

Marco Pignotti

*Il reato politico in età crispina:
fra autorità dello Stato e conservazione dell'assetto sociale*

SOMMARIO: 1. Le misure eccezionali: reprimere per prevenire – 2. Il nuovo codice e il reato politico: la criminalizzazione del dissenso – 3. Leggi anti-anarchiche: la repressione dell'odio di classe.

1. *Le misure eccezionali: reprimere per prevenire*

Nel 1887 nasce il primo governo guidato da un esponente del ceto politico meridionalista il siciliano Francesco Crispi. Due anni più tardi entra in vigore il nuovo codice penale che nelle sue intenzioni è finalizzato a: «migliorare l'individuo prevenendo le recidive [...] portare un vantaggio all'economia nazionale e una tutela alle persone e alla proprietà»¹. Con queste parole lo presenta nel luglio del 1889, sottolineando come fra le priorità vi sia l'obiettivo di «correggere» quelle devianze che si allontanano da un perimetro valoriale in cui dovere sociale e patriottismo rappresentano la cifra della nuova legittimità costituzionale. Crispi è l'ultimo artefice del processo unitario ad assumere la carica di presidente del Consiglio e dimostra una piena sintonia con una maggioranza conservatrice e con una corte che al suo interno non cela i tratti della reazione². Perciò, non deve sorprenderci di trovare in un rappresentante della sinistra post-trasformista, espressione di un Mezzogiorno oggetto di letture razziali fino a pochi decenni prima, la volontà di ergersi quale garante dell'assetto dello Stato, per governare le trasformazioni di una società in continua evoluzione e contrastare un universo criminale sempre più sfaccettato. D'altronde, fra gli anni '80 e '90 si affermano fenomeni come il sovraffollamento urbano e l'impoverimento degli strati più fragili della popolazione (le cosiddette "classi pericolose"), ma soprattutto si diffonde fra le associazioni politiche una forma di sovversivismo di matrice più radicale rispetto a quella postrisorgimentale, perché rivendica

¹ S. Trovalusci, *L'ultimo Titano del Risorgimento. Il mito di Francesco Crispi nell'Italia liberale 1876-1901*, Roma 2023, pp. 134-137; D. Adorni, *Francesco Crispi. Un progetto di governo*, Firenze 1999, pp. 364-365.

² La formazione del centro sonniniiano è confermata da H. Ullrich, *Un profilo parlamentare: il deputato leader*, in P.L. Ballini (cur.), *Sidney Sonnino e il suo tempo*, I, Firenze 2000, pp. 100-102.

cambiamenti paligenetici di carattere economico e sociale³. D'altra parte, persino la commissione parlamentare nominata nel dicembre 1888 per proporre le modificazioni al testo del Codice penale allegato alla legge 22 novembre 1888 (n. 5801)⁴, subisce l'influenza della nascente scuola positiva, in coincidenza con la pubblicazione de *L'uomo delinquente* e del periodico «Archivio di Psichiatria», che esprimono alcune perplessità sull'impostazione del nuovo codice. A questo proposito, è Cesare Lombroso a sottolinearne l'eccessiva mitezza nel *pamphlet Troppo presto* pubblicato nel 1888⁵. Secondo il medico torinese il massiccio incremento della gamma dei reati che si consumano nel Regno, non giustifica l'erroneo presupposto alla base del progetto: ovvero che a un decremento delle pene corrisponda una diminuzione della spirale delittuosa⁶. Un rilievo che finisce per produrre una sensibile correzione in senso restrittivo nella redazione finale, soprattutto per quanto riguarda la categoria di quei delitti che esplicitamente o implicitamente vengono identificati come "politici", in cui abbondano i passaggi dominati da ambiguità e da interpretazioni discordanti, tali da prefigurare soluzioni potenzialmente autoritarie, a seconda dell'organo giudicante. All'interno del nuovo codice una propensione innovatrice convive accanto a una visione repressiva: fra garantismo e securitarismo. Ne scaturisce una sintesi che subordina la tutela costituzionale delle libertà individuali al mantenimento dell'ordine pubblico. Di certo, viene aggiunto un significativo tassello alla costruzione di un ordinamento che la classe dirigente ritiene di collocare nell'alveo liberale, contestualmente non viene delimitato con nettezza un confine normativo che scongiuri un ricorso arbitrario a misure emergenziali come

