuttavia, è per sua stessa natura uno spazio aperto, una via di comunicazione con pochi passaggi obbligati, difficile da controllare e quasi impossibile da chiudere alla navigazione, soprattutto quando si tratta di imbarcazioni di modeste dimensioni come quelle corsare; e ciò era vero in particolar modo nel caso del mar Ligure e dei mari di Corsica, per la presenza di litorali ricchi di piccoli approdi naturali. Inutile dire che la strategia dell'isolamento non fu quindi del tutto applicabile sul versante marittimo se non nella misura in cui si manifestò la volontà di limitare la presenza di porti artificiali. Una linea ben precisa, adottata dal ceto di governo genovese non solo, come comunemente si crede, per scopi commerciali, ma per ben ponderate ragioni militari. Come ha scritto recentissimamente Paolo Calcagno:

alla base vi sono certo ragioni di carattere economico e fiscale, sulle quali tanta storiografia ha indugiato, appiattendolo una questione non univocamente spiega-

bile; ma a pesare devono essere ancor più le preoccupazioni di carattere militare: per uno Stato piuttosto piccolo, bagnato dal mare, che deve continuamente guadagnarsi l'incolumità territoriale, è molto meglio avere una costa fatta di spiagge, tutt'al più con qualche molo per il piccolo cabotaggio, ma inaccessibile alle armate delle potenze continentali. Non a caso, uno dei maggiori osservatori politici genovesi del Seicento, Andrea Spinola, rifletteva che «non ci torna conto, per alcun verso, che li luoghi marittimi dello nostro Stato, i quali non hanno porto ver darsena, ne faccino»; ogni scalo di facile approdo lungo le Riviere poteva infatti costituire un «pericolo di perder lo Stato e la libertà, con disgusti, ansietà e pregiudicii continui»¹.

Si trattò tuttavia, ed è bene sottolinearlo, di una forma di protezione efficace per limitare le possibilità di invasione dal mare in caso di conflitti d'ampia scala, ma inutile rispetto alla quotidianità delle incursioni corsare, indirizzate tradizionalmente verso borghi marittimi piuttosto che verso città portuali.

Il Cinquecento: difesa statica e galee doriane

Il controllo e la difesa delle coste del Dominio, della Corsica e del Mar Ligure fu gestito pertanto attraverso strumenti complessi e articolati, principalmente di natura militare, sviluppati e coordinati dallo Stato ma spesso frutto dell'iniziativa privata o comunque resi possibili grazie alla comunanza di interessi e obiettivi con i poteri locali. Nel Cinquecento Genova rispose alle frequenti razzie condotte sulla terraferma e all'attività predatoria contro la navigazione mercantile in primo luogo fortificando massicciamente i litorali della Liguria e della Corsica e in secondo luogo delegando il controllo del mare alle galee dei Doria e degli altri asentisti al servizio della Spagna, senza sviluppare una propria forza navale che non fosse puramente simbolica². Fortezze, borghi murati, fortilizi e torri sono ancora adesso un tratto

¹ P. Calcagno, *Défendre la rade de Vado, une préoccupation récurrente pour Gênes (XVIe-XVIIIe siècles)*, in *La Méditerranée au prisme des rivages. Menaces, protections, aménagements en Méditerranée occidentale (XVI-XXI siècles)*, textes réunis et édités par A. Brogini et M. Ghazali, Éditions Bouchène, Paris, opera in corso di pubblicazione. Si ringrazia l'autore per avermi gentilmente fornito una copia del testo.

² Sull'ingresso di Genova nell'orbita asburgica gli studi di riferimento sono: A. Pacini, *I presupposti politici del "secolo dei genovesi"*. *La riforma del 1528*, Società Ligure di Storia Patria, Genova 1990; Id., *La Genova di Andrea Doria nell'impero di Carlo V*, L.S. Olschki, Firenze 1999. Sullo stuolo degli asentisti genovesi al servizio degli *Austrias* si rimanda a: L. Lo Basso, *Uomini da remo. Galee e galeotti del Mediterraneo in età moderna*, Selene, Milano 2003, pp. 267-311 e Id., *Gli asentisti del re. L'esercizio privato della guerra nelle strategie economiche dei Genovesi (1528-1716)*, in R. Cancila (a cura di), *Mediterraneo in armi (secc. XV-XVIII)*, II, Associazione Mediterranea, Palermo 2007, pp. 397-428. Nel 1571 le galere degli asentisti

caratteristico del paesaggio costiero ligure e, soprattutto, di quello còrso, vestigia di quello che Marco Lenci ha definito come «l'imponente complesso di difesa facente capo alla Repubblica di Genova»³. Un sistema fortificatorio che è stato oggetto di studi approfonditi nel caso della Corsica – mi riferisco ai lavori di Antoine-Marie Graziani e di Antoine-Laurent Serpentine – ma è meno conosciuto in una prospettiva d'insieme per quanto riguarda la Liguria. In Corsica, quell'antemurale del mar Ligure alla cui difesa Genova dedicò nei secoli dell'età moderna tante e particolari attenzioni, il programma di costruzione di torri avviato nell'ultimo quarto del Cinquecento portò a più di 100 il numero totale dei presidi che cingevano l'isola nel secolo successivo. Si trattava di un cordone continuo, presidiato e difeso dalla milizia territoriale, finanziato e mantenuto in gran parte a spese di comunità e signori locali, che univa le città, i borghi murati e i forti costieri, ossia i siti in cui erano stanziati le guarnigioni principali e le piccole unità di cavalleggeri – di stanza ad Ajaccio, Aleria, Bastia, Portovecchio e San Fiorenzo – destinate a intervenire rapidamente sul territorio in caso di bisogno⁴. Il sistema di difesa ligure era

genovesi al servizio della Spagna di base nella capitale della Repubblica (escluse quindi le quattro inserite nella squadra di Sicilia) erano 27 (di cui 11 della famiglia Doria); un numero destinato a scendere progressivamente nel secolo e mezzo successivo. Le galere della flotta pubblica, per cui era responsabile il Magistrato delle galee, istituito nel 1559, erano due nell'anno di creazione del Magistrato e tre nel 1571 (V. Borghesi, *Il Magistrato delle galee (1559-1607)*, in *Guerra e commercio nell'evoluzione della marina genovese tra XV e XVII secolo*, Centro per la storia della tecnica in Italia-CNR, Genova 1973, pp. 187-223; L. Lo Basso, *Uomini da remo*, cit., pp. 206-311; A. Barbero, *Lepanto. La battaglia dei tre imperi*, Laterza, Roma-Bari 2010, pp. 623-634).

³ M. Lenci, *Guerra, schiavi, rinnegati nel Mediterraneo*, Carocci, Roma 2006, pp. 88 e 93. Il complesso difensivo ligure si articolava in due sistemi: quello di Ponente, nell'ambito del quale avevano un ruolo determinante le fortificazioni erette a difesa della rada di Vado, e quello di Levante, dove analoga importanza era rivestita dalle opere del golfo della Spezia. Sull'impianto fortificatorio di Vado si rimanda al già citato lavoro, in prossima uscita, di Paolo Calcagno e ad un più datato saggio di Giorgio Rossini (P. Calcagno, *Défendre la rade de Vado*, cit.; G. Rossini, *Le fortificazioni genovesi a Vado dal XVI secolo: un capitolo di architettura militare*, in «Atti e Memorie della Società Savonese di Storia Patria», XIV, 1980, pp. 109-111). Sulle fortificazioni del golfo della Spezia si possono citare: F. Marmorì, *Fortificazioni nel golfo della Spezia*, Stringa, Genova 1976; Id., *La fortezza Santa Maria nel golfo della Spezia, contributo alla storia militare di Genova*, in «Memorie della Accademia Lunigianense di Scienze "Giovanni Capellini"», LXVI, 1996, pp. 3-138. Sul sistema di difesa costiero ligure in generale: R. De Maestri, *Opere di difesa del secolo XVI nella Riviera di ponente*, in «Quaderni dell'Istituto di Elementi di Architettura e Rilievo dei Monumenti», V, 1971, pp. 1-118; A. Sarchi, *Corsari, sbarchi e fortificazioni nell'estremo Ponente ligure*, Casabianca, Sanremo 1980; L.C. Forti, *Fortificazioni e ingegneri militari in Liguria (1684-1814)*, Compagnia dei librai, Genova 1992 e M. Biagioni, *I corsari barbareschi contro Genova e il Levante ligure (secc. XVI-XVII): incursioni, difese, schiavitù, riscatti, rinnegati*, Luna, La Spezia 2001.

⁴ Un rapporto di due commissari sindacatori inviati in Corsica nel giugno del 1573 indicava in 16 il numero delle torri in costruzione, suggerendo al contempo di metterne in cantiere altre 62. Peraltro sembra che dal conto sia escluso il Capocorso dove nel 1560 esistevano già

del tutto speculare a quello còrso, con struttura e caratteristiche simili, se si eccettua la presenza dei reparti di cavalleria (nel Dominio di Terraferma ne esisteva solo uno, a Sarzana, disciolto peraltro nel 1657⁵). Si trattava anche in questo caso di un cordone di installazioni che collegava senza soluzione di continuità le città, i borghi e le fortezze costiere. I costi di presidio e di manutenzione ricadevano sulle comunità e lo stato di efficienza spesso non era dei migliori, come è stato evidenziato da Paolo Calcagno, ad esempio, per le fortificazioni di Celle Ligure⁶.

Il Seicento: vascelli, convogli e galee di libertà

Nel Seicento, soprattutto a partire dalla metà del secolo, in conseguenza di un progressivo parziale ridimensionamento dell'alleanza con gli *Austrias*, prese corpo una linea d'azione più incisiva. La politica navale del Cinquecento e del primo Seicento – caratterizzata dalla rinuncia a dotarsi di una costosa forza navale propria e dalla delega del controllo del Mar Ligure alle galee di Andrea, Gian Andrea e Carlo Doria – fu accantonata, non senza resistenze, e lasciò il posto a un programma di rafforzamento della flotta statale. Una nuova impostazione quindi, più intraprendente e meno iberocentrica, determinata: in primo luogo dal progressivo venir meno, nella seconda metà del secolo, di quel ruolo di tutela che i Doria avevano esercitato, in nome

10 torri, numero destinato a salire notevolmente nel corso del XVII secolo (A.L. Serpentine, *Aspects du système défensif de la Corse génoise à l'époque moderne*, in B. Anatra *et alii* (a cura di), *Contra Moros y Turcos. Politiche e sistemi di difesa degli Stati mediterranei della Corona di Spagna in Età Moderna*, Istituto di storia dell'Europa mediterranea-CNR, Cagliari 2008, pp. 297-298). Sul sistema di difesa costiero della Corsica si vedano anche: A.M. Graziani, *Les ouvrages de défense en corse contre le turcs (1530-1650)*, in *La guerre de course en Méditerranée (1515-1830)*, sous la direction de Id. et M. Vergé-Franceschi, Université de Paris IV Sorbonne-Alain Piazzola, Parigi-Ajaccio 2000, pp. 73-158 e E. Beri, *Défense et contrôle des littoraux de la Corse génoise (XVI^e-XVIII^e siècles)*, in *La Méditerranée au prisme des rivages*, cit. Secondo quanto riportato da Jean-Baptiste Ricci gli effettivi delle truppe genovesi di presidio in Corsica erano: 885 all'inizio del XVIII secolo, 891 alla metà del XVII secolo, da 969 a 979 negli anni 1726/28 (A.L. Serpentine, *op. cit.*, pp. 299-300). Una tabella relativa alle truppe di stanza nei presidi dell'isola al 1729, dalla quale sono esclusi le guarnigioni delle torri, riporta la cifra totale di 653 uomini. Bastia: 75 soldati di muta, 20 soldati dragoni e 14 soldati a cavallo (o cavalli leggeri); San Fiorenzo: 17 soldati a piedi e uomini di presidio alla torre della Mortella e 15 soldati a cavallo; Bonifacio: 164 soldati di muta e 30 soldati bonifacini; Portovecchio: 13 soldati a piedi e 16 soldati a cavallo; Aleria: 15 soldati a cavallo; Sartene: 13 soldati a piedi; Aiaccio: 51 soldati di muta; Calvi: 130 soldati di muta e 50 soldati calvesi; Capraia: 30 soldati capraiesi (Archivio di Stato di Genova (d'ora in poi ASGE), *Archivio Segreto*, n. 2011. Ristretto del militare regolato prima dei tumulti).

⁵ R. Dellepiane, P. Giacomone Piana, *Militarium*, E. Ferraris, Savona 2004, pp. 42 e 45.

⁶ P. Calcagno, *Nel bel mezzo del Dominio. La comunità di Celle Ligure nei Sei-Settecento*, Philobiblion, Ventimiglia 2007, pp. 111-112.

della Spagna, su Genova e sul suo mare; in secondo luogo dalle novità connesse al mutato quadro internazionale, con una sempre maggiore presenza di corsari europei nel Mar Ligure; in terzo luogo dai differenti connotati che andò ad assumere la minaccia barbaresca. Nel Seicento le incursioni condotte a terra si fecero sempre più rade, anche a causa dell'efficacia del sistema di difesa costiero soprattutto sotto il profilo dell'avvistamento e della relativa trasmissione di informazioni (l'ultima grande razzia sulle coste liguri è, infatti, quella di Ceriale del 1637). La minaccia si allontanò dai litorali liguri e tese a concentrarsi principalmente nei mari di Corsica e nell'alto Tirreno, configurandosi quasi esclusivamente come attività corsara propriamente detta, ossia come attività predatrice verso la navigazione mercantile, anche se finalizzata principalmente, come le razzie a terra, al reperimento di schiavi piuttosto che di merci e denaro.

Il rafforzamento della flotta statale non si concretizzò attraverso il mero incremento dello stuolo di galee pubbliche, ma assunse altre forme: l'allestimento di una squadra di vascelli d'alto bordo destinati alla scorta di convogli pianificati dallo Stato, l'esperimento delle galee di libertà e il sempre maggior ricorso, in casi di necessità, all'armamento privato. L'incremento dello stuolo pubblico fu relativamente contenuto, raggiungendo un massimo di sette-otto unità. L'allestimento della squadra di vascelli d'alto bordo (oscillante fra le due e le quattro unità) si verificò, seguendo stimoli di matrice nordica, in relazione all'adozione di una strategia di protezione della navigazione mercantile che aveva il suo fulcro nella pianificazione di convogli diretti principalmente verso la Spagna. L'esperimento delle galee di libertà, avviato nel 1636, prese origine da un'iniziativa privata e dall'idea di armare galee ciurmate con soli rematori liberi reclutati fra le comunità delle Riviere attraverso un sistema di leva marittima. Si trattava di armamenti straordinari – sostenuti da diverse fonti di finanziamento, sia private che pubbliche – la cui consistenza numerica variò di anno in anno in relazione a fattori contingenti. Dopo le prime favorevoli esperienze il numero di queste unità crebbe, raggiungendo il massimo di nove alla metà del secolo. Ma già nel 1658, pochi anni dopo il periodo di maggior fortuna, l'esperimento fu accantonato⁷. Il ricorso all'armamento privato era normalmente osteggiato dagli organi di governo per questioni di costi e per problematiche di ordine diplomatico (vale a dire per il rischio che bastimenti militari improvvisati potessero creare incidenti internazionali). Tuttavia era tenuto in notevole considerazione come risorsa d'emergenza, costituendo una sorta di riserva strategica di pronto impiego. Non a caso la Repubblica incentivò la costruzione di vascelli mercantili di grandi dimensioni e disciplinò i bastimenti civili attraverso una precisa nor-

⁷ G. Calcagno, *La navigazione convogliata a Genova nella seconda metà del Seicento*, in *Guerra e commercio nell'evoluzione della marina genovese*, cit., pp. 265-392; L. Lo Basso, *Uomini da remo*, cit., pp. 252-266.

mativa di carattere pressoché militare, in modo da renderli immediatamente disponibili per l'inquadramento nella flotta da guerra in caso di necessità⁸.

Il Settecento: armamenti privati e coordinamento pubblico

L'impulso al rafforzamento della flotta, tuttavia, andò esaurendosi nel breve volgere di circa mezzo secolo. Tra la fine del Seicento e l'inizio del Settecento si delineò, soprattutto per motivi di ordine finanziario, un arretramento della presenza statale sul mare: l'esperimento delle galee di libertà fu accantonato, la squadra di vascelli disarmata e lo stuolo di galee ridimensionato. Agli esordi del Settecento la forza navale genovese era nuovamente ridotta al solo stuolo ordinario, composto in quel momento da sei unità e destinato peraltro a dimezzarsi nel corso dei novant'anni successivi. Il tutto in un quadro caratterizzato dalla persistenza della minaccia barbaresca, dalla recrudescenza periodica della corsa intraeuropea e da nuove problematiche, la principale delle quali fu sicuramente la sollevazione della Corsica.

La strategia adottata dalla Repubblica fu quella di puntare, con molta più decisione rispetto al passato, sull'armamento straordinario di bastimenti mercantili, soprattutto di dimensioni medio-piccole (e quindi diversi dai vascelli), noleggiati stagionalmente nelle Riviere liguri. Non si trattava certo di una novità: oltre a costituire quella sorta di riserva strategica di cui ho già detto, il ricorso all'armamento privato era una forma molto diffusa di reazione spontanea alla corsa nordafricana. Inoltre l'utilizzo di legni mercantili armati di piccola stazza era praticato, in caso di necessità, per pattugliare le coste, come ha evidenziato Giovanni Assereto nel suo volume sui controlli di Sanità. E grazie a Paolo Calcagno sappiamo che a piccoli mercantili presi a noleggio – per lo più feluche – ricorreva anche la Casa di San Giorgio per la lotta al contrabbando⁹. La novità sta nelle dimensioni che tale strumento

⁸ La normativa prevedeva che ogni vascello mercantile imbarcasse obbligatoriamente un determinato equipaggio e uno specifico armamento secondo schemi stabiliti in funzione delle dimensioni, vale a dire della portata (Biblioteca Civica Berio (d'ora in poi BCB), m.r. III 5 74, *Raccolta di proclami della Serenissima Repubblica*, I, n. 32. *Conservatori del Mare per la Serenissima Repubblica di Genova. Istruzione per osservarsi dall'illustrissimo deputato di mese in occasione della visita a' vascelli, e navi prima della loro partenza, e dopo il loro ritorno*, Casamara, Genova, 1712).

⁹ P. Calcagno, *La lotta al contrabbando nel mare "Ligustico" in età moderna: problemi e strategie dello Stato*, in «Mediterranea», XX, 2010, pp. 479-532; G. Assereto, «Per la comune salvezza dal morbo contagioso». *I controlli di Sanità nella Repubblica di Genova*, Città del silenzio, Novi Ligure 2011. Nel caso della lotta al contrabbando Calcagno ha evidenziato l'impiego di feluche armate dalla Casa di San Giorgio e, in casi eccezionali, di brigantine armate dalla Repubblica in sostegno alle feluche. Le brigantine ritornano come strumento straordinario anche nei controlli di Sanità: secondo quanto riportato da Assereto nel 1720 «varie bergantine o sia coralline rinforzate e guarnite di soldati d'ordinanza sotto la direzione

assunse nel Settecento e nella frequenza con cui fu utilizzato sia nelle operazioni navali contro i ribelli còrsi¹⁰ che nella controcorsa antibarbaresca; tanto da essere, in quest'ultimo caso, istituzionalizzato, attraverso la costituzione della Deputazione del Nuovo Armamento contro i Corsari Barbareschi e di una sua diretta emanazione: la Compagnia di Nostra Signora del Soccorso¹¹.

Nel 1735 alcuni esponenti dell'ambiente mercantile e armatoriale ligure sottoposero ai Serenissimi Collegi – il massimo organo del governo genovese – un progetto per tenere armati in permanenza alcuni bastimenti a vela o a remi, diversi dalle galee, destinati al corso contro i barbareschi, impegnandosi a sostenere le relative spese a condizione che il governo mettesse a disposizione il materiale bellico. La proposta venne accolta e già in luglio salpò da Genova la barca *Nostra Signora Assunta e San Francesco*, un veliero mercantile di medie dimensioni armato per il corso. Alla luce del buon esito di questa prima esperienza il Magistrato delle galee propose di utilizzare l'unità anche nei mesi invernali, quando le galee erano in «sciverno», coprendo le spese con i proventi delle prede e con un contributo pari allo 0,5 per cento del valore delle merci trasportate da ciascun bastimento che si fosse avvalso del servizio di scorta prestato dalla barca¹². I risultati furono tuttavia insoddisfacenti poiché i proventi delle prede risultarono piuttosto scarsi. L'iniziativa privata lasciò così il posto all'intervento statale e nel marzo 1741 fu istituita la Deputazione del Nuovo Armamento contro i Corsari Barbareschi. Si trattava di un organismo composto da sei soggetti eletti dai Collegi: tre nobili e tre non ascritti, questi ultimi scelti fra i principali

di periti ufficiali muniti di istruzioni per correre e guardare [...] le marine dell'una e l'altra Riviera» furono incaricate di respingere i navigli provenienti dai luoghi banditi e di «accorrere ove richiedesse il bisogno» (ivi, p. 151). Le brigantine, provenienti per lo più dalle marinierie di Alassio e Diano, erano definite sovente «coralline» in forza del loro principale impiego civile, e col termine «coralline» venivano spesso indicate anche le galeotte di identica provenienza.

¹⁰ Per il Settecento è possibile individuare alcuni bacini di reclutamento a cui la Repubblica si rivolse con più frequenza per noleggiare determinate tipologie di bastimenti in forza di diverse consolidate tradizioni cantieristiche radicatisi presso alcune comunità marittime delle riviere liguri: Alassio e Diano per la brigantine e le galeotte, Laigueglia e Deiva per i pinchi, Sturla per la barche, Chiavari per le feluche e Lerici per i feluconi. Sulle operazioni navali e l'organizzazione della Marina da guerra genovese nelle guerre di Corsica si rimanda a: E. Beri, *Genova e il suo Regno. Ordinamenti militari, poteri locali e controllo del territorio in Corsica fra insurrezioni e guerre civili (1729-1768)*, Città del silenzio, Novi Ligure 2011, pp. 165-264 e Id., *La marine génoise dans les guerres de la Corse (1729-1768)*, in «Chroniques d'Histoire Maritime. Revue de la Société Française d'Histoire Maritime», LXXIV, 2013, pp. 17-26.

¹¹ Parte della documentazione relativa alla Compagnia di Nostra Signora del Soccorso e alla Deputazione del Nuovo Armamento contro i Corsari Barbareschi è riportata nel lavoro di Paolo Giacomone Piana, *Ordinamenti navali della Repubblica di Genova nel Settecento* un tempo disponibile all'indirizzo web www.assostoria.it/Armisovrano/Piana.pdf, che attualmente non risulta più esistente.

¹² ASGE, *Archivio Segreto*, n. 1703, Genova, 17 giugno 1735. Dimande degli'interessati nell'armamento di due barche contro barbareschi; ivi, n. 1704, Genova, 10 marzo 1739.

esponenti degli ambienti mercantili e armatoriali genovesi. Nelle intenzioni del governo la Deputazione avrebbe dovuto raccogliere i fondi necessari a finanziare gli armamenti tra i mercanti, gli armatori e gli altri soggetti interessati al commercio marittimo, ma già nel corso del primo anno di attività si constatò che le somme così raccolte non bastavano a far fronte alle spese. Con una soluzione alquanto originale i Collegi si rivolsero alla Santa Sede, chiedendo di «dar loro facultà di erigere una «compagnia», o «confraternita» e di concederle qualche particolare privilegio, capace di spingere le persone pie a farsi ascrivere in essa impegnandosi a versare un'elemosina annuale a vantaggio della lotta contro i corsari: la Compagnia di Nostra Signora del Soccorso contro gli Infedeli fu approvata da papa Benedetto XIV con la bolla *Attendentes universo Gregi* del 16 marzo 1742¹³.

Gli ascritti alla compagnia, oltre al compimento di alcune pratiche devozionali, si impegnavano al versamento di una somma annua, il cui importo variava a seconda delle condizioni economiche. I parroci erano invitati ad agire affinché il numero degli ascritti non diminuisse e a collocare nelle chiese apposite cassette per le offerte; nel 1761 fu raccomandata nelle parrocchie una colletta da farsi un giorno alla settimana. Chi avesse devoluto a scopo diverso le somme raccolte sarebbe incorso nella scomunica. La direzione della Compagnia era affidata completamente alla Deputazione, senza alcuna partecipazione degli ascritti. Si trattava quindi di una confraternita *sui generis*, priva di gerarchia interna, vita associativa e luoghi di culto propri: per esservi ammessi bastava rivolgersi a un qualsiasi parroco e pagare la somma corrispondente al proprio censo.

I bastimenti della Compagnia

È importante sottolineare che la Compagnia non era un'istituzione privata a cui la Repubblica delegò la protezione della navigazione mercantile, ma rappresentava un'originale soluzione per racimolare denaro da investire nell'armamento anticorsario. Denaro che era gestito dallo Stato attraverso la Deputazione – unitamente ad altri cespiti che andavano a integrare le entrate della Compagnia – e che permetteva di allestire annualmente armamenti composti da una, due o, raramente, tre unità. Si trattava di squadre solitamente formate da un bastimento maggiore e da una o due unità cacciatrici a remi; per lo più velieri nel primo caso (barche o pinchi) e sciabecchini a

¹³ BCB, m.r. III 574, *Raccolta di proclami*, cit., I, n. 78. Sugli aspetti religiosi della Compagnia si rimanda a: G. Muià, *Brevi note sulla Confraternita di Nostra Signora del Soccorso contro i Corsari barbareschi*, in «La Berio», XXXVI, n. 2, 1996, pp. 26-30.

propulsione mista, galeotte, brigantine e feluconi nel secondo¹⁴. Tuttavia per le operazioni estive, vista la parziale inadeguatezza dei velieri, non di rado venivano armati due legni a remi (una galeotta e una brigantina, ad esempio). In generale si trattava di battelli di dimensioni contenute (solitamente con non più di 20 cannoni), maggiormente adatti delle galee per fare il corso contro i legni utilizzati dai barbareschi. L'unica eccezione a questa linea di tendenza è rappresentata da una fregata mercantile inglese da 46 cannoni noleggiata nel 1789¹⁵; ma si tratta di un caso isolato e relativamente tardo. La Deputazione, oltre a legni mercantili presi a noleggio, utilizzava anche unità militari costruite nell'Arsenale di Genova. Si trattava di bastimenti di proprietà statale dati in gestione alla Deputazione, ed è singolare il fatto che fossero gli unici battelli militari pubblici diversi dalle galee presenti nella Marina da guerra genovese.

Alla Deputazione competeva, oltre alla gestione dei bastimenti, anche il reclutamento degli equipaggi e la direzione delle operazioni navali. Era un organo dello Stato subordinato ai Collegi, i quali solitamente disponevano liberamente dei bastimenti nonostante i dettami della bolla di Benedetto XIV la quale, come abbiamo già accennato, prevedeva la scomunica per chi avesse destinato ad altri scopi i fondi raccolti dalla Compagnia¹⁶. Per questo

¹⁴ Nel luglio del 1743 la Deputazione all'Armamento chiese ai Collegi la disponibilità di una «galeottina» che si trovava nella darsena del porto di Genova per affiancarla alla barca armata per il corso perché «siccome si sente vi sia alla Pianosa ed altri luoghi vicini quantità di piccoli legni da remo barbareschi è stato suggerito da persona sperimentata e zelante dell'opera, che quando si potesse accompagnare alla barca suddetta un qualche bastimento da remo, con le calme dell'estate facilmente riuscirebbe l'intento d'una qualche preda, o per lo meno di scacciare li corsari da quelle parti» (ASGE, *Archivio Segreto*, n. 1706, Genova, 8 luglio 1743). Nel novembre del 1749 la barca del capitano Tommaso Scerno utilizzava il suo sciabecco di conserva per riconoscere i bastimenti avvistati durante la navigazione (ASGE, *Giunta di Marina*, n. 36, Livorno 15 novembre 1749). Nel maggio del 1759 la barca *Santa Caterina* del capitano Luca Clavarino navigava con una brigantina di conserva (ASGE, *Archivio Segreto*, n. 1713, Genova, 12 maggio 1759). Nell'aprile del 1766 Pellegrino Doria, comandante di uno scappavia armato dalla Compagnia dei Mercandanti e Marinai di Bonifacio, avvistò la barca e il felucone della Compagnia durante la caccia ad una galeotta barbaresca. Il felucone operava come unità cacciatrice, andando in traccia del legno nordafricano, mentre la barca si manteneva a distanza coprendo l'azione con la sua artiglieria (ASGE, *Archivio Segreto*, n. 171, Bonifacio, 28 aprile 1766).

¹⁵ P. Giacomone Piana, *Nostra Signora del Soccorso, fregata genovese da 46 cannoni*, in «Bollettino dell'Associazione Italiana di Documentazione Marittima e Navale», XVI, 1997, pp. 7-14.

¹⁶ Il 21 dicembre 1745, durante la guerra di Successione austriaca, i Collegi incaricarono la Deputazione di Corsica (l'organo creato nel 1731 per gestire l'emergenza generata dalla sollevazione isolana) di valutare se fosse il caso di armare la galeotta della «Deputazione dell'Armamento contro i Corsari Barbareschi» per «scorrere, e tenere nette le coste della Corsica da legni sottili nemici, et anche per far penetrare de soccorsi a que presidi» (ASGE, *Archivio Segreto*, n. 2052 bis, Genova, 22 dicembre 1745).

motivo i bastimenti della Deputazione formalmente avrebbero dovuto essere utilizzati solo per la corsa contro i barbareschi, e non per operazioni di altra natura. Nel 1759 i Collegi consegnarono al capitano Cesare Lomellino – comandante dei due bastimenti della Compagnia armati quell'anno – istruzioni segrete con le quali gli veniva ordinato di portarsi a Bastia e di partecipare alle operazioni navali contro i contrabbandieri che alimentavano lo sforzo bellico dei ribelli còrsi. La Deputazione, informata tempestivamente del fatto, protestò vibratamente per l'utilizzo improprio dei fondi della Compagnia: di conseguenza Lomellino fu rimosso dal comando e i Collegi dovettero rifondere le spese sostenute per il viaggio e per la permanenza a Bastia¹⁷. Tuttavia, passata la bufera, i Collegi ricominciarono a utilizzare i battelli della Deputazione anche per operazioni navali diverse da quelle di controcorsa antibarbaresca. Non a caso nel luglio del 1759, a pochi mesi dalla destituzione di Lomellino, i capitani della brigantina e della galeotta armate dalla Deputazione ricevettero dai Collegi istruzione di fare il corso nel canale di Piombino, nelle acque di Corsica e di Sardegna, lungo le coste della Berberia e nel golfo di Venezia, stando anche «in attenzione» dei bastimenti che contrabbandavano fra l'isola d'Elba e la costa orientale della Corsica¹⁸. Il teatro operativo in cui potevano agire i bastimenti della Deputazione era alquanto vasto. Le istruzioni impartite ai capitani solitamente li lasciavano liberi di effettuare il corso nell'area di mare compresa tra il capo Santa Maria di Leuca (nell'estremo sud della Puglia) e l'isola di Ibiza. Tuttavia si raccomandava loro di incrociare soprattutto nel Tirreno, lungo le coste della Toscana, dello Stato Pontificio e dei regni di Napoli e Sicilia – vale a dire lungo le principali direttrici di traffico della marina mercantile genovese – e in diverse occasioni l'area di operazioni veniva allargata e andava a comprendere, come nel caso citato pocanzi, anche il golfo di Venezia¹⁹.

Su questi bastimenti, come sugli armamenti straordinari in genere, non erano imbarcati equipaggi in servizio permanente. La Deputazione non aveva alle proprie dipendenze un personale fisso: i marinai venivano arruolati solo per la durata della spedizione, e sebbene vi fosse la possibilità di ricorrere sovente agli stessi soggetti – per sfruttarne l'esperienza maturata nella navigazione con un determinato bastimento – tale pratica non era formalizzata. I comandanti dei bastimenti erano nominati dalla Deputazione per elezione, e confermati dai Collegi. Si trattava solitamente di soggetti – anche comandanti civili in possesso della patente di «capitano di mare e di guerra» che permetteva loro di servire come ufficiali militari – con esperienza nella conduzione di bastimenti armati in corso sia contro i barbareschi che nell'ambito delle

¹⁷ ASGE, *Archivio Segreto*, n. 1713, Genova, 12 febbraio 1759; *ivi*, Genova, 11 aprile 1759.

¹⁸ *Ivi*, luglio 1759. Istruzione per i capitani del brigantino e galeotta che si spedisce al corso contro del barbareschi comunicata dalla M.ca Deputazione del Nuovo Armamento.

¹⁹ ASGE, *Archivio Segreto*, n. 1733, Genova, 26 marzo 1781.

operazioni navali contro i ribelli còrsi, o che provenivano dalle file dell'ufficialità dello stuolo di galee (come il già citato Cesare Lomellino). Nel caso di noleggio di legni mercantili il capitano civile, se non assumeva il comando dell'unità, rimaneva spesso a bordo come ufficiale in seconda e si occupava della conduzione del bastimento, in forza della conoscenza di quella che era la sua nave. Questo perché nella civiltà del legno – ed è bene sottolinearlo – il naviglio era un prodotto artigianale non standardizzato, peraltro facile da modificare, e ogni unità possedeva caratteristiche nautiche sue proprie che si potevano padroneggiare soltanto con l'esperienza, diretta e specifica.

Conclusioni

Concludendo, si deve sottolineare come in questo caso-studio le necessità pubbliche e l'iniziativa privata convergono dando vita a un modello – quello dell'utilizzo dei bastimenti mercantili armati – che caratterizza la politica navale genovese del Settecento; un modello valido non solo per la controcorsa antibarbaresca ma anche per far fronte ad altre necessità. Tale modello, tipico delle marine cinquecentesche e seicentesche, a Genova trovò paradossalmente una più larga diffusione nel Settecento rispetto a quanto accaduto nei due secoli precedenti. Nella sua versione antibarbaresca venne istituzionalizzato, assumendo forma permanente, dando vita non a una moderna marina statale, ma a un organismo alquanto singolare qual era, appunto, la Compagnia di Nostra Signora del Soccorso. Essa costituì la principale forma di risposta della Repubblica all'emergenza barbaresca settecentesca, emergenza determinata non dalla recrudescenza della corsa nordafricana (che, al contrario, nel XVIII secolo perde intensità e vigore) ma dall'arretramento dell'impegno diretto dello Stato sul mare, esplicito dal notevole ridimensionamento delle forze navali genovesi nell'ultimo quarto del Seicento. La necessità di compensare il disimpegno statale stimolò tuttavia l'iniziativa privata che, a sua volta, chiamò nuovamente in causa lo Stato, questa volta con funzioni di coordinamento e direzione, ma non di finanziamento. La componente più onerosa della controcorsa – quella che, in sostanza, aveva determinato l'arretramento statale di fine Seicento – venne infatti demandata a questo insolito istituto creato appositamente per convogliare finanziamenti privati nell'attività anticorsara. Un prodotto originale e, alla prova dei fatti, particolarmente efficace, generato dalla necessità di rispondere a uno stato di emergenza in termini di controllo degli spazi marittimi e protezione della navigazione mercantile, emergenza a cui il potere pubblico non poté far adeguatamente fronte senza il concorso, soprattutto economico, del privato.

Rubbettino

Paolo Calcagno

*Minacce dal mare: Genova e l'intensificazione della corsa
durante le guerre di Luigi XIV*

1. L'antagonismo tra la Spagna asburgica e la Francia borbonica rappresenta senz'altro il fatto politico-diplomatico e militare più rilevante del XVII secolo. La firma del trattato dei Pirenei (1659) garantisce una tregua molto breve, e con l'ascesa al trono di Luigi XIV la Monarchia francese appunta le proprie mire espansionistiche verso i territori posti sotto la dominazione spagnola. Riprendendo una felice formula usata da un recente manuale universitario, a partire dalla morte di Filippo IV d'Asburgo lo scenario europeo è caratterizzato da una decisa azione della «Francia contro l'Europa»¹: re Sole muove una serie di guerre che si combattono per mare e per terra; e che oltre a costringere le maggiori potenze a schierarsi, rappresentano un fattore di destabilizzazione per chi sceglie di rimanere neutrale.

Non che la Liguria sia teatro di guerra, perlomeno di queste guerre. Luigi punta in prima battuta a espandere i confini francesi verso est, ed è l'area continentale europea quella in cui si concentra la maggior parte degli scontri. Ma anche nella penisola italiana c'è qualche focolaio per nulla trascurabile. Oltre che a Messina, dove da una rivolta popolare scaturisce una vera e propria contesa bellica tra i tradizionali nemici Asburgo e Borbone (1674-1678), l'atmosfera è particolarmente calda nell'area ligure: nel 1672 viene scoperta una congiura messa in atto dal duca di Savoia; mentre sul mare la Repubblica è impegnata a lungo in una logorante guerra di corsa che viene praticata da imbarcazioni spagnole e francesi. Una «piccola guerra», una «guerra di grado inferiore» – come è stata definita da una studiosa del fenomeno, Mirella Mafrici² – almeno sotto il profilo militare e operativo; in grado però di mettere a repentaglio (o quanto meno in discussione) la stessa sovranità del governo genovese e di costringerlo ad agire sotto la spinta di una perenne emergenza politico-diplomatica e militare.

¹ Cfr. G. Ricuperati, F. Ieva, *Manuale di Storia moderna. L'età moderna (1680-1815)*, UTET, Torino 2008, pp. 108-111.

² M. Mafrici, *I mari del Mezzogiorno d'Italia tra cristiani e musulmani*, in W. Barberis (a cura di), *Storia d'Italia*, Annali 18, *Guerra e pace*, G. Einaudi, Torino 2002, p. 76.

La Superba è volutamente ondivaga, stretta tra la collaudata opzione spagnola – vantaggiosa sotto il profilo finanziario e commerciale, anche se il re Cattolico non è più in grado di garantire quello scudo militare fornito nei decenni precedenti – e la nuova protagonista della scena politica, la Francia del re Sole, decisa a subentrare alla Spagna nel godimento di quei servizi – specie di natura logistica e navale – suscettibili di condizionare la competizione militare nel Mediterraneo occidentale³. All'interno del patriziato genovese, non a caso classificato dagli ambasciatori stranieri proprio in base all'orientamento dei suoi membri in fatto di politica estera, si discute soprattutto di questo dilemma⁴; ma il problema della corsa coinvolge in realtà tutti gli schieramenti, perché in gioco c'è un aspetto irrinunciabile della sovranità – la giurisdizione della Repubblica sul proprio mare – che l'intero ceto di governo è concordemente interessato a tutelare.

2. L'attività corsara rappresenta per gli Stati sovrani un problema contraddittorio: da una parte la contrastano per salvaguardare il proprio dominio sul mare, dall'altra non esitano a usarla per colpire le potenze rivali. Via via che il fenomeno è divenuto endemico, si è cercato tuttavia di disciplinarlo: nel secondo Seicento, ad esempio, è ormai invalso l'uso di delimitare la sovranità sul mare in base alla gittata del cannone, vale a dire circa tre miglia⁵; e i genovesi si mostrano molto sensibili al rispetto delle acque territoriali secondo questo principio. Il problema, però, è reso più complicato dal fatto che se teoricamente non sarebbe permesso fare prede nello spazio di mare soggetto a potenze amiche o neutrali (come è la Repubblica per Spagna e Francia), rimane pur sempre la possibilità, per il corsaro, di verificare il carico delle imbarcazioni mercantili per appurare l'eventuale trasporto di merci per conto dei nemici: il cosiddetto «diritto di visita».

Nella seconda parte del XVII secolo, di fronte all'infittirsi del fenomeno corsaro nel mar Ligure, la Repubblica di Genova punta sempre più insistentemente su un sistema di difesa mobile, cioè su un pattugliamento costiero

³ Una buona e sintetica guida a questi aspetti si può trovare in C. Bitossi, *L'antico regime genovese, 1576-1797*, in D. Puncuh (a cura di), *Storia di Genova. Mediterraneo, Europa, Atlantico*, nella sede della Società Ligure di Storia Patria, Genova 2003, pp. 391-506, specie pp. 450-469.

⁴ Su questi aspetti si veda C. Bitossi, *L'immagine del sistema politico genovese nell'età moderna: scrittori e ambasciatori (1550-1713)*, in M. Schnettger, C. Taviani (a cura di), *Libertà e dominio. Il sistema politico genovese: le relazioni esterne e il controllo del territorio*, Viella, Roma 2011, pp. 193-221.

⁵ Nella documentazione d'archivio il riferimento al tiro del cannone è costante, e di lì a poco questo aspetto viene codificato giuridicamente (cfr. D.A. Azuni, *Système universel des armements et des corsaires en temps de guerre*, imprimerie Hyacinthe Bonaudo, Gênes 1817, p. 35; per una trattazione delle regole della corsa rinvio a L. Lo Basso, *In traccia de' legni nemici. Corsari europei nel Mediterraneo del Settecento*, Philobiblon, Ventimiglia 2002, pp. 107-122).

effettuato per mezzo di galee. È un modello analogo a quello di Venezia – che per affermare la sovranità sul “suo” mare organizza prima una forza costiera a difesa della laguna e poi una squadra di «legni armati» o «pubblici legni» per controllare l'intero spazio adriatico⁶ – e diverso da quello della Spagna, la quale sia nella penisola iberica, sia nei domini marittimi italiani, sin dalla fine del Cinquecento ha optato per un progressivo disimpegno navale e per un sistema di difesa statico basato su torri e fortilizi costieri⁷.

Per lungo tempo, la minaccia principale per gli Stati cristiani che si affacciano sul mare è provenuta dai corsari delle reggenze barbaresche del Nord Africa⁸. Le coste italiane e spagnole (quelle francesi meno, perché i sovrani di quel Regno – a dispetto del loro titolo di «Cristianissimi» – non si fanno scrupolo di stringere alleanze con i musulmani in chiave anti-asburgica) vengono così munite di una fitta schiera di fortificazioni difensive, alcune attrezzate per sparare, molte altre con pura funzione di avvistamento. In particolare, in seguito al dispiegamento delle politiche imperiali di Carlo V e di Filippo II, il nemico principale dei nordafricani diventa la Spagna, e per questo il sistema di torri costiere si sviluppa in particolare nella penisola iberica (Andalusia, Valencia, Catalogna) e nel Mezzogiorno d'Italia: è del 1567 un programma organico di difesa dei Regni di Napoli, Sicilia e Sardegna, che prevede la costruzione di 312 torri per una spesa di 164.000 scudi⁹. Il sistema permette di diffondere eventualmente l'allarme su un ampio tratto di costa, e di far convergere le truppe nei luoghi più idonei alla difesa e alla controffensiva; ed è motivato dalla mancanza di marinai da imbarcare sulle galee, dal minor bisogno di riaffermare continuamente la giurisdizione, e dalle difficoltà crescenti nelle quali si ritrova l'erario della Monarchia¹⁰.

⁶ G. Candiani, *Un corpo di polizia marittima: le galeotte veneziane della Dalmazia (1670-1684)*, in L. Antonielli (a cura di), *Extra moenia. Il controllo del territorio nelle campagne e nei piccoli centri*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013, pp. 39-63, specie pp. 39-41 e 56-60.

⁷ A teorizzare sulla diversità dei due modelli di difesa è stato Alberto Tenenti nel suo saggio *Problemi difensivi del Mediterraneo nell'età moderna*, in A. Mattone, P. Sanna (a cura di), *Alghero, la Catalogna, il Mediterraneo. Storia di una città e di una minoranza catalana in Italia (XIV-XX secolo)*, Gallizzi, Sassari 1994, pp. 316-317. Sulla diminuzione del potenziale navale della Monarchia spagnola si veda I.A.A. Thompson, *Las galeras en la política militar española en el Mediterráneo durante el siglo XVI*, in «Revista de Historia moderna», XXIV, 2006, pp. 95-124.

⁸ Per le incursioni maghrebine sulle coste “cristiane” si veda S. Bono, *I Corsari nel Mediterraneo. Cristiani e musulmani fra guerra, schiavitù e commercio*, Mondadori, Milano 1997, pp. 141-153; J. Heers, *I barbareschi. Corsari del Mediterraneo*, Salerno, Roma 2003, p. 8; M. Lenci, *Corsari. Guerra, schiavi, rinnegati nel Mediterraneo*, Carocci, Roma 2006, pp. 14 e 17-18.

⁹ G. Fenicia, *Il Regno di Napoli e la difesa del Mediterraneo nell'età di Filippo II (1556-1598). Organizzazione e finanziamento*, Cacucci, Bari 2003, pp. 58-61. Si veda anche M. Mafrici, *op. cit.*, pp. 71-121.

¹⁰ A. Spagnoletti, *Il Regno di Napoli tra Cinquecento e Seicento: un'isola in continua guerra*, in B. Anatra, M.G. Mele, G. Murgia, G. Serrelli (a cura di), *Contra moros y turcos. Politiche*

Non che le due Riviere liguri (quella di Ponente come quella di Levante) non si fossero riempite di torri nel corso del Cinquecento, specie nella seconda metà: sulle alture o sulle punte costiere, rappresentavano la più immediata difesa contro le insidie dei corsari¹¹. Ma durante il Seicento la tradizionale guerra di corsa barbaresca conosce un sensibile riflusso¹², e cambiando il tipo di minaccia e di emergenza corsara (non più sbarchi e razzie a terra, ma «furti e svaliggiamenti» di legni mercantili nelle acque territoriali) deve cambiare anche la strategia di contenimento. D'altra parte, è chiaro che una "terza via", come quella praticata largamente ad esempio nella Sardegna spagnola¹³, consistente nell'incoraggiare la pratica della corsa "privata" per realizzare una sorta di "auto-gestione" del mare che faccia risparmiare sul pattugliamento statale, è nel caso genovese impensabile: per il piccolo Stato ligure l'equilibrio da mantenere è instabile, e con una politica di concessione di patenti corsare ai sudditi si rischierebbe di provocare pericolosi incidenti con le potenze egemoni.

E così si punta sui "legni di Stato", tanto che nel corso del Seicento la maggior parte delle "vecchie" torri rivierasche risultano prive di armi o addirittura incustodite¹⁴. Benché risulti che un paio di galee (dette «di custodia») svolgessero pattugliamento costiero in Liguria quanto meno dal XV secolo¹⁵, la data di istituzione dello stuolo pubblico, sottoposto alla giurisdizione di un'apposita magistratura statale, è il 1559. Nasce con l'intento di proteggere la navigazione dai corsari¹⁶ (è il momento di forse maggiore intensità del tradizionale «corso mediterraneo» sulle due sponde del *mare Nostrum*), ma per lungo tempo fa anche – anzi, soprattutto – molto altro: per tutta la

e sistemi di difesa degli Stati mediterranei della Corona di Spagna in età moderna, Istituto di storia dell'Europa mediterranea-CNR, Cagliari 2008, pp. 27-29.

¹¹ Sul sistema difensivo costiero ligure vedi quanto dice M. Lenci, *Corsari*, cit., p. 88, e la bibliografia riportata in nota; ulteriori informazioni in G. Fedozzi, *Genova, le Riviere e il flagello turco-barbaresco*, in *Corsari, schiavi, riscatti tra Liguria e Nord Africa nei secoli XVI e XVII*, Comune di Ceriale, Ceriale 2005, specie pp. 55-57.

¹² Casi di sbarchi clamorosi sulle coste del Dominio si verificano però ancora nel corso del XVII secolo: si pensi all'attacco a Ceriale del 1637, al quale anche Marco Lenci e Salvatore Bono hanno dedicato largo spazio (*Corsari*, cit., pp. 54-55; *I corsari nel Mediterraneo*, cit., pp. 146-147).

¹³ S. Bono, *I corsari nel Mediterraneo*, cit., pp. 93-94. Vedi anche il caso della Sicilia tra XV e XVI studiato da R. Cancila, *Corsa e pirateria nella Sicilia della prima età moderna*, in G. Fiume (a cura di), *La schiavitù nel Mediterraneo*, Il Mulino, Bologna 2001, pp. 363-377.

¹⁴ G.C. Calcagno, *La navigazione convogliata a Genova nella seconda metà del Seicento*, in *Guerra e commercio nell'evoluzione della marina genovese*, cit., p. 273.

¹⁵ Per legge, le galee di custodia dovevano essere almeno due (V. Borghesi, *op. cit.*, p. 199). Anche Heers dice che nel Quattrocento è in funzione una galea in difesa del porto (J. Heers, *Genova nel Quattrocento. Civiltà mediterranea, grande capitalismo e capitalismo popolare*, Jaka book, Milano 1991, p. 82).

¹⁶ G. Caneva, *La flotta permanente della Repubblica di Genova (1559-1797)*, in «Genova», 6, 1964, p. 19; V. Borghesi, *op. cit.*, p. 189; L. Lo Basso, *Uomini da remo. Galee e galeotti del Mediterraneo in età moderna*, Selene, Milano 2003, p. 206.

seconda metà del XVI secolo, ad esempio, le missioni riguardano per quasi il 55% trasporto di personaggi illustri, per il 15% scorta di navi e convogli, per un altro 15% circa trasporto di merci o argento, e per un residuale 14,3% attività militari quali il trasporto di truppe o la guerra corsara¹⁷. Le cose non cambiano più di tanto nei primi decenni del Seicento, fino a quando – come si è detto all’inizio – Luigi XIV non dichiara guerra all’Europa. Non a caso, se nel corso del XVII secolo lo stuolo pubblico non conta più di sei unità, una settima galea (la Vittoria) viene armata tra 1672 e 1676, anni in cui si combatte la guerra d’Olanda, che vede Francia e Spagna su fronti contrapposti; e nel decennio 1671-’80, pur restando predominante l’impiego nei trasporti vari, l’uso delle galee in funzione anticorsara balza dal 10% al 26%¹⁸. Finché – come vedremo più avanti – durante la guerra della Lega d’Augusta le galee si trovano quasi sempre alternativamente nelle Riviere.

3. Tra la corsa barbaresca e quella che si combatte fra potenze cristiane non c’è avvicendamento, ma i fenomeni si mescolano. Ancora per tutto il XVII secolo, seppur con minore sistematicità rispetto al passato, gli «infedeli» continuano a visitare le coste liguri nel corso delle loro crociere tirreniche¹⁹. D’altra parte, l’attività dei corsari francesi e spagnoli è già cominciata nella prima parte del secolo, perlomeno a partire dallo scoppio della guerra fra le due Corone nel 1635²⁰: anche sotto questo aspetto, le carte d’archivio conservano una casistica piuttosto ampia.

I dati sono eloquenti: fra 1634 e 1698 vengono effettuate in acque “genovesi” 480 prede, la quasi totalità delle quali è opera di corsari francesi (228) e spagnoli (226) – una parità quasi perfetta. A cadere vittime delle aggressioni sono *in primis* imbarcazioni genovesi (in tutto 315 su 480), e secondariamente imbarcazioni francesi (per mano spagnola, ovviamente) o spagnole (per mano francese): quasi sempre legni di piccolo cabotaggio, ma in qualche occasione anche navi di una certa portata, la cui cattura mette a rischio l’approvvigionamento della Dominante. Da notare ancora una piuttosto netta maggioranza di catture a danni di francesi da parte di spagnoli (77), contro

¹⁷ V. Borghesi, *op. cit.*, pp. 202-203. Vedi anche le considerazioni di C. Costantini, *Aspetti della politica navale genovese nel Seicento*, in *Guerra e commercio nell’evoluzione della marina genovese*, cit., pp. 208 e 218-219. Un ruolo importante nella difesa delle coste liguri nel secondo Cinquecento è svolto dalle galee private dei Doria, al servizio della Spagna (V. Borghesi, *op. cit.*, pp. 209-210).

¹⁸ G.C. Calcagno, *op. cit.*, pp. 389-390.

¹⁹ Vedi ad esempio, per un episodio relativo al 1607, C. Bitossi, *Navi e politica nella Genova del Seicento*, in «Atti della Accademia ligure di scienze e lettere», serie VI, V, 2002, p. 263. Parecchie notizie si trovano nella documentazione d’archivio utilizzata in questo saggio (Archivio di Stato di Genova [d’ora in poi ASG], *Archivio segreto*, 1666, 1667, 1668, 1669, 1670, 1671, 1672, 1673, 1674, 1675, 1676).

²⁰ Cfr. anche C. Costantini, *Aspetti della politica navale genovese*, cit., p. 218.

le 29 di corsari francesi a danno di spagnoli²¹. Come spiegare questi numeri? La prevalenza spagnola in fatto di guerra corsara è riconducibile al possesso dell'*enclave* del Finale²², che in questi anni diventa un vero e proprio rifugio di corsari maiorchini, napoletani e siciliani, oltre che finalesi²³: non è un caso se nella Riviera di Ponente avvengono 234 prede, contro le 68 della Riviera di Levante (e le 89 della Corsica, che è computata in questa statistica, ma non interessa questo studio). Altre 63 prede risultano effettuate in località non definite – ma è probabile che una buona parte di esse si sia verificata proprio nel Ponente ligure, la vera zona calda della guerra corsara franco-spagnola all'interno del bacino tirrenico.

4. Il livello di tensione nel mar Ligure sale a partire dal biennio 1667-1668, quando Luigi XIV dichiara guerra alla Spagna per rivendicare parte dell'eredità spagnola che ritiene spettargli in quanto marito della figlia di Filippo IV d'Asburgo. Il 22 febbraio 1668 una galea della Repubblica blocca una imbarcazione corsara maiorchina che nelle acque del Ponente ne ha predata una battente bandiera francese carica di vino. E all'inizio di marzo il problema della corsa viene dibattuto nell'aula del Minor Consiglio di Genova. «Li sudditi di Spagna e Francia che di presente turbano le marine non sono propriamente corsari, ma inimici l'uni gl'altri, quali però in casa d'amici non deve ne meno tra essi per ragione delle genti molestarsi» – esordisce Giovanni Battista Raggio. D'altra parte – e qui vien fuori uno degli aspetti centrali di questa vicenda – «il men potente deve dissimulare molte cose verso del più potente», perciò bisogna «andar dissimulando verso Spagna e Francia monarchi forti». «Co' li corsari che haveranno predata assai lontano da terra et vascelli forastieri si procederebbe con dolcezza», propone allora Geronimo De Marini; mentre «verso quelli che havessero predata vicino a terra e vascelli di sudditi si processarebbe e castigarebbe con rigore»²⁴. Insomma, i punti sono due: c'è la questione del tiro del cannone che impone di porre argine a quelli che sono veri e propri “attentati” alla giurisdizione statale; ma c'è da tenere ovviamente conto dei rapporti di forza e delle ragioni della diplomazia.

²¹ Questi dati sono ripresi da *ivi*, pp. 212-213.

²² Sul Finale rinvio a P. Calcagno, «*La puerta a la mar*». *Il Marchesato del Finale nel sistema imperiale spagnolo (1571-1713)*, Viella, Roma 2011.

²³ Si veda a questo proposito L. Lo Basso, *Finale porto corsaro spagnolo tra Genova e la Francia alla fine del Seicento*, in P. Calcagno (a cura di), *Finale fra le potenze di antico regime. Il ruolo del Marchesato sulla scena internazionale (secoli XVI-XVIII)*, Società savonese di storia patria, Savona 2009, pp. 137-155. Sul caso di Palma di Maiorca, uno dei maggiori porti corsari europei, vedi G. López Nadal, *El corsarisme mallorquí a la Mediterrània occidental, 1652-1698. Un comerç forçat*, Conselleria d'Educació i Cultura del Govern Balear, Palma de Mallorca 1986.

²⁴ La seduta si tiene l'8 marzo 1668 (ASG, *Archivio segreto*, 1670). Al momento della cattura, la barca maiorchina è armata di 24 pedreri, e ha un equipaggio di 80 uomini.

Pragmaticamente, Carlo Spinola propone dunque di spedire «due galere in Riviera di Ponente che spaventassero i corsari»; anche perché – fa osservare Giovanni Battista Pallavicini – in gioco c'è la tutela del commercio marittimo, e «nel traffico sta la sussistenza della Repubblica». Passano pochi giorni, e la Giunta di Marina comunica che tre galee (due a Ponente e una a Levante) «va[nno] scorrendo avanti e indietro convoiando e dando calore a vascelli che vengono e partono da questo Dominio», in modo da scoraggiare «i corsari di venire ad infettar le dette Riviere». Ma in effetti già a metà ottobre 1667 l'avvistamento di imbarcazioni sospette nella Riviera di Ponente aveva convinto i Collegi a mandare in perlustrazione un'unità dello stuolo pubblico, «acciò di compagnia dell'altra che di presente vi si ritrova scorrino per quei mari». Il problema è estremamente delicato, tanto che nelle istruzioni si autorizza a non andare troppo per il sottile: «trovando vascelli de corsari se ne impossessino etiamdio bisognando con la forza, e li conduchino in questo porto con gl'huomini e qualunque cosa sia in detti vascelli»²⁵.

La guerra contro l'Olanda dà inizio all'«epoca d'oro» della corsa francese, specie nell'Atlantico²⁶, ma anche nel Mediterraneo, contro il nemico spagnolo: è del 1676 la creazione, da parte di Colbert, di un «Conseil des prises» per regolare l'attività corsara. Nel maggio 1673, Genova inizia a ricevere numerose segnalazioni relative ai «diversi arresti delli vascelli nazionali che si fanno da quei di Francia ... verso Marsiglia, Tolone come nelle presenti Riviere»; e pochi giorni dopo i Collegi deliberano che «si scriva lettera circolari a giudicanti delle Riviere alle marine che prendano previa informazione di tutto il danno che nelle loro rispettive giurisdizioni habbino apportato i vascelli francesi, così nel depredare vascelli come nel prendere le robbe o altro». I francesi operano con frequenza nella Riviera di Levante: il 22 marzo 1673 la nave S. Nicola «capitanata dal capitan Mattia Marchicci raguseo» è abbordata e predata nei pressi di Portovenere da due imbarcazioni francesi; e il 1° settembre 1674, «sopra del monte di Portofino», due feluche arrestano le coralline degli alassini Nicolosio Ardisson e Giuseppe Martino al grido «amaina le vele per Francia»²⁷.

A Ponente, invece, continuano a imperversare soprattutto i corsari al servizio del re Cattolico: alla fine del 1673 il «commissario d'armi in Riviera di Ponente», il Governatore di Savona e il podestà di Pietra sono tutti concordi nell'attestare che «doppo la rottura della pace tra le due Corone siasi da que' del Finale posto in pratica il corseggiare no' solamente contro i legni francesi destinati nella Liguria ... ma anche contro i vascelli stessi genovesi

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Cfr. in particolare P. Villiers, *La stratégie corsaire dans la stratégie navale pendant la guerre de la Ligue d'Augsbourg*, in A. Reffuveille (a cura di), *Tourville et les marines de son temps*, Archives départementales de la Manche, Saint-Lô 2003, pp. 49-89.

²⁷ ASG, *Archivio segreto*, 1671.

che abbiano imbarcati francesi o caricato merci per loro conto». E oltre ai legni del Finale, a far danno ci pensano anche i soliti maiorchini: succede ad esempio il 29 luglio 1674, quando «sopra il capo di San Lorenzo due barche con due feluche maiorchine fa[nno] preda di una barca francese carica di vino»; e ancora il 2 giugno 1675, allorché un brigantino maiorchino assalta «verso il Porto Mauritio» una «piccola nave inglese» – «e fattali perquisizione se vi era robba appartenente a francesi»²⁸.

A ridosso della pace di Nimega, altre catture. Nel giugno 1678 prima il commissario di Sanremo dà notizia di un «battello» francese imbattutosi in una gondola finalese a Bordighera; e poi gli Inquisitori di Stato svelano che da Napoli si stanno portando nelle Riviere «due filuche da corso per rubbare e rompere il traffico di mercadanti havendo intelligenza con li torresi [genovesi] dell'isola di Albenga», sulla cui collusione contano per poter realizzare delle prede più comodamente²⁹.

Di fronte a una situazione sempre più complicata, Genova non esita a prendere contromisure. Già alla fine del 1673 si pensa di ordinare una leva di marinai «atti a navigare» nelle Riviere, «che potrebbero essere pronti quando si desse il caso di armare qualche galera di gente libera»: una sorta di esercito di remieri. E le missioni anticorsare della squadra statale, come si è visto, conoscono un netto aumento rispetto ai decenni precedenti. Non si bada neppure alle condizioni atmosferiche: «discussa pienamente la pratica delle depredazioni che fano vascelli maiorchini, francesi e finarini – là dove l'ordine non dev'essere casuale – nel mar Ligustico», all'inizio del febbraio 1674 i Collegi propongono addirittura di «levare di sciverno le galee per purgare le marine»³⁰. Notizie di unità che «scorrono» le coste se ne hanno ancora nel 1678: il 19 agosto viene decretata la spedizione di altre due galee, una a Ponente e una a Levante; e il 27 novembre una galea è messa in mare per navigare «tra la presente città [di Genova] e Portofino e di colà al golfo della Spezza fin in Val di Magra», alla ricerca di due coralline corsare finalesi «bene armate di persone 30 fra ognuna»³¹.

Il vero salto di qualità – deleterio, per la Repubblica genovese – avviene però con la guerra della Lega d'Augusta. Lo scontro corsaro franco-spagnolo sale di tono, e Finale vi assume un ruolo sempre più centrale³². Non a caso,

²⁸ *Ibidem*. I maiorchini si fanno vedere anche a Levante: l'11 luglio 1674 il capitano della Spezia riferisce che è stata predata «nel porto di Portovenere da un brigantino maiorchino una barca francese».

²⁹ *Ivi*, 1672.

³⁰ Però non ci si dimentica di prescrivere al capitano delle due galee di procedere nella navigazione «colla dovuta circonspezione», visto che la costa «è assai disamparata da porti e predominata dagli australi».

³¹ ASG, *Archivio segreto*, 1671 e 1672.

³² L. Lo Basso, *Finale porto corsaro spagnolo*, cit., p. 105. È proprio nel 1692 che a Finale viene istituito un tribunale delle prede marittime, segno che l'attività si intensifica ulteriormente (*ivi*, pp. 98-100).

in questi ultimi anni del secolo la questione della corsa spagnola occupa uno spazio sempre maggiore nella documentazione diplomatica, in particolare con centinaia di lettere dirette all'ambasciatore genovese a Milano e a quello spagnolo in città.

La minaccia principale proviene da alcuni «feluconi» – molto spesso muniti di patenti rilasciate dai Viceré meridionali – che hanno base al Finale, e che ora possono frequentare anche lo scalo di Oneglia, appartenente al nuovo alleato sabauda. «Una filuca siciliana o sia napoletana armata, che si fece vedere nelle vicinanze di Porto Maurizio sul finire del trascorso mese di dicembre», all'inizio del gennaio 1692 attacca un'imbarcazione genovese diretta ad Antibes, poi condotta alla spiaggia del Finale; «non curando ... l'ordine» del capitano di una galea della Repubblica, la notte dell'8 luglio 1693 una gondola savonese parte per Nizza, «e giunta sotto il tiro del canon del Finale [è] predata da un felucone». A Oneglia sta invece in agguato, nell'estate 1695, un «felucone corsaro calabrese», il quale abborda una feluca di Lerici di ritorno dalla Provenza; e all'inizio del giugno 1696 un felucone napoletano «con altre coraline de corsari con bandiera spagnola» non fa passare «bastimento alcuno ... che no' sia da loro visitato ma anche condotto [nel] luogo d'Oneglia».

Poi ci sono i «soliti» finalesi, che a quanto sembra utilizzano patenti false, sfruttando la connivenza del locale Governatore spagnolo³³. I loro «colpi» non si contano negli anni della guerra della Lega d'Augusta; e ancora nel 1697 continuano a scorrazzare su e giù per il Ponente ligure. È il podestà di Pietra a riferire, il 12 marzo di quell'anno, che da «alquanti giorni due barche di Finale armate in corso traghettano ... dal capo di Finale all'isola di Albenga, et ivi vanno riconoscendo tutti li bastimenti che passano in queste marine»; e il giurisdicente torna a scrivere il 12 luglio, per dire che «nel luogo di Finale vi è una galeotta et altri feluconi che non mancano di far qualche preda».

Da parte loro, i francesi rispondono a tono agli spagnoli, ma soprattutto intralciano il traffico ligure con numerose prede di imbarcazioni genovesi e rivierasche. Ben 14 – secondo i calcoli degli organi di governo della Superba – sono le catture effettuate ai danni di «nazionali» nel biennio 1690-'91: una di queste riguarda una «nave polacca» sulla quale hanno interesse alcuni *big* del mondo mercantile quali «l'Eccellentissimo Giovanni Prato, la compagnia Maffei, Giovanni Antonio Rizzo, Gregorio e Pantaleo De Ferrari». Per il resto, si fa più marcata la concentrazione dell'attività corsara nel Ponente ligure: anche i francesi fanno razzie all'altezza di Porto Maurizio (2 ottobre 1694, ai danni di una tartana di Bordighera), di Albenga (29 novembre 1694,

³³ *Ivi*, pp. 99-100.

ai danni di una feluca di Loano), di Diano (10 marzo 1695, vittima una barca di Sanremo)³⁴.

Insomma, l'*escalation* della guerra di corsa è evidente, e la sempre maggiore quantità di prede liguri si spiega con la rinnovata volontà delle due principali potenze in conflitto di stanare la Repubblica dalla sua stretta neutralità, costringendola ad affidarsi alla protezione di una delle due: specie la Francia non esita a colpire al cuore la città (è noto il bombardamento della città nel 1684)³⁵, e per altro verso usa la carota mettendo sul piatto la possibilità di condurre i traffici commerciali per conto dei porti mediterranei del Regno³⁶.

Resta il fatto che la minacciata giurisdizione sul mare va tutelata, e l'uso delle galee continua ad essere reputato il modo migliore per farlo. Nel gennaio 1692 qualcuno propone di affrontare l'accresciuta emergenza ricorrendo all'armamento privato, ma la Giunta di Marina oppone che quando fosse dato «l'ordine di armar in Riviera bergantini o altri simili legni per così dire tumultuariamente» – oltre a non saper «da chi debbano esser comandati e come diretti e se si debbano tener lungo tempo armati» – «riuscirà ... sempre più tardo nell'esecuzione, di minor reputazione e di spesa molto maggiore». Una questione di tempi e di costi, ma anche di dignità istituzionale: a dimostrazione che la Repubblica genovese sa compiere scelte non solo razionali ma anche coerenti con le proprie responsabilità. Inoltre c'è piena consapevolezza delle debolezze militari: «Dio solo sa poi qual ne debba esser l'evento, e quanti e quali impegni possa attirare, massime se da que' corsari [spagnoli e francesi] o altri loro aderenti si raddoppiassero armamenti o si attentasse contro di essi [cioè i legni genovesi] qualche forma di maggior disordine».

Il bisogno di studiare contromosse adeguate a un'attività predatoria endemica torna a farsi sentire molto presto: il 21 marzo i Collegi sono informati che un felucone spagnolo «continua i soliti disturbi del traffico», e l'idea che questa volta la Giunta di Marina avanza è quella di organizzare

³⁴ Non che i francesi cessino di operare anche nel Levante: nel marzo 1695 il commissario della fortezza di Santa Maria riferisce che «sino de venerdì all'alba continuano in questo golfo tre barche francesi di corso», le quali «mandano le lance a riconoscere le barche che entrano»; e l'8 agosto cade nella rete di due feluconi francesi una barca di Bonassola di ritorno dall'isola d'Elba con un carico di vena di ferro. I documenti citati fino a questo punto relativamente al periodo della guerra della Lega d'Augusta sono conservati in ASG, *Archivio segreto*, 1674, 1675, 1676.

³⁵ Su questa vicenda si veda *Il bombardamento di Genova nel 1684*, La quercia, Genova 1988; e ora anche C. Bitossi, *1684. La Repubblica sfida il re Sole*, in *Gli anni di Genova*, Laterza, Roma-Bari 2010, pp. 123-150.

³⁶ Per lo *shipping* genovese si profila così la possibilità di controllare le rotte tra il Mezzogiorno d'Italia, Livorno e Marsiglia, sostituendosi ai vettori marittimi francesi impossibilitati a navigare in acque tirreniche. Sui vantaggi economici della neutralità in tempo di guerra è di notevole interesse il saggio di E. Schnakenbourg, *Sous le masque de neutres: la circulation des marchandises en temps de guerre (1680-1780)*, in L. Bély (a cura di), *Les circulations internationales en Europe (1680-1780)*, Université de Paris-Sorbonne, Paris 2011, pp. 101-119.

un pattugliamento costiero costante, cioè ordinare «la missione d'una galea che ogni quindici giorni a vicenda, cominciando il primo aprile prossimo, ... si porti nella Riviera di Ponente e vada scorrendo fra Savona e Alassi, e quando l'emergenza il richieda anche più oltre fino a Ventimiglia». Ma è significativo che, fin dalle prime notizie relative ai feluconi (siamo all'inizio del 1690), le «galee che saran destinate nelle Riviere al riparo de pregiudicii alla navigazione» vengono incaricate di «scortare e convoiare il barcaccio nazionale che navigherà in questo Dominio e nelle circostanze di esso fino a Livorno per Levante e fino a Monaco per Ponente»: un'azione non solo repressiva, ma anche preventiva.

La frequenza del pattugliamento genovese è testimoniata anche dall'uso del lessico: avendo «presentito che si trovi nelle marine della Riviera di Ponente una barca maiorchina armata in corso», il 12 ottobre 1693 i Collegi deliberano che «se ne dia notizia al Magnifico capitano della *galea guardiacosta* che è a Savona»³⁷. Senza contare che in data 5 ottobre 1694 il Magistrato delle galee espone le «streteze grandi [nel quale si ritrova], ché da qualche anni in qua non ha sentito il beneficio della missione delle galee alle fiere di Palermo e Messina»³⁸: se sono nelle Riviere, le unità dello stuolo non possono essere altrove. Un'ulteriore conferma della frequente attività dello stuolo viene dalle ricevute che attestano le forniture di medicinali per gli equipaggi delle galee, da cui apprendiamo che tutte le sei unità a disposizione fanno in continuazione «viaggi di Riviera»: nel corso del 1693 la Diana perlustra le acque territoriali nei periodi 5 febbraio-21 aprile, 8 maggio-17 giugno, 23 giugno-18 agosto, 20 agosto-17 ottobre; e non da meno è la San Giorgio, che pattuglia le coste nei periodi 13 febbraio-28 marzo, 1 maggio-15 giugno, 16 giugno-4 agosto e 10 ottobre-3 novembre³⁹.

5. Tranne che per alcuni mesi nel corso del terribile triennio 1692-'94, quando si prova ad attuare un servizio sistematico di pattugliamento e di scorta, le missioni delle galee sono però molto estemporanee, fatte all'indomani di qualche caso clamoroso per cercare di punire gli autori delle prede.

In qualche caso è evidente che l'intermittenza della navigazione delle galee consenta ai corsari di trovare il momento giusto per agire: nel marzo 1668 si decide appunto di mandare due galee dello stuolo pubblico nella Riviera di Ponente, e il 7 maggio il Governatore di Savona riferisce che «due

³⁷ Il corsivo è dell'autore.

³⁸ ASG, *Archivio segreto*, 1674 e 1675. A questo proposito, nell'«esposizione» si dice appunto che «due sono continuamente impegnate in Riviera».

³⁹ ASG, *Magistrato delle galee*, 64. Ecco le altre galee: Capitana 5 maggio-16 giugno, 22 luglio-19 ottobre; San Giovanni Battista 10 maggio-25 giugno, 26 giugno-3 luglio, 4 luglio-4 agosto, 17 settembre-17 ottobre; S. Maria 8 giugno-18 luglio, 30 luglio-15 settembre, 16 settembre-13 novembre; Patrona 27 giugno-10 luglio, 16 luglio-25 agosto.

feluche napoletane quali si trattenevano i mesi a dietro corseggiando ne mari della Repubblica» sono «nuovamente ritornate in detto luogo corseggiando». Spesso le galee arrivano, ma gli autori delle catture si sono già defilati. È questo il rischio insito nella strategia genovese di organizzare spedizioni *ad hoc*: si consideri, ad esempio, che al capitano della galea messa in mare il 9 novembre 1675 si prescrive espressamente di navigare «tra il capo di Mele e quello di Noli» alla ricerca del corsaro Domenico Messinese, «il quale ultimamente commise un grave attentato su l'isola Gallinara trattenendo come in carcere il custode di quella torre»⁴⁰.

Oltretutto, l'opera di controllo non manca di mostrare lacune e manchevolezze. Il 21 ottobre 1667 le galee in perlustrazione nel Ponente sono due, ma «pare che siano composte di gente mal esperta e poco atta al servizio»; senza contare che «una di queste [è] senz'anchore e l'altra non [può] navigare per non esser spalmata, come anche non [hanno] provisione da guerra confacente al bisogno». Altre volte i capitani delle unità stanno più tempo nei porti e nei golfi che in mare: in una lettera diretta al Governatore di Savona, il 23 agosto 1677 i Collegi di governo osservano «che detto capitano [che sta stazionando in darsena con una galea] va facendo dimora più di quello converrebbe in quella città»; e già in un'istruzione del 19 aprile 1653 si legge che «haverà detta galea per rifugio pronto e sicuro il porto di Noli, del quale sarà ispediente che si vaglia il meno che sia possibile, e solamente in caso di bisogno, per ischiffare l'inconveniente che si è provato fin' hora»⁴¹.

Non che le galee non riportino successi: gli esempi potrebbero essere parecchi, a partire da un brigantino maiorchino preso a capo Noli, armato di 8 petrieri «tra quali due di bronzo» (1° ottobre 1675). Fra gli altri casi si possono segnalare quello di una barca e una feluca battenti bandiera spagnola intercettate nei pressi di Pietra dopo essere appena uscite dal Finale (5 giugno 1693); e quello, seguito pochi giorni dopo (17 giugno), dell'arresto di un «filucone napoletano di due alberi» da parte della galea capitanata da Napoleone Lomellini sotto il bastione di Sanremo⁴². Le galee – rispetto ai vascelli d'alto bordo – hanno il vantaggio di poter inseguire i navigli corsari anche in fondali bassi; e contro le imbarcazioni di piccola e media stazza hanno facilmente la meglio⁴³.

⁴⁰ ASG, *Archivio segreto*, 1670 e 1671.

⁴¹ *Ivi*, 1666, 1670 e 1672. Per un cattivo giudizio sullo stato delle galee della squadra di Sardegna nel corso del Seicento (scarsa manutenzione, equipaggi non pagati ecc.) vedi G. Mele, *Torri o galere? Il problema della difesa costiera in Sardegna tra XVI e XVIII secolo*, in *Contra moros y turcos*, cit., p. 202.

⁴² ASG, *Archivio segreto*, 1671 e 1675.

⁴³ Vedi a questo proposito le osservazioni di G. Caneva, *op. cit.*, p. 24, e di G.C. Calcagno, *op. cit.*, p. 392.

Quel che però più interessa all'oligarchia genovese è che le galee assolvano al loro prioritario ruolo di deterrenza. Quando in Riviera ci sono le unità dello stuolo, i corsari non si muovono dai loro nascondigli; e se solo alle volte si riesce a farli cadere nella rete, perlomeno spesso vengono messi in fuga: succede ad esempio nell'agosto 1674, quando la Vittoria (la settima galea armata due anni prima) fa «segni co' fumate» a una feluca corsara finalese «acciò dovesse venire a dare la solita ubidienza», e ottiene che quest'ultima faccia vele verso Loano abbandonando le sue prede; mentre il 20 marzo 1697 il commissario della Spezia racconta che stava sparando dei colpi di cannone contro un vascello francese intento a «visitare» i legni in arrivo da Levante quando «il vascello si fermò, ... e le [sue] lance ritornarono indietro, non tanto per una canonata che tirò quel forte ma per la galera che videro in armi». In fin dei conti, basta questo, come sintetizza molto bene un biglietto anonimo dell'aprile 1693: «l'abandonare i sudditi alla discrezione di questi corsari è una debolezza troppo grande, e di molto discredito pubblico; il farvi passeggiare qualche galea ancorché non dovesse fare alcun atto ostile ... servirebbe bastatamente al bisogno»⁴⁴.