³ F. Cammarano, *Nazionalizzazione della politica e politicizzazione della nazione 1861-1920*, in F. Cammarano (cur.), *L'inquietudine costituente. Saggi di storia politica*, Pisa 2024, pp. 29-30; Idem, *Il progresso moderato. Un'opposizione liberale nella storia dell'Italia crispina (1887-1892)*, Bologna 1990.

⁴ La lista dei componenti della Commissione parlamentare si trova nei Verbali della Commissione istituita con Regio Decreto 13 dicembre 1888 allegati alla *Relazione a S.M. il Re del ministro guardasigilli (Zanardelli) nell'udienza del 30 giugno 1889 per l'approvazione del testo definitivo del codice penale*, Roma 1889.

⁵ M. Sbriccoli, *Dissenso politico e diritto penale in Italia tra Otto e Novecento. Il problema dei reati politici dal Programma di Carrara al Trattato di Manzini*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», Milano 1973, pp. 545-547.

⁶ C. Lombroso, *Troppo presto: appunti al nuovo progetto di codice penale*, Torino 1888, pp. 14-15; 17-18. Cfr. S. Montaldo (cur.), *Cesare Lombroso. Gli scienziati e la nuova Italia*, Bologna 2011. Sulle teorie relative all'atavismo criminale si v. R. Villa, *Il deviante e i suoi segni. Lombroso e la nascita dell'antropologia criminale*, Milano 1985; e M.T. Milicia, *Lombroso e il brigante*, Roma 2014.

lo stato d'assedio. Un'eventualità che si verifica col secondo mandato affidato al binomio Crispi-Sonnino nel dicembre del 1893, quando viene applicato in Sicilia e Lunigiana con i decreti regi datati gennaio 1894⁷.

A questo riguardo, si rivela indicativa la difficoltà di raggiungere una definizione della fattispecie "reato politico" e, di conseguenza, del delitto connesso, come sottolinea la mozione di censura presentata alla Camera dai parlamentari dell'estrema sinistra Badaloni, Ferri, Prampolini e Agnini il 24 febbraio 1894 con la riapertura di Montecitorio: «La Camera pone il Governo in stato di accusa, ritenuto che con lo stato d'assedio, coi tribunali militari straordinari e con le enormità commesse a danno della vita e della libertà dei cittadini, abbia, per interessi di classe e col pretesto dell'ordine, dato esempio di arbitrii e violenze repugnanti alle leggi del progresso e della giustizia sociale violando gli articoli 6, 26, 27, 28, 32, 70 e 71 dello Statuto»⁸.

D'altronde, punire questo reato con la misura più drastica, come la dichiarazione dello stato di guerra, rievoca per un'intera classe politica il periodo dell'assolutismo e della reazione contrassegnato dalle durissime pene comminate ai patrioti che concorrono alla formazione del Regno contro «il governo della sciabola, quale ultimo puntello dei più dispotici governanti», secondo l'efficace espressione coniata all'epoca da Antonio Mordini⁹. Con la decretazione del 1894 vi è l'aggravante dell'eccezionalità di un provvedimento preso senza la contestuale o preliminare approvazione da parte delle Camere, diversamente da quanto prevede la legislazione francese, tanto da lasciare in uno stato di disorientamento misto a passività anche l'Estrema sinistra, sorpresa di fronte al ricorso di una misura repressiva ormai desueta e diffidente nei confronti di moto di protesta dai contorni evanescenti, come dimostra lo stigma con cui Prampolini etichetta i moti siciliani¹⁰. Per registrare una concreta disapprovazione dei provvedimenti da parte dell'opposizione bisogna perciò attendere il decreto del 22 gennaio, che proroga fino al 20 febbraio l'avvio della sessione parlamentare, in coincidenza con l'attivazione della macchina giudiziaria militare che di fatto esautora quella ordinaria, per assistere al primo dibattito alla