Quella genovese è insomma spesso un'azione di polizia più simbolica che reale. La difficile azione di contenimento degli attacchi corsari si svolge all'interno di un delicato contesto internazionale, fra pressioni contrapposte che provengono dalle capitali di Francia e di Spagna, le quali obbligano i patrizi di governo a un temporeggiamento continuo. Inoltre, la difesa è a maglie piuttosto larghe per il semplice fatto che pattugliare con sistematicità 300 km circa di costa con 6-7 galee non è possibile; e inoltre le galee costano: anche 100 lire al giorno per una semplice missione nelle Riviere⁴⁵.

Per altro verso, non si può disconoscere a Genova, in questi anni di palpabile tensione internazionale, la capacità di conservare la propria integrità territoriale e la propria indipendenza politica. E d'altra parte il merito di aver compreso che il fenomeno non si può forse del tutto arginare, ma che è fondamentale – visto che in ballo c'è la propria stessa sovranità – dare mostra di una tangibile presenza giurisdizionale.

⁴⁴ ASG, *Archivio segreto*, 1671, 1675 e 1676.

⁴⁵ L. Lo Basso, *Uomini da remo*, cit., p. 217 (ma più in generale pp. 210-218).

Rubbettino

Diego Pizzorno

La cura del «servigio pubblico».
Gli Inquisitori di Stato a Genova: il percorso ordinario
di una magistratura straordinaria

Istituito nel novembre del 1628, il Magistrato degli Inquisitori di Stato è la contromisura istituzionale adottata dalla Repubblica di Genova in una congiuntura di forte pericolo per la propria incolumità.

Il conflitto combattuto tre anni prima con il Ducato di Savoia¹ – alleato in quell'occasione a Luigi XIII di Francia – aveva evidenziato l'intraprendenza dell'espansionismo sabauda; e anche alcune pericolose fragilità dello Stato genovese: la debolezza del suo apparato militare; la disomogeneità del suo dominio di terra; un difficile posizionamento nei complicati equilibri internazionali del momento. Inserita nel contesto della Guerra dei Trent'anni, la crisi tra i due antichi Stati italiani ne seguiva le oscillazioni. L'offensiva franco-sabauda del '25 era stata respinta soltanto grazie al concorso delle armate spagnole – e a una favorevole evoluzione dello scenario bellico generale; ma il successivo passaggio del Ducato nel campo asburgico – una manovra propiziata dall'avvicinarsi di una seconda crisi dinastica all'interno del Ducato di Mantova – aveva di fatto intaccato le garanzie del sostegno spagnolo, ponendo la Repubblica in una scomoda posizione che non tardò a far sentire i suoi effetti. L'inizio delle ostilità nel Monferrato² – a cui Genova prese parte a fianco dell'odiato Carlo Emanuele di Savoia – anticipò di pochi mesi la scoperta della congiura di Giulio Cesare Vachero³. Drammatico poscritto della guerra di tre anni prima, la fallita manovra cospirativa saldava il dinamismo sabauda alle turbolenze interne. Lo denunciavano la parteci-

¹ Sulla «prima guerra savoina»: si veda C. Bruzzo, *Note sulla guerra del 1625*, Regia Deputazione di Storia Patria per la Liguria, Genova, 1938; G. Casanova, *La Liguria centro-occidentale e l'invasione franco-piemontese del 1625*, E.R.G.A., Genova 1983.

² Sul tema si rimanda a R. Quazza, *La guerra per la successione di Mantova e del Monferrato, 1628-1631*, G. Mondovi, Mantova 1926.

³ Tra le fonti coeve sulla congiura di Vachero, si segnala il resoconto di Raffaele Della Torre, istruttore del processo ai congiurati (R. Della Torre, *Congiura di Giulio Cesare Vachero*, in «Archivio storico italiano», III, 1846, pp. 545-640). Dettagliato e ricco di spunti, anche se ormai piuttosto datato, è poi il lavoro di G. Arias, *La congiura di Giulio Cesare Vachero*, Tipografia di M. Cellini e C., Firenze 1897.

pazione del genovese Giovanni Antonio Ansaldi, libellista anti-oligarchico riparato a Torino⁴; e ancor più l'atteggiamento tracotante di Carlo Emanuele, il quale si assunse apertamente la responsabilità dell'accaduto. Benzina sul fuoco degli attriti con Torino, le circostanze della congiura alimentarono un delicato *affaire* diplomatico con le autorità spagnole, le quali, preoccupate per la tenuta delle nuove alleanze, si produssero in irritanti – e per la verità inaccettabili – richiami alla cautela e alla clemenza. La condanna a morte di Vachero e di tre dei suoi complici fu una prova di forza del patriziato genovese. Ma la situazione rimaneva molto tesa; e ne avrebbe dato riprova la successiva serie di attentati terroristici, ancora di matrice sabauda, scatenatasi in città tra l'uccisione del patrizio genovese Giovanni Gerolamo Di Negro nel settembre del '28 e il fallito attentato al Doge nell'aprile del '29⁵. In questo clima arroventato, nel febbraio del '29 un gruppo di cittadini genovesi – con a capo Vincenzo Ligalupo – era finito nella rete del nuovo Magistrato, con l'accusa di aver cercato di provocare l'intervento di Madrid negli assetti politici genovesi. Ligalupo – «Uditor delle Galee del Duca di Tursi» – aveva presentato all'ambasciatore spagnolo a Genova una istanza per il re di Spagna chiedendo un intervento a tutela delle leggi di Casale del 1576 – di cui la corona spagnola s'era fatta garante – per far cessare la tirannia della nobiltà «vecchia»⁶. Un episodio piuttosto goffo, ma non innocuo,

⁴ Negli anni '20 del Seicento erano circolati a Genova un *pamphlet* anonimo e alcuni scritti di Ansaldi che avevano preparato l'impresa di Vachero e che saranno destinati a circolare a lungo. Cfr. sull'argomento R. Savelli, *La pubblicistica politica genovese durante le guerre civili del 1575*, in «Atti della Società Ligure di Storia Patria» (= ASLSP), XCIV, 1980, pp. 82-105; C. Costantini, *La Repubblica di Genova nell'età moderna*, UTET, Torino 1978, pp. 252 e ss.

⁵ Il *killer* di Di Negro, Paolo Sartore, apparteneva a una famiglia di banditi liguri che avevano arricchito i loro *curricula* di aguzzini e assassini all'ombra delle ostilità tra Ducato e Repubblica. Il più celebre Bartomellino aveva combattuto nel '25 al servizio di Carlo Emanuele con il titolo di colonnello. Riabilitato e assegnatagli una pensione, Bartomellino aveva però ripreso la sua attività di omicida; e nel maggio del '29 sarà arrestato e condannato al carcere perpetuo proprio per ordine degli Inquisitori. In quei giorni, un altro Sartore, Giovanni Andrea – autore di un efferato rapimento – sarà ucciso a Varazze insieme a cinque suoi compagni dietro ricompensa di «3 m. pezzi». Nel frattempo, vi era stata la condanna a 15 anni di carcere inflitta a Marc'Antonio Grillo, accusato di aver progettato l'incendio dell'edificio della Casa di San Giorgio in combutta con un emissario sabauda. E nel dicembre del '28, il tredicenne Pellegrino – parente dei Sartore – era stato impiccato per aver ferito a coltellate Giannettino Spinola. Nell'aprile del '29, durante la processione di San Bernardo, verrà infine neutralizzato un attentato al Doge (F. Casoni, *Annali della Repubblica di Genova del secolo XVII*, V, nella stamperia Casamara, Genova 1800, pp. 181 e s.; G. Costa, *Della guerra de Principi collegati contro il Re di Spagna Casa d'Austria e Rep.ca di Genova*, Archivio Storico Comune di Genova (= ASCG), ms. 43, c. 60r e 61 v/r; G. Pallavicino, *Vero e distinto ragionamento fatto da Giulio di Agostino Pallavicino...*, ASCG, ms. 341, c. 204 r., 212 r., 213 v.).

⁶ Tra i promotori dell'azione, vi era anche lo scrittore Luca Assarino, che più avanti vedremo nelle vesti di controverso confidente degli Inquisitori (F. Casoni, *op. cit.*, pp. 180 e s.).

considerate le forti diffidenze tra Genova e Madrid; tanto che Lugalupo fu condannato al carcere a vita.

Più avanti, il fallito tentativo di uccidere il presidente degli Inquisitori, Giovanni Agostino De Marini, per «ordine del Duca di Savoia»⁷, segnalava l'ingresso del Magistrato nell'*escalation* terroristica, che però ormai volgeva al termine. La morte di Carlo Emanuele nel 1630 e la pace di Cherasco l'anno dopo avrebbero stemperato lo scontro, trasferendolo sul terreno delle gazzette e degli storiografi mercenari.

L'emergenza non aveva forzato la mano agli oligarchi; e al nuovo Magistrato⁸ – introdotto inizialmente con durata annuale⁹ – fu dato quel carattere di temporaneità che apparteneva a una consolidata prassi istituzionale. Molti degli organi di potere della Repubblica sorgevano in regime di eccezionalità, per divenire poi, se necessario, permanenti. Il meccanismo agiva in funzione preventiva rispetto al pericolo di derive autoritarie o di colpi di mano, permettendo di valutare nel tempo l'utilità delle magistrature introdotte. Nel caso degli Inquisitori, il rischio di una eccessiva concentrazione di poteri era oggettivo, perché, ispirato a un'omonima magistratura veneziana, il nuovo Magistrato univa poteri e funzioni di un servizio segreto *ante-litteram* e di un tribunale speciale, con un ambito di competenza – la sicurezza dello Stato – piuttosto vago e ampio.

Il vaglio si espresse soprattutto nell'assegnazione delle funzioni giurisdizionali, poste sotto lo stretto controllo dei Collegi. Due elementi della legislazione ne evidenziavano la subordinazione: la facoltà dei Collegi di avocare a sé, in qualsiasi momento, le cause degli Inquisitori; e l'impossibilità da parte di costoro di infliggere in autonomia la pena capitale¹⁰. Lo stesso principio di collegialità guidò anche la riforma della giurisprudenza sul delitto di lesa maestà, passato di competenza di Inquisitori e Collegi in riunione assembleare, e con una maggioranza minima dei due terzi dei voti per deliberare.

⁷ Secondo Casoni si trattava di «un certo Frugone» e di «due uomini recati per certo Prete» (*ibidem*).

⁸ Di là dalle notizie di cronisti e storiografi, e in assenza del fondo archivistico della magistratura, andato perso, l'attività degli Inquisitori ha lasciato consistenti tracce tra le carte di altri organi della Repubblica. Una importante fonte è poi il *Libro degli Inquisitori di Stato con leggi decreti diversi ed altre note*, Società Ligure di Storia Patria, ms. 43, contenente una trascrizione ottocentesca di atti, delibere e leggi. Sugli Inquisitori veneti e genovesi, R. Canosa, *Alle origini delle polizie politiche. Gli inquisitori di stato a Venezia e a Genova*, SugarCo, Milano 1989.

⁹ Il Magistrato verrà reso perpetuo soltanto nel 1635, dopo un'ulteriore proroga di sei anni (*Libro degli Inquisitori*, cit., pp. 1 e 8).

¹⁰ La pena di morte poteva essere decisa soltanto da una maggioranza dei due terzi dei membri dei Collegi e degli Inquisitori «congregati» (*Libro degli Inquisitori*, cit., pp. 4 e s.).

Presieduto da un membro del Collegio dei Procuratori, il Magistrato si componeva di altri sei nobili – tre maggiori di trentacinque anni e tre sopra i quarant'anni¹¹ – eletti dal Minor Consiglio con larga condivisione: almeno i tre quinti del voto assembleare di Collegi e Minor Consiglio. I sei non potevano provenire dai Collegi né da altri tre organi della Repubblica: i Supremi Sindicatori, la Casa di San Giorgio e il Magistrato di Guerra; ma durante il loro mandato potevano essere eletti soltanto in quegli stessi organi, con l'eccezione del Magistrato di Guerra. Questo «diritto di leva» – che in verità sembra adombrare la possibilità di quegli organi di condizionare l'operato degli Inquisitori – poneva di fatto il Magistrato in una collocazione gerarchica subordinata anche ai Sindicatori e alla Casa di San Giorgio. Mentre l'impossibilità di un passaggio da e verso il Magistrato di Guerra intendeva evitare pericolose contiguità tra Inquisitori ed esercito: controllo delle spie e delle truppe dovevano rimanere separati.

Strettamente preordinata, l'attività del Magistrato era scandita dall'obbligo di riunione almeno tre volte a settimana, con almeno cinque dei membri e con una maggioranza minima di cinque voti per deliberare. Ulteriore argine alla libertà d'azione del Magistrato, l'*iter* procedurale si presenta tortuoso e spesso sofferto, tra documenti irti di correzioni, cancellature e aggiunte. L'indagine deve avere sempre il *placet* dei Collegi; questo anche quando – magari in seguito a una soffiata – sono gli Inquisitori a prendere l'iniziativa. In questo caso, una prima ricognizione sulla materia produce una argomentazione da sottoporre ai Collegi sulla necessità di un intervento investigativo.

Al termine dell'indagine, la relazione finale introduce appositi suggerimenti legislativi, quasi sempre positivamente recepiti dai Collegi: un potere consultivo che, a fronte della rigida regolamentazione, è destinato a fare degli Inquisitori una struttura in grado di agire con celerità in ambiti sempre più ampi.

La particolare sollecitudine nel raccomandare la sorveglianza di quanto «detto, ò scritto da chi si voglia in pregiudizio dello stato, e governo della repubblica»¹², poneva l'accento su un pericolo in verità tutt'altro che contingente. La congiura e più in generale una certa instabilità interna erano una costante della vita politica della Repubblica, il cui assetto oligarchico aveva vissuto, nei suoi primi cinquant'anni di vita, due riforme istituzionali, tra una fase di guerre civili e la celebre congiura di Gian Luigi Fieschi¹³. Non deve poi

¹¹ E non sopra i quarantacinque, come invece afferma R. Canosa, *Alle origini delle polizie politiche*, cit., p. 114.

¹² *Libro degli Inquisitori*, cit., pp. 2 e s.

¹³ Per i travagli quattro-cinquecenteschi della politica genovese A. Pacini, *La tirannia delle fazioni e la repubblica dei ceti: vita politica e istituzioni a Genova tra Quattro e Cinquecento*, Il Mulino, Bologna 1992; Id., *La congiura Fieschi*, in *Gli anni di Genova*, Laterza, Roma-Bari 2010; Id., *La Genova di Andrea Doria nell'impero di Carlo V*, L.S. Olschki, Firenze 1999; C.

stupire che l'impegno per mantenere pacificata la situazione interna coniughi la sorveglianza politica con un maggiore controllo sulla divulgazione scritta. Come già accennato, a partire dalla fine degli anni '30 del Seicento l'ostilità sabauda si traduce in una offensiva sulla carta che, servendosi di pubblicazioni storiografiche prezzolate, vuole gettare discredito sulla Repubblica. In questa battaglia Genova è trascinata e a disagio. Restia di fronte a qualsiasi politica divulgativa, l'oligarchia cerca faticosamente di conciliare la tradizionale segretezza con il rumore della stampa cortigiana. La controffensiva è perciò ambigua, tra un istintivo irrigidimento dei controlli e le necessità della battaglia propagandistica. Il prevalere dei consueti atteggiamenti pragmatici, inclini a valutare soluzioni e indirizzi sulle necessità del momento, concorre anche a mantenere frammentario e confuso il quadro legislativo sull'editoria, facilitando così l'inosservanza dei decreti di vigilanza¹⁴. Una situazione in larga parte legata alle peculiarità della battaglia storiografica, tanto che vi si porrà rimedio soltanto quando quella battaglia starà ormai volgendo al termine¹⁵.

Affidato agli Inquisitori, il controllo sulla stampa e sull'editoria finisce per seguire queste fatiche¹⁶. La *grida* dell'ottobre 1638, che ribadiva l'obbligo di licenza per la compravendita di libri e «qualsivoglia papeli scritti», è indicativa di come la vigilanza degli Inquisitori fosse rimasta in quei primi dieci anni alquanto aleatoria. Piuttosto singolare perché richiamante un testo normativo di più di un secolo prima, la *grida* sembra d'altronde un tentativo di dare legittimità e continuità giuridica all'azione del Magistrato, preparando un decreto del '39 che sancirà quello stesso divieto «absque licentia magistratus Inquisitorum Status»¹⁷.

In mezzo a questi incerti, proprio nel '38 era uscita a Genova la seconda parte dell'*Historia*¹⁸ del genovese Pietro Giovanni Capriata: uno storiografo coinvolto nella congiura di Vachero, e perciò fuggito a Madrid, da dove era

Taviani, *Superba discordia. Guerra, rivolta e pacificazione nella Genova di primo Cinquecento*, Viella, Roma 2008.

¹⁴ Nel rinnovo di «alcuni capitoli et ordini in materia de' stampatori» del '54, è espresso l'auspicio che «siano con ogni maggior pontualità in l'avvenire osservati» (*Libro degli Inquisitori*, cit., pp. 46 e ss.).

¹⁵ È del 1679 una prima legge organica in materia di editoria e di divulgazione scritta. Tre anni più tardi, nel gennaio del 1682, saranno proibiti «novellarii» e gazzette, persino in forma manoscritta (*Libro degli Inquisitori*, cit., pp. 50 e ss.).

¹⁶ Per le dinamiche del controllo della divulgazione scritta a Genova nel Seicento, mi sono servito di G. Assereto, *Inquisitori e libri nel Seicento*, in Id., *Le metamorfosi della Repubblica. Saggi di storia genovese tra il XVI e il XIX secolo*, E. Ferraris, Savona 1999.

¹⁷ *Libro degli Inquisitori*, cit., p. 46.

¹⁸ P.G. Capriata, *Dell'istoria di Pietro Giovanni Capriata Libri XII, ne' quali si contengono tutti i movimenti d'arme successi in Italia dal MDCXIII fino al MDCXXXIV*, nella stampa di Pietro Gio. Calenzano e Gio. Maria Farroni, Genova 1638.

rientrato con un incarico presso l'ambasciata spagnola¹⁹. La Repubblica ne diffidava, e lo scritto – un'opera di storia militare *in progress* – aveva ricevuto le cure degli Inquisitori, nonostante questi non detenessero ancora il vincolo dell'*imprimatur*²⁰. Del resto, in Spagna, Capriata aveva brigato un accordo con Torino che troverà soltanto qualche anno più tardi. Abile interprete della contrapposizione tra Repubblica e Ducato, la sua spregiudicatezza e i suoi voltafaccia avviavano quello scontro propagandistico nel quale gli Inquisitori avrebbero svolto un ruolo di primo piano, revisionando scritti e pubblicazioni, e ponendosi come intermediari nelle trattative con gli scrittori mercenari. Si possono citare, a tal proposito, i fallimentari negoziati con Girolamo Brusoni, autore anch'egli di un'opera di storia militare in via di aggiornamento²¹ e divenuto infine storiografo di corte a Torino nel '76²². Risultati simili erano stati ottenuti con il già menzionato Luca Assarino, il quale – ottenuta anch'egli patente di storiografo di corte a Torino – aveva avviato contatti con il governo genovese, avanzando richieste di denaro in cambio di dubbi servizi di *intelligence*²³.

Nell'impossibilità di far risiedere a Genova gli scrittori – garantendogli benefici e prebende, e potendoli anche controllare meglio – la rinuncia a una propria storiografia rendeva le proposte genovesi inevitabilmente meno attraenti. Di fatto, la Repubblica doveva limitarsi a sfruttare gli errori tattici del nemico. Un buon risultato, in questo senso, sarebbe stato ottenuto negli anni '80 con Pietro Gazzotti, caduto in disgrazia presso la corte sabauda e prontamente guadagnato – con l'esborso di 100 scudi d'oro – alla causa genovese²⁴.

¹⁹ M. Giansante, *Capriata, Pier Giovanni*, in *Dizionario biografico degli Italiani* (= DBI), vol. 19, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 1976, pp. 195-197; A. Neri, *Saggi storici intorno a Pier Giovanni Capriata e Luca Assarino*, Tipografia del R. Istituto Sordo-muti, Genova 1875.

²⁰ L'obbligo di ottenere l'*imprimatur* dagli Inquisitori è decretato nel già citato rinnovo di «alcuni capitoli, et ordini in materia de' stampatori». Vedi nota 15.

²¹ G. De Caro, *Brusoni, Girolamo*, in DBI, vol. 14, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 1972, pp. 220-228; G. Claretta, *Sulle avventure di Luca Assarino e Gerolamo Brusoni chiamati alla corte di Savoia nel secolo XVII ed eletti istoriografi ducali. Cenni storici*, Stamperia Reale, Torino 1873.

²² I tentativi di garantirsi i favori di Brusoni sono testimoniati in ASGe, *Archivio segreto*, 3020.

²³ I mercanteggiamenti s'erano protratti tra il dicembre del '66 e l'estate del '70, quando Assarino aveva riferito alcuni piani franco-sabaudi su Noli. Avvalorata da una lettera – analoga nei contenuti – di Bernardo De Ferrari, residente genovese a Milano, la pratica era stata trasmessa agli Inquisitori, i quali avevano espresso scetticismo sulla veridicità delle confidenze dello scrittore che, ormai screditato, era uscito di scena. La trattativa tra Assarino e il governo genovese è in ASGe, *Archivio segreto*, 3019 e 3020; ASGe, *Senato*, Senarega, 1045.

²⁴ A. Merlotti, *Gazzotti, Pietro*, in DBI, vol. 52, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 1999, pp. 782-786; A. Neri, *Pietro Gazzotti e le sue relazioni con la corte di Torino e la Repubblica di Genova*, Tipografia G.T. Vincenzi e nipoti, Modena 1877.

Dopo l'episodio di Ligalupo, sul fronte delle agitazioni interne non si registrano fermenti di particolare rilievo per più di quindici anni. Questa relativa tranquillità – in gran parte attribuibile a una fase di debolezza del Ducato di Savoia, travagliato dalle guerre civili²⁵ – s'interrompe nel 1646 con l'episodio della «mobba dei gentilhuomini». Nel dicembre di quell'anno, un gruppo – una *mobba* – di patrizi opera uno spettacolare sabotaggio dei lavori consiliari – convocati per votare nuove ascrizioni alla nobiltà – uscendo dalle aule dei Consigli e facendo così mancare il numero minimo per la votazione²⁶. Sulla vicenda gli Inquisitori hanno lasciato un fitto *dossier* che ricostruisce in maniera articolata le fasi della protesta, integrando deposizioni e testimonianze raccolte²⁷. Evidenziando un modo di procedere tutt'altro che sbrigativo, e anzi rispettoso dei modi di un'indagine precisa e scrupolosa, il *dossier* discerne tra «informazioni giudicarie» e «informazioni estragiudicarie»; e tra ciò che è dato per «esser vero» e ciò che è indiziario. «Indiciato» quale capo della manovra, Andrea Sauli aveva organizzato una sorta di picchetto fuori dalle aule consiliari, scontrandosi con chi aveva invece tentato di far entrare a forza i «sabotatori» o gli intimiditi. Ne era seguita una rumorosa *bagarre* verbale, con tanto di epiteti schernitori, come quello di «serrabotteghe»: un'allusione alla precipitosa discesa dei «sabotatori» dalle scale del Palazzo.

L'episodio rischiava di riallacciarsi a percorsi noti e pericolosi. Le *Leges novae* del 1576, la «carta costituent» della Repubblica, prevedevano la possibilità di nuove ascrizioni annuali. Il tema però era piuttosto controverso e la pubblicistica anti-oligarchica degli anni '20 – quella che aveva fatto da sfondo alla congiura di Vachero – vi aveva fatto ampio ricorso. Integrato dalla prassi delle ascrizioni straordinarie, sollecitate invece da esborsi in denaro, il sistema suscitava questioni piuttosto delicate: il ricambio generazionale, una ridefinizione degli equilibri di potere, l'opportunità di rinsanguare le sempre esangui casse dello Stato. Teorizzazioni e divisioni, però, si erano sempre animate in un panorama fluido di aggregazioni; e la stessa *mobba* – probabilmente una difesa degli equilibri esistenti – aveva visto la partecipazione di uomini appartenenti a entrambe le anime del patriziato genovese: nobiltà «nuova» e

²⁵ Sull'argomento, G. Quazza, *Guerra civile in Piemonte. 1637-1642*, Deputazione subalpina di storia patria, Torino 1959-1960.

²⁶ Sulla *mobba* e sulle congiure genovesi di metà Seicento C. Bitossi, «*Mobbe*» e *congiure*. *Note sulla crisi politica genovese di metà Seicento*, Università di Genova-Istituto di Storia moderna e contemporanea, Genova 1986; E. Grendi, *L'ascesa dei Balbi genovesi e la congiura di Gio. Paolo*, in «Quaderni storici», XXVIII, 1993, pp. 775-814.

²⁷ ASG, *Archivio segreto*, 1572: «Nota delle informazioni prese dall'Ill.mo Magistrato degl'Inquisitori di Stato ...».

«vecchia». La reazione del governo fu in questo senso preventiva, colpendo con il bando chi aveva capeggiato, ma anche chi aveva reagito alla *mobba*²⁸.

Proprio uno dei «sabotatori» banditi nel '46, Gian Paolo Balbi, due anni più tardi si sarebbe reso protagonista di un altro fallito putsch che da solo sembra quasi compendiare cent'anni di insurrezioni e cospirazioni genovesi²⁹. Al pari di Fieschi nel 1547, Balbi guardava alla Francia, e il suo piano di introdurre soldati attraverso una breccia nelle mura cittadine pare una riedizione proprio di quei fatti. Spalleggiato dai fratelli Questa, Giovan Battista e Stefano³⁰, Balbi sperava di convincere Mazzarino a sostenere l'impresa, «col patto di restare [...] padrone della Liguria e della Corsica col sontuoso titolo di Arciduca»³¹. Similmente a tutti gli altri tentativi, anche questo fu neutralizzato sul nascere dalle rivelazioni di un congiurato, anche se Balbi – in quel momento a Milano – riuscì a sfuggire all'arresto, avviandosi a una lunga carriera da fuoriuscito.

Dei tre falliti colpi di stato, quest'ultimo appare il più avventato. Fieschi aveva potuto contare sull'appoggio della famiglia e sui forti legami stabiliti con la Francia nei decenni in cui, sotto il dominio francese, il potere fliscano nel Levante ligure aveva svolto un ruolo di grande rilievo geo-politico. Vachero, da par suo, aveva avuto un certo seguito tra i «non-ascritti», giovandosi di un ideologo come Ansaldi e soprattutto del concreto interessamento di Carlo Emanuele. Balbi aveva avuto invece un seguito piuttosto incerto, e le trattative tra Parigi e Madrid per la pace di Vestfalia – siglata in quello stesso 1648 – avevano compromesso le possibilità di una partecipazione francese alla manovra.

Proprio l'atteggiamento tiepido di Mazzarino aveva indotto Stefano Questa a rivelare quanto si andava preparando agli Inquisitori³². Questi lo fecero incarcerare, attirando poi in città – con l'inganno di un salvacondotto che non verrà rispettato – anche il fratello, fuggito forse grazie all'aiuto di alcuni patrizi genovesi³³. La durezza dei metodi del Magistrato trova conforto nella

²⁸ Il 31 gennaio 1647 vengono banditi Gian Paolo Balbi, Stefano Raggio e Andrea Sauli, ma anche due nobili che avevano irriso la *mobba*: Francesco Maria Centurione e Nicolò Lercaro (ASGe, *Archivio segreto*, 1572, n. 389).

²⁹ Sulla congiura di Balbi, si vedano anche F. Isnardi, *La Congiura di Gian Paolo Balbi, opera postuma pubblicata ed illustrata da Antonio Isnardi*, Stabilimento tip. lit. ved. Armanino figli & Casabona, Genova 1878 e T. Rosina, *La congiura del Catilina genovese*, Canesi, Roma 1962.

³⁰ Bandito dalla Repubblica, Stefano Questa era «Capitano di Francia a servizio del Gran Duca di Firenze» (F. Casoni, *op. cit.*, VI, p. 9).

³¹ G. Ansaldi (Stella nera), *Da Arciduca... a cioccolataio*, in «Il Raccoglitore Ligure», III, 1934, pp. 1-2.

³² La documentazione governativa sulla congiura è in ASGe, *Archivio segreto*, 2991.

³³ Una lettera tra due anonimi patrizi genovesi sostiene che Bartolomeo Balbi, Giacomo Durazzo e Lepido Invrea avrebbero protetto, nascosto e facilitato la fuga di G.B. Questa (*Notizie che dà N.N. ad un altro nobile che era fuori di Genova, del seguito circa gli affari di Gio.*

loro efficacia investigativa. Interrogato a lungo senza fargli sapere che anche Stefano si trovava in quelle carceri, gli Inquisitori raccolsero da Giovan Battista una deposizione che confermava quella del fratello. Ai Questa, che forse si auguravano di ricevere la clemenza e le ricompense che solitamente erano riservate ai traditori, sarebbe stata invece inflitta la condanna a morte, insieme al contumace Balbi. Rispetto al '28, nessun principe o Stato straniero ne aveva reclamato l'impunità: la pace tra Francia e Spagna e l'assenza dalla scena dei Savoia avevano facilitato la repressione interna.

L'intera vicenda definisce peraltro il compiuto inserimento degli Inquisitori nelle istituzioni e nei meccanismi decisionali della Repubblica. Chiamato a stabilire la convenienza di fissare una taglia sul capo di Balbi, il Magistrato viene interpellato anche per valutare una contromossa propagandistica. La discussione verte intorno all'opportunità di «formar pittura d'ignominia contro il Gian Paolo Balbi»: un ritratto del reprobato da esporre alla pubblica disapprovazione, secondo una pratica del tutto contestuale alle targhe o colonne infamanti³⁴. Sul tema, però, gli Inquisitori non riescono a prendere una posizione unitaria, ed espongono ai Collegi una lunga relazione che, dando conto dei diversi pareri, valuta le diverse convenienze. Poiché erano stati nel frattempo contestati a Balbi alcuni precedenti di varia natura delinquenziale³⁵, tra i favorevoli vi era chi pensava «esser forse migliore aspettar l'uscita di tutte le sententie [...] per comporne dipoi un elogio ad eterna infamia di lui». Un'opinione contraria argomentava invece che «se si fossero erette le memorie di tutte le tramate congiure, troppo funesto spettacolo si offrirebbe non solo alla Repubblica tutta, ma alli Esteri ancora», facendo peraltro notare come una simile punizione fosse sempre stata preceduta «dalla demolitione delle case»³⁶.

Nonostante queste esitazioni, tutte le cause pendenti sopra Balbi furono demandate al Magistrato, ritenuto in grado di agire «con maggior peso ed utile» di ogni altro tribunale. La sentenza assicurava la facoltà di arrestare o sopprimere il latitante con la procedura «de praemio occidentis rebellem, vel bannitum», fissando una taglia di 10.000 scudi d'argento nel primo caso

Paolo Balbi, qm. M.co Geronimo, Biblioteca Universitaria di Genova, B. I. 48). Sulle presunte responsabilità di Lepido Invrea vi sarebbero state poi molte denunce anonime di cui è rimasta traccia in ASGe, *Archivio segreto*, 1572.

³⁴ Sul tema, G. Ortalli, *Pingatur in palatio: la pittura infamante nei secoli XIII-XVI*, Jouvence, Roma 1979.

³⁵ Balbi fu processato anche per alcuni furti e per aver battuto moneta falsa (T. Rosina, *op. cit.*, pp. 34 e ss.).

³⁶ Questa posizione sembra allineata a una lettera di supplica scritta in quei giorni da Francesco Maria Balbi, il quale, auspicando che fosse risparmiato il buon nome della famiglia «che non vi ha colpa alcuna», aveva offerto «il premio di scuti 6mila» a chi avesse arrestato o ucciso Gian Paolo. Una lapide infamante verrà apposta dopo l'arresto di Stefano Raggio nel 1650 (F. Isnardi, *op. cit.*, pp. 62 e s.).

e 40.000 nel secondo. Il bando – più volte diffuso negli anni, in un intenso *battage di gride* – riportava anche un'effigie di Balbi, lo sguardo cupo e malinconico dell'esule: un'icona della battaglia propagandistica sostenuta in quegli anni dalla Repubblica.

Mentre si affannavano i tentativi di punire l'esule, il 28 giugno 1650 un altro protagonista della *mobba* e sodale dello stesso Balbi, Stefano Raggio, veniva arrestato e condotto di fronte agli Inquisitori³⁷. Ottaviano Sauli ne aveva denunciato i tentativi di guadagnarlo alla solita causa insurrezionale, con la promessa di un posto nei futuri assetti. Confermate da altre deposizioni e suffragate da una lettera autografa di Balbi – in verità piuttosto dubbia – trovatagli in casa, le rivelazioni di Sauli preparavano l'ennesima punizione esemplare. Difficile dire se Raggio avesse avuto in animo di ripetere dove Balbi aveva fallito. I due avevano nutrito la medesima avversione per il ceto di potere, di cui peraltro erano parte; e Raggio aveva avuto un ruolo nella *mobba* e forse anche nella congiura di Balbi. Fu forse una resa dei conti, dopo che non era stato possibile incriminarlo nel '48 e mentre Balbi rappresentava una viva minaccia. Durante il brevissimo processo – Raggio si pugnala a morte nella sua cella nei primi giorni di luglio – tutte le accuse furono sostenute da uomini del patriziato. Trascinato agonizzante di fronte agli Inquisitori, morì prima di poter udire la sentenza di morte, che fu comunque applicata, mandando sulla forca il cadavere.

Un nuovo tentato *golpe* – architettato questa volta da Raffaele Della Torre – impegnò il Magistrato nel giugno del 1672³⁸. Nipote omonimo del giurista che aveva istruito il processo a Vachero³⁹, *Raffaellino* – così è spesso chiamato nelle fonti – aveva subito il bando l'anno prima per aver depredata una feluca genovese nelle acque di Portofino. Riparato a Torino, s'era messo a tramare in accordo con Carlo Emanuele II, congegnando insieme alla congiura un'offensiva militare. La scoperta del piano eversivo fu seguita infatti dalle notizie della marcia dell'esercito ducale su Pieve di Teco.

In questo caso si riuscirono a provare alcune connivenze della famiglia. Tra gli arrestati vi era uno zio ultrasessantenne di *Raffaellino*, Pasquale⁴⁰;

³⁷ Gli atti del processo a Raggio sono in ASGe, *Archivio segreto*, 2987.

³⁸ Sulla congiura e sulla guerra del 1672 G. Demaria, *Carlo Emanuele II e la congiura di Raffaele Torre*, tipografia Miglio, Novara 1892; G.P. Marana, *La congiura di Raffaello Della Torre con le mosse della Savoia contro la Repubblica di Genova*, alle spese dell'autore, Lione 1682; C. Salvi, *Carlo Emanuele II e la guerra contro Genova dell'anno 1672*, Ufficio storico del comando del corpo di stato maggiore, Roma 1933.

³⁹ S. Adorno, *Della Torre, Raffaele*, in DBI, vol. 37, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 1989, pp. 106 e ss.; F. Cacciabue, *Per una biografia di Raffaele Della Torre*, in «Miscelanea storica ligure», XVIII, 1986, pp. 627-639.

⁴⁰ Incarcerato e torturato, Pasquale Della Torre sarebbe morto poco dopo. Anche il suo cadavere, come quello di Raggio, fu esposto sul patibolo. La documentazione è in ASGe, *Archivio segreto*, 2992-2997: atti del processo di R. Torre.

mentre un altro zio, Orazio, lasciò la carica di senatore, andandosene in esilio nel Regno di Napoli. Riequilibrata dall'intervento di una flotta francese in appoggio al duca, le operazioni militari, inizialmente favorevoli alle armi genovesi, cessavano in ottobre con un nulla di fatto. Condannato «a doppia pena di forza come Ladron di mare, e come rubelle poi contra la patria»⁴¹, al contumace *Raffaellino* erano confiscati i beni e demolite le case. Non mancarono una taglia e la consueta epigrafe infamante. Il trattamento riservato ai due delatori – Angelo Maria Vico e Giuseppe Maria Cestino – rimane esemplare dello scrupoloso *modus operandi* del Magistrato e della politica di deterrenza nei confronti di chi nutriva propositi eversivi. Entrambi premiati con ricompense e stipendi, lo *status* di Cestino era complicato dal fatto che, anch'egli precedentemente bandito dalla Repubblica, aveva fatto il fuoriuscito a Torino. La sua vicenda poteva insomma ricalcare quella dei Questa. Ma Cestino riuscì a provare di non aver preso parte alla congiura, e di averne compreso l'esistenza quando era già avviata. Inviato in Corsica e lì ferito da un parente di *Raffaellino*, Cestino sarebbe morto in domicilio coatto a Bonifacio.

Focus principale dell'azione del Magistrato, la cura del «serviggio pubblico» – l'odierno «ordine pubblico» – rese sin dall'inizio piuttosto disinvolto il ricorso agli Inquisitori. La progressiva estensione dei suoi ambiti, e la costante sovrapposizione con altre magistrature, rappresentano un'evoluzione del resto caratteristica di gran parte degli Stati dell'epoca, legata all'assenza di uno schema istituzionale nettamente ripartito nelle sue definizioni di potere.

Tra le questioni di lungo corso, i rapporti con le autorità ecclesiastiche sono un tema su cui la voce degli Inquisitori rimane viva anche dopo l'istituzione, nel 1638, di uno specifico organo incaricato di dirimere i conflitti giurisdizionali: la Giunta di Giurisdizione. La solerzia investigativa del Magistrato si impegna particolarmente sul problema della immunità territoriale delle strutture religiose, la cui possibilità di fornire asilo era spesso abusata, con grave detrimento della giustizia laica e dell'ordine pubblico. Il fenomeno era serio e diffuso, e dava luogo a situazioni persino grottesche. Nell'estate del 1686, gli Inquisitori avviano un'inchiesta su un'abitazione «contigua al Convento de Chierici della Madre di Dio» e dotata di due finestre «dalle quali si poteva passare nel detto Convento in pregiudizio del serviggio»⁴². Del caso – lo si apprende proprio dagli Inquisitori – s'era già occupato il Magistrato dei Padri del comune, che tuttavia non aveva potuto provvedere «pro munere suo». Nel '79, La giunta aveva già suggerito al governo di richiamare all'ordine gli ecclesiastici, e il compito era stato demandato agli Inquisitori⁴³.

⁴¹ G.P. Marana, *op. cit.*, p. 263.

⁴² ASGe, *Senato*, Senarega, 1045: Relazione sulla «casa contigua al Convento de Chierici della Madre di Dio».

⁴³ *Libro degli Inquisitori*, cit., pp. 37 e s.

Questi, nel febbraio del 1680, avevano ottenuto di obbligare gli ecclesiastici a tenere un registro dei rifugiati, della cui raccolta era stato incaricato proprio il Cancelliere degli Inquisitori. Estesa a tutte «le case, che si vanno affittando, attaccate alle chiese», l'indagine è puntualmente accompagnata da appelli dei Collegi in favore di una maggiore collaborazione da parte degli ecclesiastici. Ma la questione è destinata a rimanere insoluta; e nel giugno del 1695 gli Inquisitori saranno costretti a svolgere per conto proprio un censimento dei rifugiati per debiti o «per criminalità»⁴⁴.

L'ampliamento delle attribuzioni di potere si accompagna a un utilizzo della magistratura come *extrema ratio* di fronte alla negligente applicazione di decreti e ordini del governo. In molti casi, lo scopo è quello di indagare le ragioni di malcontento, interpretandole e suggerendo soluzioni alternative a quelle meramente repressive. Gli Inquisitori sono ad esempio chiamati – sin dal luglio del 1685 – a vigilare con rendiconto mensile sui testimoni, «sui quali può cadere qualche sospetto di falso», più spesso chiamati nelle cause della Rota Criminale. L'inchiesta finisce per riguardare anche «quelle persone, sia nobili, o d'altra condizione che raccomandano in Rota Criminale i rei de delitti»; e sembra, almeno sulla carta, un tentativo di arginare la corruzione e il falso giudiziario.

Unita alla rapidità d'intervento, l'eterogeneità d'impiego del Magistrato ne sviluppa la capacità di suggerire soluzioni, con una incisività probabilmente legata anche al potere deterrente di un organo inquisitoriale. Se poi si osserva l'evoluzione del Magistrato con l'occhio pragmatico degli oligarchi, si scorge l'intento di rafforzare – pur nelle forme di uno Stato tutt'altro che rigidamente strutturato – il controllo della Repubblica sui suoi cittadini e sudditi. Del resto, quella inquisitoriale è la sola magistratura a richiamarsi esplicitamente già nel nome all'idea di Stato.

⁴⁴ ASGe, *Senato*, Senarega, 1045: Relazione «per sapere quelli [che] habitano e stanno nelle stanze ne claustru delle chiese governate da preti».

Michael Broers

*The dilemma of «exceptional criminal justice»
in Napoleonic Italy: Institutionalising an emergency?*

Any examination of the workings of criminal justice in northern and central Napoleonic Italy must begin with an exploration of the state of public order across the diverse territories that composed the Republic/Kingdom of Italy and the imperial departments. Neither the period itself, the years between the battle of Marengo in 1800, which secured Napoleonic domination of the peninsula, and the fall of the Empire in 1814, nor the territories which composed the Napoleonic hegemony in Italy, can be considered homogenous.

The first phase of French domination was very different in character from the last years, in the context of public order. Taken together, the common experience of the lands which became the Republic/Kingdom of Italy, suffered a period of severe social and economic instability in the last decades of the eighteenth century, the final phase of the ancien regime. As John Davis has shown, this was a widespread social phenomenon which, in the context of law and order, manifested itself in a massive growth of brigandage, together with offenses of all sorts against persons and property, across the countryside¹. The political upheavals of the *triennio*, 1796-1799 saw many manifestations of rural popular protest into counter-revolutionary movements. In the present context, the essential point is that rural disorder in all these forms – political and apolitical, collective and individual – were still serious and widespread when Napoleon finally assumed effective control over these territories in 1800, whether as President of the Italian Republic, or as First Consul of the French Republic.

This initial phase of Napoleonic rule encompassed a climate of public emergency for the institutions of the new Napoleonic state, for the new ruling class that directed them, and for the propertied classes as a whole, from the wealthiest landowners to the smallest peasant proprietors in iso-

¹ J.A. Davis, *Conflict and Control. Law and Order in Nineteenth-Century Italy*, Macmillan education, London 1988, pp. 17-66.

lated, vulnerable *cascine*. The most dangerous forms of disorders were doubtless collective in character, that of organised brigandage above all; they were ferociously dealt with by the Napoleonic state from the outset, and successfully extirpated through a policy of co-ordinated, concerted repression. The strong arm of this policy was the Gendarmerie, an institution imported from France in all its details into both the satellite state and the new imperial departments. This represented a wholly new form of policing in the countryside and on the Italian peripheries; its men were drawn from the regular army and disseminated in six-man brigades throughout the countryside, imposing an armed presence under the direct control of the central government – and subject to military discipline – in some of the most under-administered and policed parts of western Europe under the old order. However, the Gendarmerie was only the first prong in the policy of the restoration of order; it was the instrument of the legal apparatus that constituted «exceptional criminal justice» in the Napoleonic state. This comprised two distinct types of criminal court: the Special Criminal Courts, which were composed half of civilian magistrates, and half of military officers usually, but not invariably, drawn from the higher ranks of the Gendarmerie; beside them were wholly military courts, but assigned to quell civil disorder, the «Extraordinary Military Commissions», often composed wholly of French officers, even in the territories of the Republic/Kingdom of Italy. The Special Criminal Courts were permanent parts of the judicial system, but the «Extraordinary Military Commissions» were intended as temporary bodies, created to deal with specific, extremely serious outbreaks of collective disorder in particular localities. «Extraordinary Military Commissions», their transient status notwithstanding, were invariably given extensive punitive powers: they had the authority to impose capital punishment almost immediately, and without appeal, in cases of collective armed resistance to authority, or in incidents of banditry. These years also saw the suspension – which, in fact, became permanent – of the new French institution of the jury in criminal cases throughout Napoleonic Italy. The competence of the «Extraordinary Military Commissions» was restricted to the most dangerous parts of the imperial departments and the satellite state. However, in practice, the presence of such commissions was almost ubiquitous in the first years of Napoleonic domination. Few regions escaped their presence, at some time or other. Nevertheless, the regime did not lose sight of their temporary nature, and most of them were disbanded when it was felt the moment of greatest danger had passed in a given local crisis: the last such in the Piedmontese departments – the first Italian territories to come under Napoleonic rule – were dissolved in 1807; those created later to deal with the revolt of the Piacentino in 1806 and later to oversee the aftermaths of the revolts of 1808 and 1809 in Tuscan

and the Papal states, respectively, lasted only a few months². The territories of the satellite state followed a similar pattern between 1800 and 1807. The life spans of the «Extraordinary Military Commissions» largely define and delineate the first phase of the history of disorder, and the state's response to it, in the history of Napoleonic Italy. It was a phase that kept moving, in terms of time and space, but left order restored in their wake.

The second phase of the emergency began almost everywhere – albeit with important regional exceptions such as the Piedmontese departments – in 1809. This emerges as a moment of important change, if less in the character of the manifestations of violence and crime, than of the circumstances in which the great revolts and the waves of brigandage which swelled around them were perceived by the Italian magistracy. The *togati* responded to them very differently from the earlier phase of disorder, which they had inherited from the ancien regime and the revolutionary *triennio*. This second phase of disorder began at the very same point in time that work began to frame new Criminal and Penal Codes for both the French Empire – and so, for its Italian departments – and for the Kingdom of Italy. This new explosion of collective resistance to the state came after a very brief moment when the new regime had begun to think itself secure for the first time, and so the shock was all the more terrifying after the revolts which swept the kingdom in 1809³. The *Regno* was shaken by two distinct, separate mass rebellions in 1809: one originated in the Veneto, and was directly linked to Hofer's rising in the Tyrol against the pro-French regime in Munich; it quickly spilled over into Italian territory, but spread well beyond the Alpine valleys, into the *Pi-anura Padana*, where it acquired support in large urban centres⁴. The other began in the Apennine valleys of the Marche, in the former Papal Legations, where, in contrast to events further north, the cities, led by Bologna, offered the rebels stiff resistance, all of which has been studied intensively by Alex Grab⁵. This second wave of disorder was a veritable earthquake for the Napoleonic edifice in Italy, and its repercussions were felt widely, well beyond the theatres of the revolts, themselves. One common element among the rabid peasant violence was, without exception, hatred of conscription, which had become a permanent fact of life in Napoleonic Europe. Logically, the ruling class now thought it was faced with the prospect of rebellion as permanent,

² For an overview: M. Broers, *The Napoleonic Empire in Italy, 1796-1814. Cultural Imperialism in a European Context?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004, pp. 94-122.

³ L. Antonielli, *I Prefetti dell'Italia Napoleonica*, Il Mulino, Bologna 1983, pp. 375-411.

⁴ C. Bullo, *Dei movimenti insurrezionali del Veneto sotto il dominio francese, e specialmente del brigantaggio del 1809*, in «Nuovo Archivio Veneto», XV, 1898, pp. 353-369, 441-467, 607-623, 721-745.

⁵ A. Grab, *State power, brigandage and rural resistance in Napoleonic Italy*, in «European History Quarterly», XXV, 1995, pp. 39-70.

and as potentially regular in its occurrence, as the institution of conscription, itself. From this vantage point, it was easy enough to elaborate a vision of permanent state of emergency in which the state, private property, the safety of persons, and of society, as a whole, were all perpetually threatened. 1809 represents a very fraught *conjuncture*; the second phase of disorder was the result of grievances which originated in the Napoleonic period, perhaps more than of longer term, structural problems; they had been provoked by the Napoleonic state, itself. This was the climate in which the new Penal and Criminal Codes were framed. These conditions should have been ripe for a resurgence of military and exceptional punitive justice, with its ethos rooted in the extreme severity which had characterized the exercise of repression under the old French monarchy and the Revolution, alike. It was moment when it may seem almost inevitable that such an approach would permeate the Italian magistracy definitively, for the work for the new criminal legislation was well underway during the revolts and their immediate aftermath.

In contrast, the sources point to existence among a substantial part of the Italian magistracy, of a will to resist the temptation to use the new codes as means to sanctify the emergency, and to institutionalize a French approach to penal legislation. The codes were published in 1811, but not after an intense defence was made by many *togati*, against what they regarded as anti-Humanist values they might tolerate temporarily, as they had in the first years of Napoleonic rule, but which they refused to allow to pass into statute law. Indeed, the sources are emphatic in revealing the anti-Napoleonic opinions of a large sector of the magistracy of the Kingdom of Italy simply because the government was obliged to consult the tribunals and courts of the Kingdom about the nature of the new legislation. Thus, the opposition in its ranks to the more draconian aspects of the new legislation found a clear and direct expression. Although the direct control exercised over the imperial departments created a set of circumstances which impeded direct manifestations of official disapproval, there are still numerous indirect indications of the same, negative responses to the new codes, expressed less often by the magistrates, themselves, than in the complaints of the many French and Piedmontese *procureurs* in the Italian tribunals, who had to deal with this hostile climate of opinion in the course of the administration of criminal justice. The dangerous circumstances of these years notwithstanding, many *togati* remained faithful to Beccarian precepts of criminal justice and, perhaps, to deeper Humanist influences which had formed the core of the progressive tradition of the eighteenth century.

The warning signs that the most senior magistrates of the Kingdom of Italy would oppose any attempt to allow the state of emergency to influence statute law on a permanent basis were present from the outset of the work for the new criminal code, which began in 1806. The committee created to frame it became a bastion of Beccarian resistance against what its members

came to regard, if not quite as Gallic barbarism, then at the very least, as the imposition of foreign influences, incompatible with indigenous conditions. The general purpose of a new criminal code had to assume the normalization of society, and to avoid institutionalising punitive justice⁶. Later, in 1806, during discussions for the creation of a Criminal Code for the Kingdom, the commission charged with this task expressed a very clear intention to return to an approach to sentencing that did not treat an attempted violent revolt as a consummated one, where loss of life and damage to property had occurred. The commission made it very clear that the death penalty and the possible confiscation of property should be applied only very sparingly, and that those peasants in arms who surrendered without resistance or were apprehended in the vicinity of any altercation, but were not engaged in violence, should be dealt with leniently⁷. The whole tenor of the commission's views on how to deal with peasant rebellion in 1806 stood in sharp contrast to the prevailing ethos of swift, ruthless quasi-military justice. Although there was no real criticism of this approach in the context of the times, the commission made it clear that the harshness of martial law had no place in any permanent legal code, even where armed, collective resistance took place. Although it was never specifically referred to in the course of the report, the commission probably envisaged such collective violence resulting from the application of conscription. This was a reality they knew would not change, and thus, they could not countenance extraordinary measures being used against it, for this would pervert the law.

However, the revolts of 1809 had shaken this confidence. The fear now was that the Kingdom was a state-under-siege from its own rural masses; that the progress of the last decade had been only an illusion. Nevertheless, the response of many Italian magistrates, when consulted about the nature of the new criminal code, stands in sharp contrast to that of their counterparts in local government, who withdrew into an authoritarian pessimism in the wake of the trauma of 1809, as Livio Antonielli has shown so well⁸. Their responses to the requests of the central government on their views on the projected code did not change after 1809. The reactions of a significant number of Italian magistrates, from the senior Court of Appeal in Milan, to the provincial tribunals, reveal a remarkable similarity of purpose and a strongly held belief in the liberal ideas of Beccaria, alongside an unshakeable

⁶ Archivio di Stato, Milano (= ASM), *Miscellanea Storica*, Pezzo 85, «Protocollo delle Sessioni della Commissione Incaricata dell'Esame del Codice Penale, Milano, 31 Dicembre, 1802».

⁷ ASM, *Miscellanea Storica*, Pezzo 86, «Osservazioni del Gran Giudice sulla Seconda parte del Progetto di Codice Penale» – Oct. 1806, «Osservazioni sul Titolo Primo: Dei delitti Contro la Pubblica Sicurezza».

⁸ Antonielli, *I Prefetti*, cit., pp. 375-411.

adherence to the Humanist traditions they were imbued with, in the face of growing – rather than diminishing – unrest.

This set them at odds with the expectation of ever-closer adherence to French norms, from the government in Milan, as well as Paris. Their over-riding fear was that the genuine state-of-emergency would harden into a permanently draconian system of criminal law, enshrined in the code that was under discussion in the aftermath of the 1809 revolts, a set of circumstances that would allow the French model to implant itself in Italy unless opposed. Although not wholly intransigent in their objections to the French criminal code, or holistic in their rejection of its precepts, the uniformity of those objections they did raise is striking, given the diverse legal traditions the magistrates themselves had emerged from: theirs was a reforming agenda, acquired in the last years of the old order, and unshaken by the years of emergency and unrest. This appeared to be their last chance to forward it, and to defend its merits, even if their hopes of success were negligible.

The tenacity of Italian magistrates during the debates of 1810 in their loyalty to their own vision of reform was not marked by any reactionary desire to return to the past. The recurring concern about the need not to lose judicial discretion in sentencing was generally made in the context of avoiding excessive severity. This perpetual challenge to the French model was, on the face of it, a defense of ancient regime, pre-codification realities, yet it was made not in the spirit of the defense of privilege or of local legal custom, but of Beccarian enlightenment. The Beccarian cast of mind of the Italian magistrates emerges most sharply in response to specific aspects of the French model. In 1810, the commission for the criminal code defended its opposition to the French practice of too often condemning people to sentences in perpetuity, even for serious offences, because it undermined the concept of rehabilitation, «un mezzo stabilito a confidenza e con essa l'esercizio di quei diritti che aveva perduta col delitto non ostante l'espiazione della pena»⁹. The timing of this assertion is significant, coming as it did in the wake of the revolts of 1809 and the attendant plethora of condemnations to death in absentia – *coutemace* – handed out by the military commissions established specifically to deal with the rebels¹⁰. Their continuing reservations about the excessive use of the death penalty revealed the Italian magistrates' desire to preserve the essence of Beccarian precepts, even if they were aware

⁹ ASM, Atti di Governo Giustizia Punitiva Parte Moderna, Pezzo 17, Capitolo XIV: «Riabilitazione: un mezzo stabilito a confidenza e con essa l'esercizio di quei diritti che aveva perduta col delitto non ostante l'espiazione della pena».

¹⁰ On the repression of 1809: L. Valente, *La Corte Speciale per i delitti di Stato del Dipartimento del Reno, (1809-1811). Inventario Analitico*, Tesi di Dottorato, Università degli Studi di Bologna 1973. More widely: A. Grab, *Army, state and society: conscription and desertion in Napoleonic Italy (1802-1814)*, in «Journal of Modern History», LXVII, 1995, pp. 25-54.

that the ideal of its abolition, which had been realized under Peter-Leopold in Tuscany in the 1780s, and then reversed after annexation to France in 1809, was as impossible as it was impracticable, given the power of French influence on the Kingdom, as well as the dangerous state of public order.

The determination of Italian magistrates to curb the severity of the French model emerges at its most profound in the direct response of Luosi, the Minister of Justice for the Kingdom, to the first minister, Aldini, in 1810, when he explained why the French Code could not be followed to-the-letter over the use of capital punishment in Italy:

I progressi dell'incivilimento, gli studii sulla natura dell'uomo, sui principia delle istituzioni sociali, sulle loro combinazioni non permettono più di riguardare le sanzioni penali come l'espressione della *pubblica vendetta*. Questo sentimento non indicherebbe nella pubblica autorità che un sentimento di debolezza: la pena non è una vendetta, e la vendetta non entra in modo alcuno nella raggion delle leggi¹¹.

The timing – in the wake of 1809 – and the author – Luosi – underscore the degree of opposition to the wholesale imposition of the French model over the most serious of offences. Luosi raised the debate to the level of philosophy, and in so doing laid down an unambiguous challenge, however carefully and delicately phrased, as to who was truly following in the path of enlightened progress. In his conclusion to Aldini, a summing up of the commission's opinion on the death penalty, Luosi cited Bentham – an avowed admirer of Beccaria¹² – in their support, although he did not quote him directly. His own words were emphatic enough. Speaking for his colleagues, Luosi said that although some *philosophes* reject the death penalty as illegitimate and unnecessary, the commission admitted that this is impractical. It does not fit the needs of society as it now exists, and it is not the place of the legislator to work in terms of perfection, but to deal with circumstances as he finds them. Nevertheless, given that the death penalty is the highest form of punishment, it must only be applied to the highest forms of delinquency, and only those recognized by society as such:

Essendo la pena di morte il Massimo mezzo di repression, non deve applicarsi che ai massimi gradi di delinquenza in quegli oggetti, l'importanza dei quali nella società è riconosciuta per massima. Vuolsi nel tempo stesso considerare l'effetto irreparabile che questa pena produce... In tanta gravità di argomento nulla sulla terra potrebbe compensar l'errore¹³.

¹¹ ASM, Fondi Aldini, 51, Luosi, Min. of Justice, to Aldini - 16 Feb. 1810: «Appendice alle osservazioni sul titolo II della prima parte del Codice».

¹² J. Israel, *Democratic Enlightenment. Philosophy, Revolution and Human Rights, 1750-1790*, Oxford University Press, New York 2013, pp. 338-339.

¹³ ASM, Fondi Aldini, 51, Luosi, Min. of Justice, to Aldini - 16 Feb. 1810.

That this opposition came from Luosi is significant in itself, of the depth of feeling on these issues, for he was not typical of his colleagues. He had been appointed to his post in 1806, specifically because he was regarded by Paris as a magistrate whose views corresponded closely with those of the French. A Modenese, his background was that of a determined reformer from a legal and political culture closer to the French than other parts of the Kingdom. His background was that of reforming absolutism, not the Milanese enlightenment¹⁴. Nevertheless, Luosi shared their core convictions, to the point of challenging his superiors directly, even through the considered prose of a *togato*.

When Aldini passed on the first draft of the work of Luosi's commission to Napoleon in April, 1810, he warned his master that

i compilatori del progetto malgrado che abbiano sentita la convenienza di seguire in tutti questi principali e più importante oggetti le stesse massime e disposizioni del Codice di Francia, pure hanno trovato conveniente di recedere in alcune parti da questa uniformità¹⁵.

Aldini couched their opposition in terms of wanting to protect ancien regime norms, based on a collective belief that the wholesale introduction of the French Penal Code of 1810 would not work in harmony with «the deformed ancient institutions» of the country. This was blatantly untrue. At the same moment, Napoleon's Viceroy in Milan, Eugène de Beauharnais, pointed out to Napoleon that it would be wise to accept most of the commission's recommendations – centred mainly on capital punishment, political crimes and public order in general – because to introduce the French Code wholesale would destabilize many of the measures Napoleon had taken over these issues in Italy, over the previous decade. If this were perceived to be the case, the magistrates might – and already did – sense a return to ancien regime practice¹⁶. Perhaps less fearful for his position with Napoleon than Aldini, Eugène caught the essence of the commission's fears. He left it only half-said, but Eugène acknowledged the commitment of Luosi's commission to enlightened reform; he also left unsaid that they had challenged the monopoly of Revolutionary-Napoleonic France to the right to claim the right to set itself up as the highest oracle of enlightened progress. The agency of imperialism had shown how opposed to each other they could be, when it was a matter of life and death, even in a crisis.

¹⁴ G. Santini, *Lo stato estense tra riforme e rivoluzione: lezioni di storia del diritto italiano*, Giuffrè, Milano 1987, pp. 158-159.

¹⁵ ASM, Fondi Aldini, 51, Aldini to Napoleon - undated (c. April 1810), «Rapporto a S.M l'Imperatore: Progetto di Codice Penale».

¹⁶ ASM, Fondi Aldini, 51, Eugène to Napoleon - 11 April, 1810.

A striking number of *togati* in the imperial departments displayed a similar distaste for the severe character of French criminal legislation, but their opposition never achieved the coherence displayed by their colleagues in the Kingdom of Italy, mainly because their senior magistrates were never concentrated in a national committee to frame the new Criminal and Penal Codes, nor were they ever systematically consulted about its content, in the manner of their Italian colleagues. The great rebellions of 1809 raised great concerns throughout the imperial departments, at every level of government, but they did not take place on their territory, and so the responsibility for their aftermath did not fall upon their courts. Disquiet at the nature of French criminal legislation emerged among the magistracy of the imperial departments over time, never distilled into one critical moment, as in the northern *Regno*; it was something frequently reported to Paris by French and Piedmontese prosecutors, rather than from the *togati*, themselves. Nevertheless, it was very real, persistent and widespread. Examples of Italian dislike for French practice stretched from Liguria to Rome, thus revealing something akin to a common legal culture in the sphere of criminal justice, which only the experience of a common imperial master was able to evince from judicial systems and statutes otherwise so disparate. It was a philosophical unity, as opposed to any practical, concrete harmony, but it was real, nonetheless, especially for the French officials in their midst. Perhaps the closest equivalent to the *conjuncture* of the crisis of 1809 and the framing of the new Criminal Code in the *Regno* offered in the imperial departments, are the official enquiries of 1810, ordered by the Minister of Justice in Paris, as to the suitability of senior Italian magistrates for inclusion in the new *Cours Impériales*, to be created from the *Cours d'Appel* and the Criminal Courts by 1811. The comments of senior French magistrates in Italy, on their native colleagues, abound with references to Italian repugnance for French criminal law. One of the more diplomatically phrased indications of this was made by La Grave, the prosecutor of the *Cour d'Appel* of Genoa, about Fossa, a senior magistrate on the Criminal Court of Parma, with twenty-five years' experience on the bench, in his response to the 1810 enquiry. In his opinion, Fossa was learned, honest «mais fortement attaché aux principes de l'ancien droit criminel»¹⁷. This attitude did not always equate with anti-French politics or a penchant for counter-revolution. In 1806, when making appointments to the Criminal Court of Genoa, the French prosecutor of the *Cour d'Appel*, Le Goux, noted that the best man would be Francesco Ferrari, juge on the Criminal Court of Piacenza, who was well educated and very loyal to the French, with a son in military service. All this notwithstanding, «Ce magistrat ne remplissait qu'avec

¹⁷ Archives Nationales de Paris (= ANP), BB 5 296 (Organisation judiciaire, Gênes), La Grave to Min. of Justice - 2 June 1810 «Etat des member des cours de justice criminelle des départemnts. qui composent le ressort de la Cour d'Appel de Gênes».

une extrême répugnance, les fonctions criminelles» because of the character of the new legislation¹⁸. Two years later, when his successor, La Grave was searching for a new President for the Criminal Court of Genoa, noted that the otherwise loyal and competent De Grigori, a judge on the *Cour d'Appel* of Genoa, «loathes criminal work»¹⁹. At the other end of imperial Italy, in the Roman departments, the French prosecutor of Rome's *Cour Impériale* painted a similar picture in 1813; typical of Legonidec's milder judgements on his colleagues, was his assessment of Paradisi who, although honest, was timid and irresolute in criminal cases²⁰. The attitude of the Tuscans to the return of capital punishment, abolished under Peter-Leopold over a quarter of a century before the arrival of the French and their portable guillotines in 1808, need not be laboured. Deleau, the French prosecutor on the Criminal Court of department Ombronne, at Siena, regarded the creation of the new *Cour Impériale* as a golden opportunity to rid the criminal courts of Tuscans, altogether is possible, a radical assertion that followed the acquittal of a murderer all the French magistrates regarded as notorious, and saw the verdict as a result of peer pressure among the judges, all of whom were competing with each other as to who was loyalist to the Leopoldine legislation, which they regarded as subtler and more humane than that of the French, and from fear of displeasing the public²¹. The solution in Tuscany, as elsewhere, was to flood the Italian courts with Piedmontese prosecutors, because they spoke the language, as well as Frenchmen²². There were sound reasons for this, although there were also ominous repercussions for the future of a united Italy, with benefit of hindsight, to say nothing of the working reality of the administration of criminal justice in the imperial departments.

The glaring exception to the emerging sense of an «Italian» philosophy of criminal justice, rooted in Humanist traditions and given a contemporary context by Beccaria, was the Piedmontese, whose ferocious *Costituzioni* – the legal legislation of the Savoyard ancien regime – far surpassed the French in their harsh approach to sentencing. Imperial rule threw them together, in close – and fraught – professional harness with other Italians, most poignantly the Tuscans. The presence of Piedmontese prosecutors on Ligurian, Parmensi, Roman and, especially, on Tuscan tribunals proved a bitter, unsuccessful collaboration. The clashes between Piedmontese prosecutors and

¹⁸ ANP, BB 5 298 (Organisation judiciaire, Gênes), Legoux, Proc-Gen-Imp, Cour d'Appel, Genoa, to Min. of Justice - 29 Sept 1806.

¹⁹ ANP, BB 5 298 (Organisation judiciaire, Gênes), La Grave, Proc-Gen, Cour d'Appel, Genoa, to Min. of Justice - 28 Sept 1808.

²⁰ ANP, BB 5 (Organisation judiciaire, Rome), Legonidec, Proc-Cour-Imp to Min of Justice - 8 March 1813.

²¹ ANP, BB 5 321 (Organisation judiciaire, Ombronne), Deleau, Proc-Gen-Imp, Crim Court, Ombronne, to Min. of Justice - 6 Feb 1810.

²² This process is examined in Broers, *The Napoleonic Empire*, cit., pp. 176-202.

local magistrates all over the imperial departments are too numerous and frequent for the compass of this essay, but they reached their height in Tuscany, where Napoleonic expansion had thrown together the most incongruous philosophies of criminal jurisprudence in the peninsula. The unworkable conflict between them finds its most poignant expression in a report on the Tuscan judicial system to Napoleon by Cesare Balbo, a young member of one of Piedmont's most distinguished family's of civil servants. Significantly, Balbo went on to become the first minister of the Savoyard monarchy in the wake of the 1848 revolutions; he was a mentor to the young Cavour, and paved the way for the transition to constitutional government in Turin: he was the precursor of the generation of Italian unitarists. This makes his contempt for the Leopoldine system of criminal – and civil – justice all the more resonant for the future, as the Napoleonic present, of Italy. Balbo had a deep respect for the personal and intellectual qualities of the Tuscan *togati*, but he regarded the softening of punishments in Tuscany as only an excuse to create a 'surveillance state' in its place, for, although the punishments were much less severe, and less often applied under the old order, surveillance was very much tighter on society as a whole, to the point it became unbearable, minuscule and almost to the level of the individual. He concluded that the French and Tuscan approaches to criminal justice were irreconcilable; by definition, Balbo, as a Piedmontese, felt more at ease in the French system, himself, even if he made no direct reference to his own origins in the report²³.

Dealing with the monolith of Napoleonic imperialism taught Italian reformers in the Republic/Kingdom and the very diverse territories of the imperial departments, that, for all their differences, they had more in common with each other, than with the French, on a range of issues they regarded as important. The variety of experience among the pre-Napoleonic states of the ancient regime would make it a nonsense to speak of this coming together as a «national» enlightenment, yet in matters of criminal justice, even in the face crises of public order of the most dangerous kind. Italian magistrates clung to the letter, as well as the ethos, of legal reform as espoused by Cesare Beccaria. Their persistent refusal to accept the French regime of criminal law stems from different roots: one of the greatest hopes of enlightened reformers in eighteenth century Italy had been to see an end to the brutal system of punishments for criminal offences, even for an end to capital punishment, as had come about in Tuscany. This was not a set of hopes based on any indigenous tradition, but the product of intellectual engagement with enlightened thinking, and almost all Italian magistrates stood by this commitment, with the ominous exception of the Piedmontese.

²³ ANP, BB 5 319 (Organisation judiciaire, Arne), Cesare Balbo, «Rapport à Sa Majesté sur l'ordre judiciaire dans les trois départements de la Toscane».

Rubbettino

Luca Rossetto

*Emergenze alla periferia dell'Impero:
il caso della Commissione Militare in Este nel Veneto
asburgico del post '48. Un percorso di ricerca*

La cornice imperiale

All'interno di un assetto politico imperiale a-nazionale, dinastico e di antico regime oramai datato¹ (ma nel quale, non va dimenticato, il Regno Lombardo-Veneto, pur con le sue peculiarità, era immerso)² e sempre più in difficoltà nel bilanciare con una persistente idea del potere pressoché da stato giurisdizionale, *in primis* specie attraverso il sistema giudiziario penale, in una innegabile complessità, le molteplici componenti di una società in alcune sue parti profondamente mutata proprio da nuove istanze politiche e culturali emerse nei decenni precedenti, con altre realtà ancorate alla tradizione e alla permanenza di valori i cui riferimenti simbolici continuavano a guardare apertamente alle consuetudini, all'interno di questo quadro, si diceva, la comparsa di un'istituzione *sui generis* come la Commissione Militare in Este, pur in un contesto specifico e in condizioni emergenziali, rivestì un significato quasi paradigmatico perché mise in discussione una struttura giudiziaria punitiva organizzata secondo un ferreo controllo gerarchico, ma

¹ Quello dell'Impero d'Austria; senza dimenticare poi che il post '48 fu un periodo di crisi anche per tante altre realtà statuali europee e che a Vienna era comunque acceso, all'interno della classe dirigente, un dibattito sul nuovo assetto da dare all'Impero stesso, con un ventaglio molto ampio di soluzioni prospettate e di conseguenza con sbocchi che, per lo meno a livello teorico, avrebbero potuto essere i più diversi.

² Il Lombardo-Veneto costituiva pur sempre una delle tante periferie dell'Impero, sebbene di una certa importanza. L'interrogativo poi se sia più corretto parlare di Regno vero e proprio o di Province Lombarde e Province Venete non deve comunque influenzare la nostra opinione sulla figura troppo spesso sottovalutata dell'arciduca Ranieri, chiamato ad amministrarlo tra il 1818 ed il 1848, e del suo tentativo, specie dopo la morte del fratello, l'imperatore Francesco I, avvenuta nel 1835, di creare appunto un'entità istituzionale più omogenea nella quale il ruolo di città capitale sarebbe probabilmente dovuto spettare a Milano, a scapito della prevista e consueta periodica «staffetta» con Venezia. Anche su queste problematiche si veda L. Rossetto, *Il commissario distrettuale nel Veneto asburgico. Un funzionario dell'Impero tra mediazione politica e controllo sociale (1819-1848)*, Il Mulino, Bologna 2013.

che prevedeva almeno teoricamente³ nel contempo anche un non indifferente contenimento del libero convincimento del giudice e un sistema probatorio strettamente regolato dal Codice del 1803⁴, la cui applicazione, non di rado, negli anni anteriori aveva finito addirittura per confliggere proprio con l'operato di un apparato di polizia dotato di una certa autonomia e destinato a occuparsi del delicato settore della prevenzione del crimine⁵.

³ Per un approfondimento di questo e di molti altri temi studiati non solo a livello teorico, ma nella prassi (in una serie veramente considerevole di casi), si veda C. Povolo, *La selva incantata. Delitti, prove, indizi nel Veneto dell'Ottocento*, Cierre, Sommacampagna 2006. Per un saggio specifico sul rapporto tra sistema di prove legali e libero convincimento del giudice, si veda anche G. Chiodi, *Il fascino discreto del libero convincimento. Per un identikit del giudice penale lombardo-veneto*, in G. Chiodi, C. Povolo (a cura di), *Amministrazione della giustizia penale e controllo sociale nel Regno Lombardo-Veneto*, Cierre, Sommacampagna 2007, pp. 7-59.

⁴ Il Codice del 1803 cui si fa riferimento è il Codice Penale Universale Austriaco. Per una ristampa anastatica (corredata da una serie di saggi a commento) della seconda edizione ufficiale del medesimo, data a Milano dall'Imperial Regia Stamperia nel 1815, si veda S. Vinciguerra (a cura di), *Codice Penale Universale Austriaco (1803)*, Cedam, Padova 1997. Il cosiddetto «sistema di prove legali negative» previsto dal codice penale austriaco è stato ben delineato nel suo significato più profondo da Luigi Ferrajoli, attraverso un accostamento sia al sistema incentrato sul libero convincimento del giudice che a quello che si reggeva sulle cosiddette «prove legali positive»: «Le prove legali positive sono infatti quelle in presenza delle quali la legge prescrive al giudice di considerare *provata* l'ipotesi accusatoria anche se tale «prova» contrasta con il suo convincimento; le prove legali negative sono invece quelle in assenza delle quali la legge prescrive al giudice di considerare *non provata* la medesima ipotesi anche se tale «non prova» contrasta con il suo libero convincimento. Laddove le prove del primo tipo sono perciò *sufficienti* a giustificare l'accettazione della verità dell'ipotesi accusatoria, quelle del secondo sono invece solo *necessarie* al medesimo fine; e mentre la presenza delle prime rende obbligatoria la condanna, la presenza delle seconde semplicemente la consente fermo restando l'obbligo, in loro assenza, dell'assoluzione. Sul piano giuridico, conseguentemente, le prove legali negative equivalgono a una *garanzia* contro il convincimento erroneo o arbitrario della colpevolezza, assicurando normativamente la necessità della prova e la presunzione d'innocenza fino a prova contraria» (L. Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Roma-Bari 2004, p. 127).

⁵ Anche di questo aspetto si è lungamente discusso ma credo che l'espressione «certa autonomia» sia da preferire ad altre, ad esempio a «notevole autonomia», per ciò che concerne le Province Venete del Regno, nelle quali, fino al 1848, la struttura dell'apparato di polizia differì da quella lombarda. Su queste tematiche si vedano S. Mori, *La polizia tra opinione e amministrazione nel Regno Lombardo-Veneto*, in «Società e storia», CV, 2004, pp. 559-601, C. Rossi, *La riorganizzazione del Satellizio nelle province venete (1814-1819)*, in S. Mori, L. Tedoldi (a cura di), *Forme e pratiche di polizia del territorio nell'Ottocento preunitario*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011, pp. 203-226 e il più recente L. Rossetto, *op. cit.* Parzialmente diversa era invece, a quanto pare, la situazione in Tirolo: «Doppie competenze e doppi vincoli gerarchici caratterizzavano gli apparati polizieschi nell'insieme delle province ereditarie, compreso il Regno Lombardo-Veneto, dove il loro intreccio aprì da subito un ampio ventaglio di problemi... Ora, l'ambito provinciale tirolese – forse per una minore complessità della struttura istituzionale, forse per l'assenza di poli urbani considerevoli – non sembra toccato da una conflittualità così evidente» (M. Bellabarba, *Magistrati politico-economici, giudici e polizia nel Tirolo di primo Ottocento*, in S. Mori, L. Tedoldi (a cura di), *op. cit.*, p. 262).

L'approfondimento di questa complessa problematica politico-istituzionale è uno dei risultati che produrrà uno studio attualmente *in fieri*, di cui qui si tenta di delineare le principali direttrici, e che consentirà inoltre di gettare nuova luce su un particolare momento di transizione nella storia del Veneto asburgico, quello tra le fasi delle cosiddette seconda e terza amministrazione austriaca⁶, e di servire come base di partenza per ulteriori future analisi riguardanti tematiche, territori e persone in vario modo connesse all'azione della Commissione stessa⁷.

In definitiva un'indagine sui prodromi, la genesi e il funzionamento di un peculiare organismo giudiziario destinato a lasciare un segno indelebile appunto negli specifici territori in cui si trovò a operare e pure, come detto, a testimoniare indirettamente ma significativamente un mutamento politico-istituzionale in atto nel Veneto asburgico, e, più in generale, nell'intero Impero austriaco del post '48⁸.

Uomini e istituzioni

La denominazione Commissione Militare in Este comprendeva e designava sia l'organismo inquirente sia quello giudicante che la componevano⁹.

⁶ Ossia, rispettivamente, quelle che ricoprono l'arco temporale 1815-1848 e 1848-1866. Meglio parlare di «amministrazione austriaca» se ci si vuole distaccare da un riferimento storiografico, quello di «dominazione austriaca», sostanzialmente superato, ma tuttora spesso utilizzato ai fini dell'identificazione del relativo materiale archivistico.

⁷ Tematiche che, come si vedrà, hanno un certo peso e un certo seguito nell'ambito di una storiografia non solo regionale ma anche nazionale e sovranazionale.

⁸ Dopo Maria Teresa, Giuseppe II, il periodo rivoluzionario e napoleonico, l'estrema accortezza di Francesco I e la paralisi col regno di Ferdinando I, nel post '48 di Francesco Giuseppe I si fece sempre più strada nella classe dirigente viennese l'idea di abbandonare la struttura di un impero di tipo dinastico, dei diritti storici, a-nazionale e sostanzialmente di antico regime per passare a una certa forma di *Gesamtstaat*. Passaggio che la fase neoassolutista del 1850-1859 non riuscì a realizzare e che condusse, dopo le sconfitte militari del 1859-1860, alla politica del tardo '800 di definizione di singoli accordi con le singole nazionalità, e quindi non più di potenziale inclusione ma di separazione e di federazione in vista di una mera e auspicata pacifica convivenza (tutti elementi qui necessariamente sintetizzati, ma in realtà frutto di complesse dinamiche istituzionali e culturali). Sul versante della più aggiornata storiografia in lingua italiana si è occupato anche di queste tematiche Marco Bellabarba in M. Bellabarba, *L'Impero asburgico*, il Mulino, Bologna 2014.

⁹ Le informazioni riportate nel presente paragrafo e all'inizio del successivo, ove non diversamente specificato, sono desunte da una pluralità di buste appartenenti a materiale archivistico consultato presso l'Archivio di Stato di Milano, fondi *Cancellerie Austriache (Governatore Generale Civile e Militare del Regno Lombardo Veneto)* e *Senato Lombardo Veneto del Supremo Tribunale di Giustizia*, e presso l'Archivio di Stato di Venezia, fondi *Commissario Imperiale Plenipotenziario in Verona, Luogotenenza delle Province Venete, Presidenza della Luogotenenza delle Province Venete e Atti restituiti dall'Austria*. L'indicazione analitica delle

Entrata ufficialmente in attività in una parte delle Province Venete del Regno nell'aprile del 1850¹⁰, in pieno regime di stato d'assedio conseguenza degli sconvolgimenti politici del biennio precedente, cessò di esistere esattamente quattro anni dopo, sebbene già con un primo allentamento dello stato d'assedio medesimo e un affiancamento alla sua attività di quella di una Commissione Civile, che la sostituì a tutti gli effetti nel maggio del 1854, oramai dall'agosto-settembre del 1853 la sua singolare azione giurisdizionale potesse dirsi irrimediabilmente ridimensionata¹¹.

Tale azione focalizzò la propria attenzione *in primis* sui delitti elencati dal proclama del feldmaresciallo Radetzky del 10 marzo 1849, perseguibili pure attraverso le leggi militari sottoforma di «consiglio di guerra» o di «giudizio statario»¹², ma in particolare, più che l'alto tradimento, la sommossa, lo spionaggio, l'arruolamento illecito o altre fattispecie riguardanti la leva

buste stesse, che per motivi di spazio risulterebbe impossibile in questa sede (e peraltro, date le riflessioni di carattere generale qui formulate, pleonastica), verrà ovviamente fornita nel lavoro monografico alla realizzazione del quale lo studio attualmente *in fieri* (e di conseguenza il presente articolo) si propongono come propedeutici.

¹⁰ Anche se solo nel novembre dello stesso anno la sezione inquirente venne formalmente e ufficialmente separata dalla pretura di Este. Storicamente nel territorio extraurbano delle Province Venete si era passati dalla realtà delle giudicature forensi, durante la fase della prima amministrazione austriaca (1798-1806), a quella delle giudicature di pace nel periodo del Regno Italico, per giungere infine progressivamente appunto al sistema delle preture, quantificabili (città comprese) in ottantuno unità (invero ridotte a sessantanove alla vigilia del '48) e divise in quattro classi. Per una recente analisi sulle caratteristiche e sul funzionamento di tale sistema, pure nei suoi rapporti con il resto della magistratura, con le autorità politiche e con quelle di polizia proprio sino al '48, si veda L. Rossetto, *op. cit.*

¹¹ L'autunno del 1853 potrebbe quindi essere preso come termine *ad quem* effettivo, anche se non ufficiale, nella parabola dell'operatività speciale di questa istituzione emergenziale.

¹² È importante ricordare queste denominazioni perché comportarono delle implicazioni normative che verranno poi esplicitate. Per ciò che concerne il giudizio statario, si trattava di una forma di giudizio abbreviato previsto dal Codice del 1803 e applicabile proprio in circostanze eccezionali, come ad esempio la ribellione (ma anche nel caso di una straordinaria crescente frequenza dei delitti di rapina, omicidio, appiccato incendio), la cui effettiva sussistenza veniva stabilita dall'autorità politica concordemente con quella giudiziaria. Spettava all'autorità politica stessa, quindi, provvedere alla preparazione del giudizio statario, compresa la nomina dei 5 giudici civili (non militari) che lo avrebbero materialmente portato a termine. Il medesimo giudizio era normato dai paragrafi 500-513 della Parte I, Sezione II, del più volte ricordato Codice del 1803: si volgeva senza soluzione di continuità (la tempistica variò tra 1815 e 1848 da un minimo di 24 ore a un massimo di 14 giorni, anche in base alla natura dei delitti) e prevedeva un sistema di prove uguale a quello adottato per gli altri procedimenti penali. Diverse sono le interpretazioni dei giuristi dell'epoca sull'etimologia del termine «statario»: secondo alcuni sarebbe derivato dall'avverbio latino *statim*, in quanto giudizio immediato; secondo altri dal verbo latino *stare*, perché si sarebbe originariamente tenuto in piedi proprio per la necessaria celerità. Su alcuni di questi aspetti e su altri relativi al giudizio statario medesimo, con particolare riferimento all'area lombarda nel *Vormärz*, si veda appunto F. Brunet, *L'attivazione del giudizio statario nelle province lombarde durante il Vormärz*, in S. Mori, L. Tedoldi (a cura di), *op. cit.*, pp. 177-201.

in senso lato o la resistenza e l'aggressione ai soldati in servizio, principalmente nell'area della Bassa Padovana, ma poi anche del Polesine (dal marzo del 1851) e del mantovano (con una sottosezione apposita creata alla fine del 1851), la Commissione si occupò soprattutto dei numerosissimi casi di rapina e di furto pericoloso, nonché di quelli di detenzione e occultamento di armi, arrivando persino, tra il marzo del 1851 e di fatto il febbraio del 1853, a estendere la propria giurisdizione ai medesimi reati compiuti però prima dell'emanazione del suddetto proclama, con, in sostanza, un effetto retroattivo (seppur mitigato, pare, dall'applicazione del codice penale ordinario) la cui ratio e le cui motivazioni andranno attentamente approfondite e considerate¹³.

L'obiettivo del percorso di ricerca *in fieri*, si diceva, è quello di investigare i prodromi, in special modo la genesi, e quindi il funzionamento della Commissione Militare in Este.

Per prodromi si intendono innanzitutto la peculiare situazione criminale (e le azioni di contrasto nei confronti della stessa) delle zone della Bassa Padovana e del Polesine, fenomeno certamente non nuovo all'epoca, ma che aveva subito un inasprimento in seguito al biennio rivoluzionario; una peculiarità che, per attribuirle il giusto valore assoluto, va inquadrata però in una cornice temporale e geografica più ampia di comparazione con eventi simili o similari presenti nel periodo della Restaurazione e del post '48 nelle Province Lombarde del Regno, in altre Province Imperiali e in altre regioni d'Europa¹⁴.

¹³ Il Codice del 1803, infatti, enunciava esplicitamente il principio di legalità ma, appunto, non quello di irretroattività della legge penale: se dunque i delitti perseguibili erano solo quelli previsti espressamente da una norma, sulla necessità di punirli con una norma stabilita e promulgata prima della commissione dei delitti medesimi (come enunciato dalla Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789 all'articolo 8 e ribadito in quella del 1793 all'articolo 14) si taceva. In sostanza il sovrano asburgico accettava di autolimitare con la legge il proprio potere ma restava comunque fonte di produzione della legge medesima e, non ammettendo la irretroattività, si riservava di rendere applicabile la nuova norma anche a fatti accaduti precedentemente all'uscita della stessa, sotto la vigenza della norma sostituita, sebbene, per clemenza, avrebbe potuto rendere operativa la norma più mite. Su questo e su altri aspetti legati a tale tematica si veda S. Vinciguerra, *Idee liberali per irrobustire l'assolutismo politico: il Codice Penale Austriaco del 1803*, in Id. (a cura di), *Codice Penale Universale Austriaco (1803)*, cit., pp. IX-XXXVIII.

¹⁴ Nel pre '48, oltre che in Lombardia (dove sostituirono in sostanza le corti speciali napoleoniche, abbandonate nel Veneto nel 1815), alcuni giudizi statari provinciali furono attivi in Boemia, Litorale e Galizia ma con un numero di procedimenti portati a termine e con una quantità di condanne conseguenti agli stessi veramente scarsissimi. Anche su questo aspetto si veda F. Brunet, *op. cit.* Nel post '48, invece, proliferarono i giudizi militari, ma nessuno, a quanto consta finora, con le caratteristiche della Commissione Militare in Este (tra le altre, sezione inquirente affidata a un magistrato civile locale, elevato ammontare di procedimenti conclusi e ingente quantità di pene irrogate).

Nondimeno, anche tenendo conto che le aree interessate dall'azione della Commissione erano considerate sensibili, relativamente a certi fenomeni criminali, già all'epoca della Serenissima e in quella napoleonica, che una intensificazione di tali fenomeni si era già verificata in periodi precedenti (ad esempio durante il biennio del colera nel 1835-1837), e che episodi significativi di banditismo esistevano pure nel Bresciano (o quelli di contrabbando nelle province confinanti con la Svizzera), o in Ungheria¹⁵ (tanto per uscire dai confini «italiani»), resta da capire che tipo di dinamiche possono essersi sviluppate a Este che permisero all'originale realtà rappresentata dalla Commissione di muoversi in quel modo unico ed eccezionale e di «recuperare» molti casi che la mera applicazione del Codice del 1803 aveva lasciato sino ad allora irrisolti.

L'attenzione alla genesi della Commissione, invece, ne indaga l'origine tutt'altro che incontrastata, al centro di un dibattito non riducibile semplicemente a una contrapposizione tra autorità giudiziaria ed autorità militare (piuttosto scontata), ma tra singole componenti delle stesse, con un intreccio di rapporti tra Ministero della Giustizia di Vienna, Senato Lombardo-Veneto¹⁶, Governatore Civile e Militare¹⁷ e Corte d'Appello di Venezia composito e mutevole.

Già durante l'operato della Commissione Giudiziaria di Epurazione/Purificazione della magistratura dagli elementi compromessi con i moti rivoluzionari del '48, infatti, queste geometrie erano state quanto mai variabili, pur non essendo stato ancora sufficientemente vagliato se le tensioni fossero frutto esclusivamente di rivalità personali o, come più probabile, di complesse dinamiche istituzionali.

¹⁵ A questo proposito si veda, tra gli altri, P. Ginsborg, *After the Revolution: bandits on the plains of the Po 1848-1854*, in J.A. Davis, P. Ginsborg (eds.) *Society and Politics in the Age of the Risorgimento. Essays in honour of Denis Mack Smith*, Cambridge University Press, Cambridge 1991, p. 150.

¹⁶ Si trattava del Senato lombardo-veneto del Supremo Tribunale di Giustizia, massimo organo giudiziario per il Regno. «La strutturazione dell'ordinamento giudiziario austriaco nel Regno fu ultimata, in maniera più o meno completa, solo nel 1818. La prima istanza in materia penale era costituita dai tribunali provinciali... i quali avevano sede appunto nel capoluogo di ciascuna provincia. Esercitavano la seconda istanza i tribunali generali d'appello di Milano e di Venezia, che si occupavano anche, rispettivamente nei territori lombardi ed in quelli veneti, di gestire il personale, di diramare circolari di vario tenore e di comunicare i provvedimenti provenienti dai superiori. Come terza istanza, infine, operò inizialmente una sezione del Supremo Tribunale di Giustizia di Vienna (nel quale venne poi re-inglobata nel 1851), ma dal 1816 tale sezione fu trasferita a Verona e ribattezzata Senato lombardo-veneto dell'Imperial Regio Supremo Tribunale di Giustizia: tutte le sue decisioni erano sempre prese collegialmente da almeno sette consiglieri, più il presidente o il vice-presidente; si trattava di una vera e propria magistratura di terzo grado, non di una corte di cassazione, e svolgeva anche compiti di natura organizzativa e disciplinare nei confronti dei giudici del Regno» (L. Rossetto, *op. cit.*, p. 302).

¹⁷ Ossia il feldmaresciallo Radetzky, in carica con tale funzione dall'ottobre del 1849 al febbraio del 1857.

Infine rileva il focus sul funzionamento della Commissione, che va sviscerato una volta per tutte, e a livello normativo, e su quello della prassi, nella quale il diritto diviene e si fa concretamente giustizia, sia a livello del suo impatto e della sua percezione presso le comunità locali più o meno direttamente interessate da tale azione.

Sotto questo profilo basti solo ricordare che, in assenza di un vero e proprio codice penale militare (che non vide la luce prima del 1855)¹⁸, oltre ai provvedimenti emergenziali del post '48, cui già si è accennato, pare che nei procedimenti trovassero spazio addirittura legislazioni settecentesche quali la *Constitutio Criminalis Theresiana* del 1769 e il regolamento penale per gli ufficiali dell'esercito, conosciuto come *Straf-norma*, del 1790, ma pure il già citato Codice Penale Universale Austriaco del 1803 e i *Kriegsartikel* del 1808, noti come Articoli o Statuto di Guerra¹⁹. Una commistione, dunque, di leggi penali, civili e militari, applicate in una condizione di stato d'assedio, e, per un dato periodo, anche in funzione di una giurisdizione retroattiva.

Una sorta, tutto sommato e paradossalmente, di situazione pre-codificativa alla luce della quale diventa ancor più importante indagare pure la dimensione culturale e professionale degli uomini che vennero chiamati a reggere le sorti della Commissione, e *in primis* di colui che si volle a capo della sezione inquirente della stessa e che rese oggettivamente possibile la celebrazione della maggior parte dei giudizi: l'affascinante e controversa figura del magistrato trentino (o tirolese, come allora si definivano), aggiunto pretorile a Este, Giuseppe Chimelli²⁰.

Sulle tracce della Commissione

Tra il 1850 e il 1854 furono in totale 1204 i processati per atti legati a rapine o a furti pericolosi: di questi, 9 vennero assolti, 414 fucilati e 781 condannati a lunghe pene detentive²¹.

¹⁸ Un chiaro e significativo esempio di codificazione tardiva.

¹⁹ A questo proposito, anche per una panoramica più ampia, si veda P. Rondini, «*Ius gladii et aggratiandi*». *La legislazione e la giurisdizione penale militare nel Regno Lombardo-Veneto*, in P. Caroni, E. Dezza (a cura di), *L'ABGB e la codificazione asburgica in Italia e in Europa*, Cedam, Padova 2006, pp. 283-316.

²⁰ La scelta cadde dunque su un giudice «locale», con, tra l'altro, trascorsi rivoluzionari a Este, ma nel contempo profondo conoscitore della lingua e della cultura tedesca: un uomo vicino al «mondo» degli imputati, eppure raffinatissimo nella conduzione degli interrogatori. Diversi fattori andranno dunque considerati nel tentativo di tracciare una possibile valutazione del suo ruolo: tra gli altri, la personalità, la provenienza sociale, il controllo subito da parte della struttura gerarchica della magistratura, i valori di riferimento, i pregiudizi, il bagaglio culturale.

²¹ Per un'analisi più approfondita di queste cifre, si veda P. Ginsborg, *op. cit.*, p. 131.

Già nella circostanza dell'attività di studio e di investigazione volta a delineare una figura istituzionale della bassa amministrazione asburgica del Regno Lombardo-Veneto, quella del commissario distrettuale²², dalla fondazione del Regno stesso sino agli eventi tumultuosi del '48, ma con un'incursione anche nel biennio successivo, specie dalla consultazione del materiale giudiziario in genere, e processuale nello specifico, era apparso subito chiaro e di estremo interesse come la Commissione d'Este avesse svolto un ruolo a dir poco incisivo nelle realtà locali in cui era stata chiamata a operare, occupando uno spazio notevole non solo, com'è ovvio, nell'ambito del perseguimento dei delitti, e quindi punitivo, ma appunto pure in quello delle funzioni di prevenzione, normalmente appannaggio delle autorità di polizia e del commissario distrettuale medesimo, evidentemente in quel momento e in quello specifico contesto geografico impossibilitati o comunque incapaci di svolgere al meglio il loro compito.

Le autorità di polizia, pur maggiormente svincolate dal controllo degli organismi politici cui erano state in parte sottoposte non solo formalmente sino agli accadimenti del '48, continuavano a disputare con i medesimi sulle rispettive sfere di competenza²³ ed erano principalmente impegnate a occuparsi, in un periodo ancora troppo a ridosso degli sconvolgimenti rivoluzionari, di problematiche connesse in generale alla sicurezza dello Stato. La branca dell'amministrazione rappresentata dai funzionari distrettuali, invece, pagava soprattutto lo scotto di un lento e complicato ricambio generazionale che ebbe effetti più o meno diretti sull'efficienza dell'azione degli stessi nel controllo del territorio²⁴.

Cercando di venire a capo di questi problemi, che pur toccavano marginalmente la suddetta ricerca, si palesava chiaramente come a livello storiografico mancasse, e continui a mancare, uno studio specifico *in primis* sulla genesi della Commissione, nonostante più o meno estesi rimandi in materia siano certamente rinvenibili in saggi molto approfonditi su argomenti in qualche modo correlati all'attività della stessa. Si pensi ai lavori di Piero

²² Per la relativa monografia a riguardo, si veda L. Rossetto, *op. cit.*

²³ A questo proposito, si rimanda alla nota 5 del presente contributo.

²⁴ Con i più anziani, anche ultrasessantenni, oramai privi del necessario dinamismo e i giovani assai meno intraprendenti dei colleghi nella gestione degli «oggetti di polizia». Su questa e su altre problematiche riguardanti i commissari distrettuali veneti, si veda L. Rossetto, *op. cit.* Una siffatta generale situazione di partenza, tra l'altro, potrebbe aiutare a comprendere perché anche nell'azione della Commissione, e della sua sezione inquirente *in primis*, un rilievo del tutto particolare avrebbe acquistato il ruolo dei confidenti della stessa e delle confessioni degli imputati. Ma, data la più volte rammentata condizione *in progress* del presente percorso di ricerca, si è ancora nel campo delle ipotesi di lavoro, seppur plausibili stante i diversi riscontri in tal senso emersi anche dal materiale archivistico finora consultato.

Brunello²⁵, di Paul Ginsborg²⁶ e di Marco Meriggi²⁷, o ai meno raffinati ma utili prodotti di indagini locali²⁸.

Gli unici altri punti di riferimento in merito, inoltre, sono costituiti da scritti di tono apologetico, cronachistico o filo-risorgimentale quali, tra gli altri, quello del Chimelli²⁹ (che rimase magistrato anche col Regno d'Italia e che provò a difendersi dall'accusa di essere stato un semplice strumento della politica di repressione austriaca del post '48 in un libello del 1887), quello di Bonaventura Da Maser³⁰ (un frate francescano con un ruolo di grande rilievo, non solo umanitario, all'interno del carcere di Este dove venivano detenuti i «giudicandi»)³¹ e quello del Mozzoni³².

Risulta perciò evidente, in conclusione, come anche uno studio apparentemente così specifico come quello relativo all'istituzione emergenziale in oggetto debba essere condotto, ai suoi estremi, sia dalla prospettiva delle «alte sfere» viennesi, sia da quella della percezione che dal basso ebbero dell'impatto dell'attività della Commissione le comunità che ne furono interessate³³.

Senza voler infine trascurare e omettere di segnalare un'altra dimensione, altrettanto importante, di questa vicenda, ossia la complessiva strategia politica concepita nella capitale nei confronti dei diversi territori dell'Impero, che aveva influito e influiva sull'atteggiamento di parte di quel ceto di notabili³⁴ che quantomeno consideravano positivamente nel Regno Lombardo-Veneto, quando non auspicavano, esattamente un cambiamento politico che avesse

²⁵ Si veda P. Brunello, *Ribelli, questuanti e banditi. Proteste contadine in Veneto e in Friuli 1814-1866*, Cierre, Sommacampagna 2011 (Marsilio, Venezia 1981).

²⁶ Si veda P. Ginsborg, *op. cit.*

²⁷ Si veda M. Meriggi, *Il Regno Lombardo Veneto*, UTET, Torino 1987, pp. 350-352.

²⁸ Si vedano, ad esempio, L. Lugaresi, *Il brigantaggio criminale e l'operato della "Commissione d'Este" nel Dipartimento del Polesine di Rovigo (1851-1856)*, in «Studi Polesani», I, 1986, pp. 24-33; L. Piva, «O Soldi, o Vita!». *Brigantaggio in Bassa Padovana e nel Polesine alla metà dell'Ottocento*, Grafica atestina, Este 1984; A. Soster, *Il Brigantaggio e il Giudizio Statario in Este*, Tipografia Editoriale G. Bertolli, Este 1960.

²⁹ Si veda G. Chimelli, *Storia del grande processo di Este contro ladroni*, Tipografia A. Stratico, Este 1887.

³⁰ Si veda B. Da Maser, *Fatti storico-morali avvenuti nell'Imperial Regio Giudicio Statario in Este*, Tipografia di G.B. Merlo, Venezia 1852.

³¹ Personaggio interessantissimo, quindi, per comprendere anche la funzione della religione e dei religiosi nella realtà delle comunità rurali venete dell'epoca. A questo riguardo, per una panoramica più generale, si veda F. Agostini, *Istituzioni ecclesiastiche e potere politico in area veneta (1754-1866)*, Marsilio, Venezia 2002.

³² Si veda T. Mozzoni, *Di un avvenimento giudiziario memorabile: note storiche*, Stabilimento tipografico C. Ferrari, Venezia 1900. O, ancora, si veda l'utile e sintetico vademecum di Maria Pia Pedani, predisposto però con finalità archivistiche: M.P. Pedani, *Le «Commissioni in Este» ed il loro archivio (1850-1856)*, in «Archivio Veneto», V ser., CXXVII, 1986, pp. 71-89.

³³ Con particolare riferimento, per ciò che concerne il fenomeno del banditismo, al contesto sociale, e soprattutto politico, entro il quale i protagonisti dello stesso operavano.

³⁴ Specie dei soggetti economici emergenti, ma non solo.

potuto assicurare loro una maggiore visibilità e un maggiore protagonismo, ma che nel contempo non volevano mettere in discussione né rinunciare (in un prolungato stato di eccezione come quello che qui si è cercato sinteticamente di descrivere) al proprio ruolo appunto sul piano del controllo sociale e dell'ordine pubblico nelle realtà comunitarie di provenienza e/o di residenza³⁵.

Rubbettino

³⁵ Si pensi, ad esempio, ad alcuni ex patrizi veneziani che conservavano ancora estesi possedimenti agricoli proprio nell'area di terraferma della Bassa Padovana.

Antonio Trampus

*Stato di eccezione e problema del confine:
il caso di Trieste (secc. XVIII-XX)*

Premessa

L'obiettivo di questo intervento è quello di provare a misurare la relazione fra il cosiddetto «stato di eccezione» e la problematica del confine nello spazio italiano, per capire in particolare quanto i due fenomeni possano essere interdipendenti o quante e quali possano essere le reciproche influenze. Si tratta di un problema che, a quanto mi consta, non è stato oggetto di specifiche indagini e che per essere affrontato adeguatamente può giovare di un'indagine sul lungo periodo, relativa quantomeno – per le ragioni che vedremo fra breve – all'arco temporale che ha accompagnato il tramonto dell'Antico Regime e la nascita dello Stato costituzionale, cioè dalla fine del XVIII secolo al secondo Novecento. Entro questa cornice intendo proporre come caso di studio una particolare regione di confine, quella che ha avuto centro nella città di Trieste e che è stata variamente chiamata nei secoli Litorale Austriaco, poi città immediata dell'impero, Litorale Adriatico, Venezia Giulia e, nel periodo fra il 1945 e il 1954, Territorio Libero di Trieste.

È noto che il concetto di stato di eccezione ha conosciuto nel secondo Novecento una relativamente ampia elaborazione concettuale, sviluppando le prime tematizzazioni schmittiane, per diventare finanche – com'è oggi – un'espressione non necessariamente tecnica e largamente in uso nel vocabolario politico. I suoi contorni permangono tuttavia in parte ancora incerti, anche se vi si rintracciano alcune caratteristiche sulle quali gli interpreti sembrano concordare: il fatto cioè che lo stato di eccezione sia un concetto al confine tra la politica e il diritto, che sia espressione di uno squilibrio tra fatto politico e diritto pubblico e che si tratti di un utile strumento di diagnosi di una situazione in cui l'ordine giuridico e costituzionale rimane sospeso. La letteratura suggerisce che lo stato di eccezione può concretizzarsi in molti modi, o classicamente attraverso l'esercizio del diritto di resistenza e dell'insurrezione, oppure attraverso una estensione dei poteri dell'esecutivo che comprimono quelli del legislativo fino ad attenuarne o ad abolirne la distinzione. Si suole affermare che lo stato di eccezione appartiene alla sfera extragiuridica, ma

che può tuttavia essere regolamentato o addirittura costituzionalizzato. Come peraltro ha osservato Agamben in ultima istanza lo stato di eccezione non è né esterno né interno all'ordinamento giuridico perché la sua definizione dipende dalla soglia in cui il dentro e il fuori si indeterminano¹.

Convenzionalmente lo stato di eccezione nasce da un estremo pericolo, che rende necessaria una temporanea sospensione della norma in vista del suo ripristino. La relativa difficoltà a definire concettualmente lo stato di eccezione in tutte le sue connotazioni ha delle conseguenze notevoli sul piano non solo interpretativo ma anche storico, nel momento in cui se ne voglia ricostruire una storia.

Una ricerca di tipo linguistico e lessicale può offrire spunti interessanti. Se è vero, infatti, che gli interpreti fanno risalire l'origine dello stato di eccezione nello stato d'assedio sancito dal Direttorio francese il 27 agosto 1797 e poi dal decreto napoleonico del 24 dicembre 1811, occorre anche notare che l'elaborazione del concetto originario di «Ausnahmezustand», nel suo duplice significato di «stato d'assedio» e di «stato di eccezione», avviene precocemente anche nello spazio di lingua tedesca. Il lemma compare alla fine del XVIII secolo per riemergere nel 1848 e ricevere una definizione con la legge prussiana sullo stato d'assedio del 4 giugno 1851 e nella legge costituzionale del 1868². La necessità di guardare alla storia del lessico politico e istituzionale, anche del mondo tedesco, è rilevante nel caso di Trieste, una città posta storicamente su un confine fra area austriaca/tedesca e area italiana che è anche linguistico e che registra costantemente slittamenti di contaminazioni linguistiche, slittamenti concettuali e trasformazioni di significati.

Stato d'eccezione e specialità istituzionale e giuridica

Una prima riflessione, suggerita dal tema di questo saggio, riguarda l'influenza che può produrre sul concetto di stato di eccezione, attraverso il contesto storico e soprattutto nel lungo periodo, la condizione di specialità istituzionale, giuridica e amministrativa di un determinato territorio. Specialità istituzionale e stato di eccezione non sono ovviamente la stessa cosa, atteso che lo stato di eccezione è caratterizzato tendenzialmente da una condizione di provvisorietà. Il problema però esiste e, in altri termini,

¹ Il riferimento è al noto testo di G. Agamben, *Lo stato d'eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino 2003, pp. 33-34.

² H. Boldt, *Ausnahmezustand*, in O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck (a cura di), *Geschichtliche Grundbegriffe: historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, A-D. Klett-Cotta, Stuttgart 1972, 1, pp. 343-376; ma si veda anche la critica di F. Andrae, *Historisches Lexikon: Was ist ein Ausnahmezustand? Politisch-soziale Schlüsselwörter in Deutschland*, in *Die Zeit*, 16 febbraio 1973.

è quello di capire se una tendenza o un'attitudine protrattasi nel tempo, anche se limitato, nel conferire a un determinato spazio geografico o politico condizioni di specialità può influire o interferire con il presentarsi dei cosiddetti stati di eccezione.

Il caso di Trieste solleva problemi e interrogativi di questo tipo perché la città e il suo territorio a partire dal 1719 furono oggetto di una serie di legislazioni speciali, avvicinandesi sino al secondo Novecento, che per un verso li sottraevano all'ordinamento costituzionale generale dello Stato asburgico e poi a quello dello Stato italiano. Per altro verso il susseguirsi di legislazioni speciali nasceva dalla precisa volontà politica di rendere quest'area una sorta di laboratorio politico per le riforme istituzionali ed economiche, sia da parte asburgica sia da parte italiana³. Vi è dunque una sorta di parallelismo, pur non simmetrico, fra il succedersi delle condizioni di specialità politico-istituzionale e il denso susseguirsi di stati di eccezione, o di assedio o di emergenza per usare il linguaggio coevo. Il tema può essere infine anche di qualche interesse sul piano comparativo ove si osservi nella storia della penisola e degli antichi Stati italiani il succedersi di altre condizioni giuridiche di specialità, intervallate in qualche misura da stati di eccezione.

Stato d'eccezione e problema del confine

La condizione di specialità goduta dalla città di Trieste e dal suo territorio in età moderna e contemporanea e, di conseguenza, gli stati di eccezione che si sono susseguiti nel tempo presentano forti relazioni con la prossimità della città al confine degli Stati che si sono succeduti nel corso degli ultimi tre secoli: la monarchia asburgica, il regno d'Italia, il Litorale Adriatico nel III Reich, il Territorio Libero di Trieste sotto l'amministrazione anglo-americana e la Repubblica Italiana. Se dunque lo stato di eccezione corrisponde in linea generale a una situazione in cui è sospesa una sovranità, occorre anche capire in che misura la stabilità o l'instabilità del confine, che ha portato nella storia delle relazioni internazionali a crisi e a rivendicazioni della sovranità stessa, possa avere influenzato la questione⁴. In altre parole, occorre capire se la presenza del confine è fattore rilevante per il formarsi dello stato d'eccezione e per la sua soluzione.

Sul tema del «confine» si è sviluppata negli ultimi due decenni un'ampia letteratura e in effetti le definizioni usate dai geografi, dagli antropologi, dai

³ Mi permetto di rinviare, per la fase sette-ottocentesca, al mio volume *Tradizione storica e rinnovamento politico. La cultura nel Litorale Austriaco e nell'Istria tra Settecento e Ottocento*, Del Bianco, Udine 2008².

⁴ G. Scotto, *Riflessioni su stato di eccezione, diritto internazionale e sovranità*, Aracne, Roma 2008, in particolare pp. 133-138.

linguisti e dagli storici non coincidono quasi mai tra loro. A volerne tenere conto – tutte assieme – si rischia di finire in un bazar lessicale e concettuale, come hanno dimostrato Claudio Donati e Alessandro Pastore in recenti volumi legati a queste tematiche⁵. Tuttavia l'attenzione storiografica lascia intravedere alcune linee di tendenza ben definite. Storicamente, il confine indica anzitutto un limite comune, cioè la separazione tra due spazi contigui; significa fondare uno spazio, nel senso di definire un punto fermo da cui partire e a cui fare riferimento, una linea certa e stabile; è infatti anche un modo per stabilire in via pacifica il diritto di proprietà o la sovranità di ognuno in un territorio conteso. Il confine è caratterizzato quindi dalla sua stabilità, dall'equilibrio della linea di contatto (con-fine), ed è un limite dal quale si può solo regredire. Il confine non è solo, nella prospettiva che ci interessa, il confine dello Stato, ma anche quello delle comunità o quello naturale (si pensi alla sedimentazioni tipiche delle situazioni di insularità, con riferimento alla Sicilia o alla Corsica). Il confine è affermazione della sovranità e interagisce con una condizione di eccezionalità o di emergenza in relazione al maggiore o minore grado di stabilità nell'affermazione della sovranità stessa.

Per comprendere i termini del problema possiamo partire da lontano e precisamente dalle parole con cui Giorgio Valussi in *Il confine nordorientale d'Italia*, delineava il nesso tra definizione del confine e definizione della sovranità:

Il confine è l'organo periferico dello Stato, che delimita il territorio su cui una popolazione, costituita in gruppo politico, esercita la sovranità. Esso è quindi un fatto politico localizzato sulla superficie terrestre in stretta relazione con altri fatti geografici, fisici e umani, organizzati dall'uomo in modo da costituire un paesaggio tipico.

Il confine, da un punto di vista geopolitico ma anche dal punto di vista istituzionale, si presenta quindi come «una linea di equilibrio fra la pressione politica di due stati, che soggiace a tensioni e a tendenze evolutive man mano che variano i rapporti di potenza e le dottrine politiche che presiedono alla definizione dei confini» e solo «l'avvento della dottrina del confine nazionale portò nella geografia politica un fattore di grande incertezza e una causa

⁵ C. Donati (a cura di), *Alle frontiere della Lombardia. Politica, guerre, religione nell'età moderna*, FrancoAngeli, Milano 2006; A. Pastore (a cura di), *Confini e frontiere nell'età moderna. Un confronto fra discipline*, FrancoAngeli, Milano 2007; la bibliografia sul tema è ormai enorme: una sintesi in B.A. Raviola, *Frontières régionales, nationales et historiographiques: bilan d'un programme de recherche italien et perspectives de recherche*, in «Cahiers de la Méditerranée», 83, 2011, pp. 257-272.

permanente di conflittualità»⁶. Il confine di un paese, come noto, presuppone la coincidenza del territorio con una comunità, che viene identificata dal punto di vista nazionale e attraverso il controllo esercitato dallo Stato in condizioni di sostanziale stabilità istituzionale e territoriale. Ne deriva la conseguenza che laddove tutto ciò non si realizza, dove aumenta il fattore di instabilità e dove le delimitazioni confinarie diventano più fluide, più facilmente si assiste al sorgere di «stati di eccezione» giustificati da esigenze di ordine pubblico o di emergenza⁷.

Ho ripreso le parole di Valussi perché elaborate in un contesto di confine e perché restituiscono, e in maniera molto chiara, due concezioni del confine apparentemente diverse – visto come «linea di equilibrio» e rispettivamente come «fattore di stabilità/instabilità» – che riassumono le contraddizioni storico-istituzionali di quest'area. E, come si potrà notare, entrambe le prospettive spingono a considerare che il problema del confine si riduce comunque spesso a un esercizio di controllo e di sovranità sul territorio.

Come rileva quindi la problematica del confine dal punto di vista dello stato di eccezione? Abbiamo detto che l'instabilità del confine può essere un fattore di crisi della sovranità e quindi una causa dello stato di eccezione o di emergenza. Secondo una linea di pensiero che risale ancora una volta a Schmitt, il confine è rilevante però anche in quanto delimita esso stesso lo spazio, il territorio, entro il quale lo stato di eccezione rimane definito; e anzi una caratteristica della globalizzazione, con l'attenuazione dei confini politici ed economici, sarebbe proprio l'estendersi, il debordare dello stato di eccezione al di fuori dei confini tradizionalmente fissati dallo Stato moderno attraverso le sue varie istituzioni territoriali, che non rimarrebbe più localizzato e stabile⁸.

Il caso del Litorale Austriaco nel Settecento offre una prima sostanziale conferma di questo quadro, come si può notare esaminando, ad esempio, i fondi dell'Archivio di Stato di Trieste, in particolare quelli delle due principali amministrazioni che si susseguirono nel XVIII secolo, la Cesarea Regia Suprema Intendenza commerciale per il Litorale (1748-1776) e il Cesareo Regio Governo del Litorale. L'archivio dell'Intendenza è suddiviso in 868 buste e di queste solo quattro riguardano il problema del confine austro-veneto e contengono documenti per lo più risalenti alla fine del Seicento e

⁶ G. Valussi, *Il confine nordorientale d'Italia*, Lint, Trieste 1972, pp. 11-15. Si veda sul tema anche P. Zanini, *Significati del confine. I limiti naturali, storici, mentali*, Bruno Mondadori, Milano 2000.

⁷ F. Vassallo Paleologo, *Dallo stato di emergenza umanitaria allo stato di eccezione*, Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (2011), http://www.asgi.it/public/parser_download/save/commento.dall.emergenza.umanitaria.allo.stato.di.eccezione.fulvio.paleologo.pdf.

⁸ M.R. Ferrarese, *Lo stato di eccezione nella globalizzazione*, in «Democrazia e diritto», II, 2004, pp. 145-156.

ai primi anni del Settecento, con un'ulteriore concentrazione di documenti negli anni Cinquanta, in coincidenza con il trattato di Gorizia⁹. L'archivio del Cesareo regio governo consiste in 1431 buste e di queste solo due riguardano specificamente il tema dei confini esterni¹⁰. Se ne possono trarre due prime, provvisorie considerazioni: che il confine degli Stati è essenzialmente una condizione di stabilità e che le situazioni di instabilità si producono soprattutto nella fascia di territorio interna allo Stato. Si tratta di un confine e del governo del territorio che non sarebbero cambiate sostanzialmente neppure con la Rivoluzione francese e le campagne napoleoniche, quando al confine ristretto, quello determinato solo dalle terre possedute, si sarebbe affiancato anche un confine esteso, quello segnato dalle terre rivendicate¹¹.

Il confine intorno a Trieste è quindi effettivamente una linea di stabilità ma anche, nel significato prima richiamato, una delimitazione dello stato di eccezione e della condizione di specialità che si produce nella città e nel suo territorio come riflesso delle forme di instabilità derivanti dalla competizione fra sovranità diverse, che rivaleggiano sullo scenario internazionale. Queste situazioni di instabilità interna hanno portato sovente a un susseguirsi di stati di eccezione che possono essere intesi come la ricerca, la rivendicazione e l'affermazione di condizioni di specialità giuridica e istituzionale che richiedono la sospensione, per periodi di tempo più o meno lunghi, delle norme fondamentali proprie degli Stati che si sono succeduti nell'esercitare la loro sovranità.

Stati di eccezione, emergenze e ordine pubblico: alcuni esempi

Come accennato, nel caso di Trieste e del suo territorio situazioni di eccezionalità dal punto di vista istituzionale e politico si sono verificate sin dall'istituzione del porto franco nel 1719, per ripresentarsi nel 1813-'14 con la nascita del Governo del Litorale dopo l'occupazione napoleonica, nel 1850 con la costituzione di Trieste a città immediata dell'Impero¹², nel 1918 con l'amministrazione provvisoria italiana durata fino all'annessione di Trieste

⁹ Archivio di Stato di Trieste (in seguito ASTS), Cesarea Regia Suprema Intendenza Commerciale, buste 199 (*Confini austro-veneti 1711-1716*), 204 (*Controversie tra Trieste e Capodistria 1661-1662*), 207 (*Controversie di confine con Venezia 1705-1724*) e 208 (*Confine sul torrente Rosandra 1664-1749*).

¹⁰ ASTS, Cesareo Regio Governo del Litorale, busta 170 (*Affari di confine 1783*) e busta 478 (*Confini, controversie con Muggia, agrimensori 1786-1809*).

¹¹ P. Dorsi, *Dal confine alla frontiera. Innovazione e tradizione nella dinamica territoriale regionale al passaggio tra Sette e Ottocento*, in G. Bergamini, *1797. Napoleone e Campofornido*, Electa, Milano 1992, pp. 56-67.

¹² J. Žontar, *L'amministrazione della Stiria, della Carinzia, della Carniola e del Litorale fra il 1848 e il 1918*, in Id. (a cura di), *Manuali e carte sulle strutture amministrative nelle*

al Regno d'Italia del 1921, nel 1943-'45 con la creazione del Litorale Adriatico incorporato nel III Reich, nel 1945-1954 con la creazione, in forza dei trattati di pace, di un Territorio Libero di Trieste demilitarizzato e affidato all'amministrazione congiunta anglo-americana e jugoslava.

1) Sin dal 1719 una vasta area urbana e costiera attorno a Trieste, appena eretta a porto franco, venne sottratta alla giurisdizione municipale per essere dapprima amministrata in via provvisoria e per poi venire affidata trent'anni più tardi da Maria Teresa al governo dell'Intendenza Commerciale, un organo separato dall'amministrazione cittadina, soggetto al capitano civile e militare e dipendente direttamente da Vienna. Le ragioni di ordine politico-internazionale sono note: la vicinanza di Trieste al confine con Venezia, la conseguente competizione commerciale a livello internazionale e la strategicità di Trieste all'interno del sogno mercantilista di Carlo VI. Da questo momento, l'area del porto franco venne assoggettata a una legislazione speciale in materia economica, in materia fiscale e di cittadinanza, con magistrature apposite che sottraevano la cognizione delle cause di commercio alla giurisdizione municipale¹³. Si tratta di una condizione riaffermata e consolidata nel 1776 con la creazione di uno specifico organo di governo per il territorio di Trieste, la Cesarea Regia Suprema Intendenza commerciale. Si può senz'altro inserire questa vicenda nel contesto del lento, e sostanzialmente fallimentare, processo di trasformazione della monarchia asburgica in Stato moderno, dove il neo istituito Litorale Austriaco designava, dal punto di vista istituzionale, una serie di *enclaves* territoriali della monarchia affacciate sull'Adriatico da Aquileia a Carlopago, che avevano come riferimento amministrativo l'autorità provinciale di Trieste senza avere tuttavia una configurazione stabile e compatta.

Nel dibattito giuridico e politico sul territorio, rovesciando i termini della questione, la situazione appariva diversa. Trieste, in forza del patto politico-costituzionale che la legava alla monarchia sin dal 1382 (i sovrani asburgici vi governavano in quanto «signori di Trieste», non in quanto arciduchi d'Austria o imperatori), rivendicava e avrebbe rivendicato sino al 1814 l'autonomia in forza degli statuti municipali ritenuti le autentiche norme fondamentali per il governo del territorio. E la condizione di specialità riconosciuta alla città nuova, cioè quella parte dello spazio urbano (il cosiddetto «distretto commerciale» o «camerale» eretto in porto franco), veniva vista come un fenomeno transitorio – e di conseguenza eccezionale – in vista della completa riaffermazione della sovranità fiscale e amministrativa da parte delle magi-

province di Carinzia, Carniola, Litorale e Stiria fino al 1918, Steiermärkisches Landesarchiv, Graz 1988, pp. 139-153.

¹³ D. Torbjanelli Moscarda, *Vicende giuridico-amministrative a Trieste da Carlo VI a Leopoldo II*, Giuffrè, Milano 1971, pp. 13-80.

strature municipali. Domenico Rossetti, avvocato e intellettuale di punta a cavallo tra XVIII e XIX secolo, avrebbe riaffermato ancora nel 1814 nelle sue *Meditazioni storico analitiche sulle franchigie della città e porto franco di Trieste* che le condizioni di specialità del porto franco dovevano intendersi come un'eccezione o una sospensione degli ordinamenti cittadini, esclusivamente in favore dell'area sottoposta al regime di porto franco, sia per quanto riguardava le particolari condizioni fiscali, sia per quanto riguardava le particolari norme fissate in materia di ordine pubblico e di polizia. Si riferiva ad esempio a quelle disposizioni in virtù delle quali il solo cittadino abitante nell'area del porto franco, in virtù della sua condizione speciale, poteva godere di una sostanziale immunità dal momento che «non può venir molestato né per la sua persona, famiglia, servitori e fattori né per i suoi beni a motivo di debiti incontrati o di delitti commessi in stato estero»¹⁴. La polizia, in questo contesto, era poi strumento posto alle dirette dipendenze del governatore, e non delle autorità municipali, che la utilizzava anzitutto per sottrarre competenze agli organi comunali fino a quel momento affidate alla costituzione cittadina. Il diario del governatore Zinzendorf, primo governatore del Litorale Austriaco e capitano civile e militare del porto franco, mostra chiaramente come fosse il governatore stesso, che assommava quindi funzioni civili e militari, a scrivere i regolamenti di polizia (nel suo caso utilizzando anche il vocabolario della Crusca trovandosi in incertezza linguistiche), basandosi in parte sulle istruzioni che gli provenivano personalmente da Joseph von Sonnenfels e dall'altra sulla lettura di un capitolo dell'opera Johann August Schlettwein, quello intitolato *Von den gesetzen in den Staaten*¹⁵.

2) Con la fine del regime napoleonico l'area del Litorale Austriaco e quelle vicine dell'Istria interna austriaca e della fascia costiera già veneta si trovarono accomunate in una nuova condizione di eccezione, caratterizzata dal fatto di essere territori tutti considerati di occupazione militare. Gran parte di questo assetto venne stabilito attraverso i cosiddetti «decreti Nugent» del settembre 1813, dal nome del generale Laval Nugent von Westmeath (1777-1862); si tratta di decreti che non ebbero una particolare forma di pubblicità, dei quali non esiste edizione a stampa e che circolarono solo in forma manoscritta e in versioni talvolta divergenti tra loro. Nell'area del Litorale Austriaco questo assetto istituzionale avrebbe poi comportato la conseguenza

¹⁴ D. Rossetti, *Meditazione storico analitica sulle franchigie della città e porto franco di Trieste*, Picotti, Venezia 1814, pp. 155-156.

¹⁵ Così nel 1779 in G. Klingenstein, A. Trampus, E. Faber (a cura di), *Europäische Aufklärung zwischen Wien und Triest: Die Tagebücher des Gouverneurs Karl Graf von Zinzendorf 1776-1782*, 2, Böhlau, Wien 2009. Si tratta del cap. 13 di J.A. Schlettwein, *Grundfeste der Staaten oder die politische Oekonomie*, Giessen, in der Kriegerischen Buchhandlung, 1779: Dreizehndes Kapitel von den Gesetzen in den Staaten, pp. 447-483.

che fino al *Vormärz*, cioè fino al 1848, sarebbe continuato a sopravvivere l'assetto amministrativo esistente al tempo dell'occupazione napoleonica con la sospensione dell'introduzione del nuovo ordinamento costituzionale post Restaurazione vigente invece nelle altre province austriache.

Il Litorale rimase caratterizzato quindi come un'entità puramente amministrativa, priva quindi di un'identità «costituzionale» che veniva viceversa riconosciuta ad altre province dell'Impero. Una delle conseguenze più importanti fu il fatto che, dinanzi alle soppressioni di età napoleonica, non vennero più ripristinati i tradizionali organi rappresentativi dei ceti locali (gli Stati Provinciali a Gorizia, il consiglio patriziale a Trieste), diversamente da quanto avvenne altrove. Lo stato di eccezione è rappresentato quindi dal fatto che si creava uno spazio giuridico distinto rispetto all'ordinamento costituzionale che accomunava le altre province austriache, e questa condizione veniva fissata da una *Organisationsverordnung*, un atto cioè emanato dal potere esecutivo che poteva istituire, modificare o sopprimere strutture amministrative. Pure nell'Istria già veneta i decreti Nugent diedero vita a un'organizzazione giuridica e amministrativa estranea al sistema asburgico mantenendo, a titolo transitorio ma con pieno vigore, la legislazione, le procedure e la struttura amministrativa dell'occupazione francese. Secondo gli interpreti del tempo questa condizione di eccezionalità era determinata da motivazioni non tanto militari quanto politiche (si riteneva che incontrasse il favore della popolazione), o addirittura emotive¹⁶.

Questo stato di eccezione rimase in vigore anche nel momento in cui venne istituita la nuova Intendenza dell'Istria in Trieste (1813-1814) che doveva amministrare due aree nettamente distinte sul piano giuridico e istituzionale: la fascia di territorio da Monfalcone a Trieste con il Carso, in cui vigevano la legislazione e l'organizzazione franco-illirica; e la fascia di territorio capodistriana con il sistema restaurato dai decreti Nugent: il tutto con ricadute anche sul piano dell'amministrazione della giustizia, atteso che il tribunale d'appello per i giudizi di Trieste veniva fissato a Lubiana e quello per i giudizi di Capodistria a Klagenfurt. Queste specificità istituzionali possono anche essere spiegate, almeno in parte, dal fatto che nell'ordinamento austriaco del tempo il termine *provincia* aveva un significato che andava al di là del riferimento a una mera circoscrizione amministrativa, ma rappresentava anche l'istituto attraverso il quale venivano organizzate le forme di rappresentanza cetuale, soprattutto nobiliare, dinanzi al sovrano. In questo senso, l'instaurazione e la sopravvivenza di uno stato di eccezione, a mezzo dei decreti Nugent del 1813, appariva anche funzionale a creare o a riorganizzare il sistema di rappresentanza del territorio dinanzi alle autorità viennesi.

¹⁶ P. Dorsi, *Il Litorale Austriaco nel processo di modernizzazione della monarchia austriaca*, Del Bianco, Udine 1994, p. 137; G. Quarantotti, *Trieste e l'Istria nell'età napoleonica*, le Monnier, Firenze 1954, pp. 318-319.

3) Con il 1848-1850 il termine *Ausnahmezustand* venne utilizzato esplicitamente dapprima nel Reichstag di Francoforte del 1848 per indicare la sospensione delle garanzie costituzionali a causa dell'insurrezione nei territori della corona boema¹⁷. Il dibattito si fece intenso anche in tutti i territori della monarchia asburgica e i giuristi iniziarono a interrogarsi in particolare se una legislazione provvisoria (*provisorische Gesetzgebung*) potesse giustificare uno stato di emergenza in materia impositiva e per quale durata¹⁸. Il riferimento andava alle due ordinanze del maggio 1848 che eccezionalmente – in nome di una parziale libertà di stampa – sospendevano per i giornali l'obbligo di versare una cauzione, quello della presentazione di copie d'obbligo alle autorità, l'inasprimento delle pene detentive, l'obbligo per i direttori dei giornali di essere cittadini austriaci, che da quel momento in poi potevano essere anche solo abitanti nell'Impero. Questi provvedimenti straordinari costituivano per i contemporanei gli unici benefici di uno stato d'eccezione, che altrimenti comportava tutte le restrizioni tipiche dello stato d'assedio. A Trieste il «Telegrafo della Sera Foglietto politico», del 27 marzo 1849 spiegava ai suoi lettori:

Lo stato d'assedio è stato eccezionale; tutti i poteri della provincia sono sottoposti al militare; misure preventive si possono prendere, alcune libertà e diritti sono sospesi; tutto ciò è giusto, o almeno è giustificato dall'uso di tutti gli Stati costituzionali¹⁹.

Nel '48 triestino c'era però già la consapevolezza che lo stato d'eccezione era incompatibile con lo stato costituzionale e più concretamente il problema veniva misurato soprattutto in relazione alla sospensione o alle restrizioni poste alla libertà di stampa. Nel ragionamento portato avanti nei giornali del tempo tutto ciò questo si traduceva in un paradosso: se nello stato costituzionale era prevista una legge sulla stampa che imponeva restrizioni, attraverso cauzioni o altre garanzie poste a carico di giornali ed editori per prevenire illeciti amministrativi o di polizia sanzionabili *ex post*, queste cautele non si giustificavano nello stato d'eccezione dove gli abusi non potevano aver luogo in virtù dei provvedimenti eccezionali che consentivano il controllo *ex ante*. Ed è in base a questa logica che i giornali triestini del 1848-'49, nel permanere dello stato d'assedio conseguente ai moti insurrezionali, invocarono la sospensione della censura preventiva e del meccanismo delle cauzioni imposte alle direzioni dei giornali.

¹⁷ *Ergänzungsblätter zu allen Conversationslexiken*, Leipzig 11.10.1848,

¹⁸ H. Bischoff, *Das Nothrecht der Staatsgewalt in Gesetzgebung und Regierung historisch und dogmatisch*, Verlag der Ferber'schen Universitäts-Buchhandlung, Giessen 1860, p. 133.

¹⁹ «Il Telegrafo della Sera, Foglietto politico», 27 marzo 1849, anno II, nr. 86, p.47.

La risposta ai moti triestini del 1848-'49 fu tuttavia un nuovo tipo di stato di eccezione, cioè lo stato d'assedio destinato a rimanere in vigore dal 1849 al 1854, con l'attribuzione di tutte le funzioni di carattere civile a un governatore militare, e a produrre una nuova legislazione speciale. Fu in questo frangente, infatti, che venne formato il nuovo Statuto di Trieste o, più propriamente, la *Verfassung der reichsunmittelbaren Stadt Triest*, la «costituzione della città immediata dell'Impero Trieste» emanata con patente sovrana del 12 aprile 1850 che modificò, solo per la città di Trieste, i criteri di composizione dei corpi elettorali. In virtù di questa costituzione il consiglio comunale veniva a svolgere anche le funzioni di Dieta e in sede dietale il podestà assumeva le funzioni di Capitano provinciale. I consiglieri comunali, nell'occasione, assumevano le vesti di deputati e come tali godevano di immunità parlamentare. Secondo la nuova «costituzione» l'imperatore, se in via d'eccezione sorgevano circostanze che impedivano l'invio dei deputati alla Camera a mezzo di una dieta e cioè ogni qualvolta non era possibile per un qualunque motivo procedere alla composizione del parlamento viennese secondo le procedure ordinarie previste dalla costituzione dell'impero, si riservava il diritto di ordinare l'elezione direttamente a mezzo delle rappresentanze del territorio, della città e delle corporazioni di Trieste²⁰. Come scriveva un grande storico austriaco, Adam Wandruszka, almeno fino al 1853 rimase in vigore in molte parti dell'impero austriaco e di conseguenza anche nella città di Trieste un «nachrevolutionäre Ausnahmezustand», uno stato d'eccezione postrivoluzionario²¹.

Nella seconda metà dell'800 la tendenza che si afferma è quella di tradurre ogni crisi politica prossima al confine nell'instaurazione di stati di eccezione più o meno prolungati: 2 maggio 1859 venne proclamato lo stato d'assedio a Trieste, Pisino Gorizia e rispettivi territori; 10 maggio 1859 lo stato d'assedio venne esteso a tutto il Litorale Austriaco, dal Piave al litorale dalmata²². Nel 1860 il termine «stato d'eccezione», cioè *Ausnahmezustand* veniva esplicitamente utilizzato dalla «Bayreuther Zeitung» con riferimento alle problematiche di Trieste nei rapporti col confine austro-veneto²³. Della necessità di un «Ruf nach der Verfassung», cioè di un ritorno alla costitu-

²⁰ C. Pagnini, B. Coceani, *Trieste della "Bella époque"*, Libreria Universitas, Trieste 1971, p. 11.

²¹ A. Wandruszka, *Verwaltung und Rechtswesen*, in Id., P. Urbanitsch (a cura di), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918. Verwaltung und Rechtswesen*, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 1975, p. 341.

²² F. Salata, *Il diritto d'Italia su Trieste e l'Istria. Documenti*, Fratelli Bocca, Torino 1915, p. 295.

²³ *Bayreuther Zeitung*, 113 (1860), p. 177.

zione, si scriveva in occasione dello stato di eccezione e della sospensione delle libertà personali proclamata nel 1866²⁴.

4) Con lo scoppio del primo conflitto mondiale e soprattutto con l'ingresso in guerra dell'Italia contro l'impero austro-ungarico il problema dello stato di eccezione si ripresentò più drammaticamente. Il governo austriaco dichiarò infatti lo stato di assedio il 23 maggio 1915 e sciolse il consiglio comunale di Trieste, ma la situazione di eccezionalità era destinata a prolungarsi ben oltre la fine del conflitto.

Cessata la sovranità asburgica a Trieste nel 1918 e nelle more dei trattati di pace di Saint Germain (10 settembre 1919) e di Rapallo (12 novembre 1920), il Parlamento italiano ratificò infatti solo con la legge del 19 dicembre 1920 l'annessione al regno dei territori appartenuti allo scomparso impero, tra cui Trieste con la sua provincia. Tuttavia nemmeno questo provvedimento coincise con un'integrazione formale delle nuove province nell'ambito costituzionale dello Statuto albertino. Per quattro anni la Venezia Giulia fino a Zara fu soggetta a un governatorato militare e ad una legislazione speciale, sostanziata in circa 300 provvedimenti, e resa necessaria dal fatto che – in base alla convenzione dell'Aja del 1907 – fino alla conclusione delle trattative di pace nei territori soggetti a occupazione militare, come Trieste, si era obbligati a rispettare il sistema istituzionale, amministrativo e legislativo previgente²⁵. Da un punto di vista giuridico e istituzionale ciò comportava la sospensione dello Statuto e l'impossibilità di estendere la legislazione del Regno e di disapplicare la normativa previgente. Ma vi era un altro problema che rendeva più evidente lo stato di eccezione: la consapevolezza, in capo al governo Nitti, che vi fossero nelle nuove province (ex austro-ungariche) istituti amministrativi ed economici più avanzati rispetto a quelli italiani, che andavano dunque in qualche modo preservati se non addirittura estesi a tutto il Regno. Tipico il caso, forse più noto, del regime tavolare per il censimento degli immobili, che in un primo tempo si pensò di estendere a tutta la penisola in sostituzione del catasto fondiario e che alla fine rimase – e rimane – nelle sole aree appartenute all'impero austro-ungarico come forma di pubblicità immobiliare concorrente rispetto al catasto edilizio urbano e fondiario²⁶.

²⁴ G. Kolmer, *Parlament und Verfassung in Österreich*, I, Carl Fromme, Wien und Leipzig 1902, p. 229.

²⁵ P. Ziller, *Le nuove province nell'immediato dopoguerra*, in F. Salimbeni (a cura di), *Dal Litorale Austriaco alla Venezia Giulia*, Del Bianco, Udine 1991, pp. 243-274; E. Capuzzo, *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana: legislazione e amministrazione a Trento e a Trieste (1918-1928)*, Giuffrè, Milano 1992.

²⁶ Tra i più recenti F. Pedinelli, *La disciplina del trasferimento immobiliare nel codice civile austriaco e la sua applicazione nei territori italiani*, «Studi trentini di scienze storiche», sez. 1, 84 2005, pp. 465-480.

A livello istituzionale e amministrativo l'Ufficio centrale per *le nuove provincie* venne istituito con il R. D. Ltg. 4 luglio 1919, n. 1.081 e tuttavia appena nel 1928 venne steso il progetto di estensione della legislazione italiana alle nuove provincie, che venne recepito nel r. d. 4 nov. 1928 n. 2325 (*Disposizioni per la unificazione legislativa dei territori annessi al Regno*) e in base al quale rimasero eccezionalmente in vigore le norme austriache concernenti le società a responsabilità limitata, il giudizio arbitrale in borsa e l'istituto dei libri tavolari.

5) L'ultimo stato di eccezione sul quale conviene soffermarsi, anche per le sue analogie con quello verificatosi in Sicilia dopo lo sbarco degli Alleati, riguarda il Territorio Libero di Trieste. Si tratta della trasformazione della provincia di Trieste e di Capodistria in Stato neutrale prevista dal trattato di Parigi del 1947, sulla cui integrità e indipendenza avrebbe dovuto vigilare il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Il mancato completamento istituzionale di questo Stato indipendente e la sostanziale inefficacia della dichiarazione tripartita nel 1948 che prefigurava un ritorno di Trieste all'Italia contribuirono alla permanenza di condizioni di eccezionalità²⁷. Lo stato di eccezione era contraddistinto dalla disapplicazione o non applicazione della costituzione italiana e dalla confusione, a livello istituzionale, fra il legislativo e l'esecutivo. I poteri attribuiti al governatore generale – con funzioni di capo dello Stato nominato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite – producevano infatti una commistione fra potere legislativo e potere esecutivo tipico dello stato di eccezione, in quanto gli *ordini* del governatore generale e gli altri suoi provvedimenti formavano una legislazione che rimase a lungo concorrente e in parte suppletiva rispetto a quella italiana. Anche il corpo di Polizia civile del governo militare alleato, istituito nel 1947 sul modello inglese, presentava caratteristiche particolari: diretto da un colonnello proveniente da Scotland Yard, era formato da quadri ufficiali esclusivamente inglesi mentre solo gli agenti e i subalterni erano invece italiani. Questi vari aspetti di eccezionalità sarebbero stati frequentemente affrontati nel lungo processo di transizione dal Territorio Libero di Trieste allo Stato italiano, soprattutto in tema di pubblico impiego. Vanno segnalati a tale proposito la proposta di legge dell'8 ottobre 1958 alla Camera dei Deputati per assimilare i componenti della Polizia civile agli impiegati civili dello Stato italiano, proposta poi respinta perché il personale della Polizia civile venne assimilato a quello militare, e poi le numerose sentenze della giustizia amministrativa sulla regolamentazione dei rapporti d'impiego

²⁷ La documentazione più completa sullo statuto giuridico e internazionale del Territorio Libero di Trieste rimane quella curata da D. De Castro, *La questione di Trieste: l'azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*, 2 voll., Lint, Trieste 1981.

e in materia di trattamenti pensionistici pronunciate dal Consiglio di stato fino alla fine degli anni '60²⁸.

Come si può notare da quest'analisi di lungo periodo, il problema del confine ha costantemente interferito con il verificarsi e il protrarsi di stati di eccezione nella città di Trieste e nella regione circostante. V'è da domandarsi quanto questa vicenda sia a sua volta «eccezionale» rispetto ad altri contesti di confine, ma vale anche la pena di segnalare che una sua ulteriore conseguenza è stata ravvisata dalla dottrina nell'attivazione delle regioni a statuto ordinario nel decennio 1968-1977. Da questo momento in poi, infatti, il principio di specialità tipico di queste aree avrebbe cessato di essere uno stato di limitata eccezione rispetto all'amministrazione dello Stato per trasformarsi in principio relazionale tra ordinamento regionale ordinario e ordinamenti regionali speciali²⁹.

²⁸ Si veda per tutte Consiglio di Stato, VI Sezione e IV Sezione, entrambe in «La Settimana Giuridica», parte 1, 1967, pp. 169 e 193.

²⁹ A. Ferrara, D. Scarpone, *Il caso delle regioni speciali e delle province autonome*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano 2012, p. 141.

Flavio Carbone

L'ordine pubblico giolittiano: una proposta dei Carabinieri

1. *Premessa*

L'interesse verso una proposta di gestione dell'ordine pubblico in età giolittiana assume particolare significato perché nata dall'Arma dei Carabinieri in seguito ad alcune criticità che l'esperienza di quegli anni aveva fatto emergere¹. Inoltre, pochi hanno studiato la questione sotto una prospettiva storica dal punto di vista dell'organizzazione delle forze dell'ordine e degli strumenti che queste hanno cercato di costruire nel tempo². Una forte attenzione è stata dedicata invece all'impiego dell'esercito nel mantenimento dell'ordine pubblico, fenomeno che, a partire dal primo conflitto mondiale ebbe alterne fortune con l'esercito relegato a ruoli di secondo piano³.

¹ Sul periodo, F. Fiorentino, *L'ordine pubblico nell'Italia giolittiana*, Carecas, Roma 1978.

² Si rinvia ad alcuni convegni curati da Livio Antonielli sulla questione. In particolare, L. Antonielli, C. Donati (a cura di), *Corpi armati e ordine pubblico in Italia (XVI-XIX sec.)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003 e il Convegno Internazionale «La Polizia Militare. Military Policing» tenutosi presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Messina l'11 e il 12 dicembre 2009 ora in L. Antonielli (a cura di), *Polizia Militare - Military Policing*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013, pp. 267-295. Sull'Italia repubblicana, D. Della Porta, H. Reiter, *Polizia e protesta*, Il Mulino, Bologna 2003, concentrato principalmente sul Corpo delle Guardie di P.S. e sulla Polizia di Stato. Con una prospettiva a più lungo termine dedicata ai reparti carabinieri appositamente costituiti, R. Castello, *Breve riflessione di carattere storico sui battaglioni mobili carabinieri*, in «Rassegna dell'Arma dei Carabinieri», LII, n. 2, 2004, pp. 89-99. Inoltre, ci si permette di rinviare anche a F. Carbone, *I battaglioni mobili dei Carabinieri nel primo dopoguerra: la militarizzazione dell'Arma dei Carabinieri Reali nella conduzione dell'ordine pubblico*, relazione presentata al convegno internazionale «La Polizia Militare. Military Policing». Sul versante francese, è stata data particolare attenzione al tema; tra tutti, si ricorda O. Buchbinder, *Gendarmerie prévôtale et maintien de l'ordre (1914-1918)*, Service historique de la Gendarmerie nationale, Maisons Alfort 2004.

³ G. Rochat, G. Massobrio, *Breve storia dell'Esercito Italiano*, Einaudi, Torino 1978, pp. 37-43.

L'approccio che si poteva ritrovare alla base della questione non risiedeva tanto nella garanzia di un corretto confronto tra manifestanti e Carabinieri quanto piuttosto nella risoluzione di gravi problematiche di ordine interno.

Da qui una proposta particolarmente interessante e qualificata che intendeva riequilibrare i meccanismi attribuendo competenze specifiche a nuovi reparti da costituire per le esigenze specifiche di ordine pubblico.

2. *Il primo progetto dei battaglioni carabinieri mobilitati*

Preliminarmente occorre fare una prima precisazione che riguarda la decisione di costituire alcuni battaglioni di carabinieri mobilitati. È interessante osservare l'attenzione del generale Cosenz quando questi si orientò, nel 1880, a valorizzare il contributo dei Carabinieri nel più complesso meccanismo delle operazioni belliche piuttosto che nel controllo del territorio lontano dalle operazioni militari o a tergo delle unità operanti, enfatizzando il ruolo di arma combattente che, a suo giudizio, spettava ai carabinieri reali⁴. Il generale, per quanto attiene il presente contributo, proponeva che, in caso di mobilitazione per operazioni belliche, i carabinieri avrebbero dovuto costituire 4 reggimenti a piedi di 4 battaglioni ciascuno, oltre a un reggimento a cavallo di 6 squadroni da destinare esclusivamente all'assolvimento di compiti di carattere militare in quanto ritenuti esuberanti alle esigenze di sicurezza pubblica. In effetti, si trattava del primo progetto in cui si intravedeva una organizzazione dei carabinieri su reparti organici quali i battaglioni, sia pure con un impiego esclusivo in operazioni di guerra.

In definitiva, per Cosenz, i bisogni da soddisfare erano unicamente quelli legati alla guerra e alle operazioni belliche connesse. Si dovette attendere ancora a lungo per trovare, invece, una proposta davvero innovativa per l'impiego dei militari dell'Arma in servizio di ordine pubblico inquadrati in reparti appositamente costituiti.

3. *I Battaglioni mobili Carabinieri Reali: la situazione di partenza*

Il primo documento che contiene una proposta riferita alla costituzione di reparti *ad hoc*, denominati battaglioni carabinieri, risale al 21 maggio 1908. Con protocollo n. 186/1 del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri Reali - Ufficio Segreteria, ad oggetto «istituzione di battaglioni autonomi di

⁴ P. Verri, 1880: *reclutamento dei carabinieri e loro impiego come forza combattente, in una «memoria» del generale Cosenz*, in «Rassegna dell'Arma dei Carabinieri», XX, n. 6, 1972, pp. 983-996. Su Cosenz, si veda il profilo curato da Giuseppe Monsagrati in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 30, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 1984, *ad vocem*.

carabinieri aggiunti»⁵, il tenente generale Paolo Spingardi (poi asceso alla carica di ministro della Guerra dal 1909 al 1914⁶), in qualità di comandante generale si rivolgeva al Ministro dell'Interno e a quello della Guerra, sottoponendo le problematiche che costituivano la situazione di fatto dalla quale si era mosso, per presentare una proposta innovativa. Egli rappresentava la questione della carenza organica dell'Arma «sebbene in parte numericamente compensata dai carabinieri aggiunti è tuttavia rilevante e conseguentemente di serio incaglio al regolare andamento del servizio»⁷, sebbene fossero stati assunti nuovi provvedimenti dal governo⁸ e ampliato l'arruolamento con una nuova interpretazione della legge sul reclutamento⁹.

Inoltre, il Comandante Generale aveva interpellato i comandanti delle legioni che si erano fatti latori della questione. In realtà si trattava di un «disagio cui vanno incontro i militari dell'Arma nei lunghi e frequenti servizi di rinforzo nei quali sono impiegati, per esigenze di ordine pubblico».

Lo stesso Comandante Generale rappresentava che era necessario limitare il concentramento del personale prelevandolo da aree piuttosto vicine a quelle interessate per evitare che l'assenza di questo, inviato da lontane stazioni che già soffrivano di problemi organici, come accadeva in quel periodo, creasse anche problemi per la sicurezza pubblica. A tale scopo si suggeriva la «istituzione di battaglioni autonomi di carabinieri aggiunti, col quale provvedimento si ridurrebbe altresì il concorso delle altre truppe nei servizi di Pubblica Sicurezza».

Il documento dedicato al reparto composto di carabinieri aggiunti precisava che, grazie alla volontà governativa di limitare l'impiego dell'esercito nei servizi di Pubblica Sicurezza, erano stati costituiti dei «grossi nuclei di carabinieri» per le varie necessità contingenti; «ma il provvedimento, mentre

⁵ Archivio Centrale dello Stato, Ministero dell'Interno, Direzione Generale di Pubblica Sicurezza, Divisione Polizia (nell'elenco di versamento in distribuzione in sala studio, si parla di Divisione Polizia Giudiziaria) 1913-1915, versamento 1919, busta 34, fascicolo 10500.A, battaglioni mobili. I documenti citati d'ora in poi, se non diversamente indicato, provengono da questa busta.

⁶ Su Spingardi si rimanda a A. Saccoman, *Il generale Paolo Spingardi ministro della Guerra 1909-1914*, Stato Maggiore dell'Esercito, Ufficio Storico, Roma 1995. Paolo Spingardi ricoprì l'incarico di comandante generale dell'Arma dei Carabinieri Reali dal 16 febbraio 1908 al 30 aprile 1909.

⁷ Con legge n. 7 del 1908 furono definite «le nuove tabelle gradualità e numeriche» che riguardavano anche i Carabinieri.

⁸ Si fa riferimento, in particolare alla legge n. 647 del 30 dicembre 1906 (*Provvedimenti per l'arma dei carabinieri reali*). Il periodo fu caratterizzato da un forte malcontento nelle forze armate e in particolare tra gli ufficiali inferiori e sottufficiali. Anche alcuni Carabinieri si unirono alle altre manifestazioni di disagio, G. Rochat, G. Massobrio, *op. cit.*, p. 151.

⁹ Sul dibattito parlamentare relativo alla forza dell'Esercito e alla legge del 1907, A. Saccoman, *op. cit.*, pp. 53-61. Si parla delle leggi n. 763 del 15 dicembre 1907 recante modificazione al testo unico delle leggi sul reclutamento, con particolare riferimento all'articolo 6.

non ha che in piccola parte raggiunto lo scopo, ha prodotto a sua volta gravi conseguenze peculiarmente interessanti l'Arma».

Spingardi rappresentò il percorso del carabiniere neo-arruolato il quale, dopo aver compiuto il periodo d'istruzione presso la legione allievi carabinieri o i depositi allievi (Cagliari e Palermo), era destinato alla stazione, per quanto possibile, di gradimento del militare. La vita del neo-giunto si stabilizzava con la regolare attività condotta con i parigrado e il comandante di stazione, ovvero, l'unico superiore diretto. Così nelle piccole realtà, il militare dell'Arma era, in qualche modo, un «osservato speciale» tanto che, dovendo stabilire relazioni con le autorità locali o con le persone benestanti del luogo, «si forma un ambiente di rispetto e considerazione che lo pone ad un livello superiore a quello della classe sociale dalla quale in genere proviene».

Invece, l'impiego fuori sede in continui e lontani servizi di ordine pubblico sottraevano il carabiniere al controllo del superiore diretto e spesso, dopo un viaggio lungo e disagiato era diretto da ufficiali e sottufficiali che non conosceva; la situazione è talmente grave che «egli è generalmente male accasermato e sovente obbligato a giacere su paglia a terra, mentre deve attendere a gravosissimo servizio». Il militare ritornava così al reparto di appartenenza con l'idea di dedicarsi a un'altra professione una volta terminata la ferma, nonostante le indennità speciali assegnategli per il servizio di ordine pubblico fuori sede. Inoltre, vi erano anche questioni connesse alla disciplina e al servizio d'istituto legate a cause di vario genere.

In particolare, poi, vi era la prassi ricorrente da parte dell'autorità politica di inviare richieste sempre urgenti per l'impiego di personale in rinforzo, costringendo a impegnare principalmente il personale delle stazioni che erano dislocate lungo o poco distanti le principali linee ferroviarie, a loro volta rimpiazzati con militari prelevati da altri comandi tanto che «basta talvolta un rinforzo di solo cento militari per turbare profondamente il meccanismo di una intera legione e conseguentemente tutto il suo servizio». Il precedente tentativo messo in atto dall'Arma, nonostante tutto non aveva sortito l'effetto sperato, poiché erano stati

costituiti dei nuclei di carabinieri, ma questi, sia perché senza ufficiali, sia per la loro insufficienza numerica, sia infine perché non si poterono accasermare come veri e propri reparti autonomi, non corrisposero allo scopo per il quale erano stati decretati, e le Autorità Politiche non tardarono a considerarli come forza assegnata in aumento a quella delle locali stazioni e quindi abbisognevola pel normale servizio.

In definitiva, si cercava la soluzione di un problema complesso legato sia alla necessità di garantire un servizio di ordine pubblico da parte dell'Arma,

sia di evitare il grossissimo problema dei congedamenti di militari che, terminato il periodo minimo prescritto di ferma, lasciavano i Carabinieri Reali cercando impiego in altri settori che fossero, magari di minore prestigio, ma sicuramente con una migliore qualità della vita.

4. *I battaglioni mobili e i carabinieri aggiunti*

Il Comando Generale riteneva necessaria «fino a quando la produttività del reclutamento non permetterà di aumentare adeguatamente gli organici, l'istituzione di reparti di carabinieri aggiunti, esclusivamente destinati per rinforzi superiori al plotone», ovvero i battaglioni mobili carabinieri reali. In tal modo, si sarebbe potuto condurre un impiego a massa di personale che avrebbe avuto il tempo per svolgere con sufficiente addestramento il servizio di ordine pubblico, alleggerendo in questo modo il servizio delle stazioni carabinieri ed eliminando anche il preoccupante fenomeno di congedamento.

Si pensava che

gli aggiunti si dovrebbero reclutare dagli iscritti di leva che ne facessero domanda, *ed in difetto con assegnazioni di autorità, le quali ultime ... sarebbero perfettamente regolari*, non contraendo i militari ferma di servizio diversa da quella stabilita per le altre armi¹⁰.

Per quanto riguardava, invece, gli aspetti di carattere pratico si riteneva utile

distribuire la divisa dell'allievo carabiniere e l'istruzione militare, eguale a quella delle altre reclute, sarebbe affidata ad ufficiali e sottufficiali dei Carabinieri Reali, i quali, ultimata questa impartirebbero quella relativa al modo di disimpegnarsi nel servizio d'ordine pubblico.