⁷ G. Astuto, *Crispi e lo stato d'assedio in Sicilia*, Milano 1999; G. Arangio Ruiz, *Lo stato di assedio in Sicilia e nella Lunigiana*, in «Rassegna di Scienze sociali e politiche», XI, II (1894), pp. 641-662.

⁸ Atti Parlamentari [AP], Camera dei Deputati [CdD], *Discussioni*, Legislatura XVIII, 24 febbraio 1894, p. 6646.

⁹ Ivi, p. 6679.

¹⁰ S.M. Ganci (cur.), *Democrazia e socialismo in Italia. Carteggi di Napoleone Colajanni: 1878-1898*, Milano 1959, pp. 301-302.

Camera in cui viene denunciato il ricorso alla retroattività delle misure repressive da parte dei tribunali ordinari e della legge marziale. Si incarica di illustrare una puntuale casistica di sospensioni delle garanzie statutarie il socialista Altobelli che, a questo riguardo cita emblematicamente il caso dell'avvocato Molinari sottoposto a giudizio presso il Tribunale di Massa Carrara per gli episodi avvenuti in Lunigiana, ma successivamente condotto di fronte al Tribunale militare, perché la Camera di Consiglio si dichiara incompetente, benché i fatti contestati si consumino prima della decretazione d'urgenza¹¹. Si tratta di una situazione significativa che dimostra come una parte della magistratura sia incline ad allinearsi alla politica emergenziale quando gli imputati vengono accusati del reato di sovversione, poiché: «non sarebbe opportuno che i primi arrestati si sottraessero alla giurisdizione speciale». La medesima dinamica si riscontra per motivi diversi a Palermo e a Mantova. Nel capoluogo siciliano viene contestato ad alcuni imputati il reato di «eccitamento a delinquere». La dichiarata incompetenza della magistratura civile si risolve con il loro rinvio di fronte al tribunale di guerra, analogamente a quanto avviene per l'onorevole De Felice Giuffrida, condotto in stato di arresto nonostante goda dell'immunità parlamentare secondo l'art. 45 dello Statuto¹². Analogamente nella provincia lombarda, grazie all'interpellanza presentata da Enrico Ferri, si segnala l'assoluta incongruenza degli arresti comminati ai danni di alcune donne accusate semplicemente di aver cantato l'*Inno dei lavoratori*¹³.

A distanza di trent'anni, da quanto il nuovo Regno fronteggia il brigantaggio, la gestione dell'ordine pubblico tramite misure emergenziali ritorna all'attenzione dell'opinione pubblica e del Parlamento. Illustri esponenti di governo, come il ministro delle Finanze Sidney Sonnino, si interrogano intorno alla questione del legittimo ricorso a una legislazione marziale, che richiede di accantonare ogni «scrupolo di carattere costituzionale»¹⁴, qualora sia messo a repentaglio il «sacro» principio dell'unità nazionale¹⁵. Il dissenso quand'anche assuma una valenza politica mediante mobilitazioni e rivendicazioni, invece di essere tutelato dalle norme statu-

¹¹ AP, CdD, *Discussioni*, Legislatura XVIII, 24 febbraio 1894, p. 6687.

¹² AP, CdD, *Discussioni*, Legislatura XVIII, I sessione, 20 febbraio 1894, p. 6501.

¹³ Ivi, 24 febbraio 1894, p. 6690.

¹⁴ G.A. Haywood, *Failure of a dream. Sidney Sonnino and the rise and fall of Liberal Italy 1848-1922*, Firenze 1999, pp. 181-182.