In particolare

questi reparti della forza ciascuno di 800 aggiunti, costituiti in battaglioni, su quattro compagnie ... accasermati come quelli delle altre armi, in appositi locali, dovrebbero considerarsi come truppa ordinaria del presidio, e solamente nelle stesse circostanze, in cui si ricorre presentemente all'impiego dei soldati, ovvero a rinforzi di carabinieri (non inferiori al plotone), verrebbero posti a disposizione delle competenti Autorità.

¹⁰ La parte in corsivo era stata sottolineata dal funzionario di P.S. che si occupò dello studio della proposta.

Va ricordata anche la figura del carabiniere aggiunto, allo stato, non ancora studiata come meriterebbe, poiché si trattava fondamentalmente di un militare proveniente dalla fanteria o dalla cavalleria impiegato, sin dal 1870, presso le stazioni carabinieri, dopo un periodo minimo di addestramento militare¹¹. La particolarità consisteva nel fatto che tali militari continuavano a indossare l'uniforme del corpo di appartenenza, ma apponevano sulla stessa gli alamari da carabiniere per l'esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza e svolgevano servizio sempre questi. Di fatto, i carabinieri aggiunti svolgevano un servizio di pubblica sicurezza a «tempo determinato» tanto che, trascorsa la ferma, erano restituiti al corpo di appartenenza o congedati¹².

Allo scopo di eliminare probabili ostacoli alla proposta da parte del Ministero della Guerra era sottolineato anche che se era pur vero che

tale forza viene sottratta ai reggimenti, ma giova pure considerare che effettivamente un contingente sempre considerevole è normalmente distolto dalle istruzioni per servizi di P.S., mentre d'altra parte i reparti in parola, oltre a costituire all'atto della mobilitazione una forza viva prontamente utilizzabile, diffonderebbero nelle stazioni, non più dissestate, un certo benessere ed il reclutamento non mancherebbe quindi di divenire più produttivo, ciò che varrebbe a far gradatamente eliminare i 3500 aggiunti che si hanno attualmente.

I vantaggi offerti all'esercito, almeno in ipotesi, erano considerevoli: eliminazione dei 3500 aggiunti in servizio presso le stazioni carabinieri con il recupero del personale da dedicare esclusivamente alle attività militari, addestramento a cura dell'Arma degli «aggiunti» che avrebbero formato i battaglioni, riduzione dell'impiego in servizi di ordine pubblico dei reparti dell'Esercito con la conseguente possibilità di recuperare risorse da destinare alle attività prioritarie di addestramento e di preparazione alle operazioni militari¹³.

Lo studio comprendeva anche una valutazione di carattere economico elaborato sia per rappresentare la spesa che sarebbe ricaduta sul bilancio.

¹¹ Chi scrive ha avviato da tempo uno studio su tale particolare figura di militare.

¹² Sui carabinieri aggiunti, P. Di Paolo (a cura di), A. Raciti (con la collaborazione di), *Abbecedario del Carabiniere - Dizionario storico essenziale per la conoscenza dell'Arma*, comando generale dell'Arma dei Carabinieri, Roma 1996, *ad vocem*. È indicato che «la carenza della forza dell'Arma indusse nel 1904 il Comando Generale ad ottenere dal Governo l'assegnazione di un contingente di 800 "Carabinieri Aggiunti", i quali vennero "ripartiti tra le Stazioni"». Spingardi, invece, segnala un numero (3500) di carabinieri aggiunti in servizio presso le Stazioni Carabinieri ben al di sopra a quello indicato da Di Paolo.

¹³ Spingardi, divenuto Ministro della Guerra, ricordò, durante alcuni interventi in Parlamento, la propria esperienza di comandante della divisione a Messina e la situazione di difficoltà per l'addestramento dei reparti dipendenti. A. Saccoman, *op. cit.*, pp. 73-75.

5. *I battaglioni mobili: le sedi e gli organici*

Per quanto riguarda le sedi, furono individuate le città di

Torino con distaccamento a Genova, Milano, Napoli, Roma e Palermo – allo scopo di consentire – un pronto intervento in qualunque località del Regno, e conseguire altresì notevoli economie per minor spesa di trasporto e di indennità.

Ogni battaglione avrebbe dovuto avere una forza complessiva di 946 tra ufficiali e soldati così suddivisa:

Per lo stato maggiore di battaglione: un comandante (tenente colonnello), un aiutante maggiore in 2° (tenente), un maresciallo d'alloggio capo, due vicebrigadieri, e un brigadiere o vicebrigadiere trombettiere, per un totale di 2 ufficiali, 4 sottufficiali e 4 cavalli (due per ciascun ufficiale).

Ciascuna delle 4 compagnie avrebbe dovuto avere la seguente pianta organica: un comandante (capitano), 2 tenenti, 2 sottotenenti, un maresciallo d'alloggio ordinario, 8 brigadieri, 21 vicebrigadieri di cui uno addetto alla contabilità, 4 carabinieri aggiunti trombettieri e 196 carabinieri aggiunti. La forza di ogni compagnia complessivamente sarebbe dovuta essere di 5 ufficiali, 230 sottufficiali e militari di truppa e 10 cavalli. Una compagnia era poi organizzata su quattro plotoni composto ciascuno da 1 ufficiale, 2 brigadieri, 5 vicebrigadieri, un carabiniere aggiunto trombettiere e 49 carabinieri aggiunti, per complessive sette squadre da 7 carabinieri più il comandante di squadra. Le 4 compagnie che costituivano il battaglione sarebbero state composte da 20 ufficiali, 920 carabinieri e 40 cavalli.

In questo modo la forza necessaria per costituire i cinque battaglioni (dislocati a Milano, Torino, Roma, Napoli e Palermo) doveva essere composta da 5 tenenti colonnelli comandanti di battaglione, 20 capitani comandanti di compagnia, 5 tenenti aiutanti maggiori in 2°, 40 tenenti e 40 sottotenenti comandanti di plotone, 5 marescialli d'alloggio capi, 20 marescialli d'alloggio ordinari, 5 brigadieri o vicebrigadieri trombettieri, 160 brigadieri, 430 vicebrigadieri, 80 carabinieri aggiunti trombettieri, 3920 carabinieri aggiunti e, infine, 220 cavalli per gli ufficiali.

6. *L'atteggiamento del Ministero della Guerra*

Il Ministro della Guerra Casana rispondeva l'8 luglio 1908 al Ministero dell'Interno circa la proposta presentata dal Comando Generale, con lettera n. 4283 del Segretariato generale, Divisione Gabinetto Militare.

Il Ministro rappresentava una serie di perplessità sottolineandone alcune aspetti che non risolvevano, a suo giudizio, il problema. Tra le altre, il reclutamento «d'autorità» del personale dei battaglioni poneva alcuni dubbi poiché

il § 518 del regolamento sul reclutamento vieta di assegnare ai carabinieri reali chi non ne faccia domanda; è bensì vero che tale disposizione può non avere tutto il suo valore quando si tratti di carabinieri aggiunti, che non assumono ferma speciale.

Oltre a ciò, il Ministero riteneva che l'istituzione dei battaglioni

porterebbe i seguenti svantaggi alla forza viva dell'esercito: 1° sottrazione ai corpi di 110 ottimi ufficiali, che dovrebbero essere aumentati nell'organico dei carabinieri reali, mentre le risorse del reclutamento degli istituti sono già scarse in relazione ai bisogni attuali e prevedibili delle varie armi; 2° sottrazione al contingente della fanteria di 4600 uomini tra graduati e soldati, tratti anch'essi dai migliori elementi, mentre si riconosce l'assoluta convenienza di limitare il reclutamento delle specialità esistenti (bersaglieri, alpini) per evitare il soverchio depauperamento della massa della fanteria; questa dà già presentemente 3500 carabinieri aggiunti, che non verrebbero a diminuire coll'attuazione del progetto in esame.

Sin qui gli aspetti negativi a giudizio del Ministero della Guerra. In effetti, emergono due questioni: una è che non era stata posta la dovuta attenzione sul progetto del Comando Generale la cui più attenta lettura avrebbe sicuramente evitato una parte delle critiche; l'altra appare legata a una forte contrarietà al progetto evidenziata dalla semplice lettura delle parole del Ministero di forte chiusura.

I punti di criticità non erano assolutamente terminati, poiché anche in riferimento

all'organizzazione di questi reparti, si nota che gli aumentati contingenti di leva in relazione alla forza bilanciata, obbligheranno, indipendentemente da ogni decisione sulla ferma, ad assegnare alle armi a piedi quasi esclusivamente uomini ascritti alla ferma di due anni; nei battaglioni carabinieri, gran parte del primo anno sarà impiegata nell'istruzione normale del soldato prima, e in quella speciale del carabiniere poi; per cui il rendimento utile di tali reparti verrà a ridursi considerevolmente.

Il giudizio conclusivo del ministro era lapidario: «a suo parere, e nei riguardi militari, sconsigliano l'attuazione dei provvedimenti escogitati dal Comando generale dell'Arma».

7. *La puntualizzazione del Comando Generale*

Il confronto non si spese affatto; con lettera n 186/2 di protocollo «riservata personale» del 26 agosto 1908, il Comando Generale comunicava il proprio punto di vista alle osservazioni che il Ministero della Guerra aveva avanzato, rispondendo punto per punto.

Sulla questione della «sottrazione ai corpi di 110 ottimi ufficiali», il generale Spingardi chiariva che

40 sono sottotenenti e questi sono tratti come noto dai sottufficiali dell'Arma; i rimanenti 70 sono tratti ... per 1/3 soltanto dagli altri corpi dell'esercito e 2/3 dai sottotenenti dell'Arma (Legge 30 dicembre 1906). Sono quindi 23 solamente e non 110 gli ufficiali che dovrebbero essere sottratti ai corpi.

In ordine alla «sottrazione al contingente della fanteria» di 4000 uomini, veniva messo in evidenza che si trattava esclusivamente di «4000 soldati semplici [poiché] i rimanenti 620, e cioè tutti i graduati, sarebbero forniti dall'Arma». Lo stesso Spingardi precisava inoltre che non gli era

sfuggito il depauperamento della massa della fanteria, del quale si preoccupa ora il prefato Ministero, ma ritenni allora e ritengo tuttora che per effetto della legge N° 765 in data 15 dicembre 1907, che riduce i casi di esenzione dal servizio militare, la forza sotto le armi avrà un notevole aumento che renderà insensibile la sottrazione predetta, mentre la maggior produttività del reclutamento per l'Arma permette fin d'ora di pronosticare un non lontano rientro ai corpi degli attuali aggiunti.

Continuando lo stesso generale si rifaceva a dati oggettivi quali inoppugnabili parametri di valutazione:

dal 1° gennaio 1907 la deficienza dei carabinieri effettivi, da 5442 militari, si è ridotta a 4720 con un aumento quindi di oltre 1000 uomini; aumento che in seguito all'istituzione dei battaglioni dovrà senza dubbio accentuarsi venendo meno i rinforzi i cui disagi sono una delle principali cause del congedamento.

Il Comandante Generale intendeva anche rassicurare il Ministero ricordando che

il completamento organico dei battaglioni carabinieri non può avvenire che gradatamente nel periodo di tre anni, e saranno quindi non 4000, ma solamente 1333 gli uomini che dovranno essere annualmente prelevati dal contingente di leva, ossia meno di un uomo per compagnia, batteria o squadrone.

Era evidente, e Spingardi lo sottolineava senza difficoltà, che «in linea subordinata ... naturalmente colla istituzione dei detti reparti non sarebbe esclusa la possibilità per esigenze di ordine pubblico, di qualche richiesta superiore alla forza disponibile dei battaglioni mobili, ma ciò potrà accadere, come l'esperienza ha finora dimostrato, assai di rado, mentre può affermarsi che normalmente gli stessi basterebbero per far fronte alle ordinarie esigenze» con un conseguente «notevole alleviamento» per le altre truppe. Lo stesso ricordava ancora che la sua proposta aveva come obiettivo principale di

eliminare i gravi danni al servizio normale delle stazioni, che per i frequenti e considerevoli spostamenti di militari rimangono con personale insufficiente per attendere ai loro doveri di prevenzione, vigilanza e polizia giudiziaria. E ciò a prescindere dai gravissimi danni che i rinforzi arrecano alla compagine morale ed alla educazione disciplinare dei carabinieri, senza contare che essi producono pure un aggravio sensibile all'erario dello Stato a causa dei lunghi viaggi per trasferimento e delle inerenti spese di trasporto e di indennità relative.

Il Comandante Generale concludeva, rimarcando che l'addestramento non poteva essere quello indicato dal Ministero della Guerra

inquantoché dopo un periodo di due o tre mesi, per la più elementare loro istruzione militare, le reclute potrebbero subito prestare servizio; mentre l'ulteriore perfezionamento lo conseguirebbero quotidianamente senza difficoltà poiché come è noto i militari non impegnati nei servizi di Pubblica Sicurezza attenderebbero alle normali loro istruzioni.

La risposta fornita da Spingardi ripropone l'atteggiamento inconferente del Ministero della Guerra nel fornire le risposte per la risoluzione di un grande problema che riguardava certamente i Carabinieri Reali ma che poteva avere positive conseguenze anche per l'Esercito offrendo così la possibilità di veder ridotto il proprio contributo ai gravosi servizi di ordine pubblico che in quegli anni viveva una fase di richieste di miglioramento delle condizioni economiche e di vita per ufficiali e sottufficiali suscitando un certo dibattito nella compagine militare stessa¹⁴.

8. *L'atteggiamento del Ministero dell'Interno e la ricerca delle sedi*

L'atteggiamento del Ministro dell'Interno e di tutto il Ministero fu decisamente positivo e rivolto alla soluzione del problema di gestione dell'ordine pubblico e, contestualmente, di quello interno all'Arma.

L'evolversi della situazione fu rappresentato al Ministro con un appunto per il gabinetto redatto dalla Direzione Generale di P.S. e datato 15 maggio 1909.

La Direzione Generale aveva investito nelle rispettive competenze i prefetti delle città interessate «a fare le indagini necessarie ad assodare, pel caso il progetto venisse tradotto in atto» la possibilità di alloggiare uno dei battaglioni menzionati, inizialmente in via provvisoria allorquando la formazione dei battaglioni fosse allo stato iniziale, e quindi in via definitiva alla completa costituzione del reparto e al raggiungimento dell'organico.

¹⁴ G. Rochat, G. Massobrio, *op. cit.*, pp. 150-152.

La situazione era quindi riepilogata dall'appunto in questione che consentiva di avere una visione completa delle disponibilità alloggiative per un reparto così grosso dovendo, necessariamente, ricercare locali di grandi dimensioni per gli oltre 900 carabinieri aggiunti.

A proposito di Milano, ad esempio, l'attenzione fu concentrata su un «locale in via Boscovich di proprietà comunale, che potrebbe» costituire la sede «del primo nucleo iniziale del battaglione, e che dovrebbe poi trasformarsi in caserma definitiva addivenendo agli occorrenti lavori di ampliamento previo acquisto di un'area privata attigua».

In un appunto datato 16 ottobre 1909 indirizzato dal Direttore Generale della P.S. al Ministro era rappresentata tutta la situazione sul reperimento degli stabili da adibire a caserme per i battaglioni carabinieri, allegando anche un prospetto redatto a cura del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri Reali ove erano state sintetizzate le proposte per l'accasermamento.

Con quest'ultimo documento erano analizzate le possibilità alloggiative per «i cinque battaglioni di carabinieri aggiunti». Per quanto riguarda Genova era confermata l'indisponibilità di una struttura capace di accogliere tutto il personale il quale, in via provvisoria, poteva essere alloggiato presso il «quartiere di Carignano capace di circa 400 uomini». Per Roma, il battaglione da alloggiare nella Capitale, indicata nelle ricerche degli stabili per la prima volta, non erano stati trovati stabili in grado di alloggiare il reparto ma comunque si riuscirono a presentare due soluzioni: l'acquisto dal comune della Caserma Guglielmo Pepe alla quale comunque dovevano essere realizzati alcuni interventi da condurre in due anni e mezzo circa e la caserma Raffaele Cadorna dove al momento erano «alloggiate due compagnie granatieri che passeranno poi in due casermette in costruzione, e che potranno essere pronte nella prossima primavera. Tenuto conto della forza iniziale dei battaglioni la caserma Raffaele Cadorna potrebbe essere occupata provvisoriamente». Per Napoli e Palermo erano stati individuati gli alberghi degli emigranti che con pochi adattamenti erano in grado di ospitare i reparti.

I problemi di alloggiamento era noti anche al Comandante Generale se, con una comunicazione personale indirizzata al Ministro il 23 novembre 1908, Spingardi ricordava che aveva

già per conto mio fatto fare studi riservati in proposito ... per i nuovi Battaglioni di Genova, Milano, Roma, Napoli e Palermo non si incontrerebbero gravi difficoltà né materiali per difetto di locali, né finanziarie per una prima, immediata sistemazione provvisoria.

9. *I battaglioni mobili: una accelerazione del progetto*

Nel frattempo, con l'arrivo del tenente generale Giuseppe Del Rosso¹⁵ al Comando Generale vi fu un nuovo intervento per riproporre alcuni provvedimenti tra i quali l'istituzione dei battaglioni mobili. Il 26 settembre 1909¹⁶, Del Rosso inoltrava lo schema di legge integrato da una relazione esplicativa, già approvato dal Ministero della Guerra e ora sottoposto all'attenzione del capo del Dicastero dell'Interno; il Comandante Generale contava sull'approvazione de «il progetto in esame, sicuro che con la sua attuazione, si porrà l'Arma in condizione di meglio esplicare la sua azione nella odierna fase della vita politica-sociale della Nazione e nel più evoluto funzionamento dello Stato». La disponibilità del ministro della Guerra Spingardi era abbastanza evidente, avendo egli stesso in prima persona, posto l'attenzione su questo problema. Vi era già stato, in ogni caso, un primo schema di disegno di legge presentato con lettera n. 400/1 del 5 ottobre 1908 dal Comando Generale al Ministro dell'Interno che però, come ricorda Del Rosso, non ebbe seguito «per ragioni che sfuggono a questo Comando, l'intero progetto non poté finora essere presentato alla discussione del Parlamento».

Il Comandante Generale interveniva con una precisazione che riguardava i militari dai quali trarre la forza per i battaglioni:

con la loro formazione [dei battaglioni], si sarebbe sottratto ai vari reggimenti forse il migliore elemento, con pregiudizio specialmente della massa della fanteria; ma giova tener presente, che ai battaglioni saranno permanentemente impartite le istruzioni militari prescritte per le armi a piedi, e che essi faranno parte integrante del Presidio nel quale risiederanno, di guisa che costituiranno una forza viva combattente e sempre utilizzabile per ogni scopo militare.

Anche le paure di vedere sottratta una parte della forza dall'Esercito erano prive di fondamento poiché

per effetto della Legge 763 del 15 dicembre 1907, essendosi ridotti i casi di esenzione dal servizio militare, venne aumentato il contingente di leva, mentre d'altra parte la sottrazione di 4000 aggiunti, ripartita per tutto l'Esercito, graverebbe quasi insensibilmente sui singoli reparti. Né conviene dimenticare che in dipendenza dell'attuazione dei ripetuti provvedimenti, il reclutamento diverrà indubbiamente più numeroso, il che consentirà, fra non molto, un graduale, ma continuo rientro ai reggimenti degli attuali carabinieri aggiunti.

¹⁵ In carica dal 1° agosto 1909 al 30 agosto 1914.

¹⁶ Con lettera n. 400/34-1908 di protocollo riservato.

10. Qualche prima conclusione

Il progetto lentamente perse efficacia forse anche in considerazione del miglioramento delle condizioni generali dell'ordine pubblico che vedevano una maggiore apertura alla libertà di manifestare soprattutto nel Nord Italia ove l'industrializzazione costituiva un potente volano economico.

Non si devono dimenticare, in ogni caso anche altri aspetti. Innanzitutto la ricerca di una sistemazione logistica non rappresentava una difficoltà di poco conto; successivamente, oltre agli eventuali costi per l'accasermamento si doveva tener conto delle nuove spese per la costituzione di tali reparti che aveva non poco peso nel bilancio del Ministero dell'Interno. Si consideri anche l'apparente posizione di contrasto al progetto che il Ministro della Guerra Casana, predecessore di Spingardi all'alta carica, aveva palesato; evidentemente non si trattava di una posizione personale quanto piuttosto di una visione di più ampio respiro che faceva capo, molto probabilmente, agli stessi vertici operativi dell'esercito e, in primo luogo, al comandante del Corpo di Stato Maggiore, generale Alberto Pollio, che aveva la responsabilità della preparazione dei piani militari del Paese e la successiva conduzione delle operazioni belliche¹⁷.

Di fatto, il progetto fu accantonato e quindi subentrarono nuove esigenze in campo militare: dapprima la guerra italo-turca e quindi l'ingresso dell'Italia nel primo conflitto mondiale.

Sicuramente, si può affermare che tale progetto si era mostrato lungimirante e innovativo i cui obiettivi erano molteplici: limitare l'impiego dell'esercito; migliorare le condizioni di vita dei carabinieri; costituire dei reparti *ad hoc* da specializzare nella gestione delle manifestazioni pubbliche.

In ogni caso, le necessità di gestire l'ordine pubblico passarono in secondo piano e si dovette attendere la fine del conflitto mondiale perché, finalmente, vi fosse una seria presa di coscienza a livello politico e militare per dare corso a un progetto accantonato. Si dovette attendere il cosiddetto «biennio rosso» perché fossero costituiti dei reparti dedicati principalmente alla gestione delle piazze e al mantenimento dell'ordine pubblico: nacquero finalmente i battaglioni mobili carabinieri reali¹⁸.

¹⁷ Sulla figura del generale Pollio si veda la scheda reperibile sul sito internet del Senato della Repubblica.

¹⁸ Si rinvia alla relazione *I battaglioni mobili dei Carabinieri nel primo dopoguerra*, cit.

Rubbettino

Rosa Gioffrè

*L'ordine pubblico nella rivoluzione messinese
del Quarantotto: squadre rivoluzionarie e Guardia nazionale*

Il cedimento improvviso dell'intera struttura del potere borbonico in Sicilia, in seguito alla rivoluzione del 1848, pose rilevanti problemi sul piano dell'ordine pubblico.

Esso in particolare provocò profonde preoccupazioni in quella parte della società siciliana che aveva aderito alla rivoluzione con il solo intento di favorire un cambio dinastico, ma che era nettamente contraria a qualunque alterazione dell'ordine sociale¹.

A generare inquietudini nella gattopardesca aristocrazia terriera isolana, il cui appoggio si rivelò per i democratici essenziale nel trasformare la rivolta del 12 gennaio in vera e propria rivoluzione, erano state in special modo le squadre popolari, che nei primi giorni della ribellione avevano sostenuto il peso maggiore degli scontri con le truppe borboniche.

Le squadre, composte da parecchie migliaia di uomini, erano formazioni spontanee costituite prevalentemente da popolani e, dopo la liberazione dei detenuti dalle carceri, da ex galeotti.

Esse rappresentarono la risposta più istintiva al malessere sociale ed economico dell'Isola².

¹ Per un affresco sui problemi di ordine pubblico in Sicilia tra l'ultimo regno dei Borbone, la dittatura garibaldina e la nascita del Regno d'Italia cfr. L. Riall, *La Sicilia e l'unificazione italiana. Politica liberale e potere locale (1815-1866)*, Einaudi, Torino 2004.

² Sui componenti delle squadre così Pasquale Calvi nelle sue *Memorie storiche e critiche sulla rivoluzione siciliana del 1848* (s.n., Londra 1851, pp. 211-212): «uomini agresti, rudi, rotti a tutt'i pericoli di poco alta moralità, armati in una società, dove non esisteva forza pubblica repressiva bentosto si accorsero che loro era tutto permesso». Beltrami di Scalia, con riferimento alle sole squadre palermitane, in *Rivoluzione di Sicilia* (M. Tupini, Roma 1933-34, vol. II, p. 99), dice: «Le squadre si componevano di parecchie migliaia di uomini assoldati, molti dei quali liberati dalla galera, o di essa meritevoli. Gli squadristi piombati a Palermo, da ogni punto dell'Isola, per battersi contro le truppe borboniche, preferivano rimanervi anziché tornare alle loro contrade, ed era dura necessità il subirli, sia perché si imponevano col numero, sia perché si credeva di tenere freno con essi agli elementi non meno torbidi, sebbene meno audaci. Al comando delle squadre si erano

Restie a sciogliersi anche dopo la liberazione del Paese e approfittando del monopolio della forza armata, conseguito dopo l'allontanamento dall'Isola delle truppe e della polizia borbonica, tali squadre diedero prepotente sfogo al malessere sociale dei propri aderenti, attraverso la pratica sistematica della vendetta privata e della rapina.

Era in verità anche la stessa precarietà della loro esistenza, frutto della loro genesi spontanea, a obbligarle a cercare le proprie fonti di finanziamento in maniera illegittima nel denaro pubblico e nelle spoliazioni ai danni degli aristocratici più compromessi con il passato regime.

Proprio per fronteggiare tale situazione di anarchia e di disordine, venne istituita la Guardia nazionale, figlia legittima della Guardia urbana, milizia «borghese» con una vocazione insieme militare e civile.

Tale nuovo corpo, istituito una decina di giorni dopo lo scoppio della rivoluzione (23 gennaio), operò coattivamente e non senza resistenze la dispersione delle squadre popolari, di cui il Governo rivoluzionario decretò lo scioglimento³.

Unica eccezione a tale dinamica fu costituita dalla città di Messina, dove la necessità di prevenire eventuali controffensive delle truppe borboniche (arroccate nella secentesca cittadella) costrinse le forze politiche che guidavano la città a mantenere in vita le «squadre rivoluzionarie», altrove disciolte.

Il presente intervento, basato su una personale rilettura delle fonti e in linea con le recenti tendenze degli studi sulla polizia, intende approfondire le tecniche di controllo del territorio operate a Messina, durante il 1848, proprio alla luce della specificità che tale esperienza ha avuto, in virtù della persistenza delle squadre popolari sul territorio cittadino.

Squadre rivoluzionarie e Guardia nazionale, altrove antagoniste, integrarono, nella città dello Stretto, la propria forza nei compiti di resistenza militare al Borbone.

A Messina poi, più che nel maggiormente studiato caso palermitano, la Guardia nazionale incarnò compiutamente quella dimensione di milizia territoriale in veste «patriottica», con tanto di mostrine scintillanti e coccarda tricolore al petto.

messi in sulle prime taluni di coloro ch'eransi mostrati più coraggiosi dall'inizio della rivoluzione». Giovanna Fiume, che più di ogni altro ne ha studiato la composizione per la parte occidentale della Sicilia, mette in luce come la loro stessa *spontaneità* organizzativa ne abbia determinato «la precarietà dell'esistenza, obbligandole a cercare fonti di finanziamento in maniera illegittima, sia nel denaro pubblico, che negli espropri a danno degli aristocratici più compromessi col passato regime» (cfr. G. Fiume, *La crisi sociale del 1848 in Sicilia*, EDAS, Messina 1982, pp. 89-90).

³ Sulla Guardia nazionale siciliana nel 1848 cfr. A. Caldarella, *La Guardia nazionale in Sicilia nel 1848*, estratto da *Atti del Congresso di Studi Storici sul '48 siciliano*, Priulla, Palermo 1948, pp. 1-32; E. Francia, *Le baionette intelligenti. La Guardia nazionale nell'Italia liberale (1848-1876)*, Il Mulino, Bologna 1999, pp. 34-47; G. Fiume, *La crisi sociale*, cit., pp. 91-92; R. Pro시오, *La Guardia nazionale*, estratto da *Partecipazione ed inglobamento dei cittadini nel nostro Risorgimento*, Convegno di studio promosso da Comitato dell'Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano, s.n., s.l., pp. 24-46.

Le squadre rivoluzionarie

Nonostante le apparenti analogie nell'andamento delle vicende rivoluzionarie, un esame comparato fra l'insurrezione di Messina e quella di Palermo mostra un interessante piano di alterità che restituisce specificità all'esperienza messinese, rendendola sostanzialmente differente rispetto a quella della Capitale.

Elemento importante di differenza fu proprio la persistenza a Messina delle squadre rivoluzionarie: la Città dello Stretto, la più esposta alle rappresaglie legittimiste, divenne anzi il bacino di convergenza di molte formazioni irregolari – il più delle volte comandate da ex feudatari delle campagne, più o meno mossi da afflato patriottico –, composte da individui di dubbia moralità, giunti da ogni parte della Sicilia a sostegno della rivoluzione⁴.

Questo, naturalmente, fa comprendere come la caratterizzazione delle squadre precedentemente arrischiata andrebbe in realtà sviluppata caso per caso, situazione per situazione, tenendo ben presenti anche scelte e intenti di chi di volta in volta se ne poneva a capo.

Se all'alba del 29 gennaio, nella città del Peloro, si contavano solo tre squadre distribuite nel cuore cittadino, composte prevalentemente da messinesi⁵, con il susseguirsi degli eventi, fecero la loro comparsa le squadre dell'hinterland⁶, cui

⁴ Cfr. L. Tomeucci, *Messina nel Risorgimento. Contributo agli studi sull'Unità d'Italia*, Giuffrè, Milano 1963; A. Checco, E. Consolo, *Messina nei moti del 1847-48*, in «Il Risorgimento», LI (1999), pp. 5-42; P. Pieri, *Storia militare del Risorgimento. Guerre e insurrezioni*, Einaudi, Torino 1969, pp. 484-533; G. Arenaprimo di Montechiaro, *La Rivoluzione del 1848 in Messina. Proclami, ordinanze e bollettini ufficiali*, in *Memorie della Rivoluzione siciliana dell'anno MDCCCXLVII*, Tipografia cooperativa fra gli operai, Palermo 1898; G. Oliva, *Annali della città di Messina*, voll. VII-VIII, R. Accademia Peloritana, Messina 1939.

⁵ Durante le primissime fasi della rivolta i Capi popolo, fra questi Antonino De Salvo detto «Pagnocco» (un popolano dai trascorsi oscuri e delittuosi, alla testa della squadra «Vincere o morire»), esercitarono un ruolo antagonista, riuscendo a conquistare uno spazio politico e militare importante. Cfr. L. Tomeucci, *op. cit.*, pp. 293-300-315-339 e G. Oliva, *op. cit.*, pp. 300-301.

⁶ Le squadre di Camaro, Bordonaro, Altolia, Santo Stefano, Giampileri, Pezzolo, Mili e Faro furono le prime a giungere in città; subito dopo arrivarono i patrioti di Casalvecchio, Pagliara, Roccalumera, Fiumedinisi, Savoca e Taormina, riuniti nella squadra capitanata dai fratelli Giovanni e Stefano Interdonato (Giovanni Interdonato, in particolare, noto come «il colonnello», fu uno dei personaggi chiave dell'insurrezione messinese. All'inizio del conflitto la sua squadra si segnalò in alcune vivaci azioni militari. L'Interdonato ebbe, inoltre, una parte di rilievo nella resistenza della città al ritorno dei Borboni durante il mese di giugno; e, infine, il 6 settembre 1848, durante la fase dell'Assedio di Messina, guidò una squadra di volontari per ostacolare lo sbarco delle truppe avversarie. Sul punto cfr.: Archivio privato Interdonato; F.M. Lo Faro, *Interdonato, Giovanni*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 62, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 2004, pp. 515-516; U. Diana, *I tredici anni di San Ferdinando*, Comune, Nizza di Sicilia 2010); a queste presto si unirono quelle di Ali e Itala sotto il comando di Stefano Crisafulli (cfr. A. Di Bella, *Stefano Crisafulli nel Risorgimento italiano*, in *Itala: Territorio, Cultura, Tradizioni*, Itala 2004, pp. 1-6).

si aggiunsero poi quelle castroleonesi⁷, trapanesi e palermitane⁸. Per un totale di 2.500 uomini.

Il «Primo Settembre», storico giornale edito durante la rivoluzione, fonte importante cui è indispensabile rifarsi dal momento che a Messina la perdita di documentazione è stata ingente, descrive i loro componenti come:

giovani robusti, dalla guancia bruna, con indosso archibugio, carabina, o trombone, spada al fianco, pistole e coltelli alla cintura, ampia fascia tricolore traverso il petto; vivacissima coccarda appuntata al cappello, o nastri pendenti da ricolorato berretto⁹.

Al di là dei toni romantici, è indubbio tuttavia che la presenza di tanti uomini in armi avesse generato inquietudine all'interno della città, in primo luogo nelle fasce della borghesia commerciante.

Anche al fine di creare un coordinamento fra le tante milizie irregolari, che disordinatamente si stabilirono in città, il Comitato di Sicurezza, guidato da Gaetano Pisano, emanazione del governo provvisorio centrale presieduto da Ruggero Settimo, pubblicò, il 30 gennaio, un *Regolamento provvisorio delle squadre*¹⁰.

Dietro tale strumento normativo c'era la volontà della massima autorità politica e militare messinese di «disciplinare» le squadre, sottraendo potere ai capi, e di coordinare la loro azione sul territorio.

Formalmente il compito principale attribuito a queste squadre era la difesa dell'ordine pubblico e delle proprietà, da realizzare con ronde di giorno e di notte e il contrattacco immediato in caso di aggressione. I combattenti, gerarchicamente sottoposti a un caposquadra dal quale ricevevano gli or-

Il primo febbraio fu la volta della squadre di San Martino, Spadafora, Rometta, Sanpiero, Monforte, Santa Lucia e di Barcellona Pozzo di Gotto, guidate da Giovanni Rossitto Cassata (cfr. F. Rossitto, *La città di Barcellona Pozzo di Gotto*, Stabilimento tipografico G. Crupi, Messina 1911).

⁷ La squadra dei Castroleonesi sotto gli ordini del barone Salvo giunse in città l'11 febbraio (cfr. L. Tomeucci, *op. cit.*, p. 147).

⁸ Il 25 febbraio giunsero in città la piccola squadra catanese capitanata da Benedetto Ronsisvalle (*ivi*, p. 173).

Il 3 marzo fu la volta della squadra palermitana, circa 700 uomini al comando di Pasquale Miloro (*ivi*, p. 185, cfr. anche G. Oliva, *op. cit.*, pp. 331-332) e della squadra di Trapani, 110 fanti e 42 artiglieri più il colonnello Romei, al comando di Enrico Fardella (cfr. L. Tomeucci, *op. cit.*, pp. 185, 264, 269-270, 283, 309, 312 e T. Iermano, *Fardella, Enrico*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 44, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 1994, pp. 773-775). Tutte le squadre che presero parte alla guerra contro la cittadella portarono in città armi, munizioni e denaro.

⁹ Cfr. Il «Primo Settembre», n° 2, Messina 8 febbraio 1848; L. Tomeucci, *op. cit.*, p. 123; G. Arenaprimo, *op. cit.*, pp. 21-23.

¹⁰ Il Regolamento, composto da 12 articoli, è pubblicato in G. Arenaprimo, *op. cit.*, pp. 23-24.

dini, godevano di un compenso di 3 tari al giorno se di fanteria e di 4 se di artiglieria¹¹.

Benché Guerra e Ordine siano parole di segno opposto, appare molto interessante – a mio giudizio – l’idea di regolamentare attraverso un’organica normativa un corpo dai tratti affatto disciplinabili.

L’idea di imporre una disciplina, elargire un compenso e soprattutto di non fare gravare le spese dell’armamento sui membri delle squadre erano gli elementi più significativi di questo bisogno, anche politico, di regolarizzare l’irregolare.

Le squadre, dislocate nei 9 quartieri della città¹², riuscirono durante il primo mese di conflitto a sorvegliare con agilità l’intero territorio comunale, anche in considerazione della piccola estensione di Messina nella metà dell’Ottocento.

L’exasperazione provocata dall’esposizione della cittadinanza alle rappresaglie borboniche, unita alla sensazione di abbandono da parte delle autorità della Capitale, furono fattori che tuttavia alimentarono, gradualmente, uno stato di effervescenza pubblica che si evolse dall’aggressione bonaria ai simboli del potere borbonico (il 15 febbraio alcuni popolani rivestirono la statua di Ferdinando II con gli abiti di Pulcinella¹³) a episodi più gravi sotto il profilo dell’ordine pubblico, come l’esecuzione sommaria degli agenti di polizia Serra e Catalano¹⁴.

Presi come uno dei simboli del potere borbonico, gli odiati sbirri divennero il bersaglio privilegiato della reazione popolare¹⁵.

Ma a questo punto alcuni episodi di teppismo politico, quali il saccheggio della casa dell’ispettore di polizia Toscano e la demolizione dell’abitazione del generale borbonico Landi¹⁶, preoccuparono una parte dell’opinione pubblica messinese per la possibile deriva delinquenziale della rivoluzione.

L’insicurezza pubblica e la possibile aggressione alla proprietà, portarono negozianti ed ex impiegati della pubblica amministrazione, terrorizzati da possibili eccidi di massa, a fuggire, determinando una forte diminuzione di merci e viveri¹⁷.

Tale crisi sociale fu il segno tangibile del fallimento di un sistema di controllo del territorio affidato alle sole squadre popolari, sebbene questa

¹¹ *Ivi*, artt. 3-11.

¹² *Ivi*, art. 1.

¹³ G. Oliva, *op. cit.*, p. 135; L. Tomeucci, *op. cit.*, p. 135.

¹⁴ G. Oliva, *op. cit.*, pp. 332-333; L. Tomeucci, *op. cit.*, pp. 190-191.

¹⁵ Cfr. E. Francia, *La cabala degli sbirri. Immagini della polizia nella rivoluzione del 1848*, in «Contemporanea», VI, n. 3, 2003, pp. 447 e ss.; D.L. Caglioti, *False notizie, complotti e vociferazioni: gendarmi, intendenti e paure nel Regno delle Due Sicilie nel 1848*, in «Società e Storia», XXIV, 2008, pp. 337-350.

¹⁶ G. Oliva, *op. cit.*, p. 136; L. Tomeucci, *op. cit.*, p. 154.

¹⁷ G. Oliva, *op. cit.*, pp. 324-326; L. Tomeucci, *op. cit.*, pp. 163-166 e 175-176.

dimensione non debba andare a scapito del ruolo importante che le squadre seppero rivestire nei passaggi più significativi della difesa militare della città: la conquista delle fortezze borboniche e la tenace resistenza alla controffensiva borbonica, culminata nel drammatico epilogo del settembre 1848, dovettero senza dubbio molto alla loro irruenza¹⁸.

Proprio la consapevolezza dell'insufficienza degli squadristi quali unici tutori dell'ordine cittadino, unita al rischio concreto che essi stessi potessero trasformarsi in perturbatori di questo, fece scattare la richiesta di autodifesa da parte della borghesia messinese, e questo spinse i capi politici della rivolta a istituire, in consonanza peraltro con il resto dell'Isola, una Guardia nazionale. Nel caso messinese, tuttavia, come più volte sottolineato, l'erezione della guardia non mise in mora la presenza delle squadre; al contrario si tentò la difficile impresa di affiancarla a queste nei compiti di controllo del perimetro urbano assediato.

La guardia nazionale messinese

La Guardia nazionale non fu un prodotto *tout court* delle rivoluzioni, bensì la riproposizione in altra forma del modello organizzativo che già era stato della milizia civica: corpo che, radicato nella tradizione civica di autodifesa, dal passato riemerse, alle volte perdendo, alle volte acquisendo, nuove funzioni e significati¹⁹.

¹⁸ P. Pieri, *op. cit.*, pp. 485-490; A. Donato, *Le artiglierie della Marina borbonica di Messina*, in «Bollettino d'Archivio dell'Ufficio Storico della Marina Militare», settembre 2012, pp. 87-91.

¹⁹ Sulle milizie civiche nelle diverse realtà pre-unitarie cfr.: L. Antonielli, *Polizie di città e polizie di campagna in antico regime: il caso dello stato di Milano a metà Settecento*, in L. Antonielli (a cura di), *Polizia, ordine pubblico e crimine tra città e campagna: un confronto comparato*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, pp. 17-48; A. Savelli, *Siena, il popolo e le contrade (XVI-XX secolo)*, Olschki, Firenze 2008; Id., *Per quiete della città: l'istituzione della truppa civica di Firenze l'11 aprile 1780*, in «Annali di Storia di Firenze», III, 2008, pp. 245-298; V. Favaro, *Dalla "Nuova Milizia" al "Tercio" spagnolo: la presenza militare nella Sicilia di Filippo II*, in «Mediterranea», II, 2005, pp. 235-262; F. Angiolini, *Le Bande mediche tra «ordine» e «disordine»*, in L. Antonielli, C. Donati (a cura di), *op. cit.*, pp. 9-47; A. Contini, *Il sistema delle bande territoriali fra ordine pubblico e riforme militari nella prima età lorenese*, in L. Antonielli, C. Donati (a cura di), *op. cit.*, pp. 181-202; L. Pezzolo, *Le "armi proprie" in Italia nel Cinque e Seicento: problemi di ricerca*, in T. Fanfani (a cura di), *Saggi di storia economica. Studi in onore di Amelio Tagliaferri*, Pacini, Pisa 1998, pp. 55-72; Id., *L'archibugio e l'aratro. Considerazioni e problemi per una storia delle milizie rurali venete nei secoli XVI e XVII*, in «Studi veneziani», n.s., VII, 1983, pp. 59-80; G. Brunelli, *Poteri e privilegi. L'istituzione degli ordinamenti delle milizie nello Stato pontificio tra Cinque e Seicento*, in L. Pezzolo (a cura di), *Cheiron*, Bulzoni, Roma 1995, pp. 105-129; M. Rizzo, *Istituzioni militari e strutture socio-economiche in una città di antico regime. La milizia urbana a Pavia nell'età spagnola*, in *Cheiron*, cit., pp. 157-285; S. Perini, *Le milizie della Terraferma veneta verso la metà del '600*, in «Studi veneziani», XXIX, 1995, pp. 193-208; D. Ligresti, *L'organizzazione militare del Regno di Sicilia (1575-1635)*, in

Durante la Restaurazione il Governo di Napoli aveva incontrato serie difficoltà a impiantare nell'isola le moderne istituzioni di polizia²⁰, un po' per le resistenze incontrate a vari livelli in terra siciliana, un po' per la dura politica di *austerità* economica, che non aveva consentito un finanziamento adeguato alle esigenze per impiantare un nuovo sistema governativo di difesa.

Polizia ordinaria e Gendarmeria vennero così progressivamente integrate e assistite da una ragnatela di corpi, ancora espressione dei tradizionali meccanismi di conservazione dell'ordine pubblico, cui un ruolo fondamentale restava delegato ai cittadini²¹.

Rivisto e corretto l'infelice progetto delle «milizie provinciali»²², subito dopo la crisi rivoluzionaria del '20, il governo borbonico nel 1838 impiantò l'«utile istituzione» delle Guardie urbane²³: per supplire alle emergenze, garantire il controllo del territorio urbano e sopperire a tutte le debolezze degli «apparati» cui avrebbero dovuto competere professionalmente tali compiti.

Milizia marcatamente di classe, alla quale avevano libero accesso solo coloro che possedevano un'arte o un bene, venne dotata di un'organizzazione gerarchica che, ricalcando i modelli militari, prevedeva un capo, un sottocapo e dei primi-guardie.

I guardiani urbani, sprovvisti di uniformi (probabilmente per sfruttare la contiguità psicologica delle comunità, non ancora pronte ad accogliere le novità e il linguaggio delle «moderne» istituzioni) e dell'obbligo di esercita-

«Rivista Storica Italiana», CV, 1993, pp. 647-678; V. Ilari, *La difesa dello Stato e la creazione delle milizie contadine nell'Italia del XVI secolo*, in *Studi storico-militari*, Ufficio storico SME, Roma 1990, pp. 7-70; W. Barberis, *Le armi del Principe. La tradizione militare sabauda*, Einaudi, Torino 1988, pp. 4-63.

²⁰ Il modello per eccellenza era ovviamente quello delle gendarmerie alla francese; sul punto cfr. C. Emsley, *Gendarmes and the State in nineteenth-century Europe*, Oxford University Press, Oxford 1999.

²¹ G. Landi, *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie (1815-1861)*, Giuffrè, Milano 1977, pp. 669-684; G. Fiume, *Le bande armate in Sicilia (1819-1849). Violenza e organizzazione del potere*, s.n., Palermo 1984; E. Pelleriti, *Polizie informali e istituzioni. Note per una ricerca sull'ordine pubblico in Sicilia nell'Ottocento*, in *Atti della Accademia Peloritana dei Pericolanti*. Classe di Scienze Giuridiche, Economiche e Politiche, ESI, Napoli, 2004, pp. 169-192.

²² Cfr. A. De Francesco, *La Guerra di Sicilia. Il distretto di Caltagirone nella rivoluzione del 1820-21*, Bonanno, Catania 1992, pp. 59-60 e 127-137; Giornale della Intendenza borbonica del Valle di Catania (= GI), *Decreto del 21 marzo del 1818: regolamento per il servizio delle milizie provinciali nei domini al di qua del Faro* (23 luglio 1818); *Si comunicano le istruzioni emesse per la organizzazione della guardia di interna sicurezza del Valle* (16 settembre 1820); *Si sollecita la omessa organizzazione delle guardie di interna sicurezza, e si dà norma sull'asportazione delle armi* (26 dicembre 1820); *Si partecipa il regolamento per la organizzazione della guardia d'interna sicurezza* (20 maggio 1821); *Si fan conoscere le disposizioni relative alla sospensione del servizio delle guardie d'interna sicurezza* (12 luglio 1821).

²³ GI, *Real decreto con cui istituisce le guardie urbane nei comuni della Sicilia* (20 novembre 1838).

zione, espletarono gratuitamente il loro servizio in un luogo detto di «Buon ordine» e goderon del privilegio del porto d'armi (consolidato espediente per guadagnare il maggior numero di iscritti alla causa, come bene hanno mostrato i numerosi studi sulle milizie urbane²⁴).

La storiografia ha sempre guardato con estrema diffidenza a questa forza dell'ordine, dipinta in genere come inutile e inetta²⁵, tuttavia ancora poco studiata. Viene da dire che se si può accogliere questa valutazione per quanto concerne il servizio del corpo, va invece rilevato come esso riuscisse, durante le stagioni rivoluzionarie o di emergenza sanitaria²⁶, a sprigionare un'insolita energia, giungendo, con diverse modalità, a condizionare eventi e risultati.

Il passaggio di questa forza da urbana a nazionale avvenne il 28 gennaio 1848, quando il Parlamento siciliano, per esaurire il fervore rivoluzionario delle squadre palermitane, ripropose le stesse tecniche per il controllo del territorio, caricandole però di suggestioni patriottiche.

A Palermo la Guardia nazionale ai comandi del celebre barone Riso arrivò, in mancanza di un esercito regolare²⁷, ad abusare apertamente del proprio potere, qualificando il suo operato in maniera conservatrice e antidemocratica.

La vicenda della Guardia nazionale della Capitale, ben nota per la presenza di numerosi lavori²⁸, può solo parzialmente – a mio avviso – essere rappresentativa dell'intero Risorgimento siciliano. Nonostante a Messina, come nel resto dell'isola, sotto il profilo regolamentare le Guardie nazionali siano state una proiezione di quella di Palermo, il peso politico e l'azione svolta nella pratica di tutelare il territorio, appaiono, se non completamente diversi, quantomeno da ricollocare nel quadro della singola esperienza.

Durante l'aspro conflitto che vide contrapposte nella Capitale le squadre popolari ai club democratici²⁹ – politici centri nevralgici della rivoluzione –, a Messina, nel mese di maggio, l'atteggiamento del più importante corpo mi-

²⁴ Sull'elargizione dei privilegi, in particolare, cfr.: L. Antonielli, *Le licenze di porto d'armi nel Settecento: duttilità d'una fonte*, in L. Antonielli (a cura di), *Al di là della storia militare: una ricognizione sulle fonti*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004, pp. 101-108; F. Angiolini, *op. cit.*; W. Barberis, *Le armi del Principe*, cit., pp. 4-63.

²⁵ Così Giovanna Fiume: «Gli esperimenti di forze ausiliarie hanno dato esito mediocre se non negativo» (*Le bande armate*, cit., p. 121).

²⁶ Nelle fasi di emergenza epidemica le guardie diventavano zelanti, contribuendo di fatto a innescare un'inedita cooperazione tra Stato borbonico e comunità, e permettendo al più grande sistema Stato di funzionare attraverso l'azione di una compagine sociale omogenea di cittadini raccolti in milizia. Sul punto E. Iachello, *La politica delle calamità. Terreno e colera nella Sicilia borbonica*, G. Maimone, Catania 2000.

²⁷ S.S. Marino, *L'esercito siciliano*, in *Memorie*, cit., vol. II, pp. 1-40.

²⁸ Cfr. i già citati E. Francia, *Le baionette intelligenti*, cit.; G. Fiume, *La crisi sociale*, cit.; A. Caldarella, *La Guardia nazionale*, cit.

²⁹ Cfr. G. Celi, *Il ruolo dei circoli popolari nell'Ottocento siciliano*, Tesi dottorale ciclo XXII, Messina 2010, pp. 97-171.

litare cittadino fu improntato a senso di responsabilità e moderazione e a prevenire possibili degenerazioni violente dello scontro³⁰.

Prove ne siano la presidenza della Guardia nazionale della città affidata ad Antonio Caglià Ferro, esponente di spicco del movimento progressista, e l'atteggiamento di grande tolleranza che lo stesso capo militare della Guardia, duca della Montagna Reale, mostrò verso le società popolari³¹.

La Guardia nazionale di Messina si spinse a criticare con fermezza il governo di Palermo in materia fiscale, accentuando così il senso di autonomia del corpo rispetto alle istituzioni centrali³².

L'atto istitutivo della Guardia nazionale di Messina (28 febbraio 1848) si compose di undici articoli relativi alla sua organizzazione³³: tutti i cittadini dai 18 ai 50 anni avevano la possibilità di servire iscrivendosi nella milizia cittadina, senza ricevere compenso pecuniario³⁴.

La milizia si fondava perciò sulla gratuità e dipendeva da ufficiali eletti, perché era un'istituzione puramente civica, con una vocazione insieme civile e militare.

Suddivisa in reparti riproduceva la struttura dei corpi militari: il sistema dei gradi e delle gerarchie. Il reclutamento e inquadramento si basavano sull'obbligo generale e personale e sul principio democratico: non vi erano gerarchie stabili, bensì elettive con rotazione e divieto di immediata reiterazione.

Sulla base dei verbali di elezione di tutti i capitani delle compagnie, suddivise a loro volta in quattro battaglioni, e controfirmato dal presidente Caglià-Ferro³⁵ – pur non potendo con meticolosità definire la provenienza sociale dei singoli capitani (non essendo stata riportata a fianco la provenienza sociale degli stessi) – si può desumere che una parte degli eletti fosse rappresentativa delle classi economicamente e culturalmente più influenti della città³⁶.

³⁰ La conflittualità tra Guardia nazionale cittadina e club registrò le sue punte di massima asprezza a Palermo e Trapani, mentre tale conflitto risultò assente a Catania, dove i vertici della Guardia furono nelle mani di elementi progressisti, fra cui emersero i nomi di Rizzari e Speciale. *Ivi*, pp. 170-171.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ Archivio del Gabinetto di Lettura di Messina (= AGLM), Raccolta dei Documenti Ufficiali della Rivoluzione di Messina del 1848 (= DU), c. 8. Cfr. «Primo Settembre», cit., 29 febbraio 1848. La notizia dell'istituzione della Guardia nazionale si legge anche in L. Tomeucci, *op. cit.*, p. 180 e in G. Oliva, *op. cit.*, p. 328.

³⁴ Cfr. AGLM, DU, c. 8, art. 2.

³⁵ Cfr. AGLM, DU, c. 149.

³⁶ Dei 23 nominativi è stato possibile reperire informazioni riguardo: Sebastiano Lella, componente della sezione «Finanze» del Comitato Generale, fu regista del moto rivoluzionario messinese del 7 febbraio 1848 (cfr. L. Tomeucci, *op. cit.*, pp. 142, 145 e 186); Pietro Belardini, laureato in legge e componente della sezione «Giustizia» dello stesso Comitato, si inserì

Gli stessi capitani, con qualche piccola defezione, restarono alla guida delle compagnie sino alla fine del conflitto³⁷.

Dovere della Guardia nazionale era di mantenere l'ordine pubblico; sorvegliare le persone e i beni dei cittadini; fare turni di guardia nella residenza del Comitato e ronde nei luoghi prescelti dal comandante in capo: che corrispondevano con esattezza al Palazzo del Priorato; al Palazzo di città; al Palazzo di Giustizia nei pressi del Duomo; e al Grande Ospedale. Era il cuore cittadino, luogo teatrale, centro del potere, che si voleva proteggere.

Nell'espletamento delle sue funzioni la Guardia nazionale venne coadiuvata dalla Guardia municipale³⁸. Corpo dai connotati diversi, benché affini, alla milizia nazionale, ma distinta da questa in ragione del compenso pecuniario proveniente dalle casse comunali che chi serviva riceveva per le proprie prestazioni.

La mancanza di testimonianze, quanto meno alla luce dell'esame a tappeto delle fonti ufficiali e della memorialistica prodotta dai protagonisti della rivoluzione messinese, su particolari e rilevanti episodi di violenza o caos, mi fa credere che nei tre mesi successivi all'istituzione delle guardie nazionali e municipali la situazione in città sia andata gradualmente migliorando, e che l'azione delle squadre si sia inserita in una razionale operazione di controllo del territorio da parte del Comitato provvisorio (nella sua azione militare rappresentato dal Comando generale del Valle di Messina). Del resto sarebbe stato impossibile reagire agli attacchi regi e resistere 8 mesi senza un ordinato apparato di controllo e tutela.

È questa una considerazione puramente deduttiva, tuttavia verosimile. Considerazione che non vuole negare come si potessero anche in quella fase riconoscere alcune disfunzioni, stigmatizzate e affrontate dal comando militare. Alla fine di aprile, ad esempio, il Comandante generale Ribotti (comando generale militare del Valle di Messina), in una comunicazione ufficiale, espresse il suo rammarico per le numerose assenze agli appuntamenti di «istruzione militare»³⁹.

Per porre rimedio a queste disfunzioni, lo stesso Ribotti iniziò a far pubblicare, tramite atto ufficiale, ratificato dal Commissario Piraino, i nomi di coloro che non avevano prestato servizio o si erano resi colpevoli di altre

successivamente (7 marzo), assieme a Giovanni Fronte, in una «Commissione provvisoria straordinaria» per far fronte alla crisi sociale di Messina durante i primi mesi della rivoluzione (*ivi*, pp. 145, 157, 191, 227 e 500); Domenico Pracanica, parente del ben più noto Antonio, ricco conciatore di pelli, e protagonista di tutti i moti insurrezionali messinesi; Giuseppe Cacopardo, infine, collaboratore dei giornali «Il Maurolico» (1838) e «L'Indipendente» (1860) (cfr. G. Molonia, *La stampa periodica a Messina*, Di Nicolò, Messina 2004, pp. 133 e 225).

³⁷ Cfr. AGLM, DU, c. 150.

³⁸ AGLM, DU, cc. 80 (28 marzo 1848), 83 (2 aprile 1848).

³⁹ AGLM DU, c. 104 (27 aprile 1848).

manchevolezze: l'assenza all'istruzione militare o dello schioppo durante il servizio, solo per fare qualche esempio⁴⁰.

E per promuovere una maggiore armonizzazione del sistema, ovvero per scongiurare i disordini notturni e affinché «la turpitudine del ladroneccio avesse un freno»⁴¹, mise in piedi un nuovo sistema di controllo del territorio, al cui vertice pose la Guardia nazionale (responsabile delle perlustrazioni notturne e della diffusione tra i vari corpi del cosiddetto *santo*: stratagemma utilizzato per scongiurare episodi di fuoco amico⁴²).

La Guardia, ora non più urbana ma nazionale, la cui appartenenza era nel frattempo divenuta ambizione diffusa nel ceto medio, sebbene fosse preposta, come si è appena visto per il caso messinese, all'ordine e al mantenimento della disciplina, in altre realtà dell'Isola divenne, in primo luogo a Palermo, come si è detto, veicolo di turbolenza e prevaricazione nei confronti delle Istituzioni statali.

Essa si sottrasse al controllo di queste e talvolta si sostituì loro nel delicato compito di direzione politica.

Esempi eclatanti di quest'ultima tendenza possono rintracciarsi nel ruolo giocato in occasione della crisi del Governo Torrearsa, quando con opera intimidatoria impedì di fatto il ricambio ministeriale, e nella già citata convulsa fase, che portò alla resa quasi incondizionata della Sicilia ai Borboni.

Anche sotto questo profilo, la Guardia messinese costituì un caso eccentrico: essa infatti, malgrado le già citate carenze, cooperò con le Istituzioni e la comunità cittadina, al contrario di quanto avrebbe fatto quella delle altre parti dell'Isola, nella resistenza contro le truppe del generale Filangieri, come si evince dalla ricostruzione degli eventi militari del settembre del 1848.

L'«Assedio di Messina», lo sbarco dell'esercito borbonico in Sicilia, ebbe inizio il 3 settembre. Una vera e cruenta battaglia che mobilitò 6.000 uomini armati alla meglio (le guardie e le squadre insieme rappresentarono la metà delle forze messe in campo) contro 25.000 soldati, rappresentanti la parte migliore dell'esercito regio, e appoggiati da una cospicua flotta⁴³.

Lo scontro si prolungò sino al 7 settembre 1848, quando, dopo una difesa disperata, la città venne occupata, senza peraltro mai formalmente arrendersi, dalle truppe borboniche comandate dal generale Filangieri.

E nell'atto finale le squadre e le guardie – all'unisono con singoli cittadini (semberebbe che persino le donne abbiano preso parte alle operazioni belliche) e una minuscola cellula di esercito siciliano (i «Camiciotti») – tentarono invano ancora di opporre resistenza.

⁴⁰ AGLM DU, c. 112 (10 maggio 1848).

⁴¹ AGLM DU, c. 111 (10 maggio 1848).

⁴² *Ibidem*.

⁴³ P. Pieri, *op. cit.*, p. 500.

Dopo la caduta di Messina le varie squadre ebbero diverse fortune: alcune vennero smembrate e fisicamente annientate, altre si diedero alla fuga e altre ancora continuarono a combattere per la difesa della Capitale (anche se in Palermo trovarono la resistenza di una ben diversa «Guardia nazionale»).

Tra i miliziani le perdite umane furono rilevanti, benché un computo esatto sia quasi impossibile⁴⁴.

Nella resistenza alle armate regie la Guardia nazionale realizzò con le squadre quella sinergia di forze, che altrove e, in particolare, nei più ordinari compiti di mantenimento dell'ordine pubblico non fu in grado di esprimere.

Proprio l'efficacia di tali forze nel tenere in scacco per più di cinque giorni le unità borboniche in una disperata, quanto logorante guerriglia urbana, costituì uno dei motivi che consigliarono la ristabilita Luogotenenza a non ripristinare la precedente politica in materia di porto d'armi e a non nutrire più fiducia nel sistema di milizie cittadine di matrice borghese⁴⁵, giudicate dal Luogotenente, in un'amara considerazione apparsa sul «Giornale di Intendenza» nel 1850, «senza alcuna utilità pubblica»⁴⁶.

Si trattò di scelte che verranno peraltro riconfermate anche dal futuro Stato liberale Italiano.

Se si eccettua infatti la parentesi del 1860, in cui le Guardie nazionali tornarono ad avere un ruolo protagonista, la loro vicenda era destinata a entrare in una fase di torpore e a sottostare agli schemi dell'autorità statale che, malgrado le piccole grandi difficoltà iniziali, cominciò ad acquisire terreno e legittimità.

⁴⁴ Né le memorie né gli atti ufficiali forniscono il dato numerico delle perdite umane e materiali.

⁴⁵ Cfr. GI, Sovrano Rescritto, *Abolizione della Guardia Urbana* (29 novembre 1858).

⁴⁶ Così il Luogotenente sull'operato della Guardia urbana sicula: «L'utile istituzione della Guardia Urbana era ancora nascente in Sicilia, quando i passati politici sconvolgimenti distrussero questa come ogni altra istituzione in questa parte dei Reali Domini. Dopo sedici mesi di politici sconvolgimenti sotto lo impero di severe leggi, che imponevano un generale disarmo ... la Guardia Urbana ha mancato completamente la sua istituzione. In taluni Comuni gli egoisti per lo tempo della rivoluzione aveano figurato da capi forza, certi di non poterne fare più uso nel di loro privato interesse si ritirarono; i facinorosi, gli evasi dai bagni e peggio, corsero ad arrollarsi nella Guardia Urbana per la speranza di detenere un fucile, che eran certi di non poter avere per altro mezzo, e ad ingrossare il numero poi furono aggiunti gli infelici, i miserabili, coloro che senza alcuna proprietà a custodire nel di loro interesse, vivono del proprio lavoro. I primi componenti la Guardia Urbana, di fatto poi bravando in faccia di deboli funzionari, non prestano servizio, gli altri o non lo prestano affatto o lo prestano spinti dalla forza, e convinti, che non è quello debito loro, divengono degli uomini inutili, che buttati in un corpo di guardia soffrono un giorno di pene, senza alcuna pubblica utilità. Questo è senza illusione lo stato della maggior parte della Guardia Urbana in Sicilia, che il Governo non può certo tollerare, che è ormai imprescindibile necessità riformare». Cfr. GI, *Rettifica della Guardia Urbana* (14 gennaio 1850).

Livio Antonielli

*Le possibili declinazioni dell'emergenza:
tra epidemie bovine e logiche di potere (XVIII secolo)*

Discutere di emergenza può essere riferito a diverse situazioni: dalla normativa d'eccezione in chiave giuridica all'analisi di grandi catastrofi e relative conseguenze. Oppure ancora una situazione d'emergenza può essere prodotta da avvenimenti minori, capaci però di indurre conseguenze di qualche rilievo, tali da generare tensione e, appunto, emergenza, che può essere, ovviamente, non solo ambientale ma anche politica o istituzionale.

L'argomento cui intendo fare riferimento appartiene a quest'ultima categoria: non intendo infatti affrontare qui i grandi problemi giuridici connessi con la legislazione d'eccezione, e neppure l'episodio che esaminerò riveste caratteri di autentica emergenza. Intendo soffermarmi infatti su un episodio solo di potenziale emergenza, nel caso specifico in campo sanitario. Un episodio minore, dunque, tuttavia interessante, perché consente di analizzare il tenore delle risposte degli apparati istituzionali di governo, in questo caso del Ducato di Milano del Settecento, di fronte a problemi che sfuggono alla gestione dell'ordinaria quotidianità e che sono in grado di stimolare dinamiche rivelatrici del funzionamento concreto di alcune importanti istituzioni di governo e delle logiche sottese.

Oggetto del saggio è il Magistrato o Tribunale di sanità di Milano. Magistratura ducale prima e poi statale, eretta da Francesco II Sforza nel 1534, riformata nel 1749, avrebbe continuato a operare sino alla definitiva soppressione nel quadro delle riforme giuseppine del 1786, quando le sue competenze sarebbero state attribuite all'I.R. Consiglio di governo e alle Intendenze politiche provinciali¹. Il Tribunale di sanità era una classica magistratura d'antico regime, con modalità di funzionamento e competenze che ripete-

¹ Sul Magistrato di sanità milanese cfr. A. Visconti, *La pubblica amministrazione nello Stato milanese durante il predominio straniero (1541-1796)*, Athenaeum, Roma 1913, cap. III: *Il Magistrato di sanità*, pp. 280 e ss.; A. Liva, *La «nuova pianta» del Magistrato di sanità*, in A. De Maddalena, E. Rotelli, G. Barbarisi (a cura di), *Economia, istituzioni, cultura nell'età di Maria Teresa*, 3 voll., Il Mulino, Bologna 1982, vol. III, *Istituzioni e società*, pp. 701-720. Sui precedenti tardo-medioevali cfr. ora G. Albini, *Il controllo della sanità: gli ufficiali del ducato*

vano pregi e difetti di questi istituti. L'aspetto che mi propongo di indagare rimanda allo squilibrio tra i differenti piani delle prerogative che gli erano proprie, cioè il controllo giurisdizionale da una parte e le mansioni esecutive da esso derivanti dall'altra. Infatti mentre estendere un primato giurisdizionale era operazione che si accompagnava quasi automaticamente all'estendersi di un primato politico, lo stesso non avveniva con la pratica esecutiva, che, essendo per l'appunto una pratica, scontava la farraginosità operativa di questi apparati. Soprattutto, relativamente alla funzione esecutiva, era fattore che ne condizionava il funzionamento e l'efficacia il modo in cui gli stessi esecutori si relazionavano con la magistratura, in quanto il rapporto di lavoro era raramente di diretta dipendenza da questa, e quando lo era ciò avveniva, territorialmente, quasi del tutto su base locale. Infatti gli esecutori in parte erano una categoria di lavoratori autonomi che conseguivano da una o più magistrature l'autorizzazione a svolgere determinati compiti, dai quali, sulla base di analitici tariffari, traevano il compenso delle loro prestazioni. Oppure gli esecutori erano alla dipendenza diretta di una magistratura, a libro paga di questa, ma sempre con stipendi molto ridotti e con la prospettiva che una parte non secondaria del compenso fosse da acquisire attraverso l'esercizio dei compiti loro attribuiti o attraverso meccanismi premiali. Un sistema di questo genere faceva sì che qualsiasi magistratura, per quanto estesa fosse la sua giurisdizione, disponesse di esecutori, o attribuisse incarichi esecutivi a vari ufficiali, quasi esclusivamente su base locale. La possibilità di agire esecutivamente su un territorio esteso, come nel caso di magistrature di governo, era operazione spesso condotta attraverso una sorta di delega ad altre magistrature, giurisdizionalmente subordinate, che procedevano tramite propri esecutori. Ci potevano essere situazioni nelle quali la magistratura sovraordinata deteneva forme di controllo sulle nomine di alcuni esecutori, ma si trattava di circostanze rare, dal momento che laddove sul territorio esistevano magistrature sotto ordinate, queste erano in genere espressione di una antica potestà giurisdizionale, più o meno ridisegnata, per cui sia pure in posizione subordinata procedevano autonomamente all'attribuzione di compiti esecutivi a esecutori da loro scelti. Era questa una situazione che nella Lombardia spagnola e austriaca si riconosceva nella bipolarità tra le magistrature di governo e le magistrature civiche delle maggiori città. In altre parole, una magistratura quale il Tribunale di sanità di Milano, che era una magistratura di governo, dunque con giurisdizione sull'intero Stato, di fatto aveva una doppia anima, allo stesso tempo generale e locale. Se infatti godeva del primato giurisdizionale su tutto il territorio statale, come istituzione amministrativa aveva una presenza locale, prevalentemente entro i

di Milano nel XV secolo, in L. Antonielli (a cura di), *La polizia sanitaria: dall'emergenza alla gestione della quotidianità*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014, pp. 7-17.

confini del contado milanese, cioè del territorio sottoposto alla giurisdizione dell'amministrazione civica di Milano, e più generalmente entro i confini del Ducato di Milano, ma solo in casi eccezionali estesa alle altre province. Quindi se si fa riferimento al primato del Magistrato di sanità sull'intero Stato, se dal punto di vista formale era fuori discussione, nella pratica era condizione che andava costantemente riaffermata, perché a livello delle altre province (ma anche all'interno della stessa Milano) operavano magistrature, di solito civiche, che nella sfera delle loro competenze detenevano la materia igienico-sanitaria, e che quasi naturalmente tendevano, per quanto possibile, a imporre la propria giurisdizione e che in ogni caso operavano amministrativamente in modo autonomo. Per questo la vera e principale preoccupazione di ogni magistratura, e in primo luogo delle grandi magistrature, era quella di difendere il proprio spazio giurisdizionale.

Solo per portare un esempio, si può guardare a quanto accadde nel 1777, quando una proposta del Tribunale di provvisione, cioè la più importante magistratura civica milanese, per condividere col Magistrato di sanità la spedizione delle licenze per l'introduzione in Milano di bovini morti, la cui ispezione ricadeva sia nella materia sanitaria, dunque di competenza del Tribunale sanitario, sia dell'annona, cioè della magistratura civica², diede avvio a una disputa dai toni all'apparenza sovradimensionati rispetto all'oggetto del contendere. Infatti la semplice ipotesi di procedere alla condivisione di una funzione attraverso la quale si esprimeva la potestà giuridica avrebbe sollecitato il Magistrato di sanità a fare sfoggio della propria dottrina e a richiamare, a sostegno delle sue prerogative, addirittura la normativa delle origini, cioè le costituzioni di Francesco II Sforza del 1534, che nel capitolo «Erectio Magistratus Sanitatis» declamavano:

Absolutamque et omnimodam auctoritatem, potestatemque eis concedimus in his scilicet, quae ad eorum Officium spectant, et quovismodo pertinent, subditis quibuscumque imperandi, multandi, ac bonorum confiscationem ad sanitatis beneficium, nec non et quascunque corporis poenas ad ultimum usque supplicium indicendi, et quoscunque eorum mandatis, et ordinibus non obtemperantes puniendi.

Da ciò si desumeva come sin dal momento della sua erezione la volontà del principe imponesse «che l'auctorità di codesto Magistrato fosse libera, indipendente, assoluta». Dopodiché l'informativa proseguiva richiamando le Nuove Costituzioni di Carlo V e poi, ancora, la nuova pianta dello stesso Magistrato del 29 settembre 1749, in cui veniva riconfermata la

² Per le ragioni del Magistrato di sanità cfr. l'informativa del cancelliere generale Grassini in data 6 settembre 1777, in Archivio di Stato di Milano (= ASMi), *Sanità*, p.a., c. 2.

libera, assoluta, e piena autorità di comandare, e provvedere nelle materie di propria ispezione, indipendentemente da qualsivoglia altro tribunale, anzi coll'obbligo ad ogni giudicante di prestargli assistenza, e favore, e di eseguirne gli ordini.

L'esito obbligato di questo sfoggio di dottrina giuridica era di mostrare che «riuscirebbe totalmente disdicevole alla dispotica autorità di un Tribunale Supremo qual è codesto di sanità l'aver compagno, e molto più lo aver quasi per controllore di sue disposizioni un altro inferior dicasterio», e che una tale circostanza «si avverrebbe nel caso che si passasse tra detto Magistrato, e il Tribunale di provisione a qualche appuntamento di asserita vicendevol concordia nel provvedere sul particolare delle licenze, che si spediscono per introduzione in città di bestie bovine morte».

In un documento riservato interno al Magistrato di sanità viene rivelato lo specifico piano di interesse che sottostava alla questione di principio e che lo obbligava a imporre con decisione il proprio primato. La richiesta di condivisione della materia da parte del Tribunale di provisione tutto era tranne che una neutra dichiarazione di disponibilità alla collaborazione. Se il cancelliere generale aveva preparato una consulta di netta chiusura alle proposte della magistratura civica era perché si era trovato a «conoscer l'intrinseco di tal domanda per discorsi uditi di bocca dello stesso sig. vicario di Provisione, ed altri ministri di quel Tribunale»³. E alla radice della richiesta stava che

dinotavano esser eglino d'opinione, qualmente nelle spedizioni che seguono di dette licenze presso il Tribunale di sanità vi fosse della irregolarità, e mancanza di precauzioni, onde tali spedizioni meritassero qualche riforma; e con questa pare, che il presentaneo sig. vicario di Provisione cerchi di qualificare la sua memoria come se fosse autore, e promotore d'una ben riguardevole impresa, memorabile alla posterità.

Ma le cose non stavano così per il Magistrato di sanità, che rilevava come «tutte le ordinazioni, e gli appuntamenti del Tribunale di provisione, com'è noto, passano ogni settimana alla cognizione del governo, e si trasmettono ancora alla Regia Corte». Per conseguenza l'accettare la proposta di condivisione avrebbe rappresentato una sorta di riconoscimento di proprie irregolarità, col che «chi non vede quanto ne rimarrebbe lesa la convenienza del Magistrato di sanità, e de suoi ufficiali» in faccia al governo?

Tanto più, proseguiva il documento riservato, che alla base di tanto zelo del Tribunale di provisione stava un non evidenziato interesse di parte.

³ «Promemoria riservato sul punto delle licenze per introduzione in Città di bestie bovine morte, o soggette a qualche ispezione di Sanità», senza data ma del settembre 1777, in ASMi, *Sanità*, p.a., c. 2.

Il Tribunale di sanità premesse consuete diligenze diede licenza per l'introduzione di due bestie bovine morte di ragione di due private persone a condizione che ne facessero uso delle carni per la sola loro famiglia mettendole in sale. Il Tribunale di provvisione inteso di tal disposizione volle, che un suo ufficiale assistesse a veder porre in sale dette carni. Ma ciò seguì non per moto proprio di esso Tribunale né forse per zelo di veder inalterabilmente eseguito l'ordine del Magistrato di sanità senza frode in danno del pubblico ma sibbene ad istanza e spese dell'Università de macellai per lor proprio interesse a fine d'assicurarsi, che non venisse pregiudicata la loro privativa ragione di vender carni al pubblico in tempo di quaresima.

Per una magistratura era dunque essenziale riuscire a confermare le proprie prerogative giurisdizionali, mentre la fase esecutiva rimaneva a margine, sorta di appendice accessoria che non meritava discussione. Questo, però, faceva sì che qualsiasi situazione di conflitto giurisdizionale o in cui una magistratura subordinata avesse reputato di avere diritto di affermare proprie prerogative potesse tradursi in immediati atti esecutivi, potenzialmente conflittuali rispetto alle scelte dell'istituto sovraordinato. Questo perché qualsiasi decisione poteva essere autonomamente tradotta in azione esecutiva con atto unilaterale. Infatti, benché in antico regime le magistrature, in quanto tribunali, fossero in linea di massima chiamate ad agire su istanza di parte, vi era tuttavia un ampio ventaglio di situazioni nelle quali la magistratura era autorizzata a muovere di propria iniziativa. Con l'età moderna le magistrature si erano caricate di funzioni di controllo sociale estremamente ampie, passate sotto il nome di «polizia», che traevano origine dal fatto che i magistrati, oltre al compito basso dello *ius dicere*, detenevano quello reputato più elevato di *aequitatem statuere*. In nome di questo le magistrature erano autorizzate a esercitare il proprio potere indipendentemente da ogni domanda giudiziale e con grande discrezionalità, quando avessero riconosciuto l'utilità pubblica di un provvedimento⁴. Disponendo di apparati esecutivi propri, qualsiasi magistratura, ancorché subordinata, poteva riconoscere la necessità di emettere atti e renderli immediatamente esecutivi.

Tornando al tema dell'emergenza, come si accennava sopra si intende qui osservare secondo quali modalità si potesse affrontare nel Settecento una situazione di potenziale pericolo, e come questo potesse generare non tanto un allargamento dei rischi sanitari, bensì un conflitto tra magistrature, potenzialmente in grado di trasformare il piano dell'emergenza sanitaria in emergenza istituzionale.

Trattando di emergenza sanitaria viene spontaneo pensare di fare riferimento a pericoli per la salute umana. In realtà non era solo così: il Magistrato

⁴ Per una accurata ricostruzione di questi processi cfr. L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari 2001, pp. 55-59.

di sanità aveva quale sua prima preoccupazione il rischio dei contagi, con riferimento però esteso tanto agli uomini quanto agli animali. Se si leggono i verbali delle congregazioni del Magistrato risalta l'estrema attenzione diretta ai contagi che potevano mettere a rischio il patrimonio bovino, sempre essenziale per l'alimentazione umana e quale forza lavoro. Di fatto le segnalazioni e gli allarmi relativi a possibili focolai contagiosi di malattie bovine erano addirittura più numerosi rispetto a quelli relativi a possibili contagi tra umani. Tra istituzioni preposte alla sanità era un continuo trasmettersi notizie, anche da grande distanza, di possibili focolai di contagio, con una marcata attenzione al momento preventivo. Così, per puro esempio, nel 1757 si relazionava in sede di congregazione del Magistrato milanese:

Lette le lettere del Magistrato di Venezia, e de' Signori alla sanità di Roveredo, che particolarmente ragguagliano l'accennata epidemia [morbo epidemico sui bovini della Carniola superiore e inferiore, con qualche attacco in Istria] ... Partecipatosi pure ... il sistema, che si tiene di corrispondenza per iscoprire la qualità, e gli andamenti del male, come delle cure, che vi si tengono e de' provvedimenti, che si dispongono ...⁵.

Se i timori di contagio riguardavano Stati confinanti, i provvedimenti cautelativi erano immediati e non necessariamente concordati tra le parti. Nel 1755 si riferiva in congregazione

l'emergente ... di esser state messe le guardie alli confini del Bergamasco perché non entrino in quello Stato le bestie del Milanese – e in questo caso – senza partecipazione alcuna de' Signori alla sanità di Bergamo a questo ill. Tribunale⁶.

Quando si dovevano affrontare situazioni allarmanti sul proprio territorio, i meccanismi di intervento erano simili un po' ovunque, anche se in ogni contesto le figure chiamate in causa erano denominate in modo differente. Facendo riferimento al caso dello Stato di Milano, in quasi tutte le località era attivo una sorta di fiduciario della magistratura, il deputato di sanità, incaricato di segnalare qualsiasi anomalia sanitaria. Si trattava di persone scelte e nominate su base locale, che, come gli esecutori sopra ricordati, ricevevano la relativa patente dall'ufficio di sanità competente per la giurisdizione nella quale era situata la singola località. In questi termini, ad esempio, l'Ufficio di sanità della città e provincia di Lodi emetteva una circolare a stampa per sollecitare le comunità alla nomina del rispettivo deputato:

Si prevengono li consoli, reggenti, deputati, eletti, od in qualsivoglia modo amministratori delle infrascritte comunità, perché nel termine di giorni 10 dopo

⁵ Congregazione del 23 dicembre 1757, in ASMi, *Sanità*, p.a., c. 45.

⁶ Congregazione del 21 agosto 1755, in ASMi, *Sanità*, p.a., c. 45.

la ricevuta di questo, debbano con effetto aver fatta la nomina almeno di una persona per ciascuna comunità, che sia abile, capace, ed idoneo ad assumersi la carica di deputato alla sanità, facendo in seguito presentare la stessa persona, o persone all'Ufficio nostro colla detta nomina in iscritto avvalorata da legittima firma de' maggiori estimati, od almeno del cancelliere di quel tal comune nominante, acciò in vista di detta nomina si possano spedire le patenti⁷.

La normativa, a livello dell'intero Stato, prevedeva che vi fossero delegati anche nei centri minori, anche se questo non era sempre possibile, e ne prevedeva almeno quattro a formare gli uffici di sanità nelle maggiori città⁸. Queste figure fiduciarie sarebbero rimaste attive nei centri minori sino al 1774, quando il compito di provvedere agli affari di sanità sarebbe stato assunto da un'altra figura che si caratterizzava come fiduciaria del potere centrale, ma scelta autonomamente su base locale, il console, ma sarebbero tuttavia rimaste in funzione nei «borghi insigni»⁹ e nelle città sino alla dismissione del Magistrato di sanità del 1786. I compiti di questi fiduciari erano molteplici, tra i quali centrale era la funzione di segnalare alla magistratura di riferimento ogni situazione di potenziale allarme sanitario. In ragione della potenziale gravità delle segnalazioni il vertice della magistratura disponeva, attraverso i propri apparati esecutivi, un immediato intervento, sottoponendo successivamente i termini del problema in sede di congregazione, per le necessarie decisioni collegiali.

Un esempio di questa procedura può essere desunto da un breve passo tratto dalle ordinazioni del Magistrato di sanità di Milano:

Letta la relazione del delegato alla sanità in Varese Luigi Carantani del giorno 26 novembre ... espone la quantità delle bestie bovine intaccate del male di polmonea, per cui in Mendrisio, giurisdizione svizzera, è stato proibito il commercio con le terre limitrofe di questo Stato ...

È stato detto¹⁰ di spedirsi sul fatto l'egr. sig. fisico collegiato conservatore Taverna, quale prendendo da Varese in sua compagnia il predetto sig. Carantani,

⁷ Circolare in data 7 aprile 1761, in ASMi, *Sanità*, p.a., c. 32.

⁸ Cfr. la circolare a stampa del 24 febbraio 1751, art. 2, in ASMi, *Sanità*, p.a., c. 48. Laddove fosse possibile nominare più di un soggetto abile al disimpegno delle mansioni, anche i centri minori erano autorizzati a scegliere più di un delegato. La realtà, però, era piuttosto quella di numerosi piccoli centri che non avevano eletto nessuno alla carica. Questa normativa, come si vedrà più avanti, sarebbe stata richiamata dal Magistrato di sanità milanese per qualificare alla stregua di delegazione di sanità l'ufficio di sanità di Pavia, col quale aveva in corso un conflitto giurisdizionale.

⁹ Circolare a stampa del 1 ottobre 1774 data dal podestà vicario di Provvisione e Conservatori della Sanità di Lodi, in ASMi, *Sanità*, p.a., c. 6.

¹⁰ «È stato detto» era l'espressione formale con la quale si introduceva l'ordinazione, cioè la delibera esecutiva del Magistrato.

faccia erigere gli opportuni lazzaretti, ove separatamente collocare le bestie sane dalle ammalate, e con quelle altre diligenze ...¹¹.

Come si vede il delegato segnalava l'emergenza, che faceva scattare la decisione del Magistrato, che veniva resa esecutiva attraverso l'azione del personale dello stesso Magistrato, con la compartecipazione del medesimo delegato di sanità chiamato a operare come esecutore.

Le segnalazioni che venivano inoltrate alle magistrature di sanità erano le più varie, a volte tali da far sorridere, tuttavia sempre valutate con attenzione. Alla minima sensazione di rischio sanitario, o comunque di situazione poco chiara, si procedeva all'invio di una delegazione tecnico-esecutiva per appurare la reale gravità della cosa. Poteva bastare anche poco perché il meccanismo si attivasse. Si può richiamare un episodio divertente del 1764, anche se non relativo a bovini, in cui

partecipatosi ... come essendosi gli scorsi giorni sparsa voce, che in Castellazzo, e Zunico Pieve di Locate fossero state vedute delle passere cader morte in volo, [il presidente] avesse subito spedito l'egr. sig. uditore accompagnato dal cancelliere generale a Castellazzo, e il medico chirurgo seguito dall'apparitore Sommariva a Zunico per diligenze in tal particolare; e che dalle loro relazioni risulti insussistente la circostanza d'essere cadute morte volando, essendosi appena trovate qualche passere al numero di 8 a Castellazzo, e d'una sola a Zunico sopra tetti morte, come si crede, per cagioni ordinarie, e particolarmente per mancanza di pascolo attesa la sopraggiunta neve, non essendosi trovata persona, che potesse asserire d'averne essa veduta alcuna cadere in volo¹².

Tornando ai più importanti bovini, se lo stato di pericolo connesso a morbo contagioso veniva accertato, si procedeva dapprima a separare le bestie infette e a metterle in quarantena; poi, se reputato necessario, si organizzavano i consueti cordoni sanitari presidiati da guardie armate, alzando i cosiddetti rastelli, cioè barriere stradali, e per sicurezza si poteva anche bloccare il commercio tra l'area infetta e le circonvicine.

Se questa era la procedura, dettata da ragioni che avevano quale finalità quella di «conservare» la pubblica salute, resta tuttavia che, come sempre accade, la vita di un istituto, in particolare se dotato di potestà esecutiva, non possa disgiungersi dalle dinamiche che accompagnano l'esercizio del potere, che finiscono sempre per formare una sorta di parallelo ordine delle finalità cui l'azione dell'istituto si indirizza. Conducendo ricerche sul Magistrato di sanità dello Stato di Milano mi sono imbattuto in una vicenda esemplificativa di questo doppio piano, in cui la finalità prima d'ordine sanitario finisce presto per essere assorbita da azioni dettate da pure logiche di potere, la cui

¹¹ Congregazione del Magistrato di sanità del 2 dicembre 1753, in ASMi, *Sanità*, p.a., c. 45.

¹² Congregazione del 30 marzo 1764, ASMi, *Sanità*, p.a., c. 45.

realizzazione viene comunque perseguita salvaguardando la legittimazione derivante dall'esigenza sanitaria. Seguendo questa linea, come già si è detto, il piano della potenziale emergenza sanitaria, in nome della quale vengono compiuti una serie di atti, finisce per trasformarsi in una sorta di emergenza istituzionale. Il linguaggio politico e istituzionale sotto il quale si articolano questi passaggi riflette l'adattamento di questi piani (scontro politico, affermazione di un primato giurisdizionale, salvaguardia di esigenze di sicurezza, misure di profilassi sanitaria) alle modalità entro le quali era ortodossamente lecito condurre la disputa e conseguire esiti concreti.

L'emergenza cui si fa riferimento si manifestò nello Stato di Milano nel 1759. Sul far dell'estate presso la magistratura di sanità milanese si discuteva «del male, di cui vanno morendo più bestie bovine alle terre di Ponte Sesto, Rozzano, Mirasole, Bissone, Cassina Zappaterra, ed altri luoghi della Pieve di Locate [dunque immediatamente a sud di Milano] finora supposto d'anticuore»¹³. Come di consueto si era proceduto comandando un'indagine in loco. Il Tribunale aveva subito inviato sul posto propri esecutori: nello specifico uno dei tre commissari, Beretta, e uno dei due apparitori, Sommariva. La relazione che i due avevano redatto aveva confermato l'esistenza del focolaio, ma non era arrivata a dar ragione «pienamente ancora della specifica natura del male». Come sempre accadeva in caso di perplessità nelle diagnosi, il presidente del Magistrato aveva investito della cosa la componente medico-scientifica dei conservatori, nello specifico il dottor fisico don Antonio Beolchi, cui veniva affiancato per qualsiasi evenienza pratica un esecutore, ancora l'apparitore Sommariva, e poi una consulenza tecnico pratica. Questa, in assenza a quel tempo di un corpo di medici veterinari, era stata formata da uno dei capi della corporazione dei macellai, certo Bianchi, e da «altri periti a suo giudizio opportuni»¹⁴. Alla nuova commissione si chiedeva che procedesse alla dissezione di qualche cadavere e alla formulazione di una diagnosi più sicura.

Acquisita la relazione del fisico Beolchi, si decise di sottoporla a un congresso fisico del quale avrebbero dovuto essere parte entrambi i fisici conservatori nominati nel Tribunale, il medico chirurgo in forza allo stesso, e in più il profotifico, cioè la prima autorità medica dello Stato. La commissione sarebbe stata assistita dal cancelliere generale, al quale si chiedeva di sotto-

¹³ Congregazione del Magistrato di sanità del 30 giugno 1759, in ASMi, *Sanità*, p.a., c. 45. L'anticuore viene classificato da Francesco Toggia tra i «tumori, o flogosi sintomatiche, e d'indole cancrenosa»: F. Toggia, *Storia e cura delle malattie le più famigliari de' buoi*, Parte prima: *Delle malattie interne*, III ed., Pomba, Torino 1830, p. 255. Malattia che era frequentemente mortale, la cui contagiosità, sebbene solo ipotizzata, era tuttavia temuta. Probabilmente rientravano nella diagnosi di anticuore una serie di patologie mediastiniche all'epoca non meglio classificate.

¹⁴ Congregazione del Magistrato di sanità del 30 giugno 1759, in ASMi, *Sanità*, p.a., c. 45.

porre alla stessa la documentazione relativa ai precedenti episodi di questa patologia del 1686 e del 1719, in modo da poter predisporre un coerente piano curativo e preservativo¹⁵. Di lì a qualche giorno il documento contenente i rimedi curativi consigliati e le procedure preventive da adottare sarebbe stato stampato e diffuso «per le terre di questo Ducato»¹⁶. La situazione era stata giudicata seria ma non grave, e i casi di anticuore riscontrati non tali da minacciare gli allevamenti bovini su un'area più estesa del territorio del Ducato, benché il 21 luglio si dovesse ancora ammettere che si erano «accresciute in qualche parte le notificazioni de' bovini morti»¹⁷. L'aver valutato il problema di interesse locale, aveva fatto sì che il documento contenente le misure preventive e curative del male venisse fatto circolare solo nell'ambito del Ducato.

In questo caso, pertanto, il Magistrato di sanità si era limitato a dispiegare la propria autorità sul territorio immediatamente sottoposto alla propria giurisdizione. Se infatti esso aveva giurisdizione sull'intero Stato, il modo in cui tale primato si realizzava era per gradi. Come sopra si è detto a proposito della distinzione tra la piena e incontrastata autorità da una parte, e la diretta competenza esecutiva esercitata su un territorio ben più circoscritto dall'altra, si poneva una distinzione di non poco conto. Come si sa lo Stato di Milano era suddiviso in province che, sulla base del riparto del 1757, erano: il Ducato di Milano propriamente detto, la città e Principato di Pavia, la città e contado di Cremona, la città e contado di Lodi, la città e territorio di Como, il contado di Como e la Valle d'Intelvi, la città e il territorio di Casalmaggiore. Mantova sarebbe stata aggiunta come ottava provincia nel 1786. Il ducato di Milano era di gran lunga la parte più estesa e popolosa dell'intero Stato, con 896 comunità su 1.462¹⁸, ma se il Ducato era uno Stato nello Stato, tuttavia questo riparto istituzionale non era senza significato.

Le grandi magistrature di governo avevano ovviamente competenza sull'intero Stato. Ma se, per fare un esempio, per un Senato o per un Magistrato camerale non esisteva nelle province alcuna magistratura in grado di contendere spazi giurisdizionali, per il Magistrato di sanità la situazione non era la stessa. Tradizionalmente ognuna delle città dello Stato aveva la propria istituzione preposta a igiene e salute pubblica. Certamente il Tribunale di sanità era sovraordinato a qualsiasi altro istituto concorrente sul

¹⁵ Congregazione del 6 luglio 1759, in ASMi, *Sanità*, p.a., c. 45.

¹⁶ Congregazione del 12 luglio 1759, in ASMi, *Sanità*, p.a., c. 45.

¹⁷ Congregazione del 21 luglio 1759, in ASMi, *Sanità*, p.a., c. 45.

¹⁸ Il riparto provinciale del 1757 era figlio della riforma comunitativa che aveva fatto seguito all'introduzione del catasto. I principi uniformatori voluti dalla riforma delle comunità non erano stati però estesi alle province. Cfr. su questi aspetti C. Capra, *Il Settecento*, in D. Sella, C. Capra, *Il Ducato di Milano dal 1535 al 1796*, UTET, Torino 1984, pp. 323-326; C. Mozzarelli, *Sovrano, società e amministrazione locale nella Lombardia teresiana, 1749-1758*, Il Mulino, Bologna 1982.

territorio; però è altrettanto vero che magistrature di sanità, costruite come istituti autonomi o espressione di un'articolazione interna alla magistratura civica continuavano a esistere e a operare. Inoltre, quando con decreto del 5 dicembre 1769 fu pubblicato il Piano araldico, prodotto del recentemente ricostituito Ufficio araldico, al Magistrato di sanità non fu riconosciuto il ruolo di tribunale supremo, che competeva a quella data al Senato, al Magistrato camerale e al da poco formato Supremo Consiglio di economia. Decisione, questa, che sarebbe stata ferocemente contestata dal Tribunale di sanità, che avrebbe perso, in ragione della scelta, il privilegio di trovarsi sottoposto, nello Stato di Milano, alle sole autorità di governo nella prescrizione dell'«esecuzione delle reali determinazioni»¹⁹. Ne conseguiva che, se nessuno a livello di principio metteva in discussione la supremazia del Tribunale milanese negli affari di sanità dell'intero Stato, questa era tuttavia da ribadire costantemente, osservando gli atti prodotti dagli uffici provinciali. Quasi impossibile risultava invece la verifica delle azioni esecutive da questi ultimi comandate.

La difesa degli spazi giurisdizionali era cosa delicata anche in ragione della composizione di questi istituti. Se gli uffici di sanità provinciali erano in larga parte controllati dai patriziati dei rispettivi centri, il Magistrato milanese era composto da un senatore quale presidente, da quattro conservatori espressi dal Magistrato camerale, dal Tribunale di provvisione e dal Collegio dei nobili fisici, nonché dall'uditore espresso dal Collegio dei giureconsulti. Pertanto, fatta salva l'eventualità che il presidente non fosse patrizio milanese (ma quasi sempre veniva nominato tra questi ultimi), le altre figure quasi certamente lo erano. Questo faceva sì che il Magistrato di sanità milanese fosse percepito dagli omologhi magistrati delle maggiori città prima come magistratura cittadina piuttosto che come magistratura dello Stato, anche se nessuno avrebbe mai osato contestarne il ruolo sovraordinato.

Torniamo ora alla vicenda degli episodi di anticuore bovino riscontrati nell'area del Ducato di Milano immediatamente a sud della capitale. La segnalazione di questi casi non era ovviamente passata inosservata all'ufficio di sanità di Pavia, che aveva giurisdizione immediata sul territorio di quel Principato, i cui confini settentrionali lambivano la zona ove si era riscontrato il morbo. Così il 29 luglio quest'ultimo aveva pubblicato «un editto... che proibisce a quel Principato ogni commercio della specie bovina col Ducato di Milano».

Si trattava di un atto formalmente contestabile, in quanto non concordato in precedenza col Magistrato milanese, ma certo l'istituto pavese pensava di poter trovare giustificazione presso il governo, che sarebbe stato, se necessa-

¹⁹ Cfr. la consulta del Magistrato di sanità del 15 dicembre 1769 e la congregazione del 21 gennaio 1771, rispettivamente in ASMi, *Sanità*, p.a., cc. 2 e 46.

rio, arbitro ultimo della vicenda, in ragione di uno stato di emergenza oggettivamente verificabile, e dunque dell'implicita autorizzazione che da qui gli veniva a dare corpo nell'interesse pubblico a un provvedimento d'emergenza.

Se questo era il piano normativo, che si esplicitava in atti pubblici, la Deputazione di sanità pavese, meglio conosciuta col nome di Conservatori alla sanità, aveva fatto subito seguire anche concreti interventi esecutivi, gestiti in totale autonomia. Aveva così «date altre disposizioni, benché non espresse nel suddetto editto, e si ave[va] chiuse alcune strade, e postesi guardie senza la menoma partecipazione di questo Tribunale»²⁰, cioè del Magistrato di sanità milanese. Di fatto era come se ci si trovasse al cospetto di uno Stato sovrano, il Principato di Pavia, che attraverso una delle sue magistrature di governo prendeva i necessari provvedimenti di tutela della salute della propria collettività e del proprio patrimonio zootecnico di fronte a un'emergenza che interessava un altro Stato, il Ducato di Milano.

A questo punto la situazione si sarebbe complicata, con l'emersione, al di là dell'ovvia disputa giurisdizionale, di problemi di natura politica e di interesse economico. Nello specifico la reazione immediata al provvedimento dell'ufficio pavese non era venuta dalla magistratura milanese, bensì da una comunità, Chignolo, e tramite un privato, che scriveva a nome di questa comunità. Come infatti risulta dal verbale della congregazione del Magistrato di sanità milanese del 3 agosto 1759, viene esaminato il «memoriale sporto dal nobile marchese don Girolamo Cusani a nome della comunità di Chignolo Pavese».

Gerolamo o Girolamo Cusani, dei marchesi di Chignolo, era proprietario del castello di Chignolo²¹, che conserva ancor oggi l'importante archivio familiare, nonché di vaste tenute sia nel Principato pavese sia nel Milanese. La famiglia Cusani, delle prime famiglie dell'aristocrazia patrizia milanese, aveva acquisito il feudo e castello di Chignolo dai Federici, attraverso il matrimonio di Gerolamo, consigliere ducale di Ludovico il Moro e senatore sotto Luigi XII, con Beatrice Todeschini de' Federici, ultima esponente della casata. Nel 1621 la famiglia aveva acquisito il titolo marchionale come feudatari di Chignolo. Gerolamo, che sarebbe morto nel 1769, era primogenito della linea principale dei Cusani, Cusani Visconti a partire dal matrimonio seicentesco di Agostino con Giovanna Visconti²². Oltre che esponente di

²⁰ Congregazione del Magistrato di sanità di Milano, 3 agosto 1759, in ASMi, *Sanità*, p.a., c. 45.

²¹ «A qualche chilometro da San Zenone al Po, ormai fuori dall'Oltrepò, c'è un paese, Chignolo Po, con un castello che è un'opera d'arte per la bellezza massiccia del suo corpo e la dolcezza delle scale che invitano a entrare. Sorge tra il Po e il Lambro, lambisce il castello dei Federici, detti anche Todeschini, passato poi ai Cusani...». G. Conti, *Il grande fiume Po*, Mondadori, Milano 2012, p. 125.

²² Sui Cusani cfr. F. Calvi, *Famiglie notabili milanesi*, Vallardi, Milano 1884, vol. 3, *ad vocem*. Per una attenta messa a punto genealogica e per ulteriori notizie sulla famiglia cfr.

punta del patriziato milanese, Gerolamo era dunque marchese di Chignolo, come tale legittimato a prendere carta e penna e scrivere a una magistratura di governo per vedere tutelati gli interessi della municipalità di Chignolo. La magistratura, da parte sua, sollecitata da istanza di parte, si trovava a tutti gli effetti obbligata a intervenire: per affermare la propria potestà giurisdizionale, a fronte dell'unilaterale decisione dei deputati alla sanità di Pavia, e per pronunciarsi sull'istanza presentata dal marchese di Chignolo.

Ma dove stava il vero problema che andava alimentando lo scontro istituzionale? Proprio nei giorni di cui si sta trattando, precisamente alla festa di S. Lorenzo del 10 agosto, a Chignolo si sarebbe dovuta tenere l'annuale importante fiera del bestiame. Solo che, dal momento che Chignolo rientrava nel territorio del Principato pavese, dunque nella giurisdizione dell'ufficio alla sanità di Pavia, la fiera del bestiame poteva dirsi compromessa a causa dell'editto emanato il 29 luglio, che imponeva il blocco del transito di animali tra Principato e Ducato (una parte importante degli animali presenti alla fiera sarebbe dovuta pervenire da allevamenti situati nel territorio del Ducato di Milano) e che per ragioni di sicurezza sanitaria vietava che si svolgesse la stessa fiera.

L'azione del Magistrato milanese si sarebbe sviluppata su due piani, tra loro connessi ma disgiunti operativamente: quale passo immediato si doveva rendere nullo l'editto del 29 luglio che impediva la fiera, ma d'altro canto non si doveva perdere di vista l'affronto patito con la messa in discussione del proprio primato giurisdizionale. L'editto della Delegazione pavese era stato immediatamente esaminato «capo per capo» dal punto di vista formale e altrettanto immediatamente se ne erano evidenziate «diverse irregolarità, ed un contegno non conveniente ad ufficio subordinato, qual è il suddetto di Pavia». Mentre si predisponeva l'atto volto ad annullare l'editto del 29 luglio, andava debitamente ribadito il ruolo subordinato dell'ufficio di sanità che l'atto aveva prodotto. Si evidenziava pertanto come questo avesse «sorpasati i limiti della facoltà, che se gli concede dalle lettere patenti di deputazione, che gli viene conferita ogni triennio da questo Supremo Tribunale». L'essere la magistratura milanese l'ente erogante la patente di sanità, che veniva concessa all'ufficio pavese sulla base di un rapporto rubricato sotto forma di delegazione di sanità, era indubbiamente condizione probante la subordinazione diretta e immediata del secondo al primo.

Per rafforzare adeguatamente la tesi dell'atteggiamento non rispettoso dei vincoli di subordinazione da parte dell'ufficio pavese, il Tribunale aveva provveduto a raccogliere «gli antecedenti in tale materia degli anni 1730, 1752, 1758 ... da' quali si conosce essere sempre stato da questo ill. Tribu-

ora F. Re, *I Cusani Confalonieri nella prima metà dell'Ottocento: relazioni affettive e attività economica in una grande famiglia lombarda*, tesi di laurea, Università degli studi di Milano, a.a. 2013-'14, relatore prof. M.L. Betri.

nale riprovato l'irregolare contegno di quell'ufficio subalterno in altre simili occasioni»: dunque la reiterazione di un atteggiamento insubordinato, di un'aspirazione dura a morire a proporsi quale magistratura autonoma, veniva aggiunta quale prova a sostegno della presente violazione.

Raccolti questi elementi, il Magistrato milanese si vedeva pienamente legittimato a produrre un atto impositivo contro i provvedimenti esecutivi deliberati dall'ufficio pavese, deliberando per l'appunto che si dovesse permettere lo svolgimento della fiera («È stato detto... si possa permettere alla comunità di Chignolo ...»). Pertanto, muovendo quale Tribunale su materia di propria competenza, il Magistrato milanese aveva deciso sull'oggetto della supplica formulata dalla comunità di Chignolo attraverso l'esposto del marchese Cusani, cioè la richiesta del ripristino delle condizioni per effettuare la fiera.

Emanato l'atto formale in sede di congregazione, si doveva renderlo esecutivo. I tempi strettissimi a disposizione (si era al 3 di agosto e la fiera doveva avere luogo il 10) e l'ovvia mancanza di fiducia in un atteggiamento collaborativo da parte dell'ufficio pavese e degli esecutori da quello dipendenti obbligava a spostare sul territorio dell'altrui giurisdizione l'azione esecutiva del Magistrato milanese. Pertanto, «per maggior sicurezza di detta fiera è stato incaricato il cancellier generale di compilar un ordine particolarmente concernente la medesima a tenore degli appuntamenti discorsi in Tribunale, il quale dovrà essere stampato, e pubblicato poi sul territorio pavese». Dopodiché si disponeva

che per soprintendere all'esecuzione di tale provvedimenti venga spedito alla suddetta comunità di Chignolo l'ufficiale Giambattista Luppi insieme coll'apparitore Sommariva, i quali dovranno ... far levare ogni impedimento di stanghe ed altro fatto porre dall'ufficio di Pavia alle strade di quel territorio verso Chignolo, come pure ogni copia d'editto, che trovassero esposta nel detto borgo di Chignolo.

Il tutto «a spese per ora della comunità supplicante», ma in prospettiva «da ripetersi poi da chi sarà di ragione»²³, cioè dall'ufficio che aveva emesso l'atto indebito.

A questo punto il Magistrato milanese aveva compiuto il suo atto d'imperio. Ma era perfettamente consapevole che la controparte subordinata avrebbe potuto muovere contro la sua decisione, e che veri arbitri sarebbero state le autorità di governo. Inoltre dietro la possibile consulta dell'ufficio pavese, o più verosimilmente di quella amministrazione municipale, diretta

²³ Per questa e per le precedenti citazioni cfr. il verbale della congregazione del Magistrato di sanità di Milano, 3 agosto 1759, in ASMi, *Sanità*, p.a., c. 45.

alle autorità superiori si collocava l'aspetto che più turbava il Magistrato milanese, la minaccia alla sua giurisdizione e alla sua autorità.

Pertanto il Magistrato milanese aveva provveduto a raccogliere tutta la documentazione relativa alla vicenda in modo da

rime[ttere] tutti gli antecedenti riguardanti l'affare all'egr. sig. avvocato fiscale Besozzi per il suo voto. – L'avvocatura fiscale era istituito incaricato di vigilare agli interessi dello Stato, dunque quello richiesto era un alto pronunciamento che, se favorevole, avrebbe consentito al Tribunale – con più di accerto [di] dare quelle disposizioni, che convenissero per sostenere, e conservare quella suprema privata giurisdizione, che ha sempre esercitato, ed esercita in ogni città, e provincia dello Stato in conformità delle sue originarie Istituzioni.

E non era finita qui. Tutto quanto il materiale veniva nel contempo, e si era al 4 di agosto²⁴, «partecipato a S.A.S. mediante consulta», cioè a Francesco III d'Este duca di Modena, serenissimo amministratore per la minore età dell'arciduca Ferdinando, ma di fatto voleva dire che la documentazione veniva affidata al ministro plenipotenziario Carlo di Firmian, da pochi mesi entrato in carica. Sarebbe stato lui il vero arbitro della vicenda, nel momento in cui l'ufficio o l'amministrazione municipale pavese avesse inoltrato la propria consulta con le relative controdeduzioni, o la municipalità di Pavia avesse optato per sollevare la questione presso la Congregazione dello Stato tramite il proprio oratore.

In realtà la risposta di Pavia non sarebbe assolutamente stata nel senso di alimentare lo scontro. Certo la posizione assunta dall'ufficio di sanità con l'editto del 29 luglio era apparsa imprudente e indifendibile, soprattutto alla luce della rapida ed energica risposta del Magistrato milanese. Così, in luogo di una consulta destinata a innalzare il livello dello scontro, da Pavia erano immediatamente pervenute al Tribunale di sanità offerte di pacificazione e di conciliazione. L'amministrazione pavese, indubbiamente preoccupata, aveva infatti subito attivato tutti i canali disponibili di comunicazione ufficiale, e l'interlocutore di riferimento prescelto era stato il Magistrato di sanità e non l'autorità di governo. Questo voleva anche dire che la risposta aveva come fine di confermare il rispetto del ruolo subalterno da parte dell'ufficio di sanità e, probabilmente, anche di riuscire a bloccare la disputa prima che fosse portata a conoscenza dell'autorità superiore.

La strategia adottata aveva portato a in primo luogo a un abboccamento informale tra l'oratore pavese presso la Congregazione dello Stato e il presidente del Magistrato di sanità. L'oratore era il rappresentante ufficiale della città di Pavia presso quella sorta di parlamento che appunto era la Congre-

²⁴ Per la presente e per le due precedenti citazioni cfr. la congregazione del Magistrato di sanità di Milano del 4 agosto 1759, in ASMi, *Sanità*, p.a., c. 45.

gazione dello Stato. Ma le sue competenze si estendevano anche al di là di questa istituzione, per cui l'oratore poteva configurarsi come una sorta di ambasciatore presso la capitale. Nel nostro caso l'incontro faccia a faccia col presidente del Tribunale, che era allora il senatore patrizio milanese Stefano Crivelli, aveva mirato a minimizzare l'accaduto, dipinto come «inavvertito mancamento degli accennati sig. di quell'ufficio di sanità». Questo incontro si era accompagnato a una lettera ufficiale di scuse dei conservatori alla sanità di Pavia, «in cui riconoscendo essi il loro mancamento nell'aver date le disposizioni ... ne implorano benigno compatimento».

Quale passo formale volto a sanare l'accaduto, l'ufficio pavese di sanità aveva provveduto a emanare un nuovo editto, col quale ordinavano «a' consoli, e deputati della comunità di Chignolo ... di far levare le stanghe poste già d'ordine de' medesimi conservatori, lasciando in piena libertà le strade, e corrispettivo commercio». Era questa una mossa che se da un lato appariva di obbedienza alla volontà della magistratura superiore, dall'altra parte serviva a ribadire la potestà pavese a esercitare la giurisdizione sul proprio territorio.

Dunque l'atto di insubordinazione era a tutti gli effetti rientrato. La risposta del Magistrato milanese, se certo era stata di soddisfatta e magnanima condiscendenza («È stato detto di scusargli per questa volta»), non aveva però rinunciato a far sì che venisse con forza ribadito il proprio primato giurisdizionale. Così, nonostante l'ordine dell'ufficio pavese rivolto a consoli e deputati della comunità di Chignolo, aveva preferito non abbandonare la diretta azione esecutiva già deliberata:

Discorsosi, se attesa tal nuova disposizione dell'ufficio di Pavia si dovesse ritirare la delegazione già ordinata il giorno 3 ... È stato detto di persistersi nell'ordinato ... per la migliore sicurezza di detta fiera.

Il Tribunale si mostrava invece disposto a venire incontro agli auspici pavesi di non investire della questione il governo. Anche in questo caso, tuttavia, il tutto era stato condotto in modo da lasciare filtrare una serie di notizie. In primo luogo, come detto, era stato immediatamente coinvolto l'avvocato fiscale per il suo alto parere. Poi, essendosi proceduto con grande rapidità, la consulta diretta al serenissimo amministratore era già stata inoltrata. Pertanto si era risolto di concludere il tutto con un contatto diretto: «È stato pregato l'ill. sig. conte presidente di portarsi dal serenissimo sig. amministratore, e dall'ecc. sig. conte plenipotenziario per rendergli intesi delle occorrenze»²⁵. In altre parole, se dal punto di vista ufficiale si faceva in modo che il governo non dovesse pronunciarsi, non si rinunciava tuttavia a far conoscere in ogni aspetto la minaccia portata alla giurisdizione del

²⁵ *Ibidem*, anche per le precedenti citazioni.

Tribunale milanese. L'incidente e l'emergenza istituzionale potevano tuttavia essere considerati chiusi.

La vicenda merita qualche considerazione conclusiva. L'oggetto sanitario alla base dell'intera vicenda finisce in breve per essere messo del tutto in disparte. Il Magistrato di sanità milanese aveva rapidamente derubricato il livello di pericolosità dei casi di anticuore registrati. L'ufficio pavese aveva utilizzato la minaccia del morbo per bloccare la fiera di Chignolo, ma successivamente non avrebbe minimamente impugnato ragioni medico-sanitarie per contrastare l'azione della magistratura milanese. Dunque la potenziale emergenza sanitaria era stata rapidamente derubricata e trasformata in emergenza politico-istituzionale.

Altra notazione significativa: il Magistrato milanese di fronte a questa emergenza muove con estrema rapidità, e la rapidità non è certo una qualità usualmente riconosciuta alle magistrature d'antico regime. Lo studio del funzionamento del Magistrato di sanità milanese mi consente di dire che la pronta messa in azione degli esecutori non era affatto cosa atipica. Situazioni quale quella descritta sopra, col pronto invio di esecutori, di tecnici e anche di conservatori del Tribunale a fronte della segnalazione di una potenziale emergenza sanitaria era cosa tutt'altro che rara, per non dire abituale. Diverso è invece il discorso relativamente alla convocazione delle congregazioni, cioè delle riunioni dell'intero apparato deliberante della magistratura al fine di assumere decisioni formali, le cosiddette ordinazioni. Per quanto concerne la vicenda qui trattata, le congregazioni convocate in questo arco di tempo sono numerose: 30 giugno, 6, 12, 21 luglio, 3, 4 agosto, cioè circa una alla settimana, quando di lì alla fine dell'anno se ne sarebbero tenute due sole altre, il 5 ottobre e il 20 dicembre. Nel successivo 1760 le congregazioni convocate sarebbero state in tutto cinque²⁶. Dunque che si fosse dovuta affrontare una situazione di emergenza era manifesto. Ma dal momento che il rischio sanitario era stato all'origine valutato e derubricato a occorrenza risolvibile con la distribuzione di un semplice prontuario di misure profilattiche, non era stata certo l'emergenza sanitaria a dettare il calendario. La vera emergenza era stata istituzionale, legata alla difesa del primato giurisdizionale del Magistrato di sanità, perché dalla conferma del ruolo discendeva qualsiasi manifestazione di esercizio del potere, mentre dall'indebolimento di questo sarebbe derivato analogo indebolimento di fronte a qualsiasi problema, sia d'ordine sanitario sia di esercizio del potere politico.

Ma l'impegno tutto particolare del Tribunale milanese era certamente legato anche a un ulteriore fattore, che qui si può solo rapidamente richiamare. Nella vicenda erano direttamente coinvolti esponenti del patriziato milanese e pavese, e all'origine della contesa stava un atto dell'ufficio di sanità

²⁶ I relativi processi verbali sono in ASMi, *Sanità*, p.a., c. 45.

pavese che poteva essere letto come azione volta a danneggiare gli interessi economici di una municipalità, Chignolo, dietro la quale stava l'interesse economico e politico di un patrizio milanese di nome importante. È superfluo ricordare come, nonostante fosse ormai una realtà il catasto teresiano, fosse vivo il contrasto tra i patriziati delle maggiori città dello Stato, e in particolare il risentimento di tutti i patriziati cittadini contro il patriziato milanese e i suoi privilegi fiscali, con la ripartizione degli oneri che privilegiava il ceto dominante della capitale. Non può non nascere il sospetto che dietro tanta solerzia del Magistrato di sanità vi fosse, oltre all'esigenza di confermare il proprio ruolo giurisdizionale, anche la risposta di un organo a maggioranza patrizia milanese contro un organo a maggioranza patrizia pavese. Il conflitto di interessi sottostante la disputa mostra come l'articolazione istituzionale del potere politico, allora come oggi, fosse la modalità per eccellenza per dare forma legale a comportamenti e azioni entro i cui confini si potevano risolvere contese di varia natura, non sempre coerenti con le finalità proprie dell'istituzione, ma in ogni caso da affrontare, pena la perdita di legittimazione, nel quadro di una procedura riconosciuta e di un linguaggio giuridico inappuntabile. Che poi la finalità di politica sanitaria rimanesse, di fatto, marginalizzata, era cosa che si poteva tollerare.

Peraltra tutta questa vicenda si colloca proprio alla vigilia di profondi rivolgimenti nell'assetto istituzionale dello Stato di Milano. Le riforme degli anni Settanta avrebbero progressivamente indebolito l'autonomia e il potere del Magistrato di sanità, ridotto negli anni Ottanta ormai alla controfigura di se stesso e nel 1786 definitivamente soppresso. Parallelamente l'appena realizzata riforma comunitativa del 30 dicembre 1755 e le riforme negli ordinamenti locali del 1785 e 1786 avrebbero ridisegnato e uniformato le rappresentanze amministrative locali nell'intero Stato. Con questo non si vuole dire che uno scontro politico del tipo di quello qui esaminato non avrebbe più potuto avere luogo: semplicemente non avrebbe potuto più esprimersi attraverso le vie istituzionali – direi meglio gli strumenti istituzionali e procedurali – che abbiamo qui osservato.

Giuseppe Astuto

La repressione nell'Italia liberale: lo stato d'assedio del 1894

In un ordinamento costituzionale il dissenso politico e il disordine sociale si qualificano tramite tre interventi: l'utilizzo della legge penale applicata dalla magistratura; l'azione della polizia e dei corpi che la attuano ed eventualmente l'uso delle Forze armate in funzione di ordine interno. Un fattore importante è dato dagli orientamenti della classe dirigente politica che sceglie gli strumenti più idonei contro i comportamenti devianti. Rispetto agli altri Paesi europei, i moderati, usciti vittoriosi nella fase finale del Risorgimento, sono dominati dalle permanenti paure rappresentate dalla rivoluzione democratica e dall'eversione clericco-borbonica. A questo fattore interno si somma quello internazionale. Si teme, infatti, che il successo di queste forze possa provocare l'intervento straniero, soprattutto dell'Austria, ma anche della Francia di Napoleone III e delle potenze europee. In questo quadro si collocano le scelte militari e repressive¹.

Accettate queste ipotesi dalla recente storiografia, ritengo che sia necessario ancora riflettere sugli strumenti repressivi adottati negli ultimi decenni dell'Ottocento. Nella prima fase dello Stato unitario la classe dirigente ha lottato contro le organizzazioni militari che operavano nel territorio e lo controllavano (brigantaggio e criminalità). Nella seconda fase la paura si sposta verso le organizzazioni popolari e le classi socialmente pericolose. Con l'avvento della Sinistra storica, insomma, muta il principio di sicurezza, transitando dalla lotta al brigantaggio alla repressione sistematica delle opposizioni sociali e politiche.

1. Le istituzioni unitarie, secondo il principio di libertà previsto dal programma risorgimentale, si devono contraddistinguere per la continua ricerca di un equilibrio tra autorità e garanzie liberali. Proprio negli anni della

¹ Cfr. U. Allegretti, *Dissenso, opposizione politica, disordine sociale: le risposte dello Stato liberale*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia*, Annali 12, *La criminalità*, G. Einaudi, Torino 1997, pp. 719-756; C. Guarnieri, *L'ordine pubblico e la giustizia penale*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma 1995, pp. 365-405.

fondazione, tra il 1861 e il 1865, i moderati, però, devono arretrare almeno in parte da questo programma con l'adozione di una politica definita di «libertà a cannonate». Impegnato ad affermare l'autorità specialmente in quelle province in cui la legalità statutaria è quotidianamente messa in discussione, il governo della Destra ricorre agli strumenti eccezionali (la legge Pica è la principale) per combattere il brigantaggio, la renitenza alla leva e le prime organizzazioni criminali².

In materia di sicurezza interna lo Stato unitario può contare sull'allegato B della legge 20 marzo 1865, che riflette la spinta dominante verso l'accentramento. Tramite questa legge l'amministrazione della PS parte dal centro dello Stato e si dirama verso la periferia fino a investire tutte le manifestazioni della vita individuale e associata. Secondo l'art. 9, il controllo governativo sul territorio è assicurato dall'articolazione prefettizia chiamata ad assicurare l'osservanza delle leggi, il mantenimento dell'ordine pubblico e a prevenire i reati. La legge poi fornisce numerosi strumenti di natura preventiva alle autorità di PS e ampi poteri di restrizione delle libertà di stampa e di manifestazione, e di controllo sul tessuto urbano³.

È una normativa, al fondo, abbastanza autoritaria, di cui già ai tempi dell'unificazione le opposizioni non mancano di contestare il carattere eccessivamente restrittivo delle libertà statutarie. Attacchi talvolta motivati, talaltra strumentali, quando provengono da alcuni esponenti della Sinistra che, durante la lotta al brigantaggio, non hanno esibito alcuna linea alternativa alle leggi eccezionali. La verità è che la maggioranza della classe dirigente risorgimentale – politica, magistratura e alte cariche dello Stato – condivide l'idea che si debba giungere con prudenza all'espansione della libertà e che si debbano accompagnare i cambiamenti con il rafforzamento dello Stato⁴.

Bisogna attendere la fine degli anni Settanta per notare un più concreto dibattito sul principio di sicurezza nello Stato liberale. Questo tema ora diventa attuale per motivi di ordine interno e per i nuovi avvenimenti

² Cfr. R. Martucci, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico nell'Italia liberale. Regime eccezionale e leggi per la repressione dei reati di brigantaggio (1861-1865)*, Il Mulino, Bologna 1980; J.A. Davis, *Legge e ordine. Autorità e conflitti dal 1790 al 1900*, FrancoAngeli, Milano 1989 e L. Violante, *La repressione del dissenso politico nell'Italia liberale: stati d'assedio e giustizia militare*, in «Rivista di storia contemporanea», V, n. 4, 1976, pp. 481-524.

³ G. Tosatti, *Storia del ministero dell'Interno: dall'Unità alla regionalizzazione*, Il Mulino, Bologna 2009. Cfr. anche A. Aquarone, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Giuffrè, Milano 1960; G. De Cesare, *La formazione dello Stato unitario: 1860-1871*, Giuffrè, Milano 1978; E. Passerin d'Entrevès, *La formazione dello Stato unitario*, a cura di N. Raponi, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, Roma 1993 e C. Schwarzenberg, *La formazione del Regno d'Italia. L'unità amministrativa e legislativa*, Mursia, Milano 1975.

⁴ Cfr. R. Martucci, *L'invenzione dell'Italia unita 1855-1864*, Sansoni, Milano 1999, pp. 287 e ss.; A. Berselli, *Amministrazione della giustizia e poteri di polizia dagli Stati preunitari alla caduta della Destra*, in *Atti del LII congresso di Storia del Risorgimento italiano*, Pescara 7-10 novembre 1984, Istituto per la Storia del Risorgimento italiano, Roma 1986, pp. 165-211.

europei (la Comune parigina e poi l'approvazione, nell'autunno del 1878, delle prime leggi antisocialiste in Germania). In Parlamento, sugli organi di stampa e nella pubblicistica, emerge una discussione animata, destinata a crescere durante l'ultimo quarto di secolo, parallelamente alla trasformazione industriale del Paese e alla nascita dei primi movimenti politici di massa.

Con l'avvento della Sinistra, certo, si pongono le premesse per un allargamento delle libertà politiche e per l'avvio della *Nation building*. Da allora e fino alla chiusura del secolo, però, il problema della sicurezza interna occuperà l'attenzione del legislatore con particolare impegno per l'amministrazione del ministero dell'Interno e per il sistema della giustizia penale. Una breve parentesi si registra nel marzo 1878 con i governi diretti da Cairoli, il quale tenta una difficile sintesi tra ordine e libertà, spostando rispetto alla tradizione unitaria l'accento sulla seconda. Questo programma naufraga con l'attentato al Sovrano dell'anarchico Passanante, che riporta bruscamente il timone del governo sulle antiche rotte dell'ordine e della sicurezza interna⁵.

Costituitosi il ministero Depretis dopo le dimissioni di Cairoli, cominciano a emergere le strategie autoritarie. La scienza politica e giuridica elabora nuovi concetti in due settori scientifici di grande rilievo: la scienza amministrativa e quella penale. Nel primo caso si assiste alla nascita di una concezione statocentrica, che esalta il ruolo della pubblica amministrazione e i suoi compiti con il chiaro obiettivo di difendere e di rafforzare l'edificio statale. Le proposte maggiormente innovative, però, riguardano i rapporti tra politica penale e mutamento sociale. La dottrina autoritaria tende ormai a preferire, nonostante la presenza della scuola positiva, le misure preventive con la subordinazione dei diritti e delle libertà dei cittadini al rafforzamento dello Stato⁶.

Proprio alla metà degli anni Ottanta, superato il vecchio schema delle libertà ordinate, emerge la questione del controllo delle classi socialmente pericolose, che pone in primo piano il riordino dei servizi di pubblica sicurezza. Chiamato Giovanni Bolis alla guida della Direzione della pubblica sicurezza, si istituisce un ufficio politico, prende forma un registro biografico delle persone sospette, si organizza un servizio di polizia internazionale in collaborazione con il ministero degli Esteri. Le questure cominciano a usare le foto segnaletiche e assumono agenti in borghese. In quegli anni si costruisce in Italia, al pari di altri Stati europei, un modello di sicurezza fondato sul sospetto e sulla criminalizzazione del dissenso e gestito da apparati che

⁵ A. Vittoria, *La scelta dell'autorità. Governo della sicurezza, magistratura e crisi delle istituzioni nell'Italia di fine secolo (1879-1899)*, Pisanti, Napoli 2011, pp. 35 e ss.

⁶ Cfr. M. Sbriccoli, *La penalistica civile. Teorie e ideologie del diritto penale nell'Italia moderna*, in A. Schiavone (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Laterza, Roma-Bari 1990, pp. 177 e ss.; G. Cianferotti, *Il pensiero di Vittorio Emanuele Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Giuffrè, Milano 1980.

mettono in riga la società e utilizzano una legislazione che reprime e soffoca i diritti civili⁷. Ancor prima della svolta crispina, la politica degli ultimi governi Depretis rivela, in definitiva, una costante caratterizzazione in senso preventivo ed estensivo del principio di sicurezza interna e della leva penale.

2. La stagione di governo guidata da Crispi, pur con qualche interruzione, tra il 1887 e il 1896, si caratterizza per i suoi programmi ambivalenti. In particolare oscilla tra una proficua azione riformatrice sul piano istituzionale e un crescente uso di misure eccezionali di impianto repressivo in materia di ordine pubblico. Certo le riforme, che affrontano settori nevralgici dell'amministrazione (dalla riforma della presidenza del Consiglio al riordino dei ministeri, dalla legge comunale e provinciale alla giustizia amministrativa) e dell'attività giudiziaria (la definitiva approvazione del Codice penale e l'unificazione della Cassazione penale), consolidano lo Stato nazionale e l'ordinamento monarchico statutario. In questa prima fase lo statista di Ribera si fa interprete di un progetto di governo fondato sull'autorevolezza di una leadership indiscussa, portatrice dei valori e degli interessi dello Stato unitario, il cui precipitato legislativo è rappresentato dal rinnovamento istituzionale. I successi non oscurano, tuttavia, la naturale inclinazione all'autoritarismo dello statista siciliano sin dai primi anni del suo governo⁸.

Le norme di pubblica sicurezza sono strettamente legate agli esiti della contemporanea riforma del Codice penale. Mentre nel campo del diritto penale si fa strada un maggiore garantismo, un processo inverso si registra con la nuova legge di PS, approvata il 30 giugno 1889. Diviso in tre Titoli più le disposizioni di attuazione, il Testo Unico riassume appieno la concezione crispina dell'ordine e della sicurezza interna, nonché la centralità del ruolo preventivo rivestito dagli organi di PS rispetto a tutte le manifestazioni della nascente società industriale, che hanno avuto l'effetto di destabilizzare la classe dirigente del Paese già dalla metà degli anni Settanta⁹.

Per la prima volta attraverso un intervento legislativo, razionale e mirato, il governo fornisce una risposta energica volta a confermare il controllo dello Stato liberale sulle classi socialmente pericolose e sulla criminalità politica. Non è un caso che il Testo Unico, dopo aver minuziosamente disciplinato

⁷ Cfr. R. Canosa, "Classi pericolose" e schedari di polizia nella seconda metà dell'Ottocento, in «Critica del diritto», XXXIV-XXXV, 1984, pp. 91 e ss.; G. Tosatti, *La repressione del dissenso politico tra l'età liberale e il fascismo*, in «Studi storici», I, 1997, pp. 217-255.

⁸ G. Astuto, "Io sono Crispi". *Adua, 1° marzo 1896: governo forte. Fallimento di un progetto*, Il Mulino, Bologna 2005.

⁹ L. Martone, *La difesa dell'ordine. Il dibattito parlamentare del 1888 sulla legge di PS*, in L. Martone (a cura di), *Giustizia penale e ordine in Italia tra Otto e Novecento*, Istituto universitario orientale, Napoli 1996, pp. 165-239; M. Sbriccoli, *Dissenso politico e diritto penale in Italia tra Otto e Novecento*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», n. 2, 1973, pp. 663 e ss.

nei primi due Titoli fenomeni assai delicati, quali le manifestazioni pubbliche (politiche e religiose), la detenzione di armi (Titolo I) e gli stabilimenti tipografici (Titolo II), dedichi ampio spazio a quelle che il Titolo III definisce le classi pericolose della società, fornendo agli organi di pubblica sicurezza indicazioni precise in materia di ammonizione e di domicilio coatto¹⁰.

Il nuovo Testo di PS sposta sul piano amministrativo, a scapito di quello giudiziario, il controllo dei fenomeni legati alla devianza e al dissenso politico. Il domicilio coatto è l'esempio più rilevante. Nella legge del 1859 questo istituto non era ancora previsto. Introdotto per la prima volta come strumento eccezionale di repressione preventiva in occasione dello stato d'assedio del 1862 e legalizzato dalla legge Pica del 15 agosto 1863, esso si rivelerà molto utile ai fini repressivi durante i primi tre anni di intensa sperimentazione. Divenne quindi uno strumento insostituibile per il potere esecutivo che lo introdusse come misura normale di polizia innestandolo sulle vicende dell'ammonizione con la legge di PS del 1865.

Nel 1871, allargando i presupposti in base ai quali il domicilio coatto poteva essere comminato, divenne uno strumento di larga applicazione. Spettava sempre alla magistratura, su segnalazione delle autorità politiche, il compito di istruire e di applicare questo strumento. Per queste ragioni non mancarono i conflitti tra i due poteri. Attribuiti all'esecutivo poteri sempre più penetranti, con la nuova legge il domicilio coatto è sottratto alle competenze della magistratura (anche se della Giunta fa parte un componente del Tribunale, insieme al prefetto e al comandante della polizia)¹¹. Insomma, il disegno di Crispi esprime scarsa considerazione per il mutato sistema punitivo previsto dal nuovo Codice penale. Con la legge di PS si legalizzano le misure di prevenzione che, attraverso il sospetto, hanno svolto una funzione punitiva per contrastare il fenomeno criminale e l'opposizione politica.

Con questo disegno, la politica crispina tende ad alimentare il consenso nei confronti dell'esecutivo e a respingere le accuse di illegalità. Restando nel solco di una difesa rinnovata del sistema liberale, la nuova normativa non è motivata dall'emergenza ma dalla ricerca dell'efficienza che si fonda sulla legittimità della potestà preventiva dello Stato, evidenziando così un rilevante sviluppo autoritario del potere di polizia¹².

¹⁰ G. Amato, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, in P. Barile (a cura di), *La pubblica sicurezza*, Neri Pozza, Vicenza 1967, pp. 57 e ss.

¹¹ Cfr. D. Fozzi, *Tra prevenzione e repressione. Il domicilio coatto nell'Italia liberale*, Carocci, Roma 2010, pp. 163 e ss.; T. Pedio, *Domicilio coatto*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIII, Giuffrè, Milano 1964, pp. 886 e ss.

¹² Cfr. D. Petrini, *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure "praeter delictum"*, Jovene, Napoli 1996; G. Corso, *L'ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna 1979; I. Mereu, *Cenni storici sulle misure di prevenzione nell'Italia liberale (1852-1894)*, in *Le misure di prevenzione*, Giuffrè, Milano 1975, pp. 205 e ss.

3. La seconda esperienza di governo di Crispi sarà maggiormente sbilanciata sul lato della repressione con l'adozione delle leggi eccezionali in corrispondenza della crisi istituzionale. Alla fine del 1893 l'Italia attraversa la crisi forse più grave della sua breve vita unitaria. Dopo la bufera scatenata dallo scandalo della Banca Romana, Umberto I si trova con un governo dimissionario e con una situazione delicata dell'ordine pubblico. Gli scontri tra gli operai francesi e gli emigrati italiani ad Agues Mortes hanno alimentato le manifestazioni antifrancesi di Napoli e di Roma, alle quali si aggiunge la crisi siciliana con la presenza di un forte movimento dei lavoratori che si definiscono Fasci. Dissesto economico e disordini sociali producono nel Paese e nella sua classe dirigente un profondo senso di sfiducia nelle istituzioni¹³.

La difficoltà di trovare soluzioni adeguate alla crisi provoca il desiderio e la richiesta di un governo «forte». Chi, se non Crispi, può essere chiamato a svolgere questo ruolo? Fallito l'incarico dato a Zanardelli, che si è mostrato intransigente sulla nomina di Baratieri, trentino sgradito alle potenze alleate della Triplice, Umberto I chiama alla guida del governo lo statista siciliano. Nonostante l'età, Crispi è pronto a mostrare tutta intera la sua energica tempra. Con la dichiarazione dello stato d'assedio nel gennaio 1894 e con l'adozione delle leggi antianarchiche, si assiste al punto più alto del sistema repressivo e preventivo.

Come si arriva a tale soluzione? In questa fase delicata, la Corona assume un ruolo politico e costituzionale attivo. Umberto I ha richiamato al governo Crispi con il chiaro obiettivo di ristabilire l'ordine nel Paese. Lo statista siciliano, certo, non riconosce la legittimità dei conflitti sociali che, da vecchio artefice del Risorgimento, gli sembrano nient'altro che cospirazioni politiche alimentate da potenze straniere e finalizzate all'abbattimento dello Stato unitario. Nonostante le pressioni della Corona, non vuole reprimere un movimento all'interno del quale peraltro sono confluiti molti esponenti democratici e crispini.

Perché ancora una volta la Sicilia è diventata la polveriera d'Italia? Sul movimento dei Fasci esiste ormai una vasta letteratura. La crisi agraria ha duramente colpito i settori arretrati, ma anche quelli avanzati dell'economia, mentre restano insolute le questioni lasciate aperte nel corso dell'Ottocento: i beni demaniali, le tassazioni dei Comuni, i contratti angarici e la presenza del latifondo. I Fasci, che riprendono il mutualismo democratico e il sindacalismo francese, si caratterizzano per la loro attività sindacale e politica, con una piattaforma che prevede nuovi contratti agrari (*i patti di Corleone*) e la revisione delle imposizioni fiscali. Di fronte alla mancanza di risposte da parte del governo il movimento degenera in rivolte spontanee senza una guida efficace¹⁴.

¹³ G. Astuto, *Crispi e lo stato d'assedio in Sicilia*, Giuffrè, Milano 1999, pp. 50 e ss.

¹⁴ Cfr. G. Giarrizzo, *I Fasci siciliani*, in P. Manali (a cura di), *I Fasci dei Lavoratori e la crisi italiana di fine secolo (1892-1894)*, Sciascia, Caltanissetta-Roma 1995, pp. 27-38; F. Ren-

Nel mese di dicembre, dopo la nomina di Crispi, la situazione precipita per l'iniziativa delle autorità e dei proprietari locali, che hanno avviato in proprio la repressione armata dei moti sociali richiesta da tempo al governo centrale. Eccidi, in risposta ad agitazioni di vari strati sociali, e rivolte contro i municipi, i dazi e le imposte, si verificano in molti Comuni dell'isola. Dopo aver tentato di prendere contatti con i rappresentanti del movimento dei Fasci, Crispi deve constatare la tendenza anarchica volta a trasformare i Fasci in un movimento insurrezionale. Incerto fino alla fine, decide di passare il 13 gennaio 1894 alla dichiarazione dello stato d'assedio, la cui gestione è affidata al generale Morra di Lavriano¹⁵.

Lo stato d'assedio è un provvedimento eccezionale che prevede la sospensione della legalità costituzionale e l'intervento dell'esercito per affrontare situazioni gravide di pericolo per la sicurezza pubblica. Nel 1849 a Genova, nel 1852 a Sassari e Tempio e, poi, dopo l'unificazione, nel 1862, in Sicilia e in Campania, nel 1866 a Palermo, la dichiarazione dello stato d'assedio si colloca in un contesto di grave crisi politica e istituzionale. A differenza di altri Paesi europei, dove lo stato d'assedio è regolato da norme precise, questo istituto non è previsto dallo Statuto e da leggi.

La sua legittimazione si fonda sui decreti istitutivi con i quali si delega ai Regi commissari l'ordinario potere dell'esecutivo. Rispetto ai decreti precedenti, quello del 1894, per la prima volta, fa esplicito riferimento agli articoli 243 e 246 del Codice penale militare, relativi alla dichiarazione dello stato di guerra da parte del comandante di territori e fortezze sottoposti all'attacco del nemico. Per queste ragioni, durante il dibattito parlamentare, si insisterà sul carattere insurrezionale dei moti e sui pretesi accordi degli insorti con le potenze straniere. Si tratta di una novità che è introdotta per giustificare l'applicazione del Codice penale di guerra e l'istituzione dei Tribunali militari¹⁶.

Lo stato d'assedio in Sicilia riprende e aggiorna l'impianto già sperimentato prima e dopo l'unificazione. L'opera repressiva ha inizio con il decreto del 5 gennaio 1894, che sospende il diritto di riunione e di associazione. È questo il primo dei tanti decreti emanati dal generale Morra con lo scopo di distruggere qualsiasi forma di organizzazione fra i contadini e gli operai. Poi si procede alla censura preventiva su tutti i giornali italiani e stranieri. L'operazione più rilevante è rappresentata dallo scioglimento dei Fasci, il cui decreto è emanato l'11 gennaio. La repressione non colpisce soltanto i Fasci, ma anche le società di mutuo soccorso e alcune associazioni monarchiche.

da, *I Fasci siciliani 1892-94*, Einaudi, Torino 1977; G. Barone, *I Fasci siciliani*, in F. Benigno e G. Giarrizzo (a cura di), *Storia della Sicilia*, vol. II, *Dal Seicento a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2003, pp. 82-100 e S. Fedele (a cura di), *I Fasci siciliani dei lavoratori*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1994.

¹⁵ S.F. Romano, *Storia dei Fasci siciliani*, Laterza, Bari 1959, pp. 443 e ss.

¹⁶ L. Violante, *La repressione del dissenso politico nell'Italia liberale*, cit., pp. 481-524.

Parallelamente allo scioglimento dei Fasci, la prevenzione opera con lo strumento del domicilio coatto. Non si tratta del domicilio coatto previsto dalla legge di PS del 1889. L'editto dell'11 gennaio del generale Morra sull'arresto e sull'invio a domicilio coatto degli ammoniti e della gente di «mala fama» non rientra nella legislazione ordinaria, ma in quella eccezionale. Non si seguono, pertanto, le procedure previste, ma la via diretta, privando immediatamente della libertà personale tutti gli individui «socialmente pericolosi» che, per misura precauzionale, sono allontanati senza determinazione di tempo. Le persone da inviare a domicilio coatto appartengono a due categorie: coloro che hanno precedenti penali e coloro che si sono distinti nell'attività politica, i cosiddetti «sovversivi». Questori e prefetti eseguono con tanto zelo le direttive a tal punto che appena dieci giorni dopo il generale Morra è costretto a comunicare al presidente del Consiglio che «il numero degli arrestati di Palermo completa da solo quelli che si possono mettere a Ustica»¹⁷.

La repressione raggiunge il culmine con l'istituzione dei Tribunali militari. A preferire la magistratura militare contribuiscono l'inefficienza dell'apparato giudiziario, il carattere più garantistico delle procedure ordinarie, la sfiducia nella magistratura meridionale e il timore di giudizi liberali da parte delle Corti di assise. La giustizia militare, viceversa, consente dibattimenti rapidi e sentenze conformi ai piani dell'esecutivo. Con queste procedure è più facile punire il dissenso e qualsiasi controllo «esterno» sulle operazioni repressive. Si garantisce soprattutto l'esercito che, dopo la repressione, non deve subire controlli da parte della magistratura e della classe politica, nel caso in cui fossero mutate le valutazioni sulla dichiarazione dello stato d'assedio.

I Tribunali militari, istituiti nell'isola con decreto dell'8 gennaio 1894, sono tre: a Palermo per le province di Palermo e Trapani; a Messina per le province di Messina, Catania e Siracusa; a Caltanissetta per le province di Caltanissetta e Girgenti. La loro competenza comprende tutti i reati che si prestano maggiormente alla repressione, dall'istigazione a delinquere (articoli 246 e 247 del Codice penale), al favoreggiamento (art. 225), all'eccitamento all'odio di classe e alla pubblica intimidazione (articoli 252, 253, 254, 255), per includere in un secondo tempo tutti i delitti contro la sicurezza dello Stato. In questa categoria rientrano gli articoli 243 e 246 del Codice penale militare sulla dichiarazione dello stato di guerra da parte del comandante di territori o di fortezze sottoposte all'attacco del nemico e sui poteri dello stesso comandante durante lo stato di guerra.

Con un'applicazione analogica, le disposizioni previste in tempo di guerra contro nemici «esterni» sono adottate per le manifestazioni di piazza. Ai

¹⁷ A. Boldetti, *La repressione in Italia: il caso del 1894*, in «Rivista di storia contemporanea», VI, 1977, pp. 481-515.

comandanti di zone, sottozone, colonne mobili e truppe distaccate è data facoltà di convocare un Tribunale militare straordinario, nei casi in cui lo ritengano necessario nell'interesse della disciplina o dell'ordine turbato. Le disposizioni relative al tempo di guerra sono applicabili a tutte le persone estranee alla milizia, qualora esse commettano dei reati in occasione di dimostrazioni, tumulti o rivolte. La cognizione di tali reati appartiene ai Tribunali militari. Queste misure bastano per colpire non solo tutti i militanti socialisti e chiunque abbia avuto rapporti con i Fasci, ma qualunque oppositore del governo¹⁸.

A questo punto sorge il problema del rapporto con la magistratura sulla retroattività della giurisdizione militare e sulla legittimazione dell'arresto di De Felice, che in quanto deputato gode dell'immunità parlamentare. Di fronte alle pressioni del ministero, il procuratore Gualtiero Sighele si convince che si possa deferire De Felice e gli altri imputati, per eccitamento alla guerra civile, ai Tribunali militari, anche se i reati sono stati commessi prima della dichiarazione dello stato d'assedio. Nello stesso tempo la Camera di consiglio di Palermo, su conforme richiesta del Pubblico Ministero, dichiara l'incompetenza della magistratura ordinaria e ordina di trasmettere ai Tribunali militari. La magistratura ordinaria, non senza resistenze e perplessità, si è piegata alle direttive dell'esecutivo¹⁹.

Più gravi appaiono le responsabilità della Corte di cassazione di Roma, chiamata a decidere sulla legittimità dello stato d'assedio e dei Tribunali militari. Per l'elevatezza della carica, l'organo giurisdizionale potrebbe mostrare più autonomia rispetto al governo ed esprimere un giudizio meno condizionante su una questione che investe il prestigio e l'autorità della magistratura. Tuttavia, la Corte di cassazione avalla i provvedimenti del governo e non segue neppure l'esempio dei magistrati della Corte dei conti, che hanno registrato i decreti istitutivi dello stato d'assedio con riserva e soltanto dopo l'ingiunzione del governo²⁰; né utilizza gli spazi concessi dal Codice penale per l'esercito, che prevede la non impugnabilità delle decisioni dei Tribunali militari. La Cassazione unica in materia penale, nel marzo 1894, giustifica lo stato d'assedio e proclama che ad essa spetta la facoltà di giudicare delle nullità di sentenze pronunciate da giurisdizioni speciali e viziata da incompetenze, o da eccesso di potere²¹. Riconosciuta la legalità del decreto sullo stato d'assedio, l'esecutivo ormai può portare a termine un'operazione di notevole portata politica, non raggiungibile con le normali procedure, e

¹⁸ L. Violante, *La repressione del dissenso politico*, cit., pp. 487 e ss.

¹⁹ G. Astuto, *Crispi e lo stato d'assedio in Sicilia*, cit., pp. 93 e ss.

²⁰ La Corte dei conti così ha motivato la registrazione: «Il provvedimento eccezionale, com'è definito dallo stesso governo, determinato da ragione politica, esce dai confini della legge scritta dalla quale non trae norma» («Rivista penale», XXXIX, 1894, p. 471).

²¹ Corte di cassazione, prima sezione, 19 marzo 1894.

cioè quella di emarginare il dissenso mediante la criminalizzazione degli atteggiamenti dell'opposizione²².

Da aprile a maggio si svolge il processo nel convento di San Francesco, la stessa sede dove fu dichiarata la decadenza della dinastia borbonica. Gli imputati devono rispondere dei reati di cospirazione contro i poteri dello Stato e di eccitamento alla guerra civile per i fatti avvenuti dal novembre al dicembre 1893. Sin dalle prime udienze emerge il debole impianto accusatorio: i discorsi sediziosi, la propaganda sovversiva, l'accordo tra anarchici e socialisti dovevano preludere alla cospirazione²³. Messi alle corde da imputati e difensori, funzionari di PS e prefetti si contraddicono, smentendo i loro rapporti e le testimonianze rese al giudice istruttore. A discarico degli imputati intervengono autorevoli studiosi e deputati che danno un'interpretazione lucida sull'origine dei tumulti. Imbriani, Colajanni, Altobelli negano categoricamente l'esistenza di un progetto insurrezionale, evidenziando l'opera umanitaria e legalitaria dei dirigenti dei Fasci²⁴. Come previsto da copione, alla fine di maggio, il Tribunale militare di Palermo emette delle sentenze pesanti: De Felice è condannato a 16 anni, mentre gli altri imputati a 12.

4. I provvedimenti repressivi attuati in Sicilia hanno alimentato, in tutta la Penisola, un movimento di solidarietà verso i condannati. In molte città italiane, seguendo l'esempio siciliano, si costituiscono i Fasci dei lavoratori per esprimere solidarietà ai condannati, mentre molti sodalizi di mutuo soccorso si trasformano in società di resistenza. Durante la prima metà del 1894, le agitazioni di protesta a favore dei Fasci siciliani accelerano il processo di diffusione del socialismo. I prefetti in tutta Italia, su indicazione del governo, sono chiamati a sciogliere le nuove organizzazioni politiche e a vietare i congressi socialisti provinciali e regionali²⁵.

In questo quadro va collocata la decisione di estendere al resto d'Italia una parte dei provvedimenti già sperimentati in Sicilia e, in particolar modo, la limitazione della libertà di associazione. Ciò avviene con l'approvazione delle tre leggi «antianarchiche», che Crispi ha presentato alla Camera, dopo il voto sulla legge finanziaria e dopo la crisi ministeriale di giugno. L'occasione è offerta dall'uccisione del presidente francese Carnot per mano dell'anarchico Caserio e dall'attentato Lega contro lo stesso Crispi. A volere

²² L. Violante, *La repressione del dissenso politico*, cit., p. 517.

²³ R. Messina, *Il processo imperfetto. 1894: i Fasci siciliani alla sbarra*, Sellerio, Palermo 2008.

²⁴ N. Colajanni, *Gli avvenimenti di Sicilia e le loro cause*, con prefazione di M. Rapisardi, R. Sandron, Palermo 1894. pp. 348 e ss.

²⁵ Cfr. G. Manacorda, *Dalla crisi alla crescita. Crisi economica e lotta politica in Italia 1892-1896*, Editori riuniti, Roma 1993, pp. 111-112; F. Della Peruta, *L'Italia all'epoca dei Fasci*, in S. Fedele (a cura di), *op. cit.*, pp. 39-52.

e a difendere le tre leggi è il presidente del Consiglio, il quale, seguendo un metodo di lavoro adottato per altre leggi, richiede agli ambasciatori italiani che operano nelle capitali europee i provvedimenti esistenti in quei Paesi nella lotta all'anarchismo e al terrorismo²⁶.

Con la prima legge, si punisce il reato tentato o consumato con materie esplosive, nonché i detentori, i fabbricanti e chiunque sia in possesso di materiale destinato alla composizione o fabbricazione di oggetti esplodenti. Sono previste, anche, delle pene per chi faccia pubblicamente l'apologia dei delitti commessi con materie esplodenti o spingano qualcuno a commetterne. Discussa sotto l'emozione dei recenti attentati anarchici, la legge non incontra molte resistenze. Le opposizioni si limitano a criticare la sproporzione delle pene e l'inutilità di una legge eccezionale, dal momento che il codice penale e le leggi di PS prevedono delle norme ben precise per prevenire e reprimere qualsiasi attentato.

Con la seconda, si aggravano le pene per alcuni reati politici, quando siano commessi per mezzo della stampa (l'istigazione a delinquere, l'apologia del terrorismo o l'eccitazione a commettere atti terroristici e l'istigazione dei militari alla disubbidienza). La legge sancisce il principio secondo cui la responsabilità degli attentati incombe più che sugli autori materiali, su coloro che, con lento e continuo lavoro, intendono sollevare le plebi contro gli ordinamenti sociali, e con gli scritti e con la parola eccitano le fantasie delle masse all'odio contro talune classi di cittadini. Nei fatti le norme limitano la libertà di stampa, colpendo il mezzo principale di circolazione delle idee e della propaganda, e aprono una pericolosa breccia nel sistema delle libertà costituzionali.

La più grave legge «antianarchica» è la terza, che regola il domicilio coatto e la libertà di riunione e di associazione. Con la nuova legge si prevede l'assegnazione a domicilio coatto, per un tempo da uno a cinque anni, delle persone sospette secondo la legge di PS o condannate per delitti contro l'ordine pubblico e la pubblica incolumità, qualora siano ritenuti pericolosi alla sicurezza pubblica. Lo stesso provvedimento può essere adottato nei confronti di «coloro che abbiano manifestato il deliberato proposito di commettere vie di fatto contro gli ordinamenti sociali». L'assegnazione al domicilio coatto deve essere pronunciata da una commissione provinciale, composta dal presidente del tribunale, dal procuratore del Re e da un consigliere di prefettura.

La nuova legge muta la composizione della Commissione provinciale, prevista dall'art. 125 della legge di PS sugli ammoniti o sorvegliati da inviare al domicilio coatto, in quanto essa è costituita in maggioranza da funzionari

²⁶ R. Cambria, *Alle origini del ministero Zanardelli-Giolitti. L'ordine e la libertà*, in «Nuova rivista storica», I-II, 1989, pp. 85-132, V-VI, pp. 609-656.

dell'ordine giudiziario. È stato il Parlamento a modificare il progetto originario, per assicurare i cittadini che la loro libertà non corre rischio e che le deliberazioni della Commissione devono ispirarsi solo al fine della tutela dell'ordine sociale. La parte più preoccupante della legge, però, riguarda la limitazione del diritto di riunione e di associazione. L'art. 5 della legge vieta, infatti, le riunioni e le associazioni che hanno come fine «il sovvertimento per vie di fatto degli ordinamenti sociali» e punisce i contravventori col confino fino a sei mesi. Quest'ultima legge ha una durata temporanea, essendo previsto che il suo effetto cesserà il 31 dicembre 1895.

Nelle intenzioni del governo, i tre provvedimenti mirano a preservare da nuove minacce l'ordine sociale e a garantire la tranquillità pubblica minacciata dalle dottrine anarchiche²⁷. Nei fatti danno ai prefetti gli strumenti legali per sciogliere le organizzazioni socialiste, senza dover subire le remore dei procedimenti giudiziari. Non è un caso che il divieto delle associazioni e delle riunioni, che si propongono per vie di fatto il sovvertimento degli ordinamenti sociali, costituisce la premessa del decreto 22 ottobre 1894, che scioglierà il Partito socialista dei lavoratori italiani.

La seconda volta di Crispi segna una svolta in politica interna e in quella penale. S'inaugura un progetto che va ben oltre la sicurezza preventiva, immettendo stabilmente leggi eccezionali dentro le matrici del regime liberale, che ne indeboliscono i presidi garantistici e sospendono le leggi penali ordinarie²⁸. La fine politica di Crispi lascia ai suoi successori gli strumenti repressivi utilizzati poi durante la crisi di fine secolo. Tali strumenti, però, non basteranno a controllare una società in forte mutamento. La sfida della partecipazione e di nuovi equilibri politici sarà raccolta da Giolitti e dal suo programma di riforme.

²⁷ I costituzionalisti restano divisi sull'opportunità della nuova legge. Sul tema cfr. R. Cambria, *op. cit.*, pp. 105 e ss.

²⁸ R. Canosa, *Storia della criminalità in Italia: 1845-1945*, G. Einaudi, Torino 1991, pp. 214 e ss.

Francesco Benigno

Mafia o maffia? Note su ordine pubblico e organizzazione del crimine in Sicilia all'indomani dell'Unità

Mafia o maffia? Come si sa, il termine *maffia* appare per la prima volta nel rapporto al ministro dell'Interno Giovanni Lanza steso dal prefetto di Palermo Filippo Antonio Gualterio il 25 aprile del 1865, appena giunto in Sicilia¹. Con quel termine lo *storico-prefetto* – come con un certo vezzo amava definirsi – indicava una setta segreta a cavallo tra criminalità e politica eversiva². Non ci sono attestazioni precedenti dell'uso del termine ma ce ne sono invece dell'utilizzo dell'aggettivo *mafiusu*. Non si tratta di espressioni equivalenti. *Mafiusu*, almeno a credere a una dichiarazione di Giuseppe Pitрэ, era usato nel quartiere palermitano del borgo Santa Lucia, oggi chiamato Borgo vecchio; in sostanza la zona adiacente al porto e un tempo staccata dalle mura della città. Pitрэ attesta che, quando lui era ragazzo – vale a dire attorno alla metà del secolo – in quel quartiere si usava *mafiusu* come aggettivo indicante qualcosa di bello e di rimarchevole sia in senso letterato sia in senso traslato; e che perciò esso significava, utilizzato per gli uomini, valente³.