¹⁵ Sulle perplessità espresse da Sonnino in merito al ricorso dello stato d'assedio si rinvia a F. Fusi, *Il «deputato della Nazione». Sidney Sonnino e il suo collegio elettorale (1880-1900)*, Firenze 2019, pp. 162-163.

tarie, è suscettibile di repressione, qualora sussistano ragioni riconducibili a una imprecisata infrazione delle istituzioni. Tanto più se proviene da un presidente del Consiglio chiamato a furor di popolo nel dicembre del 1893 a sostituire l'idealtipo del ministro affarista e mediatore: Giolitti, investito dalle polemiche dello scandalo della Banca Romana¹⁶. La seconda ascesa al governo di Crispi, raffigurato sulla stampa come il novello Titano, viene giustificata da una alea di autorevolezza frutto della sua esperienza risorgimentale, differentemente dal suo antagonista piemontese, sebbene questa subisca una repentina trasfigurazione a gennaio in conseguenza del ricorso allo stato d'assedio in Sicilia¹⁷, così da suggerire a Imbriani un'impetosa sintesi che stigmatizza l'azione politica adottata dall'esecutivo: «stringere i freni e fare ... il colpo di stato»¹⁸. La replica di Crispi non si fa attendere. Durante il dibattito che lo sottopone all'inevitabile accusa di attuare una svolta di carattere autoritario, illustra non solo giuridicamente, ma anche politicamente, le ragioni che lo spingono a garantire sia l'ordine, sia il ruolo progressivo e modernizzatore della borghesia nazionale¹⁹. Da qui, scaturiscono le ragioni che giustificano la necessità di ricorrere a un provvedimento emergenziale che, nelle finalità del potere esecutivo, esprime *l'extrema ratio* per scongiurare l'attuazione di un piano eversivo che possa mettere a repentaglio l'integrità nazionale, magari con il concorso di qualche potenza straniera. L'ipotesi del nemico esterno rappresenta il classico pretesto per richiamare non il codice penale ordinario, bensì quello militare, in modo da autorizzare l'impiego dell'esercito come nei casi di occupazione del territorio da parte di un invasore. Si vagheggia in maniera assai ambigua a una intromissione straniera, della quale non vi è traccia né documentale né fattuale, tanto da costringere il Commissario Morra di Lavriano a minimizzarla per non scadere nel grottesco. Perciò, in mancanza di una reale minaccia straniera, non resta che validare legalmente lo stato d'assedio equiparando la sovversione sociale alla «guerra civile» che è comunque «una guerra de facto»²⁰.

Ciononostante, la replica parlamentare del presidente del Consiglio

¹⁶ C. Bertoni, *Romanzo di uno scandalo. La Banca Romana tra finzione e realtà*, Bologna 2018, pp. 131-147.

¹⁷ L. Violante, *La repressione del dissenso politico nell'Italia liberale: stati d'assedio e giustizia militare*, in «Rivista di Storia contemporanea», V (1976), pp. 481-524.

¹⁸ AP, CdD, *Discussioni*, Legislatura XVIII, I sessione, 20 febbraio 1894, p. 6505.

¹⁹ D. Fozzi, *Tra prevenzione e repressione: il domicilio coatto nell'Italia liberale*, Roma 2010, pp. 182 e ss.

²⁰ C. Duggan, *Creare la nazione. La vita di Francesco Crispi*, Roma-Bari 2000, p. 773.

anticipata il 21 febbraio e ribadita una settimana dopo conferma la volontà di rivendicare la difesa dei valori unitari e nazionali a costo di rasentare l'incostituzionalità. Il mito del "salvatore della Patria" viene sottolineato con orgoglio di fronte al rischio di una sommossa guidata da elementi antinazionalisti e anarchici, magari con la connivenza di agenti sobillatori stranieri²¹. Argomentazioni improbabili e prive di prove, ma politicamente convincenti, tanto da acquisire la parziale approvazione di Felice Cavallotti che riconosce al governo sollecitudine nel ricorrere a una misura eccezionale per garantire l'integrità nazionale²². Il dibattito parlamentare si chiude con l'indiscutibile trionfo della politica repressiva crispina, alla luce del clamoroso responso senza precedenti ottenuto in termini quantitativi e qualitativi dall'odg Damiani: 342 voti favorevoli, inclusi quelli degli esponenti moderati più avversi, Rudinì e Giolitti, contro 45 voti espressioni dell'Estrema sinistra più radicale. La Camera, quindi, approva a larghissima maggioranza «l'azione del Governo, diretta alla tutela della pace pubblica, confida che esso saprà definitivamente assicurarla con opportuni provvedimenti legislativi»²³.

A sancire la svolta securitaria del governo, ma soprattutto la sua declinazione in senso antisocialista, sopraggiunge l'autorizzazione a procedere nei confronti dell'onorevole De Felice Giuffrida, accusato di cospirazione, eccitamento alla guerra civile e apologia di reato. Di fatto, l'ultimo baluardo rappresentato dall'immunità parlamentare sancita dall'art. 45 dello Statuto viene infranto, nonostante sia ammesso l'arresto solo di fronte all'esplicita flagranza di reato, requisito del tutto assente nella circostanza. Si concretizza una autolegittimazione a infrangere la legge statutaria di fronte all'insindacabile necessità di garantire l'incolumità nazionale, secondo le parole dell'onorevole Giorgio Arcoleo: «[...] non si fanno accademie e discussioni bizantine per decidere se debba o no assicurarsi la difesa dello Stato; perché [...] spesse volte è dovere del Governo di passare sopra ad una legge, sembrando di violarla, pur di rispondere alle grandi, urgenti esigenze dello Stato»²⁴. Arcoleo è un insigne giurista, ma soprattutto è colui che ricopre l'incarico di sottosegretario

²¹ M.M. Aterrano, *La pacificazione degli animi. Controllo delle armi e disarmo dei civili in Italia, 1817-1926*, Roma 2023, pp. 131-151.

²² M. Sagrestani, *Italia di fine secolo. La politica-parlamentare dal 1892 al 1900*, Correggio 1976, pp. 138-139; AP, CdD, Discussioni, Legislatura XVIII, I sessione, 3 marzo 1894, pp. 6882-6891.

²³ AP, CdD, Discussioni, Legislatura XVIII, I sessione, 3 marzo 1894, pp. 6910-6911.

²⁴ Ivi, p. 6894.

dell'Interno nel governo Di Rudinì nel maggio del 1898, ovvero durante l'applicazione dello stato d'assedio culminato col drammatico eccidio di Milano. Si tratta di un intervento che solleva forti obiezioni da parte dell'Estrema, che accusa Arcoleo di vilipendio verso il Parlamento, e di alcuni moderati più liberali come Ferdinando Martini, in quanto promotore di un ordine del giorno "puro e semplice" che implica il sostegno senza alcuna esplicita motivazione utile a giustificare l'azione dell'esecutivo: «il presidente del consiglio non è uscito dalla legalità perché non occorre che si iscriva in una legge, sia pure lo Statuto, che bisogna difendere lo Stato dai pericoli esterni ed interni»²⁵. Di fatto, il docente di diritto costituzionale presso l'Ateneo di Napoli avvalorava la teoria secondo la quale il governo, qualora ritenga a rischio l'integrità delle istituzioni, è pienamente legittimato a ricorrere a misure estreme, persino in mancanza di un'approvazione preventiva da parte dell'assemblea elettiva: «non ha bisogno di domandare voti di fiducia». Il deputato crispino d'origine siciliana si spinge addirittura a ritenere altrettanto insindacabile la contestuale istituzione dei tribunali militari, sostenendo che la misura rientra nelle facoltà di un esecutivo che poi potrà essere valutato per la sua condotta politica, ma non per aver infranto il dettato costituzionale. Ovviamente vi è la volontà di legittimare politicamente il ricorso a poteri eccezionali, facendoli derivare direttamente dall'autorevolezza del presidente del Consiglio. Perciò, il ricorso a una misura estrema come l'applicazione di uno "stato di guerra" con la contestuale sospensione delle garanzie ordinarie, rimane materia di pertinenza del governo, che può disporla senza seguire le vie ordinarie²⁶. Rimane dunque, secondo Alessandro Fortis, una decisione che in assenza di una legge rimane frutto di un'opinione politica. Di conseguenza, tutto il dibattito si riduce nell'accordare o meno a posteriori la fiducia nei confronti del ministero responsabile della proposta di applicazione dei pieni poteri. A questo proposito, è il vicepresidente della Camera Abele Damiani, un altro significativo esponente della maggioranza crispina, a redigere l'odg che viene in seguito messo in approvazione. Damiani illustra le ragioni che conferiscono legittimità all'applicazione dello stato d'assedio, riducendole semplicemente alla comune appartenenza alla militanza garibaldina: «io non giudico che dal solo punto di vista politico [...]. Io vedo nell'opera