Il termine si ritrova poi anche nel titolo della famosa commedia di Giuseppe Rizzotto e di Gaspare Mosca del 1863, *Li mafiusi di la vicaria*⁴. Qui esso indica dei delinquenti che in carcere adottano dei comportamenti vessatori

¹ Gualterio a Lanza, 25 aprile 1865, vedilo in Archivio Centrale dello Stato, Ministero dell'Interno Gabinetto, b. 28, fasc. 282; il testo è stato anche pubblicato a stampa in C.M. De Vecchi di Val Cismon (a cura di), *Le carte di Giovanni Lanza*, XI voll., s.n., Torino 1935-'43, vol. III, pp. 208-215.

² Sulla figura di Gualterio vedi in generale la voce di G. Monsagrati, *Gualterio, Filippo Antonio*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 60, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 2003, pp. 182-186.

³ G. Pitрэ, *Usi e costumi, credenze e pregiudizi del popolo siciliano*, vol. II, Pedone Lauriel, Palermo 1889, pp. 289-290.

⁴ G. Rizzotto, *I mafiusi di la vicaria di Palermo: scene popolari in tre atti*, introduzione di S. Pedone, Reprint, Palermo 1994; anche S. Di Bella, *Risorgimento e mafia in Sicilia: i mafiusi di la Vicaria di Palermo*, LPE, Cosenza 1991.

e che corrispondono a quegli individui che all'epoca erano indicati come *camorristi*⁵. Le prigioni borboniche, oltre ad essere – come tutte le prigioni in epoca romantica – il luogo topico della privazione, e anzi l'antitesi fisica della libertà⁶, presentano due elementi specifici, che le caratterizzano. Il primo è la pronunciata tendenza delle autorità carcerarie alla cogestione dell'ordine pubblico mediante la collaborazione di individui appartenenti all'universo criminale: nei malfamati cameroni dei luoghi di pena, oscuri antri male areati, vivevano decine e a volte centinaia di reclusi; affinché in essi non accadessero risse e altri reati di sangue le guardie carcerarie borboniche si servivano di malviventi reputati per la loro prepotenza e abilità nell'esercizio della violenza. In cambio del mantenimento di un certo ordine all'interno del carcere, a questi detenuti «speciali», che a Napoli – e nella Sicilia dell'epoca – si chiamavano *camorristi*, erano concessi particolari privilegi: tra cui soprattutto la tolleranza (e talvolta la compartecipazione) dell'organizzazione del lucroso gioco con le carte, principale occupazione dei carcerati; oltre al riconoscimento del diritto di «esigere» dai detenuti in ingresso una sorta di tassa che veniva pudicamente chiamata «l'olio della lampada» o «l'olio della Madonna»: vale a dire il pagamento di una colletta volta formalmente a tenere accesa la lampada posta davanti un'immagine sacra – generalmente la Vergine – ma in realtà costituente una sorta di taglia sull'ingresso in carcere⁷. Si trattava di esercizi di prepotenza in verità riscontrabili in realtà in ogni prigione europea, e che ricordano quelle del cosiddetto «nonnismo» del mondo dei militari di leva. I *camorristi* comunque, oltre a lucrare sul gioco tra i detenuti e a riscuotere «l'olio della lampada», si dedicavano ad altre pratiche vessatorie e/o estortive quali una tassa imposta sulla scelta di un giaciglio che in teoria avrebbe dovuto essere un diritto, il cosiddetto «pizzu», oppure il prelievo di una parte dei beni e delle vettovaglie mandati ai detenuti dai propri familiari e così via⁸.

⁵ Esiste una nutrita letteratura che propone diversissime letture etimologiche dei termini *camorra* e *camorrista*: in ultimo F. Montuori, *Lessico e camorra. Storia della parola, proposte etimologiche e termini del dialetto ottocentesco*, Federiciana, Napoli 2008.

⁶ V.H. Brombert, *La prison romantique: essai sur l'imaginaire*, J. Corti, Paris 1975.

⁷ Ma sull'immaginario della setta camorristica cfr. ora l'introduzione, di chi scrive, a *Natura e origine della misteriosa setta della camorra*, Editori Internazionali Riuniti, Roma 2012.

⁸ Dopo il 1851 le citazioni sulla presenza della camorra carceraria divengono una sorta di *topos* e si moltiplicano. Tra le altre vedi H. Castille, *Le marquis del Carretto ex ministre du Roi de Naples*, Paris 1856², pp. 35-37; G. Vacca, *Le mie prigioni 1840-50. Ricordi e impressioni*, E. Consolo, Napoli 1911 con introduzione di Salvatore Di Giacomo, specie il capitolo su *Le associazioni carcerarie*; F. Angherà, *Fuga dalle prigioni di Napoli*, Raffaele Prete, Napoli 1867², p. 19; N. Palermo, *Raffinamento della tirannide borbonica ossia i carcerati in Montefusco*, Adamo d'Andrea, Reggio 1863; e naturalmente S. Castromediano, *Carceri e galere politiche*, 2 voll., Tip. Salentina, Lecce 1895-1896, I, pp. 44, 52, 182 e 229-244; F.A. Gualterio, *Gli ultimi rivolgimenti italiani: memorie storiche*, Le Monnier, Firenze 1852, vol. 1 parte II, p. 267; A. Scialoja, *I bilanci del regno di Napoli e degli stati sardi. Note e confronti*, Guignoni, Torino 1857, p. 109.

Se questi elementi distinguono scarsamente le prigioni borboniche dagli altri penitenziari di quell'epoca, c'è però un secondo elemento che le caratterizza più specificamente, in particolare dopo il 1848, ed è la commistione, negli stessi cameroni, di delinquenti comuni e di prigionieri politici. Questa mescolanza di criminali ed eversori, resa celebre nel 1851 dalla denuncia di William Gladstone⁹, ha due aspetti, tra loro mescolati. Il primo è la tendenza del governo borbonico a servirsi dei primi per controllare i secondi, infiltrando nei reclusori malfattori prezzolati come informatori e spie per carpire i segreti del mondo della cospirazione politica settaria. Il secondo aspetto è il processo, per così dire, di «educazione politica» che ne deriva. Si tratta in pratica di due fenomeni – solo apparentemente opposti – di acculturazione di quei gruppi che i francesi dell'epoca chiamavano *classes dangereuses*, «classi pericolose»¹⁰.

Nella *grande propalazione*, la confessione-denuncia di Angelo Pugliesi, detto «Peppino il Lombardo», il famigerato ergastolano calabrese fattosi brigante in Sicilia e che ha per così dire «importato» il brigantaggio organizzato nell'Isola, questi elementi sono perfettamente rintracciabili. Il Pugliesi fu infatti istruito e imparò a leggere e scrivere al bagno di Santo Stefano, grazie all'insegnamento di un patriota come Gennarino Placo e all'aiuto degli altri prigionieri politici che vi soggiornavano, tra cui Silvio Spaventa e Domenico Settembrini¹¹.

Un brigante letterato, dunque, e si potrebbe anche dire un brigante acculturato, atipico: assunta la falsa identità di un garibaldino bergamasco (da qui il soprannome «il lombardo»), il Pugliesi sbarca il lunario prima alla borgata palermitana dell'Uditore dando lezioni private come maestro e poi, divenuto amministratore di feudi, «spicca il salto», raccogliendo malviventi siciliani e addestrandoli alla pratica del brigantaggio. È noto che tra i compagni di ventura radunati a questo scopo si conteranno poi taluni dei capi delle comitive brigantesche che negli anni Settanta scorrazzeranno per la Sicilia centro-occidentale; sicché si può affermare che il brigantaggio siciliano post-unitario sia stato diffuso dalla banda Pugliesi, divenuta una specie di fulcro o ricettacolo dei delinquenti nella zona sud della provincia di Palermo. Pietro Gramignani, avvocato di parte civile al processo Pugliesi,

⁹ Le lettere sono pubblicate in moltissime edizioni originali e in traduzione: vedile in G. Massari (a cura di), *Il signor Gladstone ed il popolo napoletano. Raccolta di scritti intorno alla questione napoletana*, Tipografia Subalpina, Torino 1851.

¹⁰ Su tutto cfr. ora F. Benigno, *L'imaginaire de la secte. Littérature et politique aux origines de la Camorra (seconde moitié du XIX^e Siècle)*, in «Annales. Histoire, Sciences Sociales», LXVIII, n. 3, 2013, pp. 755-789.

¹¹ Ma cfr. R. Mangiameli, *Confessioni di un brigante*, Edizioni XL, Roma 2012; si tratta di un testo che rielabora, con nuovi materiali, l'articolo *Banditi e mafiosi dopo l'Unità*, apparso su «Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali», VII/VIII, 1990, pp. 73-118 e poi ripubblicato nella raccolta *La mafia tra stereotipo e storia*, Sciascia, Caltanissetta 2000.

ha sostenuto la tesi (ripresa poi da Salvatore Salomone Marino) che questi fosse un agente provocatore¹²: secondo questa ipotesi – suggestiva ma non provata – il Pugliesi sarebbe in sostanza stato inviato a «fare il brigante» per presidiare quel mondo socialmente variegato delle campagne situato al confine tra criminalità e politica: un universo composito, formato da renitenti alla leva, ex militari dei disciolti eserciti garibaldino e borbonico, ergastolani o delinquenti messi in libertà nel 1860 e datsi poi alla macchia, malviventi comuni, cospiratori in senso reazionario o democratico avanzato. Si trattava in breve dei soggetti potenzialmente strumenti di strategie eversive – e che potremmo chiamare «le classi pericolose siciliane»: oggetto principale delle attenzioni del potere politico all'indomani di Aspromonte.

1) E in effetti è proprio da lì, dal fallimento dell'impresa garibaldina, che bisogna partire per delineare il contesto in cui si situa l'emergere dell'idea della *mafia*. Un primo elemento da osservare è il processo di militarizzazione realizzato nell'Isola con l'arrivo uno dopo l'altro di militari nominati luogotenenti o prefetti-generalì – da Alessandro Della Rovere a Giacomo Medici del Vascello a Giuseppe Govone. Vi si aggiunga poi l'estrema debolezza politica delle forze governative nell'area occidentale dell'Isola¹³. A Palermo, e più in generale nelle provincie limitrofe (Trapani, Agrigento e Caltanissetta) si segnala un evidente deficit di egemonia del fronte moderato. Pesa da un canto la forza della tradizione garibaldina, ruotante attorno alle speranze palinogenetiche suscitate dalla figura dell'Eroe nizzardo; e dall'altro la concreta esperienza del governo della dittatura, che aveva intessuto reti d'interessi e di esperienze difficilmente smantellabili in poco tempo: e che viceversa erano state rafforzate dalla disillusione prodotta dalla strategia governativa; e cioè dalla profonda delusione per un governo che avrebbe dovuto essere risarcitorio, riparatore dei mali del dispotismo, e che invece aveva adottato una linea sparagnina sul piano degli investimenti pubblici e degli organici dell'amministrazione, propenso per di più ad operare purghe politicamente orientate tra gli amministratori e gli impiegati.

Per quel che riguarda l'ordine pubblico, poi, si manifestava la tendenza ad accomunare la Sicilia al resto del Meridione – dove però impazzava un brigantaggio orientato politicamente in senso reazionario e sanfedista che nell'isola mancava del tutto – e a gestire l'ordine pubblico per lo più con mezzi militari o con misure preventive. L'estensione della legge Pica (e le conseguenti nuove possibilità di intervento repressivo mediante misure am-

¹² P. Gramignani, *Memorie storico-biografiche (1815-95)*, V.E. Gramignani (a cura di), Tipografia cooperativa tra gli operai, Palermo 1898, pp. 83-85.

¹³ Cfr. P. Alatri, *Lotte politiche sotto il governo della destra (1866-74)*, Einaudi, Torino 1954; ma cfr. ora E.G. Faraci *I prefetti della destra storica. Le politiche dell'ordine pubblico in provincia di Palermo (1862-1874)*, Bonanno, Catania 2013.

ministrative quali l'ammonizione e il domicilio coatto), si tradurrà in Sicilia perciò in una sorta di *revival* di quei metodi illiberali e arbitrari che avevano caratterizzato la polizia borbonica.

Nell'immediato, e cioè nel periodo immediatamente successivo ad Aspromonte, accadono episodi inquietanti, come il famoso caso dei «pugnalatori» di Palermo, vale a dire una serie di ferimenti casuali di passanti avvenuti nella notte del 1 ottobre 1862 da parte di misteriosi individui vestiti uniformemente con giacche di velluto e berretti rigorosamente neri. L'episodio, che colpì l'immaginazione di Leonardo Sciascia¹⁴, è stato sviscerato da un attento studio di Paolo Pezzino che ha messo in evidenza come si sia trattato con tutta probabilità di un'operazione di stampo terroristico, probabilmente una diversione poliziesca compiuta con lo scopo immediato di giustificare l'impopolare disarmo generalizzato; e con l'obiettivo più ambizioso di coinvolgere la dirigenza del partito d'azione e i gruppi di orientamento autonomista in una pseudo-congiura¹⁵. Per cercare di dimostrare questo coinvolgimento, nella mancanza di prove obiettive, si ricorreva – come nella tradizione francese – a informatori e infiltrati. E nella fattispecie all'improbabile *propalazione*, rivelatasi presto inconsistente, di un infiltrato, tale Orazio Matraccia, grazie alla quale viene «svelata» (in realtà inventata, costruita ad arte) la trama della supposta congiura.

Va detto *en passant* che i protagonisti della gestione della pubblica sicurezza in Sicilia in questa fase vi saranno uomini destinati a importanti carriere nella gestione dell'ordine pubblico nazionale. Palermo sembra essere stata per uomini come i questori Giovanni Bolis o Luigi Serafini, il luogo ideale per mettere in pratica le circolanti teorie sulla prevenzione del crimine. Vale a dire il concetto che il crimine non vada colpito solo una volta manifestatosi, ma già nella sua fase di preparazione, il che apriva la strada com'è evidente a ogni genere di abusi in violazione delle norme dello Statuto. Se, per così dire, è permesso «scrollare gli alberi per far cadere le mele marce» prima che maturino e si stacchino da sole, allora il confine tra prevenzione di un crimine e la sua «costruzione» diviene difficile, se non impossibile, da discernere; come dimostra la frequente predisposizione di trappole, volte a coinvolgere e a far venire allo scoperto gli individui «pericolosi».

2) Di questa strumentazione diciamo così «interventista» il governo Farini-Minghetti (o meglio il duo Peruzzi-Spaventa, ministro dell'Interno il primo e onnipotente segretario generale in quel ministero il secondo) si servì a larghe mani, con effetti pervasivi sugli interi apparati di sicurezza. Si crea così quel clima che Luigi Zini ha poi descritto con maestria:

¹⁴ L. Sciascia, *I pugnalatori*, Einaudi, Torino 1976.

¹⁵ P. Pezzino, *La congiura dei pugnalatori. Un caso politico giudiziario alle origini della mafia*, Marsilio, Venezia 1993.

Fu presto inteso dalli dipendenti che a venire o a crescere in estimazione presso i superiori e sopra tutto ad ingraziarsi presso il segretario generale, era mestieri zelare continuo la delazione politica, tracciare di sospetti, scoprire trame e macchinazioni, ma non isventarle immature, si bene secondarle accortamente come l'embrione nelli malcontenti o nelle fantasticherie partigiane e settarie, infino a far presa. Di li a comporle ed inventarne di sana pianta non fu gran passo; e non guastò; che anzi il mestiere si fe' profittevole ... Il più immaginerà il lettore, che alla storia è sfastidio addentrare volgarità tenebrose¹⁶.

Gli storici d'oggi non dovrebbero provare *sfastidio*, irritazione, ma vivo interesse per questo modo di guardare alla gestione dell'ordine pubblico, perché sta qui il momento genetico in cui si forma un certo modo di trattare la pubblica sicurezza che avrà poi nella storia d'Italia una lunga, complessa e talora tragica vicenda: le pratiche sperimentate contro neoborbonici e garibaldini nei primi anni Sessanta, verranno infatti poi dirette contro mazziniani e repubblicani e, dagli anni Settanta, contro anarchici e internazionalisti; e poi ancora, nell'ultimo ventennio del secolo, contro i socialisti, e – dal primo dopoguerra – contro i comunisti. Le «volgarità tenebrose» cui accenna con qualche imbarazzo Zini sono insomma importanti se vogliamo capire la genesi di quel fenomeno che Gualterio è il primo a battezzare col nome di *mafia*.

Quando l'uomo politico umbro giunge a Palermo, nell'aprile 1865, trova la città in una situazione assai particolare. Tutti mormoravano di una rivolta che sarebbe dovuta scoppiare nel maggio di quell'anno, promossa dall'ala repubblicana e insurrezionalista del partito d'azione guidata da Giuseppe Badia, ex colonnello garibaldino, colpito da mandato di cattura per attentato alla sicurezza dello Stato e latitante; egli avrebbe attratto anche il malcontento d'ispirazione autonomista e quello di settori nostalgici del passato regime o mossi da un'ideologia reazionaria e sanfedista rinfocolata dalla legge di soppressione delle corporazioni religiose.

Era stato questo del resto il tema su cui si era pubblicamente manifestata la spaccatura dell'unità del partito d'azione, tra il gruppo di orientamento crispino, maggioritario, e che si appoggiava sul giornale palermitano «Il Precursore» e la minoranza radicale che Giuseppe Badia guidava come erede di Giovanni Corrao. Questi, antico compagno d'arme di Rosalino Pilo, tornato con lui in Sicilia nell'aprile 1860 a preparare la rivoluzione, era stato poi durante l'impresa dei Mille il carismatico capo delle «squadre» dei volontari siciliani: nominato da Garibaldi generale e integratosi dopo lo scioglimento dell'esercito meridionale nelle forze armate italiane, ne aveva

¹⁶ L. Zini, *Storia d'Italia dal 1850 al 1866 continuata di quella di Giuseppe La Farina*, vol. I, parte II, M. Guigoni, Milano 1869, p. 1107.

poi abbandonato i ranghi per seguire nuovamente l'Eroe dei due mondi nell'impresa d'Aspromonte.

L'ala repubblicana di cui Corrao era leader si era radicalizzata dopo Aspromonte e aveva continuato in sostanza a proporre un'iniziativa insurrezionale oscillante tra il proposito di riprendere il filo della costruzione della nazione e la voglia di abbattere un regime sentito come dispotico e violatore del patto statutario. Corrao, come si sa, verrà ucciso da sconosciuti a colpi d'arma da fuoco a Braccaccio, alla periferia di Palermo, il 3 agosto del 1863, dopo aver subito in precedenza un attentato andato a vuoto. A fronte dello sgomento dell'opinione pubblica cittadina, si diffusero immediatamente voci sul carattere «privato» di quella che appare come una vera e propria esecuzione, dando luogo a una tesi autorevolmente accreditata che indica, senza peraltro fornire elementi documentali, l'origine dell'uccisione in una lite sui confini di taluni terreni agricoli. Malgrado ciò un alone di sospetto rimane avvolto attorno a una vicenda su cui la magistratura non riuscì a gettar luce: un sospetto infittitosi a seguito di notizie diffuse posteriormente che denunciavano l'uccisione di Corrao come frutto di un'azione coperta condotta dai Carabinieri per eliminare il principale esponente dell'ala repubblicana e insurrezionalista del partito d'azione¹⁷.

Alla morte di Corrao seguirà poi, nel corso del 1864, la progressiva divaricazione tra la corrente maggioritaria (noi diremmo oggi «riformista») del partito d'azione e la componente «rivoluzionaria», ora diretta da Giuseppe Badia. La famosa presa di posizione di Crispi in favore della monarchia («la monarchia ci unisce, la Repubblica ci dividerebbe») e il successivo aspro scambio polemico con Mazzini, accentuano il processo di divisione e anzi di vera e propria scissione – condita da dolorosi episodi di contrapposizione personale – nel partito d'azione siciliano; una polarizzazione che avrà una sua eclatante manifestazione in occasione del meeting promosso dai democratici in favore della legge per l'abolizione delle corporazioni religiose e interrotto, il 22 gennaio 1865, da una sorta di contromanifestazione organizzata dal Badia e in cui erano confluiti elementi del clero e nostalgici del passato regime.

È in questo quadro che si inserisce l'allarme per lo stato d'insicurezza delle campagne siciliane di cui è importante testimonianza l'opuscolo (dicembre 1864) di un autorevole esponente della maggioranza moderata del partito d'azione come Niccolò Turrisi Colonna intitolato *Cenni sullo stato della sicurezza pubblica in Sicilia*, un pamphlet volto a denunciare lo stato di pericolosità delle campagne; e a mostrare come l'ordine pubblico nelle terre della Sicilia occidentale fosse minacciato dall'esistenza di una «setta di ladri di campagna», presente nella provincia di Palermo ma con addentellati in

¹⁷ Per la tesi di un omicidio politico commesso dagli apparati statali si schiera S. Lupo, *Storia della mafia dalle origini ai giorni nostri*, Donzelli, Roma 1993, p. 22.

tutta l'Isola, e da una «setta di abigeatari» entrambe connesse alla «classe dei guardiani rurali». Secondo il testo del Turrisi Colonna queste associazioni furono mobilitate due volte dai liberali, la prima nel 1848/49 e la seconda nel 1860. In particolare il pamphlet insinua che «la setta dei ladri di campagna», proprio come aveva a suo tempo servito la rivoluzione liberale potrebbe divenire ora strumento di quelli che egli chiama «i nemici d'Italia». Contro la setta il barone Turrisi invoca la trasformazione del prefetto di Palermo in un commissario regio per la pubblica sicurezza facendo dipendere da lui «tutte le autorità e la forza armata». E in effetti nell'aprile del 1865 Giacomo Medici, il generale garibaldino eroe della difesa della repubblica romana, che era stato comandante della Guardia Nazionale di Palermo dal giugno all'ottobre del 1862, fu nominato luogotenente generale della divisione di Palermo con il grado di generale dell'esercito regolare e con un raggio di comando che si estendeva anche alle province di Trapani e Agrigento. Non sarà prefetto, non ancora (lo diverrà nel 1868 e ricoprirà quella carica, con modalità contestate, per cinque anni). Quello che conta è che nell'aprile del 1865 egli lancerà in stretta collaborazione col prefetto Gualterio una campagna di rastrellamenti nelle campagne che porterà di nuovo, dopo le famigerate operazioni del generale Govone, ad arresti di massa e ad un uso smodato delle misure preventive.

La repressione nasceva dunque dall'alleanza tra un esponente di punta dell'ala militare del garibaldinismo fattosi adottare dal governo moderato e quello che può essere considerato uno dei più sviscerati difensori della destra al potere, e che come prefetto di Genova¹⁸ si era dimostrato avverso per principio ad ogni cedimento nei confronti del partito d'azione e delle istanze democratiche, oltre che protagonista principe di quel clima di «caccia alle streghe» denunciato da Zini.

L'ingente schieramento di forze messo in campo dal duo Medici-Gualterio (15.000 uomini in campagna di cui 8.000 in provincia di Palermo) non erano lanciati, a dire il vero, contro la «setta dei tristi» evocata dal Turrisi Colonna. Lo scopo effettivo era quello di «tagliare l'erba sotto i piedi della rivoluzione», di svuotare il naturale serbatoio di reclutamento per una rivolta annunciata da quella galassia eversiva che negli ambienti governativi veniva definita «l'alleanza dei rossi coi neri», vale a dire l'accordo tattico dell'ala repubblicano-insurrezionalista con gruppi sparsi di nostalgici del regime borbonico o di malcontenti di orientamento clericale.

3) È questo il quadro in cui va collocato il famoso rapporto di Gualterio, molto citato, spesso di seconda mano, ma quasi mai letto. Scrivendo al

¹⁸ B. Montale, *Filippo Antonio Gualterio prefetto di Genova*, in «Miscellanea Storica Ligure», VIII, n. 1, 1976, pp. 85-173.

ministro Lanza, il nuovo prefetto provava, appena giunto a Palermo – ma forte delle informazioni ricavate dalla sua personalissima rete di intelligence che aveva steso su mezza Italia – a indicare la linea di intervento sulla quale operare.

Per un'analisi della situazione dell'ordine pubblico Gualterio rimandava a un articolo apparso il 18 aprile su «Il Corriere siciliano», il quotidiano di ispirazione moderata e filo-governativa di Palermo, e inviato anch'esso a Lanza. In questo articolo era contenuta una descrizione dello stato delle cose, e in particolare del degrado della pubblica sicurezza, che il giornale aveva indirizzato proprio al nuovo prefetto, al fine di indicargli la missione che la città si attendeva da lui: «atterrare i tristi».

La descrizione si appunta su quella che il giornale definisce *la ribaldaglia* descritta come composta da *malandrini*: «amniati del 1848, amniati del 1860, renitenti di leva, evasi delle galere, contrabbandieri; essi soli sarebbero già quanto le cavallette». Ad essi si aggiungono poi

i maggiorenti della camorra; quelli che coi frutti del mestiere si hanno buscato il Don; i quali non rubano precisamente ma vendono a peso d'oro i loro consigli, e la indispensabile adesione: specie di corpo consulente senza del cui beneplacito nulla si opera nella provincia che possa pretendere all'onore di *regolare malandrineria*.

E poi, certo, la politica: «In mezzo alla schiera infinita de' tormentatori e de' tormentati, la *mala setta* – borbonici e clericali – tiene il seggio della presidenza, cerca di organizzare le forze del disordine, ne protegge la strategia, da la parola d'ordine, e occorrendo i danari; accenna le vittime, i luoghi e i momenti dell'azione». A contorno di questa descrizione dello stato dell'ordine pubblico della provincia il giornale chiede leggi eccezionali e un profondo ripulisti delle strutture di repressione e soprattutto della magistratura. In quel contesto, accennando alla ritrosia a testimoniare si utilizza nell'articolo il termine «mafioso» come aggettivo, indicando un comportamento reticente e tendente a proteggere i rei.

Il rapporto di Gualterio invece parla esplicitamente di *mafia* come setta, additando un'associazione malandrinesca cresciuta grazie ad «un grave e prolungato malinteso tra il Paese e l'autorità». Questa dissonanza, osserva Gualterio, porta due conseguenze, la prima è «la crescita di audacia» della suddetta associazione, la seconda è la mancanza, da parte del governo, della «debita autorità morale per chiedere il necessario appoggio alla numerosa classe di cittadini più influenti per capo di autorità».

Il problema essenziale è però, osserva Gualterio, stabilire quale partito o gruppo possa ora avvalersi dei malandrini per attentare alla sicurezza dello Stato: da escludere «Il partito cosiddetto garibaldino, gli amici della sinistra parlamentare, e gli uomini del Precursore insomma», che risultano «troppo

apertamente spaventati dalla propria impotenza, avevano troppo efficacemente e francamente dato la mano ai più moderati governativi perché si potesse dubitare che le antiche relazioni si fossero rinnovate».

Segue in dettaglio l'indicazione della strategia concordata col Medici e col Procuratore del Re Giovanni Interdonato per «ripulire» le campagne:

L'operazione non ha altro titolo che di avvolgere e di assicurare nelle mani della giustizia i numerosi colpiti da mandato inesequito, i renitenti alla leva, i disertori, i galeotti liberati che sono passibili di pena imposta dal decreto che li liberava per contravvenzioni, e infine coloro che contravvennero alle prevenzioni dell'ammonizione e della sorveglianza.

Sorvolando sui dettagli delle misure prese si giunge quindi al passo decisivo che mostra come Gualterio abbia ben presente la precedente esperienza napoletana e cioè l'utilizzazione politica della minaccia dell'esistenza di una fantomatica setta della *camorra* per come si era presentata a Napoli nel 1861-'62. Scrive infatti Gualterio:

il combattere, e se fosse possibile, il distruggere la malandrineria vuol dire disarmare oggi completamente il partito borbonico, e renderlo impotente senza avvilupparsi per ora in processi politici, i quali, quando la suprema necessità non li comanda, sono sempre imbarazzo grave, e che d'altronde sono inutili ancorché sono inefficaci, quando la vigilanza è stabilita. S'ottiene anche il vantaggio indiretto d'una misura preventiva che renda improponibile a qualsiasi altro partito estremo di valersi di quella forza, la quale è abituata destramente alla manovra di volteggiare da un partito all'altro, sperando che possa consigliarle il suo interesse, che consiste nella speranza di profittare ampiamente d'un politico rivolgimento; perloché sono sempre a disposizione di chiunque sa loro farlo sperare.

Il passo che segue non ha bisogno di ulteriori commenti:

Maturamente considerata per tal modo la posizione sono venuto nella persuasione di combattere questa guerra in guisa che non appaia pel momento altro che una lotta radicale contro i malfattori impuniti.

E la rivolta?: la rivolta annunciata, temuta e forse manipolata non ci sarà, non in quell'anno almeno, il 1865. Scoppierà l'anno dopo, nel settembre 1866 e sarà quella «strana» rivolta, acefala e senza rivendicazioni, del «sette e mezzo» su cui non è possibile in questo contesto dilungarsi. Ma non va dimenticato che il primo grande dibattito sulla *mafia* prenderà corpo attorno alle cause e alle responsabilità di quel tragico, strabiliante ma per nulla inatteso evento.

4) Dunque *maffia* o *mafia*? Sulla questione del nome e della sua origine è stato scritto tanto e in modo confuso, dando luogo a etimologie spesso fan-

tasiose e quasi sempre altamente improbabili¹⁹. Non si vuole qui riprendere la polemica di Vincenzo Mortillaro, che, oltre a stilare un famoso dizionario siciliano era anche un esponente di punta del mondo autonomista, e che aveva sostenuto essere *mafia* «voce piemontese introdotta nel resto d'Italia ch'equivale a camorra»²⁰: in effetti in dialetto piemontese esiste *mafio* nel senso di uomo rustico e incivile, ma non si ritrova *mafia*, termine che peraltro non si incontra neppure in quello siciliano, prima del 1860²¹. *Maffia* invece esisteva ed esiste nel dialetto toscano e umbro dove vale come boria, al punto che «fare la maffia» significa fare lo spaccone²². È possibile che il termine, piuttosto che radicarsi in assai diffuse, oscure e risalenti derivazioni dall'arabo nasca in quegli anni negli ambienti polizieschi palermitani come contaminazione, mescolamento del siciliano *mafiusu* (che i piemontesi inviati in Sicilia potevano ben declinare, rovesciandone il senso, come *mafio*) e dell'espressione umbro-toscana *maffia* (Gualterio d'altra parte era di Orvieto).

Questa rapida considerazione sul nome *mafia* o *maffia* rivela così scoperatamente l'orientamento di queste pagine: operare un radicale *revirement* rispetto agli studi correnti sull'origine della *mafia*, un ri-orientamento ispirato all'esigenza di procedere mediante una radicale analisi di contesto, per la quale se i contemporanei usavano *maffia*, l'interprete dovrebbe farne tesoro e comportarsi come se quel termine indicasse qualcosa di diverso da ciò che poi sarà conosciuto come *mafia*. Si tratta, in altre parole, di restituire ai discorsi i significati che essi prendevano nell'ambiente storico in cui furono pronunciati, separandoli dalla rilettura retrospettiva che ne fa solo degli antecedenti di un fenomeno successivamente messo in luce. In questo senso il *revirement* che qui si propone è evidentemente un riposizionamento discorsivo che parte dall'assunto che non c'è altro modo per lo storico di interrogarsi sulla *mafia* delle origini se non quello di attribuirsi degli stretti limiti: auto-confinarsi nel contesto dei discorsi che in un dato tempo venivano svolti usando quel termine, senza cioè utilizzare il futuro (e con esso l'emergere di un'organizzazione criminale chiamata *Cosa nostra*) per «illuminare», se così si può dire, il passato; un futuro che evidentemente non era nelle disponibilità conoscitive degli attori storici e che essi non avrebbero saputo né prevedere né comprendere. La *maffia* andrebbe perciò analizzata per quello che era allora: una categoria discorsiva con cui s'intendeva pro-

¹⁹ Su tutto cfr. D. Novacco, *Considerazioni sulla fortuna del termine «mafia»*, in «Belfagor», XIV, 1959, pp. 206-212.

²⁰ V. Mortillaro, *Nuovo dizionario siciliano-italianotip*. Lao, Palermo 1876³, p. 648.

²¹ C. Zalli, *Dizionario piemontese, italiano, latino e francese*, 2 voll., tip. Pietro Barbìé, Carmagnola 1830, II, p. 6.

²² Vedi ad esempio N. Ugoccioni, M. Rinaldi, *Vocabolario del dialetto di Todi e del suo territorio*, Amministrazione comunale, Todi 2001, p. 338.

muovere un certo atteggiamento analitico e certe conseguenze performative rilevanti sul piano sociale e politico.

V'è di più. Questa impostazione non è solo contestualizzante e discorsiva ma anche radicalmente storicista. Si tratta né più né meno della stessa attitudine storicista che in quasi tutti i campi del sapere storico è accreditata come un *must* disciplinare; essa però fatica a trovare il suo spazio nella storia del crimine organizzato e segnatamente della *mafia*. Ciò avviene a causa di un pregiudizio di stampo romantico che soggiace implicitamente nel fondo delle nostre concezioni, come un relitto sul fondale del mare, un dato implicito e quasi inconscio e però sottilmente influente e in qualche caso a tutt'oggi operante. Si tratta dell'idea, che nasce negli anni Venti del XIX secolo, per cui i criminali formino un'entità a sé stante, un popolo a parte, e che, come tutti i popoli, ne possiedano romanticamente le stigmati: abbiano cioè tradizioni, costumi, inclinazioni proprie, e, soprattutto, una lingua peculiare, l'*argot* furfantesco²³.

Questa visione produce la tendenza a ritenere i criminali fondamentalmente sempre uguali a se stessi nel tempo. Per loro le ragioni dell'identità di lungo periodo prevarrebbero su quelle del mutamento. È chiaro che si viene delineando così un'appartenenza delinquenziale di tipo ascrittivo, tendenzialmente astorica, o almeno estremamente durevole nei tratti e nei caratteri fondamentali. L'avvicinamento di delinquenti dell'800 e del XX secolo (Antonino Giammona e Totò Riina, per dire) sotto la parola-ombrello *mafia* segnala, secondo questa prospettiva, una specificità del mondo criminale, una sua sorta di «resistenza alla storia»; laddove nessuno si sognerebbe di scorgere una simile somiglianza o affinità tra personalità politiche tanto distanti e appartenenti a mondi lontani quali quelle, ad esempio, di Francesco Crispi e di Giulio Andreotti. Il risultato è quello di relegare i criminali in una dimensione separata, metafisica, differente e opposta da quella del resto della società: intesa la prima come idealtipica mentre la seconda resterebbe ovviamente soggetta al divenire, al mutamento, all'evoluzione o alla regressione. A questa società «storica» i criminali, delineati come diversi e opposti a noi, risultano – in tale prospettiva – non appartenere sino in fondo: per loro si tende a utilizzare elementi fissi di riconoscimento, impermeabili al mutamento, modellizzati.

Considerare la *maffia* delle origini come una categoria discorsiva volta a indicare alcuni spezzoni dell'universo delinquenziale per identificarli e quindi usarli nell'arena pubblica, magari al fine di combattere una certa battaglia politica, non vuol dire però perdersi in un gioco linguistico in cui la concretezza della carne dolente e del sangue versato sfuma in un indeter-

²³ Cfr, di chi scrive, *Il ritorno dei Thugs. Ancora su trasformazioni discorsive e identità sociali*, in «Storica», LI, 17, 2011, pp. 97-120.

minato e aereo universo linguistico. Significa invece considerare i processi d'identificazione, di repressione e di naturalizzazione (e/o folklorizzazione) come processi che, separati concettualmente, sono tuttavia mescolati e confusi nei registri discorsivi e nelle prassi (poliziesche, giudiziarie, amministrative) che ne discendono.

Invece di cercare di avvicinarsi alla verità della *mafia* come alla ricerca di una sorta di Sacro Graal che contiene il cuore dell'identità siciliana, le cui radici vanno cercate all'indietro, in tempi lontani, fino al secolo Sedicesimo²⁴, oppure identificandola in una specie di vaso di Pandora, pronto a scatenare sul mondo i mali di un'Isola superbamente malefica, la proposta che viene qui avanzata è di studiare il discorso sulla *mafia* come una pratica linguistica che coinvolge i conflitti dell'arena pubblica (e coloro che operano in essa, giornalisti, politici, letterati) nonché gli impulsi normativi che vengono dalle aree degli operatori specializzati nella cura dell'ordine pubblico, vale a dire essenzialmente poliziotti e magistrati.

In altre parole, piuttosto che considerare il discorso sulla *mafia* delle origini come qualcosa che serve – mi riferisco ovviamente alla migliore letteratura sul tema (essendo poi le librerie piene di testi di scarso valore scientifico) a sceverare le radici lunghe di pratiche criminali che informeranno e daranno poi luogo all'organizzazione criminale chiamata «Cosa nostra», si propone qui una via diversa: quella, per così dire, di «immergersi» nella confusione dei discorsi (poliziesco, giudiziale, politico, letterario) avendo come unico criterio la contestualizzazione e non la selezione di ciò che appare nel passato più plausibile rispetto a ciò che in futuro accadrà.

Tale metodo, perché sia fruttuoso, richiede tuttavia alcune precisazioni. La prima è che occorre raggiungere, ragionando di crimine organizzato, lo stesso livello di conoscenza di dettaglio raggiunto in altri ambiti dalla storia della politica. Accade di leggere lavori di storici del crimine che trattano del problema della delinquenza organizzata in Sicilia accostando fonti datate l'una a distanza di quindici o vent'anni dall'altra: facendo cioè ciò che non è ammesso nei libri seri di storia politica, che contestualizzano molto più strettamente gli elementi conoscitivi a disposizione. Ciò significa leggere un testo nel suo preciso ambiente spazio-temporale (un autore, un luogo, un giorno, e se non un giorno almeno una settimana o un mese) avendo presente i suoi interlocutori, il suo pubblico, i suoi avversari, le motivazioni palesi e quelle nascoste che lo muovono e così via. Occorre insomma raggiungere, anche negli studi di storia del crimine, un livello più elevato di conoscenza di dettaglio, nella convinzione che la necessaria erudizione non sia un ostacolo alla capacità di teorizzazione e di formalizzazione, ma una componente preliminare e decisiva della narrazione di queste vicende.

²⁴ O. Cancila, *Così andavano le cose nel secolo sedicesimo*, Sellerio, Palermo 1984.

La seconda precisazione è che ciò che accade in Sicilia non può essere artificialmente separato da ciò che succede a Napoli e nel resto del Paese. Occorre seguire in parallelo avvenimenti che nella sensibilità dei contemporanei erano connessi e che solo gli storici continuano a studiare come separati. Che la Comune di Parigi, ad esempio, sia un evento periodizzante anche nella storia d'Italia è un fatto ovvio; meno forse che lo sia anche per i discorsi e le pratiche che hanno per oggetto fenomeni chiamati *mafia* o *camorra*. Pure, basterebbe scorrere i dibattiti parlamentari o le circolari a stampa del Ministero dell'interno per capire che è proprio così. La grande ripresa di attenzione per *mafia* e *camorra* degli anni 1873-1876 non può essere capita senza gli effetti della caduta dell'Impero e dell'insediamento della tanto temuta Repubblica nel Paese guida, quello che aveva fatto da amata balia (e insieme da odiata sentinella) al processo risorgimentale. Il «terremoto politico» avvenuto a Parigi fu seguito anche in Italia da una serie di ripetute «scosse di assestamento» durante la prima metà degli anni Settanta, un processo culminato col ribaltone parlamentare del 18 marzo 1876.

Le conseguenze di un approccio di questo tipo, qui sommariamente riassunto, sono rilevanti. Liberati dall'ipoteca del futuro, vale a dire dalla concezione per cui ogni richiamo a una fantomatica setta chiamata *maffia* o *mafia* faccia riferimento a una realtà per definizione già esistente e corrispondente all'immagine retrodatata di ciò che sarà un giorno «Cosa nostra», i discorsi sulla *mala setta* vanno presi per quello che volta a volta sono: non mere descrizioni, ma preoccupati avvisi, allarmati imperativi, severe ingiunzioni, scoperti avvertimenti, infervorati interventi, e così via; va insomma accettata l'idea – certo non immediatamente ovvia – che evocare una setta di criminali abbia un valore non meramente denotativo, cioè un significato letterale, ma connotativo in senso lato: legato cioè a una dimensione metaforica, emotiva, suggestiva, volta a produrre effetti sullo spazio pubblico e che perciò può dirsi intimamente performativa; destinata cioè a influenzare l'opinione collettiva e le prassi che presidiano la gestione dell'ordine pubblico. Di più, che essa dipenda dalla visione generale che in quel tempo si possedeva, dalle idee ricevute e correnti (e perciò guidate essenzialmente dalla produzione letteraria) su cosa fosse una setta: una visione perciò da un lato strettamente legata alla tradizione discorsiva che l'aveva informata e che continuava a riproporla e dall'altro all'uso politico pubblico che ne veniva fatto. Questa tradizione discorsiva intrattiene con la realtà criminale un rapporto mediato, indiretto, assai simile a quello sviluppato dalla letteratura di viaggio con i luoghi descritti: luoghi (e con essi figure, comportamenti, usanze) che vengono desunti e filtrati dalla tradizione dei discorsi preesistenti, quando non brutalmente dai *topoi* che essa nutre, ben più che dall'osservazione attenta e spassionata – per così dire «in presa diretta» – del mondo. Evocare una setta criminale, in altre parole, lungi dall'essere un riflesso, anche non perfettamente a fuoco, della realtà delinquenziale esistente, andrebbe piuttosto interpretato come un atto

linguistico intenzionale, volto proprio a mettere a fuoco, a definire; quasi come una metaforica lanterna dotata di una luce sua propria, attraverso la quale si cerca di dare forma al caos del mondo criminale. Questa luce ha la funzione principale di plasmare le sagome che delineano il male, che danno un contorno alle sfuggenti realtà dell'*underworld* (attraverso le ricadute in termini di identificazione, tipizzazione e di folklorizzazione), per poi riconoscerle (in chiave di repressione, naturalizzazione, eroizzazione), essa non può essere considerata né un secondario accidente né una fonte trasparente che consenta un facile accesso ai tenebrosi meandri del mondo criminale; al contrario va intesa viceversa come un potente strumento di riconoscimento attraverso cui prende forma, e per così dire si plasma – nella percezione della pubblica opinione, nell'azione degli incaricati della repressione e nella coscienza stessa dei delinquenti più o meno organizzati – il concetto e la realtà di quel fenomeno che prenderà ad essere chiamato *mafia*.

Rubbettino

Rubbettino

Patrizia De Salvo

*Stati d'emergenza:
il terremoto di Messina del 1908 e lo stato d'assedio*

1. *Premessa*

Leggere storicamente la relazione tra «eccezione» e diritti può offrire un punto di osservazione per ragionare criticamente su come l'utilizzo di misure straordinarie nell'esperienza italiana abbia contribuito all'effettivo configurarsi degli stessi, dei loro contenuti e delle loro garanzie, anche oltre il tempo dell'emergenza quando, terminate le cause legittimanti, le misure speciali non pongono fine agli esiti sui diritti dei singoli e dei gruppi¹.

Da un'attenta analisi del fenomeno appare evidente come la contrapposizione emergenza/diritti, nella storia e nella cultura dell'Italia statutaria, sia stata caratterizzata da una «debolezza» sul versante della tutela di questi ultimi. Il configurarsi, in via di prassi, dell'istituto dello stato d'assedio contribuiva, infatti, a rendere precari i diritti e portava alla militarizzazione della gestione dell'ordine pubblico.

Secondo una definizione condivisa, nella sostanza, dalla dottrina liberale, aggiungendo alla locuzione stato d'assedio l'aggettivo politico si poteva individuare:

la sospensione di alcune leggi (particolarmente quelle che riguardano le libertà dei cittadini) e la concentrazione dei poteri civili nelle mani dell'autorità militare con la creazione anche, eventualmente, di una giurisdizione militare per tutti i cittadini².

In tal modo, lo stato d'assedio era ricompreso in quei regimi di emergenza che, rischiando di compromettere l'ordinamento statale, prevedevano deroghe al principio di separazione dei poteri che venivano, di solito, concentrati nelle mani dell'esecutivo.

¹ G. Bascherini, *L'emergenza e i diritti. Un'ipotesi di lettura*, in www.gruppodipisa.it, pp. 3-62.

² Così L. Rossi, *Stato d'assedio*, in *Nuovo Digesto italiano*, vol. XII, I, UTET, Torino 1940, p. 853.

Una circostanza, quest'ultima, che si realizzava anche in occasione del devastante terremoto del 1908 che distruggeva, in pochi secondi, Messina e Reggio Calabria³.

Si trattava di una contingenza talmente particolare che l'adozione dello stato d'assedio, sebbene in assenza di guerra o di moti insurrezionali (ovvero delle cause che erano state alla base dell'inclusione nel nostro ordinamento di quell'istituto), diveniva per il governo Giolitti⁴ l'unica soluzione possibile.

2. *Il governo e lo stato d'assedio*

In occasione della sua ultima lezione, nell'Aula Magna dell'Università di Messina, il 19 dicembre 1973, Salvatore Pugliatti ricordava così quella immane tragedia:

tutti i rifugi, tutte le forme, tutti i rapporti che avevano sostenuto la vita operosa e civile di una vasta e civile collettività erano cancellati, alterati, sconvolti e l'uomo sentiva affiorare entro di sé istinti e sentimenti promordiali in opposte direzioni⁵.

E allora, come scrive Massimo La Torre,

si corre ai ripari: la «norma» più appropriata all'assenza di norme sembra essere la rivendicazione di un potere anch'esso senza norme. È per l'appunto lo stato

³ Come già avvenuto in occasione dei cinquant'anni dall'evento sismico che distrusse drammaticamente Messina e Reggio Calabria, anche il 2008 è stato proposto come momento di studi, riflessioni, occasioni di confronto, non solo a livello locale ma, nazionale e internazionale. Numerose pubblicazioni italiane ed estere hanno dedicato pagine a nuovi studi e considerazioni sull'evento, e importanti istituti di ricerca hanno fornito contributi e materiali diversi, non ultimo il bel lavoro di riordino del fondo terremoto del 1908 presso l'Archivio Centrale dello Stato, realizzato da Fosca Pizzaroni, o le simulazioni presentate dalla *Protezione civile*. La vicenda viene descritta in G. Boatti, *La terra trema. Messina 28 dicembre 1908. I trenta secondi che cambiarono L'Italia. Non gli italiani*, Mondadori, Milano 2004. In versione commemorativa, il bel volume, A. Baglio, S. Bottari (a cura di), *Messina dalla vigilia del terremoto all'avvio della ricostruzione*, Istituto di Studi Storici Gaetano Salvemini, Messina 2010. Per una lettura critica degli aiuti umanitari, mi sia permesso rinviare a P. De Salvo, *Il terremoto del 1908 e le squadre universitarie di soccorso*, in «Società e storia», CXXII, 2008, pp. 783-807.

⁴ Tale ministero si caratterizzava per essere uno dei più duraturi dell'Italia liberale. Formato il 29 maggio 1906, il governo rimaneva in carica fino al 2 dicembre del 1909. La composizione ministeriale subiva diversi rimaneggiamenti a causa di numerose avversità che colpivano i suoi componenti. Fin dal novembre del 1907 ministro dei Lavori pubblici era Pietro Bertolini. Sarà proprio lui ad essere inviato da Giolitti nelle zone terremotate quale rappresentante del governo.

⁵ S. Pugliatti, *Il diritto ieri oggi domani. Ultima lezione (Aula Magna dell'Università di Messina, 19 dicembre 1973)*, Giuffrè, Milano 1993, p. 3.

d'assedio – che è come lo stato di guerra, come sarà poi a Caporetto: anche qui processi sommari e fucilazioni⁶.

Di fronte al concretizzarsi delle cifre, in termini di vite umane perdute, di feriti, di costruzioni rase al suolo, il governo italiano rispondeva, dunque, con gli unici mezzi a disposizione: l'invio dell'esercito e la dichiarazione dello stato d'assedio. Strumenti che utilizzati nel passato⁷, e in Sicilia in maniera ricorrente in occasione di momenti di crisi sociale ed economica (ad esempio durante i Fasci siciliani, nel 1894), solo parzialmente potevano rispondere alle esigenze dettate dalla situazione eccezionale creatasi in seguito al sisma, circostanza che avrebbe richiesto l'intervento di una macchina organizzativa assai articolata, assolutamente impensabile per l'epoca.

Per quanto riguardava l'esercito, alle truppe giunte tra il 29 e il 31 dicembre se ne aggiungevano poi numerose altre. Complessivamente erano impiegati 55 reggimenti di fanteria, il 1° reggimento granatieri, 4 reggimenti di bersaglieri, 7 reggimenti alpini, 3 di artiglieria, 5 del genio oltre all'intera brigata ferroviari. Partecipavano alle operazioni oltre 20.000 uomini dell'esercito di cui circa 12.000 nella sola Messina.

Mancava però un indirizzo univoco nell'organizzare tali forze. Era proprio durante la visita del re, giunto nella città dello Stretto la mattina del 30, e dopo le consultazioni del sovrano con i ministri presenti in loco (dopo Pietro Bertolini e Vittorio Emanuele Orlando giungeva anche il ministro della Marina, l'ammiraglio Carlo Mirabello), che si poneva con forza il problema di un coordinamento unitario dei soccorsi da affidare a una autorità fornita di poteri assoluti. Di legge marziale si era parlato sin dal mercoledì 30, quando si era deciso di usare le maniere forti contro gli sciacalli, ma era solo l'indomani, giovedì 31 dicembre, che, su precisa richiesta del sovrano, si pensava concretamente alla nomina del generale Francesco Mazza⁸ quale

⁶ Cfr. M. La Torre, *La fine dell'Ottocento. Il terremoto di Messina e lo stato d'eccezione*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», XXXIX, n. 1, 2009, p. 15.

⁷ Ancor prima dell'Unità del Regno, il nostro Paese aveva conosciuto lo stato d'assedio. Il primo era quello di Genova del 1849. In seguito pur, come già accennato, non essendo previsto dallo Statuto di Carlo Alberto, dall'Unità all'avvento del fascismo ne venivano dichiarati ben dieci.

⁸ Francesco Mazza nasceva a Rivazzano (Pavia) il 25 ottobre 1841 e, «cresciuto in mezzo alle speranze ed alle lotte del risorgimento», entrava a 18 anni nell'Accademia militare di Torino e poi nella scuola d'applicazione per l'artiglieria e il genio, uscendone tenente d'artiglieria a 21 anni. Promosso nel 1877 al grado di maggiore, per alcuni anni insegnava alla scuola di guerra. Trasferito nel 1882 nel corpo di Stato maggiore, vi restava fino alla promozione a maggior generale, col quale grado fu comandante d'una brigata di fanteria durante la guerra d'Africa. Promosso tenente generale, fu successivamente comandante delle Divisioni di Ravenna, Napoli e Roma e poi comandante del corpo d'Armata di Palermo. Nel 1909, quando su Messina e Reggio Calabria si abbatteva l'immane catastrofe del terremoto, nominato dal governo commissario straordinario, cercava di assolvere al meglio i compiti che gli erano

massima autorità di coordinamento e si iniziava a prendere in considerazione la dichiarazione dello stato d'assedio. Al caos determinato dalla sciagura si aggiungeva, infatti, un altro terrore, quello delle bande di briganti che, approfittando del disastro, si gettavano tra le rovine e rovistavano nelle case abbandonate.

Per porre un freno a quello stato di cose, il governo prendeva la difficile decisione di proclamare lo stato d'assedio nel Comune di Messina e nei comuni del circondario di Reggio Calabria. Il decreto del 3 gennaio esplicitava chiaramente i motivi del provvedimento:

Visto l'art. 243 del Codice penale per l'esercito; Considerato che il cataclisma tellurico, avvenuto il 28 dicembre 1908 nei territori di Messina e Reggio Calabria, ha creato una situazione per certi effetti identica e per altri più grave di quella che si verifica nei territori in stato di guerra; Vista la necessità e l'urgenza improrogabile di provvedere, immediatamente, a tutti i servizi pubblici venuti meno ed all'ordine ed alla sicurezza pubblica; Visto che è cessata di fatto la giurisdizione ordinaria e che è impossibile ricostituirla subito; Sulla proposta del Consiglio dei ministri; Abbiamo decretato e decretiamo: art. 1. È dichiarato lo stato di assedio nel comune di Messina e nei comuni del circondario di Reggio Calabria.

Con il medesimo atto si nominava al contempo «S. E. il tenente generale Francesco Mazza, comandante del XII corpo d'armata, ... commissario straordinario con pieni poteri»⁹.

Qualche giorno dopo, con il decreto n. 10 dell'8 gennaio, si estendeva lo stato d'assedio anche al circondario di Messina, circostanza resasi necessaria, ad avviso del governo e del commissario straordinario, in quanto:

I fini propostisi col decreto n. 1, specie per quanto riguarda la pubblica sicurezza e la repressione dei reati, non possono raggiungersi nel Comune di Messina se il provvedimento dato non si estende anche al circondario¹⁰.

3. *I decreti e la loro attuazione*

In forza dei decreti che istituivano lo stato d'assedio, oltre ai servizi più specificatamente attinenti alla protezione civile, soldati, carabinieri e ma-

affidati. Per l'opera svolta gli veniva attribuita la medaglia d'oro dei benemeriti del terremoto. A riconoscimento dei suoi meriti, il Re il 4 aprile 1909 lo nominava senatore e il 12 agosto 1910 gli conferiva il titolo di conte. Nel 1919 veniva collocato a riposo definitivamente, dopo quasi sessant'anni di servizio militare. Moriva il 6 maggio a Torino. Cfr. N. Melodia, *Commemorazione*, in *Atti parlamentari, Senato del Regno*, Discussioni, 29 maggio 1924.

⁹ Decreto del 3 gennaio del 1909, n. 1.

¹⁰ Regio Decreto n. 10, 8 gennaio 1909.

rinai erano impegnati, dunque, nella predisposizione di pattuglie di ronda notturna per impedire il saccheggio da parte di bande di profittatori. Si sparava contro gli «sciacalli» ma anche contro quanti scavavano tra le rovine della loro casa. Ad essi si applicava la legge marziale. La singolarità che si riscontrava era che anche i soldati e le forze inviate per mantenere l'ordine depredavano e derubavano alla ricerca di alimenti e di approvvigionamento¹¹.

La similitudine con lo stato di guerra, ribadita da più parti, veniva ripresa da esponenti del governo: dal ministro Bertolini, arrivato tra i primi sul luogo del disastro, che aveva immediatamente suggerito di bombardare e radere al suolo definitivamente Messina, ma anche dal re, che nel telegramma inviato al presidente del consiglio, riferiva: «Qui c'è strage, fuoco, sangue», e che paragonava la situazione delle zone terremotate allo stato di guerra nel decreto reale del 3 gennaio 1909. E proprio prendendo le mosse dal decreto in questione, occorre osservare che pure in quella situazione, come nelle precedenti in materia di stato d'assedio, il governo aveva creduto di doversi richiamare allo stato di guerra, anche se nessuno ragionevolmente in quell'occasione avrebbe potuto sostenere che il codice penale militare contemplasse lo stato di cose verificatosi a Messina¹².

Sebbene il decreto facesse esplicito riferimento all'art. 243 del codice penale militare, il governo aveva sentito il bisogno di sottolineare la differenza tra i due casi ribadendo che «il cataclisma tellurico avvenuto il 28 dicembre 1908 nei territori di Messina e di Reggio Calabria, ha creato una situazione per certi effetti identica e per altri più grave di quella che si verifica nei territori in stato di guerra»¹³.

In virtù dei pieni poteri riconosciutigli con la decretazione d'urgenza, il Comandante del XII Corpo d'Armata, Francesco Mazza, prendeva in mano la situazione e cominciava a indirizzare alla popolazione una lunga serie di avvisi, proclami e bandi, volta a riportare l'ordine dove imperversava il caos.

Se sulla Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia del 4 gennaio si leggeva:

I servizi pei salvataggi, distribuzione di viveri, attendamenti, di pubblica sicurezza e di esodo dei superstiti sono organizzati da ieri e procedono regolarmente. La popolazione superstite, rinata, comincia a mostrare minori preoccupazioni. ... il servizio di pubblica sicurezza ora procede bene. La città è divisa in zone, ognuna delle quali è affidata ad un funzionario, sicchè l'ordine pubblico si mantiene relativamente ottimo¹⁴.

¹¹ Si veda G. Boatti, *op. cit.*, pp. 132-133.

¹² Così S. Romano, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria*, in «Rivista di diritto costituzionale e della pubblica amministrazione in Italia», I, 1909, pt. 1, pp. 251-272, in particolare p. 253.

¹³ Regio Decreto, n. 1, 3 gennaio 1909.

¹⁴ Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, 4 gennaio 1909, pp. 23-24.

Diverso era, invece, l'atteggiamento del Mazza che, nel Proclama del 7 gennaio, facendo pubblico appello alla cittadinanza sottolineava:

I reati contro la proprietà pubblica o privata e gli atti di saccheggio che, nonostante l'attiva vigilanza delle truppe, cominciano pur troppo a verificarsi in questi giorni sul territorio da me dipendente per opera di elementi torbidi qui convenuti mi inducono a ricordare a questa popolazione che l'avvenuta proclamazione dello stato di guerra assoggetta coloro che saranno sorpresi a rubare o ad asportare oggetti dalle macerie senza la debita autorizzazione, alle pene gravissime sancite dal Codice Penale Militare, fra le quali è compresa anche la pena di morte mediante fucilazione¹⁵.

Per l'applicazione della procedura sommaria venivano immediatamente istituiti i Tribunali Militari e il generale Mazza, a tale proposito, ricordava a tutti i cittadini che quanti fossero stati trovati in possesso «di suppellettili, oggetti di valore, danaro o gioie di provenienza furtiva, saranno giudicati con la Legge di Guerra»¹⁶. Contemporaneamente, emanava un avviso di sospensione dei permessi di «escavazione delle macerie da parte di privati» fino a nuovo ordine.

Per attuare una maggiore sorveglianza, il territorio era diviso in settori controllati dalle forze dell'ordine e si creava un cordone di vigilanza per impedire l'accesso alla città (Mazza fissava la propria sede e quella del Comando della direzione militare sul piroscifo «Duca di Genova» facendo nascere numerose polemiche).

Sempre in virtù dei pieni poteri il Comandante Mazza disponeva:

Visti gli articoli 251, 540, 541, 542, 543, 545 e seguenti del Codice Penale pel il Regio Esercito, l'istituzione di un Tribunale di Guerra con sede a Messina e con giurisdizione nel Circondario di Messina e nei Comuni del Circondario di Reggio Calabria, per la ricognizione dei reati previsti dalla parte I, libro II, del Codice Penale militare, nonché dei reati di spettanza dei Tribunali militari ordinari.

Egli prevedeva, inoltre, il deferimento al giudizio dei Tribunali di Guerra di tutte quelle persone che incorrevano in alcuni delitti previsti dal Codice Penale comune, ovvero: «Associazione a delinquere; oltraggio, violenze e resistenza alle Autorità; contro la proprietà e le persone; e di tutti gli altri reati contemplati del medesimo codice agli articoli 235-236-24-247-290-291-292-300 e seguenti fino al 311»¹⁷.

¹⁵ *Proclama - Messina 7 gennaio 1909*, in «Ordini e Notizie», Messina, 10 gennaio 1909, p. 1.

¹⁶ *Proclama - 8 gennaio 1909*, in «Ordini e Notizie», Messina, 10 gennaio 1909, p. 1.

¹⁷ *Bando, 8 gennaio 1909*, in «Ordini e Notizie», Messina, 11 gennaio 1909, p. 1.

Al contempo si rendeva pubblica la composizione del Tribunale militare, alla presidenza del quale veniva posto il colonnello Ferruccio Ferri, comandante dell'89° fanteria¹⁸.

L'esigenza che comunque stava alla base dello stato d'eccezione era di ripristinare i servizi pubblici indispensabili, che in quella circostanza erano diventati più necessari che non nei tempi ordinari, sia per i compiti cui dovevano provvedere, sia per le difficoltà di sostituirvi l'iniziativa privata. Per tanto, mentre da una parte il Regio Commissario Straordinario operava per far funzionare il sistema eccezionale dello stato d'assedio in tutto quello che era il mantenimento dell'ordine pubblico e della difesa delle persone e della proprietà in rapporto agli scavi e al recupero di masserizie e di valori, dall'altra il ministro dei lavori pubblici, in collaborazione con il prefetto, si dedicava alla riorganizzazione di tutti i servizi civili e amministrativi.

Proprio per trovare i fondi necessari a fronteggiare l'immane disastro, il governo chiedeva alle Camere un finanziamento straordinario. A tale scopo, veniva immediatamente convocato il Parlamento che votava rapidamente un disegno di legge, che sarebbe divenuto la legge del 12 gennaio, n. 12, con la quale, si assegnava una somma di 30 milioni di lire «per provvedere ai bisogni ed opere urgenti e riparare o ricostruire edifici pubblici danneggiati dal terremoto» (art. 1), derogando per l'approvazione e per l'esecuzione dei progetti alle ordinarie norme vigenti per i lavori di conto dello Stato, e modificando opportunamente quelle del regolamento di contabilità; si autorizzava l'occupazione temporanea dei beni immobili «per l'esecuzione di opere urgenti nei paesi colpiti, nonché la costruzione di baracche e di edifici, sia ad uso privato che per servizi pubblici» (art. 3) e, infine, si stabiliva che «l'approvazione dei progetti di tutte le opere da eseguire per riparare i danni del terremoto equivallesse a dichiarazione di pubblica utilità» (art. 4). Grazie al finanziamento si poteva avviare l'opera di bonifica del territorio. Il Ministro dei Lavori pubblici provvedeva a dare ai servizi del Genio Civile un definitivo assetto, più rispondente all'alto dovere che il Governo si era assunto. Deliberava, pertanto, di istituire due uffici speciali del Genio Civile, uno per la provincia di Messina e di Reggio e l'altro per quella di Catanzaro, e di affidare loro il compito della costruzione dei baraccamenti e delle

¹⁸ Presidente Colonnello, comandante l'89° fanteria, cavaliere Ferri; Giudici effettivi: Tenente Colonnello direzione del genio Napoli, cav. Paoloantonio; Maggiore 2. Bersaglieri, cav. Paracca; Maggiore 3. Artiglieria da costa, cav. Diliberto; Capitano 22. Artiglieria, sig. Bianco; Capitano 8. Bersaglieri, sig. Bivona. Giudici supplenti: Maggiore 1. Reggimento genio, cav. Pampinoni; Maggiore 82. Fanteria, cav. Genna; Capitano 86 fanteria, sig. Pesati; Capitano 2. Bersaglieri, sig. Malato. Istruttori: Capitano 82 fanteria, sig. Canzano; Tenente 82. Fanteria, sig. Pedrotti; Sottotenente di complemento 86, sig. Marrone. Avvocato fiscale Militare, Chiapirone cav. Lionello. Sostituto avvocato fiscale Militare, Dessy avv. Francesco. Segretario Agus avv. Alfredo. Sostituto segretario Cavallaro dott. Andrea e dott. Finiti. *Composizione del Tribunale Militare*, in «Ordini e Notizie», Messina, 11 gennaio 1909, p. 1.

opere accessorie, creando poi, alla loro dipendenza, vari uffici locali che, entro la zona della propria competenza, potessero con una certa autonomia adempiere agli incarichi loro affidati. A tale scopo, ogni mattina il prefetto teneva delle riunioni con tutti i capi-servizio e con gli inviati straordinari di tutti i Ministeri i quali, a loro volta, provvedevano alle funzioni iniziali di competenza. Una delle prime attività poste in essere dalla prefettura era quella di scegliere le località destinate ad accogliere provvisoriamente gli uffici. Solo per fare un esempio, sulla pubblicazione «Ordini e Notizie», che veniva quasi immediatamente alla luce nei primissimi giorni dopo il sisma, si davano le indicazioni dei servizi attivati in Piazza San Martino, sotto la direzione dell'on. Giuseppe Micheli. Gli uffici erano alloggiati nelle baracche di legno costruite dal Genio Civile: Baracca n. 1: Distribuzione e recapito telegrammi arretrati fatta a mezzo delle guardie daziarie; Baracca n. 2: ricevimento domande per scavi, ricerche, ingresso nelle case non rovinata, permessi di libero transito ed entrata in città; e così via, fino alla Baracca n. 7, che accoglieva il servizio religioso funzionando da chiesa¹⁹.

4. *Il dibattito parlamentare e l'opinione pubblica*

Il decreto del 3 gennaio 1909, con cui si proclamava lo stato d'assedio nei territori di Messina e di Reggio Calabria, suscitava ampie polemiche e dure critiche nel Paese, critiche la cui eco non si sarebbe spenta nemmeno con la revoca del provvedimento.

Proprio per calmare gli animi, il re rientrato a Roma, dopo la breve visita sui luoghi del disastro, con l'ordine del giorno promulgato il 5 gennaio 1909 elogiava il personale italiano e straniero impegnato con grande sacrificio nell'adempimento degli incarichi assegnati²⁰.

¹⁹ Cfr. *Uffici di Piazza S. Martino - Baracche Cassa di Risparmio di Parma*, in «Ordini e Notizie», n. 2, Messina 11 gennaio 1909, p. 2.

²⁰ Ordine del giorno del Re, promulgato il 5 gennaio 1909: «All' Esercito ed all' Armata. Nella terribile sciagura che ha colpito una vasta plaga della nostra Italia, distruggendo due grandi città e numerosi paesi della Calabria e della Sicilia, una volta di più ho potuto personalmente constatare il nobile slancio dell'esercito e dell'armata, che accomunando i loro sforzi a quelli dei valorosi ufficiali ed equipaggi delle navi estere, compiono opera di sublime pietà strappando dalle rovinanti macerie, anche con atti di vero eroismo, gli infelici sepolti, curando i feriti, ricoverando e provvedendo all'assistenza ai superstiti. Al recente ricordo del miserando spettacolo, che mi ha profondamente commosso, erompe dall'animo mio e vi perdura vivissimo il sentimento di ammirazione che rivolgo all'esercito ed all'armata. Il mio pensiero riconoscente corre pure spontaneamente agli ammiragli, agli ufficiali ed agli equipaggi delle navi russe, inglesi, germaniche e francesi che, mirabile esempio di solidarietà umana, recarono tanto generoso contributo di mente e di opera».

Luogo privilegiato per la discussione dei provvedimenti urgenti sulla catastrofe dello Stretto era la Camera dei Deputati in cui si susseguivano due intense sedute di lavori tra l'8 e il 9 gennaio del 1909.

Durante la prima giornata di lavori, i Deputati esaminavano alcuni provvedimenti urgenti di natura giuridica e finanziaria a favore delle località colpite dalla tragedia. Come primo punto dell'ordine del giorno si discuteva sul *Disastro nelle provincie di Reggio Calabria e Messina*.

Il Presidente Giuseppe Marcora, dopo aver pronunciato le tristi parole dettate dalla situazione e aver ricordato i colleghi onorevoli scomparsi sotto le macerie (Nicolò Fulci, Giuseppe Arigò e Giuseppe Orioles), cedeva la parola all'onorevole Giovanni Giolitti, il quale presentava, a nome di tutti i ministri, un disegno di legge «per provvedimenti a sollievo dei danneggiati dal terremoto del 1908» e chiedeva al Presidente dell'Assemblea l'istituzione di una Commissione che riferisse in tempi brevissimi, anche oralmente, sul disegno di legge presentato. L'onorevole Marcora accoglieva la proposta del Primo ministro e, vista la «somma urgenza», indicava immediatamente i nomi dei componenti la commissione: «Onorevoli Barzalai, Bissolati, Chimirri, De Nava, Finocchiaro-Aprile, Fortis Edoardo Giovanelli, Grippo, Pantano, Sonnino, Tedesco e Villa», che si sarebbe riunita prontamente per l'esame del disegno di legge da presentarsi in aula il giorno successivo»²¹.

Proprio nella tornata del 9 gennaio si poneva all'attenzione della Camera il problema dello Stato d'assedio. Durante la discussione del disegno di legge sollevavano la questione gli onorevoli siciliani Francesco Faranda e Giuseppe De Felice-Giuffrida entrambi in contrasto con le posizioni del presidente del consiglio.

Prendendo la parola, l'onorevole Faranda entrava subito *in medias res* ponendo l'accento sulla grave situazione che paralizzava la vita della città, dichiarando: «Messina è sotto lo stato di assedio»²².

²¹ Si veda, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXII, 1ª sessione, Discussioni, Tornata dell'8 gennaio 1909, p. 24987*.

²² «Avendo domandato all'onorevole Giolitti quale era lo scopo di questo stato di assedio, mi ha risposto: per evitare il saccheggio! Ora io posso lodare questo provvedimento solo per i primi istanti: quello che non mi so spiegare è il perché abbia voluto allargarlo a tutto il circondario di Messina. Ma perché non limitare la custodia e lo stato di assedio soltanto alle macerie? Perché non limitarlo a quella parte distrutta del comune di Messina? Quelle macerie che contengono milioni di valore dovranno essere custodite per mesi ed anni, ed è assurdo che si possa anche per un momento pensare di mantenere lo stato di assedio in un circondario di 200,000 abitanti, per custodire una cerchia limitata. Su questo punto io invoco assolutamente l'intervento dell'onorevole Giolitti. Bisogna conoscere Messina, bisogna conoscere quei luoghi per sapere cosa significano questi provvedimenti. Messina è città tutta distrutta, ma i sobborghi che facevano corona alla città, benché distrutti, sono ancora abitati da 40,000 persone. Con questi provvedimenti militari quei sobborghi sono chiusi al consorzio civile. Sono oltre 40,000 persone che non possono vivere né vettovagliarsi, e sono là nella miseria, e nella desolazione. Ed al disastro si aggiunge il disastro. Lasciate che altrove la vita si svolga

Alle sue critiche si univa anche la voce autorevole di De Felice-Giuffrida il quale, rivolgendosi al presidente del consiglio, ribadiva che:

La proclamazione dello stato di assedio, non credo abbia prodotto gli effetti che egli [Giolitti] si aspettava ed in vista dei quali fu appunto indotto al grave provvedimento. Gran parte dei danni che si sono lamentati dopo il terremoto, sono stati prodotti appunto da quello stato di assedio che ella, onorevole Giolitti, proclamò con l'intenzione di garantire la vita e la proprietà dei superstiti²³.

Da tali attacchi il capo del governo si difendeva sottolineando:

Devo premettere una dichiarazione in risposta all'onorevole De Felice, ed è questa: che lo stato d'assedio non è stato chiesto dall'autorità militare. Lo stato d'assedio mi è stato chiesto subito, all'indomani del disastro, dal prefetto di Messina, che mi ha telegrafato in questi termini: «Cominciano in larga scala i saccheggi» ... Subito dopo la stessa domanda è stata fatta dai ministri che erano sul posto. ... Ripeto che lo stato d'assedio non durerà, se non quanto è necessario strettamente per la tutela della proprietà e della vita delle persone che si trovano colà²⁴.

liberamente, aprite le strade di comunicazione a questi villaggi perché possano vettovagliarsi; così solo risorgerà Messina». *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXII, 1ª sessione, Discussioni, Tornata del 9 gennaio 1909, p. 24997.*

²³ De Felice Giuffrida continuava accusando il governo e Giolitti di inefficienza: «Se ella avesse tenuto conto della richiesta che io feci dal luogo del disastro, che occorrevano pompieri, soldati e marinai per venire immediatamente in soccorso delle vittime; se tutte le forze accorse da tutte le parti d'Italia, in mezzo alla commozione della Sicilia, fossero state messe alla dipendenza di una mente più serena di quella di un generale, le assicuro che ventimila uomini divisi in mille squadre avrebbero potuto salvare per lo meno altre ventimila vittime. ... Proprio così! Stando sui luoghi del disastro, io e tutti coloro che da ogni parte d'Italia sono accorsi a Messina, abbiamo assistito allo straziante spettacolo dell'abbandono di molte vittime che da sotto le macerie chiedevano ancora aiuto. Ed abbiamo assistito all'altro non meno doloroso spettacolo di un'autorità militare che non comprendendo il significato morale delle squadre di volontari venute da quasi tutte le città d'Italia, le cacciava come se si trattasse di squadre di malfattori. Debbo aggiungere, onorevoli colleghi, che se l'esercito, che pure ne aveva la volontà, nei propri soldati e nei propri ufficiali, i quali fremevano di sdegno per l'inazione a cui erano costretti, e nei quali fremeva anche il dolore, se questo esercito fosse stato lasciato a disposizione di uomini più a contatto coi bisogni veri del Paese, io vi assicuro che molte e molte migliaia di vittime avrebbero potuto essere risparmiate. E rispondendo, onorevole presidente del Consiglio, alla sua dichiarazione, che lo stato d'assedio è stato proclamato per garantire la città distrutta dall'invasione dei malfattori, mi permetta di osservare che senza lo stato d'assedio, se la divisione in squadre delle forze che le si offrivano da tutte le parti, non si sarebbe deplorato che, mentre si garantiva la città non facendo entrare i galantuomini per via di terra e per via di mare, la si lasciava libera ai malfattori dalla campagna». *Ivi*, pp. 25007-25008.

²⁴ *Ivi*, p. 25008.

La discussione in aula terminava, dunque, con la promessa di Giovanni Giolitti della durata minima del provvedimento.

La questione non sarebbe stata più oggetto di attenzione della Camera dei deputati, mentre il Senato, dopo aver accolto le misure proposte relative a nuove imposizioni e finanziamenti da riservare alla ricostruzione, votava all'unanimità il progetto di legge a favore delle zone terremotate. In quell'occasione non faceva mancare il proprio appoggio al governo e, associandosi alle parole espresse qualche giorno prima dal sovrano, emanava un proprio comunicato²⁵.

In quella situazione di criticità, si sviluppavano, comunque, numerose polemiche. Per spiegare all'opinione pubblica quale fosse la logica che stava dietro alla proclamazione dello stato d'assedio intervenivano autorevoli uomini politici dei diversi schieramenti e alcune testate giornalistiche.

Il giornalista Goffredo Bellonci, testimone diretto della tragedia, paragonando la condizione di Messina a una situazione di guerra, scriveva sul «Giornale d'Italia»:

Orde di predoni infestano Messina ... I conflitti seguitano; e giunge fino a noi, nelle navi, il rumore dei colpi di moschetto e di rivoltella. Anche alcuni marinai della squadra russa hanno impegnato una lotta contro una banda di ladri che, evasi dalle carceri, compivano saccheggi e vandalismi con sciagurata furiosa violenza²⁶

e, ancora,

La città offre l'aspetto di un campo di battaglia, cosperso di cadaveri e di macerie, abbandonato al suo destino²⁷.

Sul medesimo concetto di guerra si soffermava, nelle sue considerazioni, Paolo Scarfoglio sul «Mattino» di Napoli, paragonando la città dello Stretto a «Una Sedan gigantesca»²⁸. Anche il socialista Leonida Bissolati, facendo proprio il parallelismo con la guerra, dalle colonne dell'«Avanti» si dichiarava a favore del provvedimento, definendolo opportuno e inderogabile:

²⁵ «Il Senato nell'intraprendere, col pensiero alla patria, l'esame dei provvedimenti intesi a risollevarle le sorti delle province di Messina e di Reggio Calabria, rende omaggio e riverente plauso alla LL.MM. il Re e la Regina, a S. Maestà la Regina Madre ed ai Principi Reali, primi a portar sollievo al luogo del disastro; al Governo, all'esercito, alla nostra marina, alle Nazioni ed alle marine straniere, che con generosa abnegazione si adoprano a riparare l'immensa sciagura che commosse tutte le genti civili»: *Ordine del giorno del Senato del Regno*, 12 gennaio 1909.

²⁶ G. Bellonci, *Messina perduta per sempre*, in «Il Giornale d'Italia», 4 gennaio 1909.