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Cfr. M.M. Aterrano, *Salus patriae suprema lex. Il controllo delle armi nella repressione dei Fasci a Palermo, 1894*, in «Rassegna storica del Risorgimento», I (2023), pp. 57-70; e M. Gibson, *Italian prisons in the age of positivism, 1861-1914*, Bloomsbury 2019, p. 203.

del Governo un'opera di salvazione». Nell'accordare la fiducia a Crispi vi è quindi un misto di lealtà patriottica e di riconoscimento all'autorevolezza di coloro che trent'anni prima parteciparono alla repressione dei moti siciliani del 1860 e del 1866 «quando insorgeva solo Palermo»²⁷. Nell'intervento di Francesco Crispi che precede il voto conclusivo viene confermato il processo di autolegittimazione di una classe dirigente che rivendica il *cursus honorum* risorgimentale: «So come avvengono le rivoluzioni, e soprattutto nel nostro paese [...]. Le rivoluzioni si concepiscono in Palermo ma si completano coi volontari dei Comuni che la circondano [...] così avvenne al 1848, come al 1860, come al 1866»²⁸. Per questo motivo respinge gli ordini del giorno che contengono un riferimento a un *bill d'indennità*, equiparando il ricorso allo stato d'assedio a un provvedimento necessario, ma in violazione della legge, e quindi da sanare, o alla conversione in legge dei decreti sull'applicazione delle misure d'emergenza. Appare infatti inaccettabile per il governo ogni ipotesi di una censura da parte del Parlamento. Con quasi trecento voti di scarto la Camera approva con appello nominale la politica interna adottata dal governo per contenere i disordini verificatisi in Sicilia e in Lunigiana, contestualmente autorizza Crispi a promuovere un consistente pacchetto di misure finalizzate a contenere la diffusione e l'organizzazione dell'associazionismo di matrice socialista e anarchica²⁹, come annunciato durante il dibattito:

Io qui non riconosco [alla Camera] che rappresentanti della nazione: ciascuno ha la propria opinione che può essere discussa, ma nessuno può avere il mandato di partiti extra-legali che nella Camera non possono esistere [...] non temo i socialisti alla Camera, ma non posso approvare l'opera dei socialisti e degli anarchici al di fuori del Parlamento, quando quest'opera ha per iscopo di rovesciare le istituzioni³⁰.

Di certo, ad accelerare la svolta repressiva contribuisce il tentato omicidio, compiuto nel giugno dello stesso anno dal rivoluzionario Paolo Lega nei confronti del presidente del Consiglio³¹, che consente a Crispi

²⁷ AP, CdD, *Discussioni*, Legislatura XVIII, I sessione, 3 marzo 1894, p. 6901-6902.

²⁸ Ivi, p. 6904.

²⁹ P. Garfinkel, *Criminal Law in Liberal and Fascist Italy*, Cambridge 2019, pp. 170-176.