²⁷ G. Bellonci, *Una nave greca impedita di recare aiuto*, in «Il Giornale d'Italia», 7 gennaio 1909.

²⁸ P. Scarfoglio, *Una Sedan gigantesca*, in «Il Mattino», 6-7 gennaio 1909.

Il processo ideativo è presto ricostruito – scriveva Bissolati – Laggiù, nelle plaghe desolate dal terremoto, non è più possibile la legge comune perché mancano gli organi e i congegni della legge comune. Il terremoto ha agito come un nemico che taglia le comunicazioni, impedisce il vettovagliamento e, per di più, bombarda l'abitato. Dunque, lo stato di guerra guerreggiata, e di conseguenza lo stato d'assedio. ... Il comune non può più funzionare per la ragione – che assorbe ogni altra – che la casa comunale è distrutta. La provincia, la prefettura, gli uffici locali non possono più rendere alcun servizio perché i loro impiegati o sono morti o sono feriti o sono profughi. Tutto il colossale congegno delle nostre leggi e dei nostri regolamenti – selva selvaggia dove si smarrisce ogni giorno anche il funzionario più esperto – è crollato col terremoto che ha abbattuto gli uomini e le case. Bisogna dunque che sul caos informe della vita sociale distrutta si eriga una potenza nuova, un diritto nuovo, una nuova volontà²⁹.

Altri giornali, invece, in opposizione alle politiche governative, biasimavano soprattutto i provvedimenti finanziari e, in particolare, l'inasprimento delle tasse, accusando il governo di aver speso molto e destinato male i fondi raccolti. «Il Tempo», ad esempio, supportato in ciò anche da altri quotidiani, attribuiva ai Comandi militari gravi colpe tra cui la parziale incapacità nella gestione degli interventi di soccorso, la confusione burocratica, i ritardi nella distribuzione delle risorse e, soprattutto, l'inefficienza nelle azioni di recupero e riconoscimento delle salme.

Le testate più critiche erano però quelle siciliane: il «Giornale di Sicilia», ad esempio, il giorno successivo all'entrata in vigore dello stato d'assedio, il 4 gennaio 1909, denunciava i «soprusi» del Tribunale militare che appena insediato aveva inflitto diverse condanne a morte. Erano stati fucilati sia popolani, sia soldati: «Non vi dico queste esecuzioni della giustizia marziale, quanto accrescano il terrore e rendano ancora più truce lo spettacolo di morte e di distruzione»³⁰.

Dopo due settimane lo stesso quotidiano dichiarava: «Il flagello dello stato d'assedio grava sulla città distrutta dal terremoto»³¹.

Le soluzioni prese volevano essere una risposta all'assenza di norme, ma lo stato d'assedio portava, come nello stato di guerra, a processi sommari e fucilazioni, proprio come riportato dalla stampa siciliana.

La breve durata dello stato d'assedio, circa un mese, e l'essere esso dettato da esclusive considerazioni di ordine pubblico facevano sì che le polemiche non avessero ripercussioni e strascichi rilevanti. In occasione della prima commemorazione, tuttavia, vi era una recrudescenza di contrasti e provocazioni a proposito di una lapide da «murarsi» sul Viale S. Martino, la principale arteria della città baraccata. La frase: «*Tra la maggior desolazione*

²⁹ L. Bissolati, *Lo stato d'assedio*, in «Avanti», 15 gennaio 1909.

³⁰ Il «Giornale di Sicilia», 4 gennaio 1909.

³¹ Il «Giornale di Sicilia», 18 gennaio 1909.

e il colpevole abbandono» contenuta nell'epigrafe dettata dall'illustre letterato messinese Tommaso Cannizzaro veniva censurata perché risultava offensiva per il governo italiano. Anche in occasione delle commemorazioni del secondo anniversario si registravano polemiche e censure a dimostrazione di come la popolazione non si fosse mai sentita tutelata dal governo³².

Maggiori contrasti avrebbe causato la pubblicazione, nel 1911, di un volumetto dal titolo *Un duplice flagello: Il terremoto e il Governo italiano*, scritto da Giacomo Longo, che iniziava così: «Dedico alla insipienza e alla inettezza del Governo italiano tutto l'odio mio»³³. Contro il Longo veniva avviata un'indagine giudiziaria che gettava discredito sull'autore del libro e sulla pubblicazione medesima³⁴.

5. Il dibattito dottrinale

La scelta che aveva portato alla proclamazione dello stato d'assedio divideva anche la maggior parte della dottrina costituzionalista italiana. Fino ad allora lo stato d'assedio, a prescindere dalla guerra, era stato proclamato come misura di polizia tendente a una energica e immediata tutela dell'ordine pubblico in occasione di quei moti popolari che, secondo la loro gravità, venivano designati con vari nomi e che dalla semplice sommossa potevano

³² A causa di quell'intervento censorio nascevano nuove proteste e polemiche, lo stesso Cannizzaro rilasciava un'intervista a Catania. La «Gazzetta di Messina», in occasione del secondo anniversario del disastro, apriva allora una sottoscrizione affinché una nuova lapide, che fosse l'eco dei veri messinesi, venisse scolpita a consacrare il vero. La targa disegnata da Amedeo Crisafulli e scolpita da Ignazio Munaò, era di questo tenore: «Qui per popolare spontaneo contributo nel secondo anniversario del 28 dicembre la cittadinanza superstita ricordando fra il pianto ed il lutto 60 mila vittime della cieca violenza della natura volle consacrate alla maledizione dei posteri l'inettitudine e l'incuria di quel governo che incosciente dei più alti doveri sociali l'immane strage dei morti accrebbe con lo scempio orrendo e l'abbandono dei vivi». Questa epigrafe, preceduta da un vibrato manifesto, pubblicato sulla «Gazzetta di Messina» del 30-31 dicembre 1909 (a. 47°, n. 273), naturalmente non ottenne l'autorizzazione ad essere murata e restò abbandonata nei locali della redazione del giornale messinese.

³³ La prefazione continuava in questi termini: «... ed al generale Mazza, gli scatti impetuosi di una eterna maledizione. Da lui, all'ultimo della sua stirpe sciagurata, passi sempre severa, sempre tremenda, l'eco disperata dell'ultima parola dei miei fratelli di sventura, sepolti sotto le rovine di una illustre città. Al suo cuore, ritratto singolare del cuore di Giolitti, dedico a perenne supplizio il gemito straziante e l'agonia lenta di centinaia e centinaia di feriti lasciati morire sulla banchina del porto; e possano le inule ombre di tanti assassinati, tormentare senza posa i suoi sonni. Ai diecimila uomini di truppa, venuti in mezzo a noi in pieno assetto di guerra, e per costituire il vero disastro – giacché il 28 dicembre 1908 rispetto a loro non fu che un momento di sventura – io dedico il ricordo vergognoso della loro opera vandalica». G. Longo, *Prefazione*, a *Un Duplice flagello: Il terremoto e il Governo Italiano*, Tipografia Arti grafiche La Sicilia, Messina 1911.

³⁴ Cfr. Archivio di Stato di Messina, *Fondo Prefettura*, fascicolo Giacomo Longo, b. 136.

assurgere all'estrema figura della rivoluzione. Tale scopo, anzi, era stato ritenuto così essenziale e imprescindibile che la dottrina l'aveva assunto nella stessa nozione dello stato d'assedio. Tutte le definizioni di questo, nessuna esclusa, muovevano per l'appunto dal presupposto di un attentato contro l'ordinamento costituzionale, di una sollevazione contro i pubblici poteri, di un disordine criminoso causato da nemici interni dello Stato. Veniva posta la questione se lo stato d'assedio dovesse servire soltanto a reprimere tali movimenti, o potesse anche avere uno scopo puramente preventivo; ma ad ogni modo non si era mai, prima di quella tragica notte, pensato che esso potesse trovare la sua ragion d'essere in cause così profondamente e sostanzialmente diverse. E si capisce agevolmente come anche tutta l'impostazione teorica dei problemi che si riconnettevano a tale argomento venisse messa in discussione.

Nell'ipotesi che si era concretizzata con i decreti del 3 e dell'8 gennaio 1909 non si aveva più la lotta per la difesa del diritto contro i ribelli, bensì la creazione di uno stato d'assedio imposto non per reagire a un'illecita attività collettiva contro l'ordine costituito, ma per rimediare al dissolvimento di ogni organizzazione sociale e politica avvenuto per un fenomeno del tutto involontario e naturale.

I provvedimenti che sarebbero stati revocati nel febbraio del 1909, senza peraltro essere ratificati dal Parlamento, e le cui ragioni ultime erano di ordine pubblico (si trattava di reprimere gli atti di sciacallaggio e i saccheggi provocati dall'evento calamitoso) fornivano l'occasione a diversi giuristi italiani di intervenire sulla questione³⁵.

La dottrina doveva, infatti, formulare nuove ipotesi e risolvere i problemi connessi allo stato d'assedio politico in modo da ricomprendervi anche le situazioni come quelle verificatesi sulle sponde dello Stretto.

Già a partire dalla istituzione dello stato d'assedio in occasione dei Fasci siciliani del 1894³⁶, e successivamente con la crisi di fine secolo che vedeva la dichiarazione di tale stato in molte città del Regno, si era avviato un intenso dibattito dottrinale che aveva coinvolto numerosi giuristi italiani nell'analisi e nell'approfondimento di tale istituto. Tra i primi, il professore Angelo Majorana che pubblicava a Catania la monografia dal titolo *Lo Stato di As-*

³⁵ S. Longhi, *Sull'ultimo decreto di stato d'assedio*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», I, 1909, pt. 1, pp. 137-155 e bibliografia ivi citata. S. Romano, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio*, cit.; L. Fulci, *Le leggi speciali italiane in conseguenza di terremoti*, Società Editrice Libreria, Milano 1916, pp. 7 e ss.; V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto comune conseguite al terremoto calabro-siculo. Memoria letta il 28 febbraio 1909 alla R. Accademia di scienze, lettere ed arti di Padova*, Tipografia G.B. Randi, Padova 1909, pp. 1-28.

³⁶ Nel 1894 venivano dichiarati ben due stati d'assedio, di cui quello del 3 gennaio riguardava la Sicilia, ed era stato determinato dall'insurrezione dei Fasci. A tale proposito si veda G. Astuto, *Crispi e lo stato d'assedio in Sicilia*, Giuffrè, Milano 1999.

*sedio*³⁷. L'anno successivo, nel 1895, il professore Francesco Paolo Contuzzi lamentava un vuoto sostanziale nella letteratura giuridica «circa l'argomento dello stato d'assedio» e sottolineava:

Per lo più se ne discorre nei *Trattati di diritto costituzionale*; qualche articolo di *Rivista* o di *Enciclopedia giuridica* pure se ne occupa. Mancano le monografie in proposito, quei lavori cioè, in cui si studi il tema da un punto di vista speciale.

Questa denuncia nasceva da una comparazione con gli altri Paesi europei, in particolare la Francia, l'Inghilterra e la Germania, che dedicavano, invece, diversi lavori scientifici al tema. La segnalazione del Contuzzi, però, non si limitava solo all'attività scientifica dottrinale del corpo accademico italiano, ma rilevava anche un totale silenzio sull'argomento da parte del legislatore.

Nulla è detto nella Costituzione, nulla è detto nelle leggi speciali. Sembra veramente strano: mentre non esiste Paese al mondo, in cui siansi fatte nel breve giro di pochi anni tante leggi quante in Italia, pure non mai si è pensato a pubblicare una legge sullo stato d'assedio, anzi non vi è stata nemmeno la iniziativa di un progetto di legge.

Egli individuava la causa di quella lacuna nelle condizioni stesse in cui si erano sviluppate le istituzioni rappresentative italiane. Facendosi deciso interprete di esigenze garantiste, criticava attraverso una minuziosa e precisa indagine, in contrapposizione con la maggior dottrina, i provvedimenti legislativi e di governo adottati nell'Italia meridionale durante la lotta al brigantaggio per l'aperta violazione dei diritti civili previsti dallo statuto³⁸.

Nel 1900, si univa al coro di voci Antonio Ferracciu, professore ordinario di diritto costituzionale dell'Università di Siena, che, sulle pagine de «Il Filangieri», pubblicava un denso saggio su *Le Guarentigie parlamentari durante lo stato d'assedio*³⁹, mentre Oreste Ranelletti, professore ordinario di diritto amministrativo nella R. Università di Macerata, nel 1904, dedicava proprio al tema dello stato d'assedio un importante contributo, analizzando l'istituto non solo alla luce delle precedenti dottrine e orientamenti accademici, ma anche con riferimento all'intenso dibattito parlamentare che si

³⁷ A. Majorana, *Lo Stato di Assedio*, N. Giannotta, Catania 1894.

³⁸ F. P. Contuzzi, *Stato d'assedio*, in *Il Digesto Italiano*, vol. XXII, parte seconda, Unione Tipografico-Editrice, Torino 1895, pp. 177-270, in particolare p. 177. Analogamente, altri importanti giuristi facevano sentire la loro opinione in merito, tra questi G. Arangio Ruiz, *Assedio politico (stato di)*, in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, vol. I, IV, Società editrice Libraia, Milano 1889, p. 168.

³⁹ A. Ferracciu, *Le Guarentigie parlamentari durante lo stato d'assedio*, in «Il Filangieri. Rivista giuridica, dottrinale e pratica», XXIV, 1899, pp. 161-177.

era sviluppato dopo il 1898 e che aveva visto, infine, la promulgazione della legge del 17 luglio 1898⁴⁰.

Una volta promulgati, i decreti-legge del 1909 davano nuova linfa al dibattito dottrinale. Come sottolinea Paolo Grossi, a proposito dell'intervento di Vittorio Polacco sulla questione: «I decreti-legge del Governo italiano in data 3 gennaio 1909 in conseguenza del terremoto calabro-siculo non lasciano indifferente Polacco sempre così attento e preoccupato per la normazione speciale ed eccezionale dello Stato e per il suo attrito col sistema codificato»⁴¹. Anche Santi Romano dava un contributo fondamentale al dibattito pubblicando, sulle pagine della «Rivista di diritto costituzionale e amministrativo», il saggio *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e Reggio-Calabria*.

Contestando le idee espresse, qualche anno prima dal Ranelletti, per il quale lo stato d'assedio rientrava nella fattispecie dello «stato di guerra» ed era, dunque, regolato dal codice penale militare (di conseguenza, alcune norme che potevano apparire *contra legem* erano da giustificarsi proprio per rispondere a una situazione di necessità), Santi Romano, invece, vedeva nel sistema qualcosa di più di uno stato di guerra, e lo stato d'assedio che veniva imposto per decreto reale, era per il giurista siciliano dettato dalla necessità. Ed era proprio nella «necessità» che egli individuava la fonte di diritto vera e propria, nella quale potevano trovare radice e legittimità i poteri che il governo aveva posto in essere con i decreti del gennaio 1909. A sostegno della propria tesi il Romano affermava:

Il vero si è che non bisogna dimenticare un principio che sembra di senso comune, se esso è persino rinchiuso nell'aforismo divenuto volgare: «necessitas non habet legem». La necessità di cui ci occupiamo deve concepirsi come una condizione di cose che, almeno di regola e in modo compiuto e praticamente efficace, non può essere disciplinata da norme precedentemente stabilite. Ma se essa non ha legge, fa legge, come dice un'altra espressione usuale; il che vuol dire che costituisce essa medesima una vera e propria fonte di diritto ... La necessità si può dire che sia la fonte prima e originaria di tutto quanto il diritto, in modo che rispetto ad essa, le altre sono a considerarsi in certo modo derivate⁴².

In tal modo il Romano giustificava il governo affermando che il provvedere a contingenze transitorie era funzione eccezionale propria del potere esecutivo.

⁴⁰ La trattazione veniva inserita all'interno dell'ampio saggio su *La polizia di sicurezza*, edito in V. E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libreria, Milano 1905, vol. IV, pp. 205-1256. Limitatamente alla parte 3, sez. 3, capo 2: Misure straordinarie di polizia di sicurezza. Per lo stato di guerra, pp. 1154-1163, e per lo stato d'assedio, pp. 1164-1251.

⁴¹ Cfr. a tale proposito, P. Grossi, «Il coraggio della moderazione» (Specularità dell'itinerario riflessivo di Vittorio Polacco), in «Quaderni Fiorentini» XVIII, 1989, pp. 240-251.

⁴² S. Romano, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio*, cit., pp. 259-260.

Dalle pagine della medesima rivista, Silvio Longhi, dopo un'ampia disamina delle diverse dottrine sviluppatesi sul tema, cercava di porre termine alla questione sostenendo che piuttosto che fondare la costruzione giuridica dei decreti in oggetto sull'analogia con lo stato di guerra, sarebbe stato più semplice fare riferimento solo alle ragioni della urgente necessità per motivi di sicurezza e di ordine pubblico.

Tale affermazione derivava dall'idea che dalla legge del 17 luglio 1898 si potevano ricavare «così precisi sicuri e completi corollari, da rendere superflua oramai, in questa materia, la invocazione di nuove speciali discipline»⁴³.

Diversi anni più tardi, in piena dittatura fascista, Luigi Rossi, dovendo giustificare la nuova legge di pubblica sicurezza⁴⁴, in un suo saggio ricordava come

Una legge completa e specifica [sullo stato d'assedio] sarebbe in parte impossibile e in parte dannosa, come per tutte le materie che sono prevalentemente soggette a circostanze politiche e che si devono quindi trattare più alla stregua dell'opportunità che non della legge,

e, a conferma di tale affermazione, ricordando la tragedia del terremoto di Messina, ribadiva:

... nello stato di guerra della legge di p. s. i torbidi possono essere determinati anche da fatti che non hanno rapporto immediato con la politica. ... E perfino da fatti naturali può dipendere lo stato d'assedio. Ad esempio, il decreto di stato d'assedio 28 dicembre 1908 per Messina e Reggio Calabria, offre un particolare interesse, perché fu determinato appunto da un fatto naturale, il terremoto. Il carattere di ordine pubblico si rifletté non sulla causa ma sugli effetti del perturbamento, perché la regione cadde in un vero stato di anarchia, al quale si aggiunse la necessità di organizzare improvvisamente soccorsi straordinari⁴⁵.

6. *Dalla dottrina alla pratica: il ricorso di Giuseppe Morabito*

Riportando la composizione del Tribunale Militare istituito a Messina, la *Gazzetta Ufficiale del Regno* del 13 gennaio, avvisava anche che lo stesso avrebbe «tenuto udienza giovedì e venerdì prossimi, per giudicare 14 imputati di furti e di oltraggi. Nessun soldato si trova fra i giudicabili»⁴⁶.

⁴³ S. Longhi, *op. cit.*, p. 155.

⁴⁴ Cfr. T.U. 1931 n. 773, artt. 214-219.

⁴⁵ L. Rossi, *L'ordinamento dello stato d'assedio nelle ultime leggi italiane*, in «Rivista di diritto pubblico», XX, 1936, parte I, pp. 262, 264-265.

⁴⁶ *Il terremoto in Calabria e Sicilia*, in «Gazzetta Ufficiale del Regno», a. 1909, Roma, mercoledì 13 gennaio, numero 9, Parte non ufficiale, p. 191. Da notare la specificazione che

Mentre in un brevissimo trafiletto pubblicato in prima pagina sul numero 3 di «Ordini e Notizie» del 14 gennaio 1909, sotto il titolo *Tribunale Militare* si leggeva:

Possiamo assicurare che le notizie pubblicate (sic) da vari giornali circa il funzionamento del Tribunale Militare sono fantastiche. Sino a fine settimana il Tribunale non terrà udienza perché occupatissimo nelle numerose istruttorie⁴⁷.

Realmente l'attività del tribunale iniziava il 16 gennaio e terminava con la fine dello stato d'assedio.

Sul foglio d'informazione cittadino «Ordini e Notizie» del 31 gennaio si riportava il lungo elenco degli imputati giudicati dal suddetto tribunale. La maggior parte dei quali era accusata di furto qualificato, commesso approfittando dello stato di calamità pubblica. Uno di quei giudizi si concludeva, con la sentenza del 3 febbraio 1909, che in applicazione dell'art. 404, n. 2, codice penale, condannava l'imputato Giuseppe Morarabito a quattro anni di reclusione, poiché colpevole di furto qualificato, commesso a Messina il 29 dicembre 1908, approfittando del terremoto avvenuto la notte precedente.

Il detenuto Giuseppe Morabito ricorreva contro tale sentenza presso la seconda sezione penale della Corte di Cassazione di Roma.

Il ricorso era fondato su due «mezzi di annullamento», con i quali il difensore, l'avvocato P. Marincola, sosteneva che la sentenza impugnata avesse «difetti di motivazione sugli estremi costitutivi del reato ritenuto, e che incompetente era il Tribunale di guerra a conoscere di un fatto avvenuto prima della proclamazione dello stato d'assedio in Messina»⁴⁸.

La domanda alla quale doveva rispondere la seconda sezione penale della Corte di Cassazione era la seguente: «A termini delle imperanti disposizioni di legge è consentito ricorrere a questo supremo Collegio per la cassazione delle sentenze pronunziate dai Tribunali di guerra?». Partendo dalla premessa che

non vi erano militari indagati, probabilmente pubblicata per far tacere le molte critiche alle azioni delle truppe che da più parti venivano definite come veri e propri plotoni di esecuzione. Sul «Giornale di Sicilia» del 2-3 gennaio 1909, ad esempio si leggeva: «Stamane un maggiore di fanteria ne sorprese uno mentre frugava fra le macerie, donde aveva già tratti alcuni effetti di biancheria. – Che cosa fai? – gridò il maggiore. È la mia casa – assicurò il disgraziato. – Fuoco! Ordinò l'ufficiale ai soldati che lo seguivano e l'infelice cadde ucciso».

⁴⁷ *Tribunale Militare*, in «Ordini e Notizie», n. 3, del 14 gennaio 1909, p. 1.

⁴⁸ Corte di Cassazione di Roma (II sez. pen.) - 24 maggio-15 giugno 1909. Pres. Lucchini. - Est. Savastano. - P. M. De Notaristefani. Ricorso Morabito Giuseppe, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», I (1909), pt. 2, pp. 516-519.

La dichiarazione ... dello stato d'assedio si risolve nella dichiarazione di stato di guerra, con tutte le condizioni di fatto e le conseguenze di diritto previste dal codice penale per l'esercito,

e, in considerazione della circostanza che

il R. Decreto dichiarativo dello stato di guerra o d'assedio per i Comuni di Messina e di Reggio Calabria, lungi dal contenere eccezioni o limitazioni di indole generale alle su ricordate disposizioni, neppure volle, in speciale rapporto all'amministrazione della giustizia, limitare in qualsiasi modo la giurisdizione militare, enunciando invece quale precipua ragione e necessità della dichiarazione dello stato di guerra «la cessazione di fatto della giustizia ordinaria e la impossibilità di ricostituirla subito»

la conseguenza di ciò era

la immediata, completa e piena devoluzione all'Autorità militare di tutti i poteri amministrativi, politici e giudiziari, e che, per l'esercizio di questi ultimi, rimaneva l'amministrazione della giustizia affidata ai Tribunali di guerra, con le norme esclusive del Codice penale per l'esercito.

Alla luce di quelle considerazioni, la seconda sezione penale della corte di cassazione di Roma investita dal ricorso, giungeva alla conclusione che il legislatore italiano non aveva previsto, né per il codice penale per l'esercito, né per tutte le leggi attinenti alla giurisdizione e al funzionamento della Corte di Cassazione, che il supremo Collegio giudiziario non poteva essere investito dell'esame sui ricorsi contro le sentenze dei Tribunali di guerra.

Per tali ragioni, dichiarava la propria incompetenza a riconoscere del ricorso di Giuseppe Morabito e condannava il ricorrente alle spese giudiziarie⁴⁹.

A commento della sentenza della Cassazione si pronunciava Gaetano Arangio Ruiz, Professore della R. Università di Macerata che, confutando le tesi della Suprema Corte contro il ricorso del Morabito, argomentava tra l'altro:

Giudicare e condannare un ladro è urgente così da non potersi attendere quarantotto giorni – massimo termine riconosciuto dal governo – dal commesso reato? Da quando in qua in Italia la giustizia penale è così frettolosa? Urgente è arrestare e detenere in carcere anche senza le forme legali; necessario è non violare la suprema delle guarentigie che la legge costituzionale ha sancita a tutela della umana personalità,

⁴⁹ Corte di Cassazione di Roma (II sez. pen.) - 24 maggio - 15 giugno 1909. Pres. Lucchini. Est. Savastano. - P. M. De Notaristefani, cit.

ad avviso di Arangio Ruiz, quindi, non vi era dubbio «che la sentenza pronunciata dalla II sezione penale della Cassazione ai 15 giugno 1909 non può essere approvata»⁵⁰.

Il provvedimento, relativo alla ricostituzione della giustizia ordinaria nelle province colpite dal sisma, veniva adottato più tardi con decreto del 5 febbraio 1909, n. 37, e le disposizioni in esso contenute avrebbero avuto effetto nel decimo giorno successivo a quello della pubblicazione in Gazzetta ufficiale.

Inoltre, con il decreto del 6 febbraio, si dichiarava la fine dello stato d'assedio «considerato che di quel provvedimento fu causa determinante, oltre le gravi necessità di ordine pubblico, il fatto che era venuta meno la giurisdizione ordinaria e mancava il modo di immediatamente ricostituirla».

7. Nota Conclusiva

A distanza di poco più di un mese dal sisma, il 16 febbraio 1909 «Ordini e Notizie» pubblicava il proclama del generale Mazza con il quale si dichiarava la fine dello stato d'assedio ed il passaggio di tutti i poteri nelle mani del prefetto Trincheri.

Terminava, così, uno «stato di fatto che si era molto appesantito ed aveva determinato gravi risentimenti nell'animo della popolazione»⁵¹. La vita, sia pure lentamente e tra notevoli difficoltà, riprendeva. La popolazione rimasta in città si era abituata a poco a poco al nuovo stato di cose. Segno di ferrea volontà di ricostruzione era un primo piroscampo che, il 12 gennaio 1909, carico di agrumi partiva dal porto diretto in America.

Dalle pagine del «Corriere della Sera», Pasquale Villari lanciava un'accusa e un monito per l'avvenire. Prendendo ad esempio il Giappone, Paese come il nostro martoriato dai terremoti, dimostrava l'importanza dell'esperienza e del rispetto delle regole nella costruzione degli edifici. Il terremoto calabrese del 1905 ne era la prova.

Durante quel sisma:

crollarono in Calabria tutte quelle case che, dopo i passati terremoti, erano state ricostruite contro i dettati della scienza e della esperienza. Resisterono invece e si salvarono alcune di quelle che, dopo il funesto terremoto del 1783, furono

⁵⁰ G. Arangio Ruiz, *Sulla legittimità dei Tribunali di guerra istituiti nei luoghi devastati dal terremoto del 28 dicembre 1908*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», I, 1909, pt. 2, pp. 519-522.

⁵¹ Tutti i provvedimenti legislativi nella loro interezza si leggono in *Raccolta delle disposizioni speciali per i Comuni colpiti dal terremoto del 28 dicembre 1908*, Società Editrice Libreria, Milano 1909.

ricostruite secondo alcune norme suggerite da una commissione di esperti, ed imposte dai Borboni. Invece nel 1905, dopo uno slancio ammirabile di carità in tutta Italia, dopo aver profuso milioni, largiti dai privati e dal Governo, si tornò a costruire trasgredendo le buone norme, e le case sono di nuovo interamente crollate, anche quelle costruite (così si afferma) da ingegneri espressamente partiti dall'alta Italia! ... A che giovano le leggi sulla Calabria, sulla Basilicata, sull'Italia meridionale, se non cerchiamo d'impedire che l'opera di previdenza venga ripetutamente in pochi istanti distrutta? Non sarebbe venuto il tempo di persuadersi che non bastano i grandi sacrifici per portare sollievo ai mali presenti, se non si pensa anche all'avvenire?

In conclusione, l'attuazione dei provvedimenti urgenti e la legislazione speciale che prevedeva lo stato d'assedio e la nomina d'un commissario straordinario, oltre alla legge per la ricostruzione in cui si davano anche espresse indicazioni di prevenzione per l'edilizia con precisi riferimenti normativi per le costruzioni nei paesi più colpiti (L. 8 aprile 1909, n. 208)⁵², e al Testo Unico delle leggi che disciplinava la ricostruzione delle due città, approvato solo nel 1917 (cioè a 10 anni dell'evento), sono da considerarsi i primi passi, anche se non del tutto rispondenti alle esigenze, verso un nuovo e più moderno modo di pensare alla sicurezza civile.

⁵² P. Villari, *Per l'avvenire*, in «Corriere della Sera», 2 gennaio 1909.

Rubbettino

Elena Gaetana Faraci

L'ordine pubblico e la magistratura nella Sicilia post-unitaria

La Sicilia, per la sua riottosità al governo e per le sue tendenze autonomistiche, costituì un grosso problema per le autorità governative fin dall'unificazione. Emarginati dalla vita politica i rappresentanti democratici, i moderati si trovarono a operare in una realtà poco conosciuta e ostile. Il loro isolamento politico fu rafforzato dalle tensioni sociali e dalle difficili condizioni dell'ordine pubblico, causate dalla renitenza alla leva, dopo l'introduzione della coscrizione obbligatoria, e dalla presenza diffusa di un potere violento e criminale. In questo contesto le autorità governative, non tenendo una coerente linea di condotta, oscillarono tra tentazioni autoritarie e rispetto del principio di legalità, per la cui difesa, in determinati momenti, un contributo decisivo venne dalla magistratura¹.

Proprio sulla gestione dell'ordine pubblico si manifestarono i primi contrasti tra magistrati e funzionari governativi. I primi denunciavano le pratiche illecite dei secondi, come il fermo e il mantenimento di individui in carcere senza l'autorizzazione dei giudici, mentre i secondi accusavano la magistratura di comportamenti eccessivamente garantisti. Nell'applicazione delle scelte repressive vi furono anche frequenti accordi tra autorità politiche e magistratura.

1. *La magistratura siciliana dopo l'Unità*

Come in altri settori, l'ordinamento giudiziario italiano si uniformò a quello del Regno di Sardegna, che, a sua volta, tra il 1848 e il 1859 si era ispirato alla legislazione napoleonica. Al principio dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura (l'art. 69 dello Statuto albertino accordava ai magistrati giudicanti la garanzia dell'inamovibilità) si contrappose la linea

¹ E.G. Faraci, *I prefetti della Destra storica. Le politiche dell'ordine pubblico in provincia di Palermo (1862-1874)*, Bonanno, Acireale-Roma 2013.

del suo controllo da parte del potere esecutivo. Questo processo culminò nel decreto Rattazzi del 1859, con il quale si modificava il precedente sistema garantista e si eliminava la norma sull'inamovibilità, rimasta per il grado ma non per la sede e subordinata a elastici criteri di «utilità di servizio». In tal modo si ricorreva ai trasferimenti, spesso utilizzati con funzioni di controllo sulla magistratura da parte dell'esecutivo².

Varato affrettatamente con «i pieni poteri», il decreto del 1859 fu progressivamente esteso alle nuove province, mentre queste stavano per essere sottoposte a un radicale processo di epurazione, proprio nel momento in cui si stava creando una nuova magistratura con personale proveniente dall'esperienza politica risorgimentale³. Da ciò derivarono alcune conseguenze per l'ordinamento giudiziario. I vertici della magistratura furono occupati da personaggi che non avevano percorso le varie tappe della carriera. Si formò un'alta magistratura, assai forte e inserita nel mondo politico. Di fronte a una sostanziale osmosi tra personale politico e personale giudiziario, le occasioni di pressione dell'esecutivo sul giudiziario furono notevoli poiché il magistrato faceva «spontaneamente quello che il governo vorrebbe che facesse»⁴. Non mancarono, però, strategie diverse a livello centrale tra il ministro dell'Interno e quello di Grazia e Giustizia, come non mancarono tensioni a livello periferico tra prefetti e procuratori sulla gestione dell'ordine pubblico. Se il prefetto rappresentava il governo nella provincia amministrata, ogni primo presidente, ogni procuratore generale era un piccolo Guardasigilli nel proprio distretto.

² Sul tema esiste una ricca letteratura. Si vedano almeno: P. Saraceno, *Giudici*, in B. Bongiovanni, N. Tranfaglia (a cura di), *Dizionario storico dell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari 1996, pp. 389-398 e Id., *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione*, Edizioni dell'Ateneo&Bizzarri, Roma 1979. L'opera più recente sulla magistratura è quella di A. Meniconi, *Storia della magistratura italiana*, Il Mulino, Bologna 2013. Cfr. anche F. Venturini, *Vecchi e nuovi studi sulle magistrature*, in «Le Carte e la Storia», I, 2011, pp. 115-132; R. Romanelli, *Magistratura e potere nella storia moderna*, in Id. (a cura di), *Magistrati e potere nella storia europea*, Il Mulino, Bologna 1997, pp. 8-10; F. Di Donato, *La ricerca storica sulla magistratura. Aspetti metodologici e linee prospettive*, in «Le Carte e la Storia», n. 2, 2012, pp. 5-32; A. Vittoria, *Governo e sistema giudiziario nell'Italia unita (1860-1890)*, Satura, Napoli 2007. Per le prime ricerche sulla magistratura si vedano: M. D'Addio, *Politica e magistratura (1848-1876)*, Giuffrè, Milano 1966; P. Marovelli, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, Giuffrè, Milano 1967; G. Neppi Modona, *Sciopero, potere politico e magistratura*, Laterza, Bari 1969; N. Tranfaglia, *Politica e magistratura nell'Italia liberale*, in «Studi storici», XI, fascicolo 3, 1970, pp. 509-532 e G.C. Jocteau, *I magistrati*, in G. Melis (a cura di), *Le élites nella storia dell'Italia unita*, CUEN, Napoli 2003, pp. 95-107.

³ P. Saraceno (a cura di), *I magistrati italiani dall'Unità al fascismo. Studi biografici e prosopografici*, Carucci, Roma 1988, pp. 46 e ss. Cfr. anche V. Scialoja, *Studi giuridici*, vol. V, Anonima Romana Editoriale, Roma 1936, pp. 1-14; P. Ungari, *Studi sulla storia della magistratura, 1848-1968*, in «Storia contemporanea», II, 1970, pp. 382 e ss.

⁴ P. Saraceno, *Giudici*, cit., p. 394.

In questo quadro bisogna collocare il riordino della magistratura in Sicilia dopo l'Unità. Durante il periodo della Dittatura e della Prodittatura furono destituiti i magistrati filoborbonici con l'immissione di alcuni esponenti democratici. I posti principali furono ricoperti da Giuseppe Di Menza, procuratore della Corte di appello, Pasquale Calvi, primo presidente della Corte di cassazione, e Giovanni Interdonato, procuratore generale della Corte di cassazione.

Chiusa la fase della Prodittatura, il luogotenente Montezemolo, criticando i metodi seguiti nell'epurazione della magistratura siciliana, chiese una revisione della pianta organica e possibili trasferimenti per lo scarso attaccamento alla causa nazionale. Dopo la fase transitoria della Luogotenenza e soprattutto dopo i fatti di Aspromonte, di fronte alla necessità di controllare la magistratura siciliana, all'interno della quale era prevalso un atteggiamento di opposizione a tutte quelle misure che non fossero consentite da una coerente applicazione dello Statuto, il governo Rattazzi con il Rd 21 aprile 1862 procedette al trasferimento di alcuni magistrati democratici. L'esempio più importante fu quello di Pasquale Calvi, presidente della Cassazione di Palermo, che passò a Firenze.

Collocato a riposo Gabriele Rochis, procuratore generale della Corte di appello, al suo posto fu inviato il 1° novembre 1862 Lorenzo Eula, che nei mesi precedenti, durante la visita di Garibaldi, aveva dimostrato la sua fedeltà al governo. Nominato il 13 gennaio 1863 segretario generale presso il ministero di Grazia e Giustizia, fu sostituito dal conte Michele Cagnis di Castellamonte, al quale sarebbe spettato il delicato compito di gestire l'episodio dei cosiddetti «pugnalatori».

2. *I primi scontri tra autorità politiche e magistratura*

Un primo scontro tra autorità politiche e magistratura in Sicilia si ebbe durante l'istruttoria sull'accoltellamento di tredici persone avvenuto a Palermo nella notte del 1° ottobre 1862. Paolo Pezzino, di recente e con nuove fonti archivistiche, ha dimostrato che sin dall'inizio la vicenda dei pugnalatori era stata montata dall'abile questore di Palermo, Giovanni Bolis, per accreditare un complotto contro le istituzioni unitarie⁵. La tesi è la seguente: il questore aveva messo in opera una spia già della polizia borbonica, ora al suo servizio, un certo D'Angelo, il quale era stato istruito a rendere credibile l'idea del complotto. Smontata subito la partecipazione dei democratici, il procedimento restava aperto per il coinvolgimento nel piano eversivo di

⁵ P. Pezzino, *La congiura dei pugnalatori: un caso politico giudiziario alle origini della mafia*, Marsilio, Venezia 1992.

alcuni nobili, tra cui Romualdo Trigona principe di S. Elia, capo del partito moderato e senatore del Regno, e il principe Giardinelli, seguace di Garibaldi nell'impresa di Aspromonte. A questo punto il governo cominciò a manifestare irritazione contro l'operato dei giudici palermitani, che avrebbe potuto alimentare delle fratture tra il potere centrale e le élite siciliane.

Sorta con intenti politici (colpire le opposizioni), l'inchiesta si sarebbe chiusa con l'intervento delle autorità centrali. Accogliendo le pressioni dell'esecutivo, il procuratore Cagnis convinse i responsabili della Sezione di accusa a non adottare alcun provvedimento restrittivo. Alla fine furono erogate soltanto delle condanne contro i «pugnalatori» (di cui tre a morte, eseguite il 5 marzo 1863) che apparivano evidentemente membri di un'organizzazione segreta. La visione di un complotto repubblicano-borbonico contro lo Stato liberale, emersa durante questa vicenda e sostenuta dalle autorità politiche, sarebbe diventata strumento di polizia alla vigilia della rivolta palermitana del 1866.

Chiusa la vicenda dei «pugnalatori», si procedette alla «traslocazione» di tutti gli alti funzionari di Palermo. Il 2 giugno 1863 il procuratore Guido Giacosa, responsabile dell'inchiesta, lasciò Palermo. Il questore Bolis rimase fino alla metà del mese per essere poi inviato in Basilicata nella repressione del brigantaggio. Al posto del conte Cagnis di Castellamonte fu nominato reggente il marchese Giovanni Maurigi, che aveva svolto le funzioni di presidente della Corte di assise nel processo dei pugnalatori. Dopo alcuni mesi, fu sostituito il 27 novembre 1864 da Giovanni Interdonato, un altro siciliano originario di Messina. Siciliani erano il primo presidente della Corte d'appello, Salvatore De Luca, e il procuratore generale della Cassazione, Pietro Castiglia.

3. *Il procuratore Interdonato e l'adozione di misure eccezionali*

Sarebbe stato il procuratore Interdonato a riprendere l'ipotesi del complotto borbonico-democratico per giustificare la linea repressiva adottata sino allora dalle autorità politiche. Eppure il nuovo procuratore vantava un passato di democratico e rivoluzionario. Nel 1848 Interdonato aveva partecipato alla rivoluzione siciliana, identificandosi con l'estrema sinistra del movimento democratico, vale a dire con il gruppo di Saverio Friscia. Dopo l'esilio a Parigi e a Torino, nel 1860 era rientrato in magistratura, ricoprendo la carica di procuratore generale della Corte di appello di Messina e di procuratore generale reggente della Corte di cassazione di Palermo⁶. Con i decreti

⁶ Un acido ritratto dell'Interdonato si trova in V. Mortillaro, *I miei ultimi ricordi*, Tipografia di Pietro Pensante, Palermo 1868, pp. 12-13. Cfr. anche S.F. Romano, *Momenti del Risorgimento in Sicilia*, G. D'Anna, Messina-Firenze 1953, pp. 177 e 188.

Rattazzi, il 26 ottobre 1862 era stato trasferito presso la Corte di cassazione di Milano. Per un breve periodo era stato avvocato generale presso la Corte di cassazione di Palermo⁷.

Al momento dell'assunzione dell'incarico, le condizioni dell'ordine pubblico versavano in pessime condizioni. Interdonato sollecitò i funzionari governativi al mantenimento dell'ordine pubblico, invitandoli a fare ricorso a tutti gli strumenti legali. Raccomandò in particolare l'impiego dell'ammunizione, che definiva «uno dei trovati più potenti e più legali per sceverare l'uomo di malaffare dall'uomo dabbene». Al ministero dell'Interno, poi, chiese l'aumento del numero dei Carabinieri, cambiamenti nel personale giudiziario nei processi, un più ampio uso del domicilio coatto e l'avvio dei lavori pubblici. In tal modo, Interdonato perseguì l'accordo tra magistratura e autorità politiche e militari, perché riteneva che un contrasto tra questi poteri sarebbe stato, in un regime liberale, «sinonimo di anarchia governativa, colpa e delitto, non indipendenza e dignità»⁸.

Nonostante le operazioni militari dell'anno precedente condotte dal generale Govone, la situazione dell'ordine pubblico non era mutata. In molte zone erano riprese le agitazioni popolari contro la coscrizione, le tasse e la liquidazione dell'asse ecclesiastico. Negli ambienti dell'opposizione repubblicana, sotto la guida di Giuseppe Badia, che era subentrato a Giovanni Corrao, agli inizi del 1865 cominciarono i primi tumulti. La notte del 12 maggio le forze di polizia scoprirono un tentativo insurrezionale a Palermo, Monreale, Misilmeri e Carini. Sin dall'avvio dell'indagine, il procuratore Interdonato si convinse che il piano fosse stato diretto da Badia in combutta con borbonici e mafiosi. Si trova qui il paradigma del complotto tra elementi borbonico-democratici e la delinquenza (per la prima volta chiamata mafia, anzi «maffia») elaborato dal prefetto Gualterio, arrivato a Palermo agli inizi di aprile del 1865.

Gualterio, propenso ad assumere provvedimenti duri, fin dai primi giorni esaminò gli affari amministrativi di maggiore importanza e incontrò le persone più autorevoli per valutare «i modi più pronti atti a rialzare lo spirito pubblico sì gravemente conturbato». Per eseguire il piano repressivo in modo vigoroso e su larga scala ritenne opportuno avere il sostegno del comandante della piazza, il generale Medici, e la solidarietà della procura generale, «onde togliere ogni apparenza di militarismo, mentre effettivamente per riuscire non si può fare che un'operazione militare»⁹.

⁷ Cfr. G. Interdonato, *Inaugurazione dell'anno giuridico 1865-66*, Stabilimento tipografico di F. Lao, Palermo 1865, pp. 6 e ss.; G. Borsani, *Discorso inaugurale letto alla Corte d'appello di Palermo il 2 gennaio 1867*, Tipografia di F. Barravecchia, Palermo 1867, pp. 4 e ss.

⁸ *Discorso per l'inaugurazione dell'anno giuridico 1865-66 letto dal procuratore generale del Re cav. Giovanni Interdonato*, Stabilimento tipografico di F. Lao, Palermo 1865, pp. 6-7.

⁹ Archivio Centrale di Stato di Roma, Ministero dell'Interno, Gabinetto, b. 28, f. 282, Gualterio a Lanza, Palermo, 25 aprile 1865.

Medici e Interdonato collaborarono alla realizzazione delle operazioni militari. Il piano repressivo ideato da Medici prevedeva l'arresto dei malviventi colpiti da mandato di cattura, dei disertori e dei renitenti in base alle liste ricevute dai Comuni. Veniva, inoltre, ripreso il sistema inaugurato da Govone sulla sorveglianza delle famiglie dei latitanti e dei renitenti e l'istituzione di una «carta di circolazione» per chi uscisse dal territorio di appartenenza¹⁰.

L'altro protagonista favorevole era il procuratore generale della Corte di appello, Giovanni Interdonato, il quale riteneva tali operazioni nei limiti della legalità. Inoltre, il magistrato dava un'interpretazione estensiva alle disposizioni legali per l'arresto, giustificandolo anche per «quasi flagranza» di tutte le persone indiziate. In questo provvedimento dovevano rientrare i sospettati di far parte di bande armate, i «vagabondi» o «oziosi», per il mancato rispetto delle norme imposte dall'ammonizione, e coloro che, amnistiati nel 1860, non avevano adempiuto le condizioni prescritte¹¹.

Le condizioni dell'ordine pubblico in Sicilia subirono un ulteriore peggioramento nel corso del 1866 durante la rivolta popolare scoppiata a Palermo la notte del 15 settembre¹². Questa insurrezione, che rientrava in una tradizione ormai consolidata di sfida della popolazione ai poteri costituiti, fu un evento annunciato perché il prefetto Torelli aveva denunciato la mancanza di militari spostati al fronte in occasione della guerra contro l'Austria. Solo il questore Pinna avrebbe potuto dare notizie più precise, perché adottando la linea di far scoppiare il movimento e di reprimerlo dopo (secondo la prassi della polizia francese), egli era stato il maggiore responsabile della mancata repressione, come si evinse dalle audizioni della Commissione di inchiesta venuta a Palermo.

Quali le cause di questa rivolta? I contemporanei e la storiografia concordano su un punto: l'insurrezione si presenta come la più drammatica testimonianza del deterioramento dei rapporti tra la classe dirigente liberale nazionale e la popolazione locale. Una rivolta a Palermo, pur non coinvolgendo le altre grandi città della Sicilia, riassumeva in sé i problemi dell'isola tutta. La soluzione politica adottata al momento dell'unificazione, così com'era avvenuto nel vecchio Regno borbonico, aveva portato ancora una volta la Sicilia all'opposizione nel nuovo Stato.

¹⁰ *Ivi*, *Istruzioni per l'esecuzione delle operazioni combinate fra truppa e Guardia nazionale onde ristabilire la sicurezza pubblica nelle province di Palermo, Trapani e Girgenti*. Cfr. anche G. Medici, *Relazione al Consiglio provinciale di Palermo*, stabilimento tipografico Lao, Palermo 1873, pp. 7 e ss.

¹¹ Archivio di Stato di Palermo, Prefettura Gabinetto, b. 7, Interdonato a Gualterio, Palermo, 23 aprile 1865.

¹² Cfr. E.G. Faraci, *Prefetti e magistratura nella rivolta di Palermo del 1866*, in «Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica», XIX, 2011, pp. 67-121.

Per ristabilire l'ordine pubblico, le autorità governative e la magistratura oscilleranno tra la tesi del complotto della reazione in accordo con la criminalità o l'accettazione della profonda crisi di autorità e di legittimità esistente a Palermo, premessa indispensabile per mutare la linea politica fino ad allora seguita in Sicilia.

4. *Stato d'assedio e Tribunali militari*

Le forze governative il 18 settembre 1866 diedero avvio alla riconquista di Palermo con l'arrivo di truppe da Messina e da Napoli. Assunta il 22 settembre la carica di Commissario straordinario e di comandante delle truppe in Sicilia, Cadorna il giorno successivo, violando le istruzioni ministeriali, decretò lo stato d'assedio nella città e nella provincia di Palermo.

Quali erano le caratteristiche di questo istituto? Utilizzato a Genova (1849), a Sassari e a Tempio (1852) e, dopo l'unificazione, in Sicilia e in Campania (1862), questo provvedimento estremo, che prevedeva la sospensione della legalità costituzionale, serviva alle classi dirigenti per risolvere una grave crisi politica e istituzionale. Per riportare alle condizioni di normalità la zona turbata dai disordini, secondo una prassi ormai consolidata, si faceva ricorso all'esercito, il quale garantiva le operazioni di polizia senza incontrare gli ostacoli e i ritardi determinati dall'applicazione della legalità ordinaria¹³.

Con la dichiarazione dello stato d'assedio, Cadorna riprese l'impianto già sperimentato in precedenza, adeguandolo alle particolari condizioni della rivolta palermitana. Il decreto, infatti, prevedeva la consegna di tutte le armi da fuoco, l'arresto dei contravventori e, in caso di rifiuto, la fucilazione. Fu istituito il coprifuoco, furono proibite le riunioni di più di tre persone e fu ordinata la consegna dei beni rubati. Poi si procedette alle operazioni militari in provincia di Palermo per arrestare gli insorti e per far rispettare l'ordine del disarmo¹⁴.

Appresa la notizia di questo provvedimento, il 25 settembre Ricasoli replicò che si aspettava un'energica repressione, «ma senza trascendere le norme di legge»; «quindi – scriveva – mi affido che Ella avrà dato alle autorità di sua dipendenza tali direzioni, da essere sicuro che esse siano per

¹³ Cfr. L. Violante, *La repressione del dissenso politico nell'Italia liberale: stati d'assedio e giustizia militare*, in «Rivista di storia contemporanea», V, n. 4, 1976, pp. 481-524; R. Martucci, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico nell'Italia liberale*, Il Mulino, Bologna 1980.

¹⁴ G. Ciotti, *I casi di Palermo. Cenni storici sugli avvenimenti di settembre 1866*, Tipografia Gaetano Priulla, Palermo 1866, pp. 82-83, *Decreto del Regio commissario sullo stato d'assedio e sul disarmo*, Palermo, 23 e 24 settembre 1866.

mantenersi nei limiti delle anzidette istruzioni del ministero»¹⁵. Il presidente del Consiglio, sedata la rivolta, volendo conoscere le radici profonde del malcontento esistente nell'isola, consigliava il capovolgimento della politica repressiva adottata, in questi primi sei anni, dal governo nazionale e locale dei moderati. Ricasoli, inoltre, insisteva sul regolare indirizzo dell'amministrazione che doveva rispettare il principio della libertà personale («ormai una realtà e non già una inerte parola dello Statuto») e le garanzie «di cui i cittadini sono circondati, sotto il presente governo, acquistando la sicurezza di non poter essere soggetti alle persecuzioni della forza pubblica che quando veramente si fossero resi colpevoli di un delitto»¹⁶. Accogliendo le lamentele per l'insufficiente intervento governativo nel campo delle infrastrutture, il presidente del Consiglio suggerì lo studio dei bisogni di quelle popolazioni e l'opera di riparazione che il governo e i suoi rappresentanti dovevano seguire. In Sicilia, a suo avviso, occorreva attuare un sistema di giustizia e di legalità e il rispetto dei diritti del cittadino in base alle leggi vigenti.

Questa linea, però, solo in parte trovò consenso tra le autorità politiche e militari che operavano nell'isola. Il Regio commissario, dunque, riconosceva che la sommossa andava collocata nell'ambito dei «mali sociali e politici», ma riteneva preoccupante la mancanza di un'amministrazione «seria e veramente autorevole», che fosse capace di riportare l'ordine in Sicilia¹⁷. Per tali ragioni considerava una necessità la dichiarazione dello stato d'assedio e l'istituzione dei Tribunali militari.

Anche il procuratore generale, Giovanni Interdonato, era sostenitore dei poteri straordinari in Sicilia e delle operazioni militari. A tumulti non ancora cessati, la procura generale, infatti, aveva suggerito a Cadorna che la procedura giudiziaria ordinaria contro i ribelli sarebbe stata inefficace, lenta e priva della necessaria forza morale per ristabilire l'autorità governativa¹⁸. Interdonato riteneva inoltre che si dovesse riassumere nella giurisdizione militare anche la conoscenza dei fatti insurrezionali precedenti allo stato d'assedio, perché questo indirizzo era «il solo che poteva salvare il Paese e riuscire ad una pronta ed esemplare punizione, che valga a mettere un salutare terrore tra le moltitudini»¹⁹.

Autorità politica e giudiziaria, in una città come Palermo, considerata «infestata» da criminali, escludevano nella gestione dell'ordine pubblico l'in-

¹⁵ S. Camerani, G. Arfè (a cura di), *Carteggi di Bettino Ricasoli*, vol. XXIII, 1 agosto-30 settembre 1866, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, Roma 1968, pp. 461-462, Ricasoli a Cadorna, Palermo, 25 settembre 1866.

¹⁶ *Ivi*, pp. 474-475, Ricasoli a Cadorna, Firenze, 27 settembre 1866.

¹⁷ S. Camerani, G. Arfè (a cura di), *Carteggi di Bettino Ricasoli*, vol. XXIV, 1 ottobre-31 dicembre 1866, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, Roma 1970, Cadorna a Ricasoli, Palermo, 30 ottobre 1866.

¹⁸ ASPA, PG, b. 8, Interdonato a Cadorna, Palermo, 26 settembre 1866.

¹⁹ ACSRM, Ministero di Grazia e Giustizia, Miscellanea Affari Penali, b. 9 bis, Interdonato al Guardasigilli, Palermo, 3 ottobre 1866.

tervento del governo locale, che appariva poco affidabile. Cadorna e Interdonato, di comune accordo, decisero, durante i mesi di settembre e ottobre 1866, l'istituzione dei Tribunali militari, piegando le resistenze di Ricasoli, contrario a questi strumenti per i loro tratti illegali e per motivi di carattere politico.

In Sicilia, tuttavia, gli arbitri e gli abusi nella gestione della legge marziale continuarono a prevalere. I numerosi e indiscriminati arresti riempirono le carceri, facendo salire il numero dei detenuti da 1.973 a 3.600. Molti di loro sarebbero stati rilasciati, dopo mesi di detenzione, senza neppure un inizio di procedimento penale, nulla essendo addebitato a loro carico dalle indagini di polizia²⁰. I processi presso i Tribunali militari si svolsero senza alcuna garanzia giudiziaria. Rifiutato agli imputati il patrocinio di avvocati civili, furono ammessi soltanto i difensori militari. Un altro provvedimento illegittimo fu il passaggio ai Tribunali militari di processi già istituiti e relativi a fatti che potessero considerarsi come legati ai precedenti del moto. In questo criterio di retroattività rientrò il più importante processo, quello Badia. Sorprende il numero basso delle condanne. Per le Corti la semplice «voce pubblica» non era una prova sufficiente per condannare degli imputati. Pertanto, i Tribunali militari, istituiti allo scopo di ripristinare l'ordine con processi veloci ed efficienti, con l'assoluzione della maggioranza degli imputati, si erano rivelati un insuccesso²¹.

Al fallimento delle procedure giudiziarie seguì anche l'insuccesso delle operazioni militari. Ancora una volta, non ci fu cooperazione tra l'amministrazione militare e le autorità civili e tra le stesse forze dell'ordine. Il 18 novembre il Guardasigilli riceveva dalla procura di Palermo il parere sulla cessazione dello stato d'assedio²². Alla fine di novembre Ricasoli, senza consultare Cadorna, decise di revocarlo.

5. *Il procuratore Borsani è contrario a mezzi repressivi eccezionali*

La giustizia penale e repressiva continuò, anche dopo la cessazione dello stato d'assedio, a essere applicata con il più assoluto disprezzo delle cautele e del rispetto delle garanzie necessarie per il ristabilimento della fiducia

²⁰ ASPA, Questura Gabinetto, bb. 1-4. Cfr. anche le relazioni dei procuratori generali G. Borsani, *Discorso inaugurale letto alla Corte d'appello di Palermo il 5 gennaio 1868*, Tipografia di F. Barravecchia, Palermo 1868, p. 5 e D. Tajani, *Del modo in cui fu amministrata la giustizia nel distretto della Corte d'appello di Palermo*, stabilimento tipografico di F. Lao, Palermo 1870, pp. 5-6.

²¹ E.G. Faraci, *Prefetti e magistratura nella rivolta di Palermo del 1866*, cit., pp. 98 e ss.

²² Giuseppe Borsani, nuovo procuratore dopo la morte di Interdonato, scriveva che «la giustizia ordinaria dà larga guarentigia di sé, e merita la fiducia del governo e del pubblico» (ACSRM, MGG, MAP, B.9, Borsani al Guardasigilli, Palermo, 18 novembre 1866).

popolare nell'autorità. Non mancarono, infatti, le denunce della stampa democratica sugli arbitri polizieschi.

Per risolvere la crisi politica e giudiziaria fu poi sollevata la questione dell'amnistia per gli imputati, un provvedimento richiesto dal prefetto Rudini e sul quale il ministero chiese il parere della magistratura. Morto di colera il 23 ottobre 1866 il procuratore generale, Giovanni Interdonato, gli era succeduto in quella carica e nella presidenza della Commissione d'inchiesta sui fatti di settembre Giuseppe Borsani, che fino allora si trovava a Messina. Nato a Parma il 7 ottobre 1812, Borsani, fervente patriota, a seguito degli avvenimenti del 1848-49 si era rifugiato esule in Piemonte. Dopo l'Unità, era entrato nella magistratura italiana fino alla nomina di procuratore generale della Corte di appello di Palermo²³.

Il nuovo magistrato, distinguendosi subito dal suo predecessore, intendeva seguire una linea legalitaria. Sin dalla deposizione rilasciata alla Commissione parlamentare aveva dichiarato di considerare un errore l'impiego di mezzi repressivi eccezionali. Aveva, viceversa, auspicato il pieno rispetto della legalità e delle norme liberali e l'adozione di leggi che consentivano sviluppo economico e nuovi sbocchi occupazionali per alleviare il malcontento popolare²⁴.

Borsani fu contrario all'amnistia e sostenne che la Sicilia, con le sue turbolenze frequenti, aveva bisogno di una «giustizia solenne» per assicurare «la cittadinanza ormai disperata dell'interna quiete e sicurezza» e per dimostrare «la forza del governo e l'autorità della legge». A suo avviso, si sarebbero rivelate moralmente efficaci due pene: la mannaia e la deportazione, ma «la prima è ormai fuori uso dalla ruggine della civiltà, l'altra è un voto di lontano avvenire». A proposito di una possibile distinzione tra reati politici e reati comuni e di brigantaggio, egli, esprimendo un giudizio che coglieva alcuni aspetti peculiari delle vicende siciliane, scriveva che «la distinzione vale dappertutto fuorché in Sicilia, dove le rivoluzioni hanno tutte un carattere sociale che esclude o assorbe il carattere politico»²⁵.

Nonostante questo parere contrario, il governo il 31 gennaio 1867 promulgò l'amnistia. Molti detenuti, tuttavia, restarono in carcere in attesa che la questura, completate le indagini, li rimettesse in libertà. Quando la magistratura ordinaria cominciò a concedere l'amnistia ai condannati dai

²³ M. Missori, *Governi, alte cariche dello Stato, alti magistrati e prefetti del Regno d'Italia*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Roma 1989, *ad indicem*. Nel 1868 Borsani sarà nominato avvocato generale presso il Tribunale Supremo di Guerra e Marina e nel 1873 senatore. Nel 1875 farà parte della Commissione parlamentare per l'inchiesta in Sicilia, la famosa inchiesta Borsani-Bonfadini.

²⁴ M. Da Passano (a cura e con introduzione di), *I moti di Palermo del 1866. Verbali della Commissione parlamentare d'inchiesta*, Archivio storico della Camera dei Deputati, Roma 1981, pp. 155-157, Borsani.

²⁵ ACSRM, MIG, b. 29, f. 283, Borsani a Ricasoli, Palermo, 8 gennaio 1867.

Tribunali militari, le autorità politiche riuscirono in gran parte a bloccare l'iniziativa del potere giudiziario, trattenendo in stato di detenzione gli individui sospetti, senza inoltrare denuncia all'autorità giudiziaria, oppure gli imputati assolti in istruttoria o addirittura in udienza, fino a quando alle autorità politiche sembrava opportuno. La prassi seguita dalla prefettura in proposito era chiara: il prefetto di Palermo disponeva, e il questore ordinava al direttore delle carceri giudiziarie che nessun detenuto fosse rilasciato senza autorizzazione della questura²⁶.

Da parte sua il ministero non ostacolava in modo netto questa condotta. Costituito il nuovo governo, Rattazzi, ministro dell'Interno, pur riconoscendo che le misure eccezionali «non erano ispirate alla più pura legalità», non le ostacolava. Anche il successore Gualterio non impartì né un esplicito divieto né un'esplicita autorizzazione al metodo della detenzione a disposizione dell'autorità politica.

Nonostante la repressione, la situazione politica rimaneva sempre turbolenta e il governo incontrava serie difficoltà nel controllo della città e della provincia di Palermo. Agli inizi del 1867 furono soprattutto i progetti di moti repubblicani, facilitati dal rincaro dei generi alimentari, a dare preoccupazione al governo centrale e locale. Il prefetto Rudinì e il generale Medici chiedevano, infatti, al presidente del Consiglio di non ritirare le truppe dalla Sicilia. Alla fine di marzo un nuovo allarme proveniva da un'agitazione borbonica che s'intrecciava con quella repubblicana. In un lungo e interessante rapporto inviato dal procuratore generale al Guardasigilli, venivano date notizie dettagliate su quanto era avvenuto. Individuata una rete cospirativa, composta di nomi «anche ragguardevoli», la questura aveva chiesto il rilascio dei mandati di cattura. Borsani, però, aveva obiettato che le denunce dovevano essere trasmesse al giudice istruttore²⁷.

Anche il prefetto Rudinì e il questore Albanese, entrambi siciliani, seguivano la prassi inaugurata dai funzionari settentrionali di montare cospirazioni, per poi legittimare la repressione. Le autorità politiche in tal modo procedevano ad arresti indiscriminati, senza preoccuparsi della fondatezza delle accuse o dei sospetti in base ai quali gli arresti erano eseguiti. L'autorità giudiziaria, come emerge dal rapporto del procuratore generale, non voleva più prestarsi a una collaborazione del genere con l'autorità politica. Questa situazione doveva sfociare, come poi avverrà, in un contrasto insanabile con il successore di Borsani, il procuratore generale Diego Tajani.

Borsani, pur rilevando la buona organizzazione degli uffici di polizia, doveva costatare che la sicurezza della città e della provincia di Palermo versava in condizioni precarie. Lo stato d'allarme continuo dipendeva dalle

²⁶ *Ivi*, b. 18, Rudinì al questore di Palermo, Palermo, 23 febbraio 1867.

²⁷ *Ivi*, b. 29, f. 283, Borsani al Guardasigilli, Palermo, 14 aprile 1867.

condizioni economiche e morali della città di Palermo, «questo gran focolare della rivoluzione». A suo avviso occorre trasformazioni economiche che potevano realizzarsi «con lungo e lento volger del tempo». Palermo doveva rivolgersi all'agricoltura e al commercio, liberando le campagne dal malandrinaggio e fecondandole con la viabilità.

Il procuratore, inoltre, sostenne che nella gestione politica e amministrativa della Sicilia erano stati commessi molti e gravi errori. Il primo era stato quello di perseguire i democratici, mentre qui «l'elemento rivoluzionario non ha bandiera, non ha fede di principi, ma è frutto di un generale malcontento». Il secondo errore, a suo avviso, era conseguenza del primo e stava nel credere nell'efficacia dei mezzi repressivi. L'uso della forza non poteva costituire un rimedio ai mali sociali ed economici del Paese²⁸. Da queste lucide considerazioni il magistrato traeva la conclusione che «la rivoluzione era nello spirito pubblico, ed era frutto di bisogni, di sofferenze, e diciamo pur anche di egoismo municipale». Lo testimoniavano le ultime elezioni politiche che avevano sancito l'assoluta impotenza del partito governativo e il gran consenso dei regionisti, che puntavano «sullo scontento e sull'irritazione del popolo»²⁹.

La magistratura ormai cominciava a differenziarsi dalle scelte compiute dalle autorità politiche locali. Il segretario del ministro di Grazia e Giustizia, ricevuti i due lunghi rapporti, approvava la linea seguita dalla procura generale sugli imputati accusati di cospirazione e ringraziava Borsani per le misure proposte a tutela dell'ordine pubblico nel distretto della Corte di appello di Palermo, riservandosi «di farle conoscere l'apprezzamento del ministro dell'Interno»³⁰. Proprio in quei giorni Ricasoli lasciava la guida del governo. Il sovrano chiamò allora Rattazzi per la formazione del nuovo ministero³¹.

Il ritorno alla normalità era lento e difficile. Il prefetto Guicciardi escludeva piani insurrezionali ed evitava di procedere ad arresti indiscriminati. Questa linea non trovava l'approvazione del ministro dell'Interno Gualterio, il quale era favorevole a una politica più dura.

Ricostituito il secondo governo Menabrea, Gualterio lasciò il ministero dell'Interno a Cadorna, uomo di Destra ma proveniente dalla Sinistra subalpina, che seguì la linea del suo predecessore in maniera ancora più dura. A partire da questo momento, per scoraggiare le iniziative insurrezionali

²⁸ *Ivi*, Borsani al Guardasigilli, Palermo, 7 aprile 1867.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ivi*, Cesarini a Borsani, Firenze, 19 aprile 1867.

³¹ G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, vol. V, *La costruzione dello Stato unitario*, Feltrinelli economica, Milano 1980, pp. 318-319.

e per ristabilire la pubblica sicurezza, in Sicilia si cominciò a pensare a un governo militare e forte³².

Il primo provvedimento riguardò i detenuti che aspettavano la definizione della loro posizione giudiziaria, per il cui procedimento la Commissione d'inchiesta aveva proposto l'istituzione di Giunte speciali. Pervenuta alla procura la richiesta del Guardasigilli, il 23 gennaio 1868 Borsani inviò un lungo rapporto nel quale smontava i dati forniti dalla Commissione d'inchiesta sui procedimenti non svolti a causa della mancanza degli incartamenti. Si dichiarò contrario all'istituzione di magistrature speciali, perchè, a suo parere, queste Giunte avevano operato senza garanzie di forme giudiziali nell'applicazione del domicilio coatto, e «non so – sosteneva Borsani – se con molto beneficio della società»³³.

Secondo il magistrato, per decidere la sorte di pochi imputati, non era necessario istituire organi extragiudiziari, ledendo il principio che ciascuno doveva rispondere al giudice ordinario.

La Sicilia – scriveva Borsani – sente il bisogno di leggi speciali, che aggravano le pene, talvolta inefficaci per la loro mitezza non confacente al troppo guasto costume. Ma non so qual possa sperare giovamento dalle leggi, che scemano le giudiziali guarentigie della libertà cittadina³⁴.

Le reazioni del ministero a questo rapporto non sono note. È certo che il provvedimento non fu discusso dalle Camere. Su questo tema era prevalsa la linea della procura generale di Palermo.

Borsani, in una lettera dello stesso giorno sempre diretta al Guardasigilli, illustrò il compito che la magistratura doveva assolvere in Sicilia, a difesa della legge e delle garanzie costituzionali contro la tendenza del potere esecutivo a calpestarle per comodità di governo. L'occasione gli era offerta dal ricorso presentato dai difensori del Badia e compagni da tanto tempo in attesa di giudizio. Agli inizi del 1868 molti detenuti per la rivolta del settembre 1866 erano ancora in carcere, poiché i loro procedimenti non si erano chiusi. Il caso Badia era il più rappresentativo. Ricostruita la vicenda di quei detenuti, il procuratore dichiarò di essere contrario «alla perpetuazione della carcerazione di tanti cittadini senza esito di giudizio, senza autorità di legge»³⁵.

In Sicilia ormai si pensava al rafforzamento delle autorità politiche. Il primo atto di Cadorna fu di collocare a disposizione il prefetto Guicciardi, che si trovava a Palermo da appena qualche mese, sostituendolo con

³² P. Allegrezza, *L'élite incompiuta. La classe dirigente politico-amministrativa negli anni della Destra storica (1861-1876)*, Giuffrè, Milano 2007, pp. 180 e ss.

³³ G. Scichilone, *Documenti sulle condizioni della Sicilia dal 1860 al 1870*, Edizioni dell'Ateneo, Roma 1952, p. 216, Borsani al Guardasigilli, Palermo, 23 gennaio 1868.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ ACSRM, MIG, b. 29, f. 283, Borsani al Guardasigilli, Palermo, 23 gennaio 1868.

il generale Medici (Rd 25 giugno 1868), al quale furono attribuiti i poteri militari e civili. Nell'ottobre del 1868 il ministero accolse anche la richiesta del procuratore Borsani di passare al Tribunale supremo di Guerra (*promoveatur ut amoveatur*). Medici, interpellato sulle qualità del magistrato prima del trasferimento, aveva risposto ai suoi superiori che «per il complesso delle sue qualità personali certo non comuni, la sua azione presso questo Tribunale potrebbe essere forse più utile ed efficace che non in quello a cui presentemente è addetto»³⁶.

Da questo giudizio si evince che a Medici era nota la linea garantista della procura generale e di Borsani, ormai schierato contro i provvedimenti eccezionali e gli arbitri dei funzionari locali. Il conflitto tra autorità politiche e magistratura si accentuerà notevolmente con il nuovo procuratore, Diego Tajani. Allora le vicende siciliane diventeranno una questione nazionale.

³⁶ ASP, PG, b. 17, Medici al ministro della Guerra, Palermo, 4 agosto 1868, personale e riservata. Al momento di lasciare Palermo, Borsani ebbe a dire: «Vorrei che il mio successore sapesse che questa sedia brucia». L'episodio è riportato da V. Riccio, *Saggi biografici*, Unitas, Milano 1924, pp. 133-164.

Silvio Gambino

*Democrazie contemporanee e «guerra al terrorismo»:
conflitti e bilanciamenti fra libertà e sicurezza con
particolare riguardo all'esperienza nord-americana*

1. *Premesse a una ricerca costituzionale e comparatistica*

In ragione della provenienza scientifica di chi scrive, la riflessione che ora sarà svolta dovrà necessariamente prendere le distanze, in qualche misura dall'approccio storico che è proprio degli studiosi della materia qui presenti per volgersi all'analisi di un tema tradizionale negli studi giuridici, quello posto dalle relazioni (spesso incerte e problematiche) fra (evoluzione delle) democrazie contemporanee, forme di contrasto delle espressioni di lotta politica di tipo terroristico e vincoli posti dal costituzionalismo (soprattutto europeo e nord-americano) nel bilanciamento delle garanzie delle libertà personali (soprattutto, ma non solo, di quelle politiche) con le esigenze della sicurezza giuridica, nozione – quest'ultima – che dall'ambito amministrativo («sicurezza pubblica», «ordine pubblico») pare ora transitata a quello di «nuovo valore» costituzionale¹ e in quanto tale oggetto di (contrastate) discipline legislative e di bilanciamenti giurisprudenziali nelle relative tutele.

Gli ordinamenti costituzionali contemporanei evidenziano da tempo una tensione, che appare tuttora non risolta a livello giuridico, alla ricerca (come sono) dei necessari equilibri e bilanciamenti fra beni giuridici fondamentali come la protezione della libertà personale e quella della sua coabitazione con il diritto alla sicurezza. In una simile prospettiva da tempo muove la più attenta dottrina costituzionale, benché, al momento, senza esiti di pregio nella disciplina positiva². Il diritto alla sicurezza, in particolare, viene letto

¹ G. De Vergottini, *La difficile convivenza tra libertà e sicurezza: la risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti occidentali*, in *Libertà e sicurezza nelle democrazie contemporanee*, Cedam, Padova 2003; Id., *La sicurezza come valore costituzionale*, in «Tempo presente», CCXXI-CCXXII, 1999, pp. 15-20; Id., *La difficile convivenza tra libertà e sicurezza: la risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti occidentali*, in «Boletín mexicano de derecho comparado», n. 111, 2004, pp. 1185-1211; T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in www.forumdiquadernicostituzionali.it.

² Sulla «Costituzione di emergenza» cfr., in particolare, B. Ackerman, *La Costituzione di emergenza*, Meltemi, Roma 2005 (trad. it.); Id., *La nuova separazione dei poteri. Presiden-*

sempre meno nell'ottica della risalente teorica hobbesiana di fondamento del potere, valorizzandosene, piuttosto, quelle garanzie che furono successivamente accolte nelle previsioni dell'art. 2 della *Déclaration des droits de l'home et du citoyen*, che lo collocavano fra i diritti giusnaturalistici e inalienabili dell'uomo. A fronte delle trasformazioni dei contesti nazionali e internazionali – a loro volta promosse e/o (perfino) imposte dai processi di globalizzazione dell'economia e dai tentativi di regolazione delle risorse (scarse) del pianeta –, e a fronte della emersione (vieppiù aggressiva nel tempo) della minaccia terroristica, la sicurezza viene a connotarsi, al contempo, come garanzia di continuità dello Stato e delle relative funzioni di protezione della pace sociale, e come bene giuridico legato in modo inscindibile alla persona, al bene della vita e alla sua dignità. In tale ottica, recenti disposizioni legislative hanno inquadrato la sicurezza come condizione necessaria «per l'esercizio delle libertà e per la riduzione delle diseguaglianze» (legge francese del 15 novembre 2001, sulla sicurezza quotidiana). Accanto al tradizionale inquadramento e alle relative garanzie costituzionali delle libertà personali come potere-mandato allo Stato volto ad assicurare il superamento del *bellum omnium contra omnes*, perseguendo in tal modo l'obiettivo della pace sociale, nell'evoluzione contemporanea del costituzionalismo (e in quello italiano più in particolare), ritroviamo nuove garanzie fra cui – oltre a un evoluto sistema di diritti fondamentali, – il diritto alla sicurezza inteso come diritto fondamentale della persona, oggetto, comunque, di bilanciamenti in sede di giurisdizione costituzionale con le garanzie delle altre libertà personali.

Rispetto alla disciplina dell'emergenza e alle relative misure costituzionali, un simile approccio al tema impone, previamente, di rilevare come le misure costituzionalmente previste per fare fronte alle situazioni di emergenza (sia internazionali che interne) registrino nel tempo un evidente ibridismo, combattute come sono fra problematiche definitorie e misure costituzionali volte a disciplinare la guerra (gli artt. 78, 60.2 27.4 della Costituzione italiana), da una parte, e l'esigenza di misure derogatorie della Costituzione, idonee a contrastare il terrorismo, dall'altra. Sotto tale profilo, infatti, è stato sottolineato come l'emergenza internazionale – che aveva richiesto misure costituzionali di contrasto nell'intero costituzionalismo liberal-democratico – si presenti ora con caratteristiche tali da non consentire più di poter essere affrontata utilizzando l'assetto ordinario delle competenze costitu-

zialismo e sistemi democratici, Carocci, Roma 2005; G. Agamben, *Lo stato d'eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino 2003; P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Il Mulino, Bologna 2006; A. Benazzo, *L'emergenza nel conflitto fra libertà e sicurezza*, Giappichelli, Torino 2005; A. Di Giovine (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Giappichelli, Torino 2005; S. Gambino, A. Scerbo, *Diritti fondamentali ed emergenza nel costituzionalismo contemporaneo. Un'analisi comparata*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», IV, 2009, pp. 1497 e ss.

zionalmente previste e senza incidere sulla garanzia dei diritti. La guerra, soprattutto, ha cessato di manifestarsi nelle forme risalenti di risoluzione dei conflitti fra Stati, sempre più evidenziandosi nello scenario internazionale l'emersione di attacchi e/o minacce terroristiche di diversa provenienza come forma alternative all'attacco bellico. In tale scenario, l'azione terroristica viene talora confusa col pericolo di guerra; d'altra parte, come è stato già bene osservato, è noto che «terrorismo e guerra si alimentano l'un l'altra»³. Tra l'altro, l'esperienza concreta dell'ultimo ventennio evidenzia in modo più che chiaro come gli ordinamenti statali non possano contrastare gli attacchi terroristici ricorrendo ai soli mezzi militari, risultando piuttosto necessario a tale scopo un insieme di misure legali, che consentano di neutralizzare la presenza di organizzazioni terroristiche sul territorio attraverso la predisposizione di apposita legislazione e mediante interventi amministrativi e giudiziari diretti a impedirne la presenza e l'attività. La guerra tradizionale, quindi, al pari di altre emergenze quali quella terroristica, può esigere che l'ordinamento dello Stato si preoccupi di prevedere un'adeguata risposta in sede normativa, risposta che deve consistere non solo nel *contrasto* degli eventi al momento in cui si producono ma anche nella loro *prevenzione*. Si può ritenere, in tal senso, come è stato sottolineato, che «più è seria e meditata la volontà di proteggere i valori» caratterizzanti la Costituzione, più attenta dovrebbe rilevarsi la preoccupazione di predisposizione preventiva di rimedi comportanti, ove ritenuto indispensabile, deroghe alla normalità assistite da idonee forme di controllo politico-parlamentare e giurisdizionale⁴. Una tesi – quest'ultima – che rappresenta una tendenza diffusa in dottrina a convenire sulla prospettiva teorica suggerita da Bruce Ackerman circa la necessità di prevedere nelle democrazie contemporanee una «Costituzione dell'emergenza», con adeguate forme di controllo politico e parlamentare e la previsione di rimedi preventivi.

In una sintesi introduttiva di quanto evidenzia la ricerca comparatistica si può sottolineare, altresì, che la «guerra al terrorismo», spesso enfaticamente sottolineata dai capi di Stato delle potenze riguardate da attacchi terroristici (soprattutto dopo l'odiosa strage delle Torri Gemelle, l'11 settembre 2001), ha finito per ripercuotersi in modo significativo sul regime dei diritti all'interno dei singoli ordinamenti costituzionali e per mettere in questione lo stesso principio di legalità con riguardo al diritto penale e ai risalenti principi garantistici che, da Beccaria in poi, lo connotano, per come vedremo oltre, al momento di richiamare in termini critici la più che discutibile teoria del «diritto penale del nemico», la quale costituisce – come bene sottolinea Ferrajoli – una vera e propria «contraddizione in termini», rappresentando, di

³ L. Ferrajoli, *Il "diritto penale del nemico" e la dissoluzione del diritto penale*, in «Questione giustizia», IV, 2006, p. 96.

⁴ Cfr. G. De Vergottini, *op. cit.*

fatto, «la negazione del diritto penale, la dissoluzione del suo ruolo e della sua intima essenza»⁵.

Nel bilanciamento fra sicurezza e libertà, la sicurezza ha assunto, almeno in una parte degli ordinamenti di democrazia pluralista, un ruolo dominante e comunque assai più incisivo di quanto non fosse prima degli eventi dell'«11 settembre 2001». Ma la tendenza a proteggere in modo rigoroso la sicurezza non nasce all'improvviso. Essa si era già affermata negli anni precedenti sulla scia del peggioramento della situazione internazionale e in alcuni casi, come in Gran Bretagna e Spagna, il terrorismo di matrice internazionale si veniva a inserire in una situazione ambientale già seriamente pregiudicata dal terrorismo interno (Irlanda del Nord e Paese basco).

Un dato comune della più recente normativa antiterrorismo è offerto da misure di aggiornamento e di aggravamento delle fattispecie di reato e delle pene (troppo spesso in contrasto con il principio di tassatività della pena), dall'incremento dei poteri investigativi di polizia, dalla limitazione più o meno estesa dei diritti degli indagati, a partire dalla libertà personale, fino a giungere a detenzioni a tempo indeterminato senza processo, dalla vistosa riduzione delle garanzie giurisdizionali. Altro dato comune è costituito dal tendenziale ricorso a fonti ordinarie senza il clamore di proclamazioni formali di «stati emergenziali». L'impressione complessiva è che fino a che permane la situazione internazionale di conflitto o di grave tensione con evidenti rischi di una sua ripercussione interna, la legislazione limitativa dei diritti è destinata a cronicizzarsi; pertanto, la garanzia dei principi dello Stato di diritto finirà per concentrarsi sulla consistenza ed efficacia dei controlli affidati alle giurisdizioni come pure sui controlli che, su altro piano, potranno esercitare le rappresentanze politiche parlamentari.

2. *Sicurezza, libertà personale e diritto penale: un «diritto penale del nemico»?*

Prima di richiamare qualche indirizzo giurisprudenziale a supporto della presente riflessione, volta a cogliere l'apporto garantistico di risalenti categorie come, ad esempio, quella dell'*habeas corpus* nell'*iter* argomentativo seguito dalle giurisdizioni supreme e da quelle costituzionali – dimostratosi idoneo (sia pure molto tardivamente) a superare intollerabili situazioni di lesione dei diritti della persona e della dignità umana, come le torture e i trattamenti disumani e degradanti praticati nelle carceri di Guantanamo e di Abu Ghraib –, non può prescindersi da un (previo) cenno problematico di quella discutibile lettura che – richiamando lo schema schmittiano ami-

⁵ L. Ferrajoli, *Il «diritto penale del nemico»*, cit.

co/nemico e qualificando in modo improprio l'atto terroristico come atto di guerra piuttosto che come crimine – ha teorizzato la necessarietà di un «diritto penale del nemico» che si sostituisse alle logiche garantistiche del diritto penale, fondato appunto sulla presunzione di innocenza.

Sia ragioni di prospettiva che ragioni più contingenti, come si è osservato, sono alla base di un dialogo complesso che sta attualmente riguardando l'intera teoria e il diritto positivo costituzionale relativamente alle modalità più adeguate della democrazia costituzionale di farsi carico delle garanzie da accordare alle esigenze di garanzia dei diritti e, al contempo, a quelle poste dal diritto alla sicurezza. Quest'ultimo (valore-)diritto, in particolare, appare riguardato dalle varieghe politiche securitarie di contrasto e di lotta al terrorismo nazionale e (soprattutto) internazionale. Nelle più recenti esperienze di contrasto al terrorismo, tali politiche, nella loro concreta operatività, coinvolgono sia il diritto penale interno ai Paesi, sia, più in generale, le formule costituzionali classiche di «protezione della democrazia»⁶.

Quanto ai dubbi di legittimità e quindi alle problematiche relative alla legislazione antiterroristica e alle modifiche/trasformazioni del diritto penale, in modo particolarmente evidente nell'esperienza statunitense dell'ultimo decennio (ma anche in Europa, soprattutto nel corso degli anni '70-'80), è dato cogliere una tendenza allo scivolamento verso logiche e verso formule marcatamente autoritarie, che sono state (appunto) inquadrare, in recenti letture della dottrina tedesca, come «diritto penale del nemico»⁷, nozione dottrinarica che si riferisce a quella politica criminale «dove la *neutralizzazione, l'annientamento*, la guerra contro fenomeni e persone pericolose attraverso il «diritto» penale e processuale penale ... attraggono in modo pressoché esclusivo la risposta punitiva dello Stato, vanificando il diritto della colpevolezza, della proporzione retributiva, della rieducazione, del reinserimento sociale»⁸.

La tesi di una necessaria differenziazione del diritto penale è stata proposta da Günther Jakobs, noto studioso di fama internazionale, il quale ha ammesso la possibilità per gli Stati di applicare, accanto al «diritto penale del

⁶ A. Di Giovine (a cura di), *op. cit.*; P. Bonetti, *op. cit.*

⁷ Cfr. G. Jakobs, *Derecho penal del ciudadano y derecho penal del enemigo*, in G. Jakobs, M. Cancio Meliá, *Derecho penal del enemigo*, Civitas, Madrid 2003. Sul punto, fra gli altri, cfr. criticamente L. Pepino, *La giustizia, i giudici e il "paradigma del nemico"*, in «Questione giustizia», IV, 2006, pp. 844-877; M. Donini, *Il diritto penale di fronte al "nemico"*, in «Cassazione penale», II, 2006, pp. 694-735; A. Caputo, *Verso un diritto penale del nemico?*, in «Questione giustizia», IV, 2006, pp. 623-649; V. Franchiotti, *Il diritto penale del nemico e i nemici del diritto. Strategie antiterrorismo e giurisdizione degli Stati Uniti*, in «Questione giustizia», IV, 2006, pp. 699-739; A. Gamberini, *Delitto politico e diritto penale del nemico. Nuovo revisionismo penale*, Monduzzi, Bologna 2007.

⁸ M. Donini, M. Papa (a cura di), *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. X.

cittadino», un «diritto penale del nemico»⁹. Tale possibilità/necessità poggia sulla distinzione che Jakobs effettua tra «la persona in diritto» e il «nemico»: l'autore di reati è trattato come persona solo se è «in grado di promettere almeno in qualche misura fedeltà all'ordinamento (essendo così) titolare di una legittima pretesa ad essere trattato come persona in diritto»¹⁰, mentre «chi non offre simile garanzia in modo credibile ... viene trattato da non cittadino; gli vengono sottratti diritti»¹¹, poiché

il deviante in via di principio ... colui che nega in via di principio la legittimità dell'ordinamento giuridico e perciò si prefigge di distruggere tale ordine non può essere trattato come un cittadino, ma deve essere combattuto come un nemico¹².

Nel definire le condizioni e i confini della categoria del diritto penale del nemico, in questo discutibile approccio interpretativo del diritto penale, si assume di poter superare l'assunto secondo il quale «ognuno deve essere trattato sempre come una persona provvista di diritti». Essere «persona in diritto» postulerebbe, infatti, una necessaria cooperazione da parte del soggetto nei confronti dello Stato: chiunque non adempie ai propri doveri deve essere «tenuto in pugno» per non diventare pericoloso; nel caso in cui egli imperversi, deve essere combattuto e, laddove vi siano serie probabilità che egli possa imperversare, è necessario cautelarsi¹³. Ne deriva, così, una ulteriore differenziazione rispetto alla funzione della sanzione penale¹⁴. Nei confronti del nemico, la funzione manifesta della pena è di sicurezza, di neutralizzazione della pericolosità¹⁵. La funzione di neutralizzazione della pena comporta, secondo il filosofo, l'anticipazione della tutela agli atti preparatori, e in particolare anche alla mera «formazione di un'associazione criminale o magari terroristica», l'inasprimento della pena o, in alternativa, l'applicazione di misure di custodia cautelare in aggiunta alla pena¹⁶. Lo Stato, in questa costruzione teorica, può fare ai suoi nemici tutto quanto ritenga necessario, perché si tratta di non-persone, che non hanno diritti: «è la società a decidere fino a che punto includere o escludere»¹⁷. Il quadro che lo spettro del diritto penale del nemico restituisce è, pertanto, quello di un ri-orientamento complessivo della giustizia penale in chiave marcatamente

⁹ G. Jakobs, *Derecho penal del ciudadano*, cit., pp. 19-21.

¹⁰ *Ivi*, p. 26.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ivi*, p. 30.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ivi*, p. 122.

¹⁵ *Ivi*, p. 34.

¹⁶ *Ivi*, p. 123.

¹⁷ *Ivi*, p. 6.

preventiva¹⁸, di un'erosione del diritto penale *del fatto* e il conseguente ricorso a illeciti (tendenzialmente) *d'autore*¹⁹, nonché di un orientamento delle politiche criminali verso un risultato coincidente con la neutralizzazione del colpevole²⁰ e del riconoscimento, quale fondamento della fattispecie incriminatrice, dell'«appartenenza dell'autore a una categoria soggettiva»²¹.

Senza poter sviluppare in modo adeguato l'analisi, appare chiaro come lo schema teorico di Jacob imponga di esprimersi in modo critico e senza dubbi di sorta circa la deriva che il diritto penale registra in una simile teoria. Si tratta di un vero e proprio «terrorismo penale»²² – come ha osservato Luigi Ferrajoli – che rinvia a un modello di sicurezza nazionale già frequentato, nelle forme più violente, nelle stesse dittature latino-americane degli anni '60 e '70²³. A rilevare in questa costruzione dogmatica del diritto penale è la stessa messa in questione della sostanza del principio di legalità penale («non più il reato ma il reo, indipendentemente dal reato»), da una parte, e in secondo luogo quella del giudizio. Come osserva ancora Ferrajoli, lo schema classico della fattispecie e del giudizio penale viene capovolto:

Non più la predisposizione legale e l'accertamento giudiziario del fatto punibile ma l'identificazione del nemico, che inevitabilmente, non essendo mediata dalla prova di specifici fatti di inimicizia, si risolve nell'identificazione, nella cattura e nella condanna dei sospetti. Il nemico deve infatti essere punito per quel che è non per quello che fa. Il presupposto della pena non è la commissione di un reato, ma una qualità personale determinata volta a volta con criteri puramente potestativi quali quella di «sospetto» o di «pericoloso» ... Questa mutazione sostanzialistica e soggettivistica del modello di legalità penale all'insegna del nemico ha infatti per effetto il crollo di tutte le garanzie processuali²⁴.

Di più – sottolinea ancora Ferrajoli – si sta realizzando, grazie a questa confusione tra guerra e punizione, una regressione allo stato di natura dell'intera convivenza internazionale. Giacché le nuove guerre sono «preventive» e insieme «infinite»: nel senso che sono punizioni esemplari inflitte agli Stati volta a volta etichettati come «Stati canaglia». Hanno la stessa funzione dell'uso terroristico del diritto penale in un ordinamento dispotico. Di fronte

¹⁸ A. Mantovano, *Prima del kamikaze. Giudici e legge di fronte al terrorismo islamico*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006, p. 138.

¹⁹ T. Padovani, *Stato (reati contro la personalità dello)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Giuffrè, Milano 1990, p. 821.

²⁰ A. Caputo, *Introduzione. Verso un diritto penale del nemico?*, in «Questione giustizia», IV, 2006, pp. 623-652; L. Ferrajoli, *Il "diritto penale del nemico"*, cit., pp. 797-812.

²¹ Cfr. F. Palazzo, *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, in «Questione giustizia», IV, 2006, pp. 666-686.

²² L. Ferrajoli, *Il "diritto penale del nemico"*, cit., p. 91

²³ *Ivi*, p. 90.

²⁴ *Ivi*, p. 93.

a questi processi, il compito della cultura giuridica e della giurisdizione è quello di ristabilire la radicale asimmetria tra diritto e crimine, tra istituzioni e terrorismo, tra imputati e nemici. La ragione giuridica dello stato di diritto, infatti, non conosce nemici e amici, ma solo colpevoli e innocenti ... Contrapporre alla sfida del terrorismo l'alternativa del diritto e della ragione è essenziale per salvaguardare non solo i principi di garanzia del corretto processo ma anche il futuro della democrazia²⁵.

3. *L'esperienza nord-americana di contrasto del terrorismo*

L'esperienza nord-americana di contrasto del terrorismo costituisce il tema centrale nell'ottica della presente analisi. In materia, già l'evoluzione politico-costituzionale sottolinea una tendenza marcata da parte del presidenzialismo nord-americano ad allontanarsi dalle esigenze teoriche dei pesi e contrappesi accolte nelle forme di governo degli Stati costituzionali moderni e contemporanei a vantaggio di un rafforzamento *ultra (ma anche contra) Constitutionem* dei poteri del Presidente. In particolare, tale rafforzamento riguarda i poteri presidenziali di guerra ma non si limita solo a tale ultimo ambito. Se non certo giustificato, come ha ricordato la Corte Suprema nord-americana, esso appare motivato dall'esigenza di conformarsi alle logiche ritenute necessarie per combattere il terrorismo stragista (non certo dell'Islam ma) del radicalismo fondamentalistico islamico, seguendo un percorso che durante la Presidenza Bush aveva fatto ricorso alla strategia della guerra («infinita» e) «preventiva», coinvolgendo in tale scontro la gran parte degli Stati occidentali e prescindendo dallo stesso consenso della Comunità internazionale quanto alla decisione di intervento bellico. Secondo una lettura che soprattutto nell'ultimo trentennio è divenuta indirizzo politico-militare stabilmente seguito (almeno fino alla Presidenza Bush), quest'ultima, così, troverebbe la sua logica e pressoché inevitabile giustificazione, nella prospettiva di uno «scontro di civiltà» che si starebbe avverando nell'esperienza politico-costituzionale di una delle più antiche democrazie liberal-democratiche, quella nord-americana.

Riservandoci nel prosieguo di procedere all'analisi della giurisprudenza della Corte Suprema nord-americana, è opportuno iniziare l'analisi di quest'ultima esperienza richiamando la più significativa legislazione intervenuta nel contrasto del terrorismo da parte dell'amministrazione nord-americana.

Quanto alle misure adottate da parte dell'Esecutivo nord-americano nella strategia di lotta e di contrasto del terrorismo, (soprattutto) a seguito

²⁵ *Ivi*, pp. 98-99.

del tragico attentato dell'«11 settembre», non si può ora procedere a un esame dettagliato delle misure adottate, dovendo necessariamente soffermarci su quelle più significative, riproponendoci soprattutto di individuarne la fonte (se cioè prevalentemente parlamentare, ovvero prevalentemente governativa). In tale quadro pare opportuno ricordare come il Congresso degli USA, il 14 settembre 2001, immediatamente a ridosso dell'evento che (con la grave azione terroristica contro le Torri Gemelle) aveva aggredito il Paese con forme assolutamente inedite e gravi, adotta una *Risoluzione*²⁶ volta a conferire al Presidente (Bush) il potere illimitato di usare la forza «*necessaria e opportuna*» contro Stati, organizzazioni e individui coinvolti negli attentati e in altre attività terroristiche. Dopo tale Risoluzione, due *Regolamenti governativi* vedono immediatamente la luce, una settimana dopo, per affidare all'INS – l'Agenzia statale incaricata delle procedure di immigrazione e di naturalizzazione – la disciplina della limitazione della libertà degli stranieri per un periodo di 24 ore pur in assenza di accuse specifiche, con possibilità di prolungare tale termine in presenza di circostanze straordinarie e per un ragionevole periodo di tempo aggiuntivo. Un mese dopo tale Risoluzione, il Congresso, il 26 ottobre 2001, approva il *Patriot Act*²⁷. Con tale Atto, il Congresso attribuiva all'*Attorney general* il potere di prendere in custodia lo straniero sospettato di attività pericolose per la sicurezza nazionale, ma entro sette giorni questi doveva essere o espulso o accusato di un qualche delitto²⁸.

Se una delle caratteristiche fondamentali della norma penale è costituita dall'alto grado della sua tassatività e di rigore descrittivo, è da dire che la scelta del Governo nord-americano, al contrario, ha operato nel senso di adottare una definizione talmente vaga da farvi rientrare condotte magari connotate da violenza, ma ricollegabili a fenomeni di oppositori politici e immigrati.

²⁶ *Authorization for the Use of Military Force, S.J. Resolution 23* (107th Congress, Statue 224, 2001), emanata in conformità alla *War Power Resolution* – section 5 (b) – del 1973.

²⁷ Acronimo di “*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*”, reperibile in www.eff.org/Privacy/Surveillance/Terrorism.

²⁸ V. Fanchiotti, *Il dopo 11 settembre e l'Usa Patriot Act: lotta al terrorismo e effetti collaterali*, in «Questione giustizia», II-III, 2004, pp. 283 ss.; T.E. Frosini, *Lo Stato di diritto si è fermato a Guantanamo*, in www.aic.it; M. Miraglia, *Paura e libertà (Legislazione antiterrorismo e diritti di difesa negli Stati Uniti)*, in «Questione giustizia», II-III, 2004, pp. 298 e ss.; H. Bell, *The Patriot Act*, Abc-Clio, Santa Barbara 2004; W.M. Brash, *America's Unpatriotic Acts: The Federal Government's Violation Of Constitutional And Civil Rights*, Peter Lang, New York 2005; S. Sinnar, *Patriotic or Unconstitutional? The Mandatory Detention of Aliens Under the USA Patriot Act*, in «Stanford Law Review», LV, 2003, p. 1419; T.E. Frosini, C. Bassu, *La libertà personale nell'emergenza costituzionale*, in A. Di Giovine (a cura di), *op. cit.*; A. Benazzo, *op. cit.*; S. Santoli, *USA: Eppur (r)esistono. Habeas Corpus, due process of law, checks and balances. In margine alle sentenze della Corte Suprema del 28/6/2004*, in www.forumcostituzionale.it; A. De Petris, *Guantánamo: un buco nero nella terra della libertà*, in www.aic.it.

In tale quadro, vede la luce, il 13 novembre 2001, un *Presidential Military Order*²⁹ sulla «detenzione, trattamento e procedimento nei confronti di alcuni non-cittadini (“*aliens*”) nella guerra al terrorismo», che sostanzialmente istituisce il sistema detentivo e punitivo di Guantanamo, concentrando poteri attribuiti costituzionalmente al Congresso (istituzione di organi giudiziari, previsione di fattispecie penali nuove e modifica di norme processuali) in capo al potere esecutivo (disciplina e nomina di nuovi organi giudiziari istituiti) e al potere giudiziario (con la riserva della funzione di organo di ultima istanza nel procedimento giudiziario a carico dei prigionieri di guerra)³⁰. In esso si afferma

che la situazione di emergenza determinata dalla minaccia terrorista richiede che, per garantire la sicurezza nazionale, siano adottate misure straordinarie nei confronti dei non-cittadini che il Presidente ritenga appartenere ad *al Qaeda* o che egli giudichi essere in qualche modo collegati alla rete del terrore.

In deroga a qualunque norma interna e internazionale, e interpretando al di là di quanto consentito dalla delega parlamentare, con tale Atto, il Presidente USA stabilisce la detenzione indefinita e il processo per i detenuti non-cittadini che siano sospetti di attività terroristiche (o di favoreggiamento delle stesse) da parte di Commissioni militari, prevedendo, al contempo, in modo inedito e costituzionalmente discutibile, nuove figure di reato e nuove categorie soggettive nel diritto penale, quella dei «detenuti *indefiniti*»³¹. Ai sensi dell’Ordinanza, infatti, il detenuto è assoggettato a regole di detenzione fissate dal Dipartimento della Difesa USA in luoghi che il Pentagono riterrà idonei, «conoscerà nei modi e nei tempi che il Presidente riterrà opportuni il suo destino processuale», è affidato a Commissioni Militari, tribunali speciali in cui tutti i ruoli previsti in giudizio (giudice, pubblico ministero, avvocato difensore) saranno esercitati da personale militare, la cui nomina verrà effettuata attraverso ordinanze e regolamenti del Segretario della Difesa USA. Le ordinanze e i regolamenti di nomina delle Commissioni Militari dovranno assicurare, tra l’altro, che il processo in tali sedi sia «completo ed equo», e che queste «giudichino sia in forza dei fatti che della legge» (Sez. 4, punto 2); al tempo stesso, si stabilisce che, in forza dell’ordine esecutivo sulla protezione di informazioni classificate, protette dal divieto di divulgazione non autorizzata, o altrimenti custodite dalla legge, «il trattamento, l’ammissione

²⁹ *Presidential Military Order on Detention, Treatment and Trial of Certain Non-citizens in the War Against Terrorism*, 66 Fed. Reg. 57, 833, 13 novembre 2001.

³⁰ M. Bouchard, *Guantanamo. Morte del processo e inizio dell’apocalisse*, in «Questione giustizia», V, 2003, pp. 925 e ss.

³¹ D. Cole, *Enemy Aliens: Double Standards and Constitutional Freedom in the War on Terrorism*, New Press, New York 2003; D.P. Forsythe, *United States Policy toward Enemy Detainees in the “War on Terrorism”*, in «Human Rights Quarterly», XXVIII, 2006, pp. 465-491.

alla prova e l'accesso a materiali ed informazioni di tale specie sono regolate anche con il potere di disporre il processo a porte chiuse» (Sez. 4, punto 4). L'ordinanza dichiara inoltre la «non applicabilità alle Commissioni Militari dei principi di legge e delle regole di valutazione della prova generalmente vigenti nei processi penali celebrati nelle corti distrettuali degli Stati Uniti» (Sez. 1, lett. f), nonché la «giurisdizione esclusiva» per le Commissioni Militari «con riferimento ai reati commessi dagli individui di cui alla presente ordinanza», i quali «non avranno diritto di ricorrere, o di far ricorrere altri nel proprio interesse, agli strumenti di impugnazione necessari a sostenere, direttamente o indirettamente, procedimenti di riesame di fronte a Corti degli Stati Uniti o di un singolo Stato o Paese estero, o di un tribunale internazionale» (Sez. 7, lett. b). Infine, nella loro disciplina, i «tribunali sono sottratti anche al diritto processuale penale delle corti marziali in tempo di guerra».

Fra le molte manifestazioni di dubbia costituzionalità imputabili alla deroga operata nell'apparato delle garanzie processuali previste costituzionalmente, il *Presidential Military Order*³², come si può osservare, pare attentare (ancorché in un quadro motivato dallo «stato di emergenza» provocato dal terrorismo) al principio costituzionale del *due process of law*, fissato nel V Emendamento della Costituzione USA, «nucleo e principale ispirazione del costituzionalismo americano». Con tali previsioni penali e processuali, pertanto, si assiste a una formidabile riduzione delle garanzie che presidiano la libertà individuale. Ciò avviene in quanto si prevedono ipotesi di intervento sui diritti di libertà delle persone in assenza di controlli giurisdizionali o con la previsione di meri controlli giurisdizionali successivi. Al riguardo è stato già sottolineato come esista una necessità di azione autonoma da parte delle forze di polizia, non potendosi ipotizzare un controllo preventivo giurisdizionale per situazioni di emergenza (come il fermo di persone pericolose), ma la tendenza a porre il controllo giurisdizionale in una fase successiva alla privazione della libertà anche quando ciò non sia strettamente richiesto dalla tipologia dell'intervento, significa muoversi in una precisa strategia di riduzione dei controlli sull'operato delle forze di polizia. La riduzione degli spazi di libertà avviene anche mediante la previsione di tempi incerti sullo stato di privazione di libertà. Affidare al potere esecutivo, nelle sue varie articolazioni, la valutazione di quanto debba prolungarsi lo stato di detenzione significa trasporre nella sfera dell'opportunità politica la sorte di chi è privato della libertà.

³² Consultabile in *American Society of International Law*, U.S. Doc: *Military Commission Order No. 1*, in «International Legal Materials», XLI, 2002, pp. 725 e ss. (per la traduzione in lingua italiana del documento, cfr. C. Bonini, *Guantanamo. USA, viaggio nella prigione del terrore*, Einaudi, Torino 2004, pp. 169 e ss.).

Sette *Military Commission Instructions*³³, adottate dal Segretario alla difesa Donald Rumsfeld, il 30 aprile 2003, completano le modalità attuative del richiamato Ordine presidenziale, del 13 novembre 2001, sulla «detenzione, trattamento e giudizio dei cittadini non americani nella guerra contro il terrorismo». Ne risulta, come si può cogliere, un quadro allarmante, con l'integrale rimessione del processo di questi reclusi a militari ma non costituiti come corti marziali, con l'attribuzione al Presidente di tutti i poteri di esercizio dell'azione penale, dell'esecuzione della pena (detentiva o capitale) e di ogni eventuale decisione di revisione di un giudizio per il quale non è previsto appello, con la sottrazione al Congresso del potere di definire nuove figure di reato, violando anche il principio di irretroattività della legge penale e ampliando la competenza dei tribunali militari³⁴. Secondo le *Military commission instructions*, l'imputato «sarà riconosciuto innocente fino a condanna emessa», «avrà diritto ad un interprete», «all'assistenza di un difensore», ma non al pieno accesso alle prove. L'accusa scoprirà le sue carte se e quando lo riterrà opportuno. Al suo fascicolo di indagine la difesa non avrà alcun accesso preliminare. L'imputato inoltre potrà scegliere tra un difensore di ufficio in divisa e uno di fiducia civile, ma è ragionevole chiedersi se vi saranno disponibilità considerate le limitazioni imposte. Tra l'altro ogni colloquio viene registrato, sia in aula che fuori, così da impedire una seria strategia difensiva. La pubblicità delle udienze sarà discrezionale e la sentenza di morte potrà essere emessa anche a maggioranza dei giurati, diversamente dal rito ordinario.

Di fronte all'esigenza prioritaria di sicurezza, pertanto, l'esperienza nord-americana evidenzia una grave recessione dei diritti fondamentali e con essi una vera e propria cedevolezza dello Stato di diritto. A fronte di tale pericolo di una regressione totale dei diritti costituzionali – che nell'ultimo ventennio è divenuta comunque una realtà nell'esperienza nord-americana –, soprattutto per gli immigrati, è ragionevole paventare il rischio, già tristemente evocato, di una nuova ondata di «maccartismo». Il Presidente Obama naturalmente potrà scongiurare che ciò continui a prodursi, perseguendo nuove politiche di contrasto al terrorismo che rigettino le ambiguità delle guerre c.d. umanitarie e delle guerre agli «Stati canaglia» fin qui seguite dall'amministrazione nord-americana (non senza qualche consenso della società americana) per coinvolgere di più la società di quel Paese e le stesse relazioni internazionali in nuove politiche diplomatiche (dissuasive nei confronti degli Stati c.d. canaglia), *in unum* con un più adeguato ricorso ai sistemi di *intelligence*³⁵.

³³ *Ibidem*.

³⁴ E. Sciso, *La condizione dei detenuti di Guantanamo fra diritto umanitario e garanzie dei diritti umani fondamentali*, in «Rivista di diritto internazionale», 2003, pp. 111 e ss.

³⁵ Sulle problematiche poste da Guantanamo, cfr. anche E. Todd, *Après l'empire*, Gallimard, Paris 2002 (trad. it. *Dopo l'impero: la dissoluzione del sistema americano*, Net, Milano 2003); N. Chomsky, *Dopo l'11 settembre - potere e terrore*, Tropea, Milano 2003; R. Falk,

4. *La giurisprudenza della Corte Suprema nord-americana e l'habeas corpus*

Tanto brevemente richiamato della legislazione penale e processuale accolta nella politica criminale (antiterroristica) dell'amministrazione nord-americana, occorre ora riflettere, sia pure in modo essenziale, sulla giurisprudenza adottata dalla Corte suprema con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle appena richiamate misure di contrasto del terrorismo. Successivamente, tenderemo qualche riflessione per collocare tali misure penali e processuali nel più ampio quadro costituzionale statunitense e per interrogarci sul rilievo e sulla natura derogatoria delle stesse rispetto alle garanzie costituzionali, soprattutto processuali, dell'*habeas corpus*³⁶.

In tale ambito tenderemo anche qualche bilancio dei rapporti fra Congresso e Presidente e sullo stesso altalenante ruolo di controllo svolto dalla Corte Suprema. Come si ricorderà, la Costituzione USA riconosce al Congresso il potere di dichiarare guerra e di predisporre l'intervento della milizia per far applicare leggi dell'Unione, reprimere le insurrezioni e respingere le invasioni (art. 1, sez. VIII); disciplina l'*habeas corpus*, le cui garanzie non possono essere sospese se non quando, in caso di ribellione o di invasione, lo esiga la sicurezza pubblica (art. 1, sez. IX); consente deroghe al diritto di difesa e la limitazione di alcune garanzie processuali per i reati compiuti dai membri delle forze armate di terra o di mare o della milizia durante il servizio attivo prestato in tempo di guerra o di pericolo pubblico (V Emendamento). A sua volta, il Presidente è Comandante in Capo dell'Esercito, della Marina degli Stati Uniti e della milizia dei diversi Stati ... ed ha anche facoltà di concedere commutazioni di pena e la grazia per tutte le infrazioni di legge commesse contro gli Stati Uniti, salvo nel caso dei procedimenti di cui all'Art. II, Sez. IV (art. 2, sez. III) ... cura che le leggi siano fedelmente applicate e raccomanda all'esame del Congresso i provvedimenti che ritiene necessari e opportuni e in contingenze straordinarie può convocare entrambe o una sola delle due Camere (art. 2, sez. III). Le disposizioni appena richiamate evidenziano come l'ordinamento costituzionale nord-americano, pur prevedendo una disciplina puntuale della deroga all'esercizio dei poteri da parte dell'organo legislativo e di quello esecutivo, difetti nel fondo di una disciplina chiara per la gestione delle situazioni di emergenza, con la conse-

L'eclisse dei diritti umani, in L. Bimbi (a cura di), *Not in my name. Guerra e Diritto*, Editori riuniti, Roma, 2003; I. Ramonet, *Guerres du XXI siecle*, 2002 (trad. it. *Il mondo che non vogliamo. Guerre e mercati nell'era globale*), Mondadori, Milano 2003; G. Vidal, *Le menzogne dell'impero ed altre tristi verità*, Fazi, Roma 2002; G. Orwell, *Nineteen Eighty-Four* (1949), Penguin Books, London 1990 (trad. it. *1984*, Mondadori, Milano 1984).

³⁶ N. Napoletano, *Il ripristino dell'habeas corpus a favore dei nemici combattenti detenuti a Guantanamo*, in «Diritti umani e diritto internazionale», II, n. 3, 2008, pp. 648 e ss.

guenza che un simile assetto di governo si è prestato a operare in modo più flessibile di quanto non prevedevano le forme parlamentari, riconoscendosi inizialmente la centralità al Congresso e successivamente al Presidente, in una dinamica colta dalla dottrina come evoluzione dal modello di *congressional government* al *presidential government*³⁷. Una flessibilità – quest’ultima – che ha portato la dottrina costituzionale a riconoscere al Presidente il potere di adottare atti anche *contra Constitutionem* qualora finalizzati alla tutela e alla sopravvivenza della nazione (poteri presidenziali «impliciti») e alla Corte Suprema di svolgere una delicata quanto complessa funzione di argine e di bilanciamento, talora ricorrendo alle stesse risalenti fonti britanniche³⁸.

Una ricostruzione di questa dinamica è stata lucidamente svolta da Geoffrey R. Stone nel Convegno AIC, del 2003, su *Libertà e sicurezza nelle democrazie contemporanee*³⁹. La tesi affermata dallo studioso è netta, chiara e storicamente documentata. La riferiamo con le parole dello stesso Autore: «In tempi di guerra, noi rispondiamo con eccessiva severità in termini di restrizioni delle libertà civili, e poi, successivamente, ci pentiamo del nostro comportamento»⁴⁰. A voler ripercorrere a ritroso la storia politica nord-americana antecedente l’11 settembre 2001 è stato infatti sempre così. Per verificare questa tesi basta passare in rassegna l’esperienza degli Stati Uniti nel 1798, nella Guerra civile, nella Prima guerra mondiale, nella Seconda guerra mondiale, nella Guerra fredda e nella Guerra del Vietnam. Dopo l’11 settembre 2001, nel fondo nulla cambia in tale politica pur in presenza di forti dubbi sulla legittimità costituzionale delle misure adottate:

Dall’11 settembre 2001 in poi gli Stati Uniti hanno compiuto una serie di passi decisivi per proteggere la sicurezza della popolazione americana. Molte di queste misure sollevano dei seri problemi riguardo all’equilibrio tra sicurezza e libertà. Il Governo statunitense ha segretamente arrestato e imprigionato oltre un migliaio di individui privi di cittadinanza americana; ha deportato centinaia di non cittadini con azioni segrete; ha attenuato le limitazioni imposte da lunga data dal Ministero della Giustizia alla sorveglianza dell’FBI su attività politiche e religiose; ha significativamente esteso il potere degli agenti federali di invadere la privacy del servizio di prestito bibliotecario e delle trasmissioni via e-mail;

³⁷ G. D’Ignazio, *La forma di governo degli Stati Uniti d’America: dal Congressional Government al Presidential Government*, in S. Gambino (a cura di), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Giuffrè, Milano 2007.

³⁸ G. Passarelli, *La teoria dell’intenzione originaria e l’interpretazione costituzionale negli Stati Uniti d’America: la giurisprudenza attuale della Corte suprema degli Stati Uniti e il rimando alle fonti e alle giurisdizioni straniere tra mite prudenza o reale diffidenza (paper)*; A. Sperti, *Il dialogo fra le Corti costituzionali ed il ricorso alla comparazione giuridica nella esperienza più recente*, in «Rivista di diritto costituzionale», XI, 2006, pp. 125-165.

³⁹ G.R. Stone, *Le libertà civili in tempo di guerra*, in *Libertà e sicurezza nelle democrazie contemporanee*, cit.

⁴⁰ *Ivi*, p. 130.

ha incarcerato per più di un anno un cittadino americano, arrestato sul territorio americano, e lo ha tenuto segregato, senza alcun accesso ad un avvocato difensore e senza sottoporlo ad alcun effettivo procedimento giudiziario; ed ha instaurato dei tribunali militari probabilmente privi delle adeguate tutele processuali necessarie⁴¹.

Rispetto all'insieme delle misure adottate di contrasto del terrorismo, particolarmente meritevole di approfondimento appare la disciplina costituzionale relativa alla riserva di giurisdizione, in breve la questione della legittimità costituzionale delle sospensioni dell'*habeas corpus* con disciplina legislativa statale o federale. Strettamente connessa a tale garanzia costituzionale è l'ulteriore garanzia sancita dal XIV Emendamento secondo il quale «Nessuno Stato potrà in essere o darà esecuzione a leggi che disconoscano i privilegi o le immunità di cui godono i cittadini degli Stati Uniti in quanto tali; e nessuno Stato priverà alcuna persona della vita, della libertà o delle sue proprietà, senza *due process of law*, né rifiuterà ad alcuno, nell'ambito della sua sovranità, la *equal protection of the laws*». Se la disciplina della sospensione del privilegio costituzionale dell'*habeas corpus* (art. 1, sez. IX) conosce i soli limiti della «ribellione», della «invasione» o «la sicurezza pubblica», può ben comprendersi come la dinamica dei poteri presidenziali di contrasto del terrorismo conosca innanzitutto l'esercizio parlamentare del potere di autorizzazione dell'esecutivo. Rispetto alla puntuale tipizzazione costituzionale delle fattispecie emergenziali questo sembrerebbe dover significare che le altre libertà costituzionali in ogni caso non sono riguardate da tale potere sospensivo, ancorché non può non sottolinearsi come la vaghezza o l'astrattezza delle richiamate fattispecie costituzionali abilitanti la sospensione dell'*habeas corpus* abbiano comunque portato a una legislazione «piuttosto disinvolta», spostando il compito di depurarne l'illegittimità al vaglio della Corte Suprema.

L'ambito però che maggiormente ha sollevato dubbi di legittimità costituzionale rispetto alle limitazioni dell'*habeas corpus* è quello della già richiamata legislazione di «guerra al terrorismo» intentata dal Presidente Bush a seguito del traumatico attacco alle Torri Gemelle. Rispetto a tale legislazione sarà importante richiamare i termini essenziali della giurisprudenza della Corte Suprema intervenuta in modo sempre più chiaro a partire dal 28 giugno del 2004. La dottrina giuspubblicistica (e non solo) se ne è occupata e pertanto qui non rimane che tentarne una sintesi rispetto alle principali doglianze sollevate dalla difesa e più in generale dalla dottrina penalistica e costituzionale.

I principali casi in questione sono: *Shafiq Rasul et Al. v. George W. Bush, President of the United States, et Al.*, No. 03-334 - cit.: *Rasul v. Bush*, 542 U.S.

⁴¹ *Ivi*, p. 131.

(2004)⁴²; *Fawzi Khalid Abdullah Fahad Al Odah et Al. v. United States et Al.*, No. 03.343 - cit. *Al Odah v. United States*, 542 U.S. (2004) (deciso congiuntamente alla sentenza precedente); *Hamdi et Al. V. Rumsfeld, Secretary of Defense, et Al.*, n. 03-6696 - cit.: *Hamdi v. Rumsfeld*, 542 U.S. (2004)⁴³; *Rumsfeld, Secretary of Defense v. Padilla et Al.*, n. 03-1207 - cit.: *Rumsfeld v. Padilla*, 542 U.S. (2004)⁴⁴; *Boumedienne c. Bush*, 553 U.S. (2008)⁴⁵, n. 06-1195 e 06-1196, sent. del 12 giugno 2008⁴⁶.

Tali decisioni della Corte Suprema⁴⁷ riguardano profili della legislazione antiterroristica oggetto di preoccupazione e di critica negli stessi USA, oltre che dalle associazioni di sostegno dei diritti civili, da parte dello stesso schieramento parlamentare repubblicano, durante la presidenza Bush. Quanto ai profili di merito riguardati dalle censure della Corte essi riguardavano, in modo prevalente, le disposizioni adottate (dal Presidente Bush) con il decreto del 13 novembre 2001, istitutivo delle Commissioni militari per giudicare i detenuti, la qualificazione di questi ultimi come «combattenti nemici», una formulazione – quest’ultima – che nell’intento del Governo USA avrebbe dovuto sottrarre tali detenuti sia al sistema giudiziario del Paese sia a quello internazionale. In realtà, alla data delle sentenze i detenuti di Guantanamo non erano stati nemmeno sottoposti ai processi militari, la cui legittimità era risultato ben presto più che dubbia, né erano state mosse precise imputazioni nei loro confronti.

Come si è già osservato in precedenza, le sentenze ora in considerazione segnano una svolta determinante rispetto all’accertamento del dubbio di legittimità costituzionale delle misure antiterroristiche stabilite dal Presidente Bush e dunque sulla inderogabilità dei principi costituzionali dell’*habeas corpus* e del *due process of law*. Esse riguardano fondamentalmente, come si è appena sottolineato, le garanzie dell’*habeas corpus*, cioè il controllo giuri-

⁴² www.supremecourtus.gov/opinions/03pdf/03-334.pdf.

⁴³ www.supremecourtus.gov/opinions/03pdf/03-6696.pdf.

⁴⁴ www.supremecourtus.gov/opinions/03pdf/03-1027.pdf.

⁴⁵ www.supremecourts.gov.

⁴⁶ www.supremecourts.gov.

⁴⁷ E. Sciso, *Guerra al terrorismo globale e garanzie non comprimibili dei diritti umani fondamentali: l’opinione della Corte suprema degli Stati Uniti*, in «Rivista di diritto internazionale», n. 3, 2004, pp. 752-759; M. Miraglia, *Lotta al terrorismo e diritti dei prigionieri: la Corte suprema U.S.A. richiama al rispetto dei principi costituzionali*, in «Diritto penale e processo», n. 12, 2004, pp. 1422-1429; T.E. Frosini, C. Bassu, *op. cit.*, pp. 94 e ss.; L. Fabiano, *Garante dei diritti e giudice dei poteri: il doppio volto della Corte suprema nelle sentenze “Guantanamo”*, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», n. 1, 2005, pp. 104-110; C. Valentini, *Difesa della sicurezza, lotta al terrorismo e garanzia dei diritti fondamentali. La pronuncia della Corte suprema americana sul caso Hamdi*, in «Politica del diritto», XXXVII, n. 3, 2006, pp. 497-525; M.E. De Franciscis, *In margine alle sentenze sul caso dei detenuti di Guantanamo: la ragion di stato e le garanzie processuali negli Stati Uniti d’America*, in «Rassegna Parlamentare», XLVII, n. 2, 2005, pp. 427-450.

sdizionale sulle limitazioni della libertà personale stabilite dall'Esecutivo, e il relativo riconoscimento a tutti i detenuti di Guantanamo, unitamente alle garanzie della *due process clause* che deve conformare ogni processo, comprensivo dell'assistenza legale, della terzietà e imparzialità del giudice e dei tempi ragionevoli.

Quanto ai contenuti di tale giurisprudenza, la dottrina ha convenuto nel coglierne la natura di «prudente compromesso» all'interno degli stessi giudici supremi⁴⁸, come può anche osservarsi in ragione della stretta maggioranza di favore e delle *dissenting opinions* che le accompagnano. Così, nel caso *Rasul*, la Corte decide per l'assoluta incompatibilità costituzionale di un regime di reclusione astrattamente indefinita, assicurando l'estensione delle garanzie del *due process of law* anche ai detenuti privi della cittadinanza americana (si trattava di cittadini stranieri arrestati agli inizi del 2002 in Afghanistan) e rinviando alle corti inferiori il riesame nel merito. Quanto all'estensione a tali detenuti delle garanzie dell'*habeas corpus* (seguendo l'*iter* argomentativo del giudice Stevens, estensore della decisione), la *ratio* garantista risalente di tale istituto è volta a consentire il controllo della legittimità degli arresti operati dall'Esecutivo sia in tempi di pace che di guerra e ciò sia con riguardo ai cittadini americani che agli *enemy aliens*, salvo poi ad accertare le conseguenze sulla giurisdizione della non completa sovranità degli USA su Guantanamo.

Lo stesso principio dell'*habeas corpus* unitamente a quello del *due process of law* trovano nella seconda di questo gruppo di sentenze della Corte Suprema (caso *Hamdi v. Rumsfeld*) una solenne affermazione, *in unum* con la riaffermazione di un principio basilare del costituzionalismo liberale, quello della separazione dei poteri nelle stesse situazioni di crisi. Nel caso *Hamdi* (caso *Hamdi v. Rumsfeld*), nato negli USA, catturato in Afghanistan nel gennaio 2002, detenuto in isolamento da più di due anni come «nemico combattente» senza poter incontrare il suo avvocato e poter portare le sue ragioni innanzi a un giudice, la Corte Suprema ne riconosce la legittimità delle doglianze, annullando la decisione della corte d'appello che, a sua volta, aveva deciso fondandosi sul principio di tutela della sicurezza nazionale motivata dal Governo. La sentenza meriterebbe un'analisi approfondita (che naturalmente non sarà ora consentito). Il rilievo particolare della sentenza è dato appunto dal riconoscimento della fundamentalità e dell'inderogabilità delle garanzie processuali e dell'affermazione netta secondo cui tali principi costituiscono parte integrante dei pesi e contrappesi necessari in uno Stato costituzionale negli stessi periodi di crisi o di terrorismo nei quali diviene centrale il tema della sicurezza nazionale. Particolarmente illuminate appaiono, in tale ottica, le argomentazioni del giudice Sandra O'Connor nell'argomentare la funzione cruciale del controllo giudiziario rispetto alle

⁴⁸ A. Benazzo, *op. cit.*, p. 174.

limitazioni della libertà personale decise dall'Esecutivo. Nel caso di specie si trattava di *imprigionamento di nemici combattenti*, del quale, in generale, il giudice non negava la legittimità, in ragione dell'autorizzazione parlamentare al Presidente, assumendosi piuttosto che nel caso di specie non risultavano sufficientemente dimostrati motivi sui quali si fondava tale qualificazione. Richiamando passaggi argomentativi di altre sentenze decise dalla Corte, la stessa O'Connor ricorda, così, che

uno stato di guerra non costituisce un mandato in bianco per il Presidente quando siano coinvolti i diritti dei cittadini e ... (che) qualsiasi sia il potere che la costituzione americana conferisce all'esecutivo quando si tratti di politica estera o di conflitti bellici, essa più di tutto prevede senza dubbio un ruolo per i tre poteri quando siano in gioco le libertà individuali⁴⁹.

Ne consegue, con riferimento al caso *Hamdi*, che gli interrogatori cui il detenuto è stato sottoposto dai suoi carcerieri non configurano la ricognizione dei fatti che può essere svolta innanzi a un decisore imparziale come assume la Costituzione quando sancisce le garanzie del *due process of law*.

Piuttosto incerto nel fondo risulta l'orientamento giurisprudenziale accolto (con cinque voti favorevoli su nove) nel caso *Rumsfeld v. Padilla*. Padilla, cittadino americano, viene arrestato a Chicago con l'accusa di coinvolgimento degli attacchi terroristici dell'11 settembre e trasferito nel carcere militare di Charleston in esecuzione del *Military Order* di Bush che lo qualificava come «combattente nemico». L'avvocato difensore di Padilla, nominato d'ufficio dalla Corte di Distretto competente solleva innanzi alla Corte Suprema ricorso di *habeas corpus* per accertare la legalità di tale detenzione. Oltre a un motivo eminentemente processuale contenuto nell'istanza, quest'ultima riguardava soprattutto l'accertamento del potere del Presidente di qualificare un cittadino americano, Padilla, come nemico combattente e di poterlo mantenere sotto custodia militare a tempo indeterminato senza sollevare accuse nei suoi confronti. La questione di fondo è quella posta dalla legittimità dell'arresto che corrisponderebbe ad ammettere l'esistenza di uno stato di guerra sul suolo americano senza che lo stesso sia proclamato dal Congresso. I giudici della Corte Suprema cercano di rispondere prendendo tempo e cioè restituendo gli atti di causa alla corte federale del distretto di New York competente territorialmente ad accogliere l'istanza di *habeas corpus*. Quattro giudici su nove intervengono argomentatamente nel criticare il modo di procedere del Governo che nel fondo si riserverebbe il potere di decidere il foro più conveniente violando in tal modo il principio del giudice naturale stabilito dalla legge. A questo proposito, il giudice Stevens scrive parole estremamente dure nei confronti del Governo per le

⁴⁹ *Mistretta v. United States*, 488 U.S. 361, 380 (1989).

modalità relative alla detenzione di Padilla, rilevando che «in questo caso è in discussione niente meno che l'essenza di una società libera, nella quale l'accesso ad un avvocato allo scopo di proteggere il cittadino dagli errori della amministrazione o dai maltrattamenti è il segno distintivo di un giusto processo», concludendo per l'inammissibilità della detenzione in isolamento la quale, specie se prolungata lungamente, si traduce sostanzialmente in una forma di tortura⁵⁰. Parrebbe di poterne concludere che, ove la Corte fosse chiamata di nuovo a pronunciarsi sulla vicenda in seguito al nuovo giudizio della Corte d'Appello, la stessa potrebbe indubbiamente propendere per una decisione in senso positivo all'accoglimento dell'*habeas corpus* richiesto.

A questo punto dell'analisi, è possibile trarre qualche linea di tendenza destinata ad aiutarci nella stessa previsione degli equilibri e dei bilanciamenti realizzati fra due beni e valori centrali nella democrazia contemporanea, come quello della libertà e quello della sicurezza (pur muovendo l'analisi da un'esperienza peculiare, in ragione della gravità dell'aggressione subita dall'azione terroristica). Indubbiamente però gli interrogativi sono posti e la teoria costituzionale non può che mettersi al lavoro per ri-disegnare i necessari pesi e contrappesi costituzionali che le garanzie della indefettibilità del sistema delle libertà e della sicurezza richiedono in uno scenario nel quale la minaccia di terrorismo sembra sempre più costituire un'arma tragica alla quale dimostrano tutto il proprio interesse agenzie e singoli nel perseguimento di obiettivi di riscrittura degli equilibri mondiali.

Il costituzionalismo contemporaneo aveva fin qui previsto e costituzionalizzato regimi di deroga che valorizzassero e responsabilizzassero sia il potere legislativo che quello esecutivo. Appare pertanto necessario valutare, come una parte della dottrina costituzionale ha iniziato già a fare, l'opportunità di una «costituzione di emergenza», capace di declinare le regole della fondamentalità dei diritti e delle libertà con un inevitabile regime della loro limitazione temporanea in situazioni sociali di emergenza, in un quadro costituzionale garantito comunque dal controllo parlamentare e delle necessarie riserve di giurisdizione tradizionalmente previste nei regimi costituzionali contemporanei. L'esperienza nord-americana, anche in ragione del rilievo di tale esperienza storico-politica nella teoria costituzionale (e in quella geo-politica), pare sottolineare il ruolo centrale occupato in tale processo di ribilanciamento dei poteri nelle situazioni di crisi della Corte Suprema e della sua capacità di assicurare dinamicamente beni e valori il cui bilanciamento la politica non sempre è apparsa capace di assicurare. Prendendo a prestito l'interrogativo che chiude un importante saggio su queste tematiche: «è il caso di domandarsi – osserva Andrea De Petris – se, in una realtà globalizzata come quella attuale, il rispetto dei diritti fondamentali non esiga oramai

⁵⁰ *Rumsfeld v. Padilla*, 124 S Ct. 2711, 2735 (Stevens, *dissenting*).

l'intervento non solo degli addetti ai lavori, ma di tutti i membri di questa comunità di dimensioni oramai necessariamente indefinite, consapevoli del fatto che la considerazione per cui "la libertà aiuta a tenere unita la nostra cultura e svela le contraddizioni tra ciò che l'America afferma di essere e ciò che è realmente"⁵¹ non possa e non debba più attagliarsi esclusivamente agli Stati Uniti»⁵².

Fermo restando i dati comuni ai diversi ordinamenti,

l'impressione complessiva è che fino a che permanga la situazione internazionale di conflitto o di grave tensione con evidenti rischi di una sua ripercussione interna la legislazione limitativa dei diritti costituzionali è destinata a cronicizzarsi e che di conseguenza la garanzia dei principi dello Stato di diritto finirà per concentrarsi sulla consistenza ed efficacia dei controlli affidati alle giurisdizioni come pure sui controlli che, su altro piano, potranno esercitare le rappresentanze politiche parlamentari⁵³.

Con la nuova situazione di emergenza, segnata dai tragici eventi dell'«11 settembre», in tal modo, la teoria e il diritto costituzionale si trovano a dover fronteggiare una ulteriore frontiera che va ad aggiungersi al risalente, classico, dualismo tra autorità e libertà.

I diritti fondamentali devono ora più concretamente confrontarsi con il bene/valore della sicurezza che ogni ordinamento assume come essenziale per i suoi cittadini, risultando per questo inderogabile. Pertanto, essendo il tema della sicurezza notevolmente esasperato rispetto al passato, i diritti di libertà – in un certo senso – sono posti in tensione con la possibilità e i rischi di una loro indebita compressione. Se muoviamo in particolare dall'esperienza costituzionale statunitense, osservando come in passato la paura del comunismo abbia portato a forme gravi di repressione della libertà di pensiero (si pensi all'epoca del maccartismo), la situazione attuale impone un'attenta riflessione volta a evitare che la Costituzione venga svuotata di quel nucleo forte di principi e di valori senza i quali sarebbe compromesso lo stesso principio democratico. In tal senso, il caso degli Stati Uniti rappresenta un valido modello ideal-tipico per due principali motivi; da un lato, perché i fatti dell'«11 settembre» hanno identificato tale Paese come destinatario (privilegiato ancorché non esclusivo) degli attacchi terroristici, dall'altro, in quanto tale Paese esprime in modo particolarmente chiaro ciò che si è identificato con un modello esemplare del liberalismo costituzionale

⁵¹ E. Foner, *Storia della libertà americana*, Donzelli, Roma 2000, p. 6.

⁵² A. De Petris, *Guantanamo: Un buco nero nella "Terra della Libertà"*, in «Quaderni del Seminario sui diritti fondamentali in Europa», II, 2004, p. 35.

⁵³ È anche la conclusione del saggio di G. De Vergottini al Convegno AIC (17-18 ottobre 2003).

contemporaneo⁵⁴. Per tale ragione, risulta di indubbio interesse l'analisi delle modalità con cui tale Paese ha affrontato (e continua ad affrontare) la delicata questione delle attuali, odiose, forme di terrorismo.

Una ulteriore considerazione può ancora svolgersi in ordine alla sicurezza. Il *focus* del tema che il giurista è chiamato oggi ad affrontare è volto a sottolineare l'esigenza di evitare che il bene costituzionale della sicurezza sia dilatato eccessivamente, in virtù della paura che la minaccia terroristica esercita sull'opinione pubblica nell'ambito degli ordinamenti contemporanei. Tale tematica appare di portata capitale, in quanto le potenziali involuzioni autoritarie degli ordinamenti possono essere favorite dalla mancata presa di coscienza dell'opinione pubblica. Le recenti manifestazioni del terrorismo, per le numerose possibilità di attacco (aerei, gas velenosi, ecc), impongono agli ordinamenti un modo nuovo di affrontare l'emergenza che non agevolmente risulta riconducibile ai classici strumenti repressivi della legislazione penale (sostanziale e processuale). Per tali motivi, gli «stati di emergenza» devono essere compresi dentro una soglia oltre la quale non può andarsi, in ordine alla protezione delle libertà civili. In particolare, i poteri di emergenza non devono potersi legittimare sulla base del panico, ma fondarsi su dati concreti, per non eludere i meccanismi di contrappeso politico e giuridico. In tale ottica, la «guerra al terrorismo», espressione atecnica abitualmente utilizzata dopo l'«11 settembre», non può che ritenersi impropria, non risultando «un concetto legale convincente»⁵⁵.

⁵⁴ G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, Giappichelli, Torino 2000.

⁵⁵ B. Ackerman, *La Costituzione di emergenza*, cit., pp. 19 e ss.; Id., *La nuova separazione dei poteri*, cit.; G. Agamben, *Lo stato d'eccezione*, cit.; P. Bonetti, *op. cit.*; A. Benazzo, *op. cit.*

Rubbettino

Daniela Novarese

*Per finire, alcune valutazioni conclusive a proposito di stati
di eccezioni, emergenze, ordine pubblico, polizie*

Penso di interpretare un comune modo di sentire nell'affermare che tanto Livio Antonielli, coordinatore nazionale del PRIN su *Disciplina del territorio e identità: norme, corpi e istituzioni (XVII-XX secolo)*, quanto Enza Pelleriti possano considerarsi più che soddisfatti dell'esito di queste giornate.

Per quanto mi riguarda, ho risposto con piacere all'invito affettuoso di Enza a trarre le conclusioni dell'incontro, seppure consapevole di sobbarcarmi un compito tutt'altro che agevole, anche per l'episodica e marginale frequentazione delle tematiche passate in rassegna nel mio lavoro di ricerca, come chi mi conosce da tempo sa perfettamente. Chiedo venia per questa «*excusatio non petita*» pur non volendo, per questo, sottrarmi alle responsabilità di un'«*accusatio manifesta*»

Una rilettura dei contributi presentati, la mia, resa tutt'altro che agevole dalla ricchezza e dalla varietà degli interventi che abbiamo ascoltato in questi giorni e anche dall'ampio spettro spazio-temporale attraverso il quale le tematiche proposte dagli organizzatori sono state variamente declinate.

Circostanza, quest'ultima, che ha evidenziato, a mio giudizio, la difficoltà di applicare rigidamente «categorie» concettuali che ci sono note e che sono state più volte evocate e bene ha fatto Enza Pelleriti a sottolineare, nella sua introduzione, l'utilizzazione consapevole del plurale, «stati di eccezione» appunto, e, io aggiungerei, l'uso delle virgolette, proprio a voler significare un'accezione elastica di quell'espressione, confortata dal sottotitolo: emergenze, ordine pubblico, polizie.

E così che studiosi diversi per formazione, impianto metodologico e provenienza hanno potuto confrontarsi utilizzando le loro specifiche competenze e anche, particolare che non mi sembra privo di importanza, il loro linguaggio.

Ed è per questo che abbiamo sentito parlare di «stato d'eccezione» *stricto sensu*, come nella relazione di Antonio Trampus, sulle vicende triestine di lungo periodo, fra XVIII e XX secolo, ma anche di stato di necessità, di emergenze di vario tipo, di apparati di controllo del territorio, di magistrature temporanee, nate da e per l'emergenza, di provvedimenti eccezionali, di istituzioni permanenti.

Così, se abbiamo potuto ascoltare la dotta esposizione di Hans Schlosser, che ha ripercorso la costruzione teorica della dottrina di diritto comune, ma anche l'apporto di giuristi e filosofi tedeschi fra Sette e Novecento alla questione dello «stato di necessità» sottolineandone i profili pubblicistici, il tema del banditismo e della produzione normativa «alluvionale», quanto inefficace nella Spagna prenapoleonica ci è stato proposto da Miguel Angel Melón.

Tale tema è stato ripreso in un contesto (i territorio italiani fra XVI e XVII secolo) e in una prospettiva assai diversi (si è parlato di banditi, ma anche di *bounty killers*, di *dead men walking*) nel contributo di Claudio Povolo che ha saputo creare e offrire, come sempre, suggestioni di tipo sociologico e antropologico rigorosamente coniugate a temi «tipici», potremmo dire, della storia e del linguaggio storico giuridico e istituzionale: *faida*, *bannum*, composizione dei conflitti, amministrazione della giustizia.

Il gruppo delle relazioni «genovesi» ha offerto un affresco, in tempi diversi ma con riferimento al medesimo ordinamento, dei molteplici strumenti posti in essere dalla Repubblica a difesa dei propri confini di terra e di mare, evidenziando situazioni, potremmo dire, per quanto l'antitesi sia palese, di «emergenza costante». Una vicenda che, come ha sottolineato Giovanni Assereto con riferimento alla creazione della Giunta dei Confini, denuncia la «bassa statualità della Repubblica» e nella quale, dato ripreso anche dagli altri interventi, è emerso un tema che mi è sembrato importante: quello dei costi dell'emergenza. Se la Giunta dei Confini, in realtà, era formata da personale già esistente, Paolo Calcagno ha sottolineato il problema dei costi (anche 100 lire al giorno) per fronteggiare il pericolo corsaro durante il Regno del Re Sole ed Emiliano Beri ha mostrato come, proprio la necessità di affrontare l'«emergenza permanente» dal mare portasse, nel 1742, con una vicenda che vede intrecciarsi potere pubblico e iniziativa privata, inducesse la Compagnia di Nostra Signora del Soccorso, grazie alla raccolta annuale di elemosine da parte dei privati costituire un fondo finalizzato esclusivamente alla lotta contro i barbareschi. Il percorso è stato «chiuso» da Luca Lo Basso che si è spinto a trattare dei temi dell'emergenza corsara fino alla fine del Settecento e completato da Diego Pizzorno che ha illustrato vicende e compiti di un tribunale speciale, quello degli Inquisitori dello Stato di Genova, con funzione precipua di mantenere l'ordine pubblico.

Sempre all'intento di affrontare e arginare un fenomeno emergenziale legato ai moti rivoluzionari del 1848 è legata la creazione della Commissione militare in Este, nel Veneto asburgico, di cui ci ha parlato Luca Rossetto, mentre all'età giolittiana va ascritto il tentativo, fallito, di creare un controllo più capillare del territorio attraverso la formazione di corpo di «avventizi» aggregati all'arma dei carabinieri, ricostruito da Flavio Carbone.

Livio Antonielli ha utilizzato come «pretesto», come espediente, quello di una vicenda di modeste dimensioni, come egli stesso ha sottolineato, legato al tema della salute pubblica e dell'emergenza sanitaria determinata, come

abbiamo sentito, a un caso di epidemia bovina, ma ha, in realtà, narrato una storia di contrasti fra magistrature, di rapporti di forza, di scontro fra diversi ceti aristocratici e i loro confliggenti interessi, di problemi di giurisdizione: un racconto, cioè, di antico regime.

E come uno scontro ancora tutto interno alle logiche di *ancién regime*, mi è apparso il viaggio ideale nel tempo, fino al 20 gennaio 1771, di cui ci ha parlato con la sua consueta *verve* Francesco Di Donato. Mi dispiace molto che Francesco sia dovuto andar via e sono certamente curiosa, immagino come tutti voi, di leggere presto i risultati della sua ricerca e di ritrovare, negli eventi di quella notte lontana e nel colpo di Stato di Maupo la scintilla prodromica della rivoluzione, laddove l'intervento di Graziani ha saputo mettere in luce gli elementi, per così dire anticipatori, del processo rivoluzionario che investiva le due sponde dell'Atlantico alla fine del XVIII secolo, nell'esperienza Corsa fra 1729 e 1769.

Emergenza come situazione che erompe, all'improvviso, turbando e sconvolgendo l'ordine abituale e la quotidianità, provocando un intervento massiccio, immediato dell'ordinamento, per affrontare, arginare, combattere il fenomeno e ricostituire, risanare il tessuto oltraggiato della «normalità», da una parte comprimendo e sospendendo le libertà, dall'altra pensando e ponendo in essere pratiche e misure tendenti, superato il momento critico, a evitare il ripetersi di situazioni similari.

Talvolta, come ha sottolineato Melòn, è la storia, non le istituzioni, a trovare, almeno transitoriamente, una soluzione, come nella vicenda spagnola fra Sette e Ottocento ove la necessità di combattere Napoleone «recupera» e «riscatta», paradossalmente, laddove l'imponente legislazione che egli ha esaminato non era riuscita a sradicare il fenomeno, tutti quei soggetti viventi al margine della società e delle sue regole trasformandoli da banditi in combattenti per la patria.

Il sospetto che in situazioni di difficoltà, di cesura, di eccezionalità l'urgenza del momento tenda ad «affievolire» e a rendere confuso l'orizzonte valoriale nel quale una società si riconosce in tempi di «quotidiana normalità» caratterizza anche l'esperienza siciliana della quale ci ha parlato Rosa Gioffrè con specifico riferimento al caso messinese che, fra retaggi di antico regime e nuove logiche organizzative, ha analizzato il rapporto fra le quadre rivoluzionarie e la costituenda Guardia Nazionale sottolineando la presenza, fra i cittadini in armi, di soggetti «poco raccomandabili». Una consistente documentazione censita presso la Biblioteca Comunale di Palermo da me e da Enza Pelleriti e giunta ormai in avanzata fase di elaborazione, fa emergere le costanti accuse rivolte a quella istituzione, la Guardia Nazionale, appunto, consacrata dallo Statuto costituzionale del Regno di Sicilia del 1848 quale «istituzione essenzialmente costituzionale», di essere, di fatto, il ricettacolo di quanti, *borderline* di vario genere, trovano nella rivoluzione siciliana di quegli anni e nel suo braccio armato un utile paravento. E non sta certo a

me sottolineare come, da sempre, la guerra, le situazioni di pericolo, reali o palesate come tali, le emergenze di vario genere dentro e fuori gli Stati, abbia rappresentato e rappresentino un fenomeno di diversione.

Considerazioni che sono state esplicitate, seppure in termini e prospettive affatto diverse, nelle relazioni di Pippo Astuto, che ha tratteggiato le vicende siciliane del 1894, e nelle innumerevoli, provocatorie suggestioni dell'intervento di Franco Benigno, che ha delineato inquietanti scenari nei quali, attraverso sottili procedimenti induttivi si spinge l'immaginario collettivo a riconoscere e identificare i segni inequivocabili dell'azione criminosa.

Il tema dello stato d'assedio del 1894 e delle conseguenti restrizioni delle garanzie statutarie affrontato da Astuto ha sottolineato come uno strumento eccezionale possa essere utilizzato con frequenze inaccettabili in uno «Stato di diritto», dando conto del difficile rapporto fra la Sicilia e lo Stato unitario. Problematica ripresa da Elena Gaetana Faraci nel suo intervento sull'ordine pubblico e sulla magistratura nella Sicilia post-unitaria. Il contributo di Patrizia De Salvo ha mostrato, invece, come lo stato d'assedio proclamato in occasione del terremoto siculo-calabro del 1908 rappresenti, al contempo, strumento di controllo e di ordine pubblico, ma anche mezzo attraverso il quale veicolare, per la prima volta nel nostro Paese, un'azione di soccorso, sostegno e supporto alla popolazione, con un'azione che si può definire di vera e propria «protezione civile».

Queste giornate non avrebbero potuto avere migliore conclusione di quella affidata alle riflessioni di un giurista positivo, di un costituzionalista con sensibilità storica che, richiamando i principi dell'*habeas corpus* quanto le solenni affermazioni della *Declaration* del 1789, ha affrontato il rapporto fra sicurezza e libertà, fra costituzioni e diritto penale nella contemporaneità, fra Stati Uniti ed Europa.

Consentitemi, in chiusura, alcune considerazioni.

Se quella che è circolata in questi giorni è un'idea condivisa e condivisibile di emergenza, ben altre declinazioni dovrà cercare lo storico di domani, trovandosi a interpretare realtà e situazioni del nostro presente, nelle quali, ad esempio, i termini del rapporto emergenza/intervento appaiono sconvolti.

Melón ha fatto riferimento alla circostanza per la quale, a un certo punto, nel tentativo di eliminare il fenomeno del banditismo in una regione come l'Estremadura, a fronte di una popolazione di circa un milione di abitanti, vengono stanziati circa 555 armati per ristabilire l'ordine. E alla necessità di istituire corpi *ad hoc*, deputati ad affrontare le varie emergenze hanno fatto riferimento altri contributi. Sarebbe interessante capire e conoscere quali sono i costi delle emergenze per l'ordinamento che le deve affrontare e la valutazione, anche in termini di investimento, oltre che in termini latamente «politici» che viene fatta dalle istituzioni.

Si potrebbe scoprire, ad esempio, che l'emergenza è un grosso, grossissimo affare e che la «straordinarietà», che ha costi altissimi, si pratica,

coscientemente, più della «ordinarietà». L'emergenza rifiuti a Napoli o a Palermo, la questione della ricostruzione dell'Aquila sono esempi lampanti e, ahimè non isolati di pratiche distorte, di logiche politiche inconfessabili.

Seppure queste giornate abbiano avuto il merito di mostrare come lo «stato dell'arte» relativo alle questioni che si sono affrontate sia, almeno in parte, sostanzialmente da costruire, altri temi esigono di essere indagati e approfonditi (ad esempi i rapporti emergenza/costi, emergenza/diritti, emergenza/prevenzione).

Mi auguro che su ulteriori riflessioni ci si possa incontrare presto e, perché no, magari ancora qui, a Messina.

Rubbettino

Rubbettino

Indice

Enza Pelleriti <i>Premessa</i>	5
Enza Pelleriti <i>Note sugli stati d'eccezione e sulle emergenze. Il caso del Governo Alleato Militare in Sicilia</i>	7
Miguel Ángel Melón <i>Medidas excepcionales para un tiempo convulso. Legislación y fuerzas de policía empleadas para la persecución de la delincuencia en España (1784-1806)</i>	17
Soledad Gómez Navarro <i>El poder civil y el poder religioso ante lo extraordinario: epidemias y agitaciones sociales en la Europa moderna</i>	41
Francesco Di Donato <i>Stati d'eccezione e giurisdizione politica. Dal colpo di Stato Maupeou alla Rivoluzione francese</i>	57
Antoine Graziani <i>«Le Prince demande les élections des XII, la Corse ne veut plus des XII»: contrôle du territoire, représentation et liberté politique aux origines des Révolutions de Corse (1729-1769)</i>	81
Hans Schlosser <i>Regole per sregolatezza durante lo stato di emergenza? Soluzioni storiche e attuali nella giurisdizione tedesca moderna</i>	93

Giovanni Assereto <i>Un ministero degli Esteri sui generis: la Giunta dei Confini della Repubblica di Genova</i>	117
Luca Lo Basso <i>L'emergenza corsara e il difficile mantenimento della neutralità della Repubblica di Genova tra Rivoluzione e Controrivoluzione (1792-1797)</i>	137
Emiliano Beri <i>La Compagnia di Nostra Signora del Soccorso: iniziativa privata e potere pubblico di fronte all'emergenza barbaresca nella Genova del Settecento</i>	151
Paolo Calcagno <i>Minacce dal mare: Genova e l'intensificazione della corsa durante le guerre di Luigi XIV</i>	163
Diego Pizzorno <i>La cura del «serviggio pubblico». Gli Inquisitori di Stato a Genova: il percorso ordinario di una magistratura straordinaria</i>	177
Michael Broers <i>The dilemma of «exceptional criminal justice» in Napoleonic Italy: Institutionalising an emergency?</i>	189
Luca Rossetto <i>Emergenze alla periferia dell'Impero: il caso della Commissione Militare in Este nel Veneto asburgico del post '48. Un percorso di ricerca</i>	201
Antonio Trampus <i>Stato di eccezione e problema del confine: il caso di Trieste (secc. XVIII-XX)</i>	211
Flavio Carbone <i>L'ordine pubblico giolittiano: una proposta dei Carabinieri</i>	225
Rosa Giofrè <i>L'ordine pubblico nella rivoluzione messinese del Quarantotto: squadre rivoluzionarie e Guardia nazionale</i>	239

Livio Antonielli <i>Le possibili declinazioni dell'emergenza: tra epidemie bovine e logiche di potere (XVIII secolo)</i>	251
Giuseppe Astuto <i>La repressione nell'Italia liberale: lo stato d'assedio del 1894</i>	269
Francesco Benigno <i>Mafia o maffia? Note su ordine pubblico e organizzazione del crimine in Sicilia all'indomani dell'Unità</i>	281
Patrizia De Salvo <i>Stati d'emergenza: il terremoto di Messina del 1908 e lo stato d'assedio</i>	297
Elena Gaetana Faraci <i>L'ordine pubblico e la magistratura nella Sicilia post-unitaria</i>	319
Silvio Gambino <i>Democrazie contemporanee e «guerra al terrorismo»: conflitti e bilanciamenti fra libertà e sicurezza con particolare riguardo all'esperienza nord-americana</i>	333
Daniela Novarese <i>Per finire, alcune valutazioni conclusive a proposito di stati di eccezioni, emergenze, ordine pubblico, polizie</i>	355

Rubbettino

STAMPATO IN ITALIA
nel mese di settembre 2016
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

STATO, ESERCITO E CONTROLLO DEL TERRITORIO
Studi a cura di Livio Antonielli

1. Livio Antonielli (a cura di), *La polizia in Italia nell'età moderna* (2002)
2. Livio Antonielli, Claudio Donati (a cura di), *Corpi armati e ordine pubblico in Italia (XVI-XIX sec.)* (2003)
3. Livio Antonielli, Claudio Donati (a cura di), *Al di là della storia militare: una ricognizione sulle fonti* (2004)
4. Livio Antonielli (a cura di), *Carceri, carcerieri, carcerati. Dall'antico regime all'Ottocento* (2006)
5. Silvia Bobbi, *La Milano dei Fé. Appalti e opere pubbliche nel Settecento* (2006)
6. Livio Antonielli (a cura di), *La polizia in Italia e in Europa: punto sugli studi e prospettive di ricerca* (2006)
7. Bruno Giordano, *Gli ufficiali della Scuola militare di Modena (1798-1820): una ricerca prosopografica* (2008)
8. Stefano Levati, *La «buona azienda negli eserciti prepara la vittoria ... e genera l'economia». Appalti, commissari e appaltatori nell'Italia napoleonica* (2010)
9. Livio Antonielli (a cura di), *Le polizie informali* (2010)
10. Livio Antonielli (a cura di), *Polizia, ordine pubblico e crimine tra città e campagna: un confronto comparativo* (2010)
11. Livio Antonielli (a cura di), *La polizia del lavoro: il definirsi di un ambito di controllo* (2011)
12. Paolo Grillo (a cura di), *Cittadini in armi. Eserciti e guerre nell'Italia comunale* (2011)
13. Enza Pelleriti (a cura di), *Fra terra e mare: sovranità del mare, controllo del territorio, sicurezza dei mercanti* (2011)
14. Simona Mori, Leonida Tedoldi (a cura di), *Forme e pratiche di polizia del territorio nell'Ottocento preunitario* (2011)
15. Chiara Lucrezio Monticelli, *La polizia del papa. Istituzioni di controllo sociale a Roma nella prima metà dell'Ottocento* (2012)
16. Livio Antonielli (a cura di), *Extra moenia. Il controllo del territorio nelle campagne e nei piccoli centri* (2013)
17. Flavio Carbone, *Gli Ufficiali dei Carabinieri Reali tra reclutamento e formazione (1883-1926)* (2013)
18. Livio Antonielli, Stefano Levati (a cura di), *Controllare il territorio. Norme, corpi e conflitti tra medioevo e prima guerra mondiale* (2013)
19. Laura Di Fiore, *Alla frontiera. Confini e documenti di identità nel Mezzogiorno continentale preunitario* (2013)
20. Livio Antonielli (a cura di), *Gli spazi della polizia. Un'indagine sul definirsi degli oggetti di interesse poliziesco* (2013)
21. Livio Antonielli (a cura di), *Polizia Militare / Military Policing* (2013)

22. Livio Antonielli (a cura di), *Procedure, metodi e strumenti per l'identificazione delle persone e per il controllo del territorio* (2014)
23. Simona Berhe, *Notabili libici e funzionari italiani: l'amministrazione coloniale in Tripolitania (1912-1919)* (2015)
24. Livio Antonielli (a cura di), *La polizia sanitaria: dall'emergenza alla gestione della quotidianità* (2015)
25. Simona Fazio, *Istituzioni, legislazione e amministrazione penitenziaria nella Sicilia borbonica (1830-1845)* (2016)
26. Enza Pelleriti (a cura di), *Per una ricognizione degli «stati d'eccezione». Emergenze, ordine pubblico e apparati di polizia in Europa (secc. XVII-XX)* (2016)

Rubbettino