³⁰ AP, CdD, *Discussioni*, Legislatura XVIII, I sessione, 3 marzo 1894, p. 6906.

³¹ Paolo Lega tenta di uccidere Crispi con due colpi di revolver, andati a vuoto. Il giovane lughese è un falegname che professa uno spirito rivoluzionario ma risulta essere privo di

di guadagnare una maggiore legittimazione da parte delle componenti più moderate del Parlamento e dell'opinione pubblica. Il 1894 coagula, intorno ai reati di dissenso politico, quella tensione tra liberalismo e autoritarismo, tra libertà personali e ordine pubblico, che segna i primi anni del processo di costruzione nazionale. Pertanto, l'entrata in vigore del Codice Zanardelli, la cui redazione risente delle influenze della scuola liberale classica, non conferisce in alcun modo un'impronta garantista al Testo Unico di Pubblica Sicurezza del 1890, come dimostrano i fatti che concludono la grave crisi di fine secolo. Una conferma dell'avvio di una deriva liberticida avviene con il dibattito dedicato alle nuove fattispecie di reato politico che assimila le manifestazioni di dissenso ai delitti comuni. Da questa impostazione scaturisce nel luglio 1894 la presentazione di un pacchetto di provvedimenti presentati da Crispi per disciplinare l'ordine pubblico. Si tratta di tre progetti di legge volti a perseguire i reati commessi con materie esplodenti, la libertà di stampa, di espressione e associazione, chiaramente finalizzati a ridurre l'attività propagandistica dei socialisti e la possibilità di indire scioperi da parte dell'associazioni di mestiere e delle società operaie di mutuo soccorso. Queste organizzazioni subiscono i concreti effetti di una vera e propria persecuzione governativa tramite un ampio ricorso al domicilio coatto, ovvero una misura amministrativa fino ad allora utilizzata, al di fuori dei periodi in cui viene proclamato lo stato d'assedio³². Inoltre, molto spesso le sentenze successive agli arresti indiscriminati si concludono con il proscioglimento degli imputati per insufficienza di prove e per manifesta arbitrarietà dell'operato del pubblico ministero, portato ad assecondare troppo fedelmente le direttive provenienti dal Ministero dell'Interno³³.

Fra i tanti interventi che dissentono dall'impostazione adottata dal

formazione politica. La polizia prova a identificare dietro la sua azione un complotto di più vasta portata, ma Lega è, per molti aspetti, un cane sciolto vicino all'individualismo anarchico d'azione. Al processo svoltosi a Roma il 19 luglio dichiara di aver commesso l'atto: «non per odio personale ma come atto di protesta contro alcune classi privilegiate e contro gli oppressori [...]. Considerai i fatti successi in Italia, gli eccidi ordinati dal governo e decisi fare atto di rivendicazione sociale. Mi proposi di colpire un uomo che è responsabile di tanti mali ma non lui come uomo bensì come la persona più importante dello Stato». Cfr. con la testimonianza di Paolo Lega riportata ne «Il Secolo», 20-21 luglio 1894. Cfr. P.C. Masini, *Storia degli anarchici italiani da Bakunin a Berneri*, Ghezzeno (S. Giuliano T.) 2023.

³² G. De Giudici, *La criminalità e le misure repressive nelle inchieste parlamentari dell'Ottocento*, in A. Mattone-S. Mura (curr.), *Le inchieste parlamentari sulla Sardegna (1869-1972)*, Milano 2021, pp. 245-250.

³³ Cfr. G. Neppi Modona, *Sciopero, potere politico e magistratura 1870/1922*, Roma-Bari 1979, I, pp. 76-78.

presidente del Consiglio si segnala quello di Pietro Nocito, autorevole docente di diritto e procedura penale presso l'ateneo romano. La sua impostazione garantista emerge chiaramente durante i lavori preparatori al codice Zanardelli. Nel frattempo, la breve esperienza nel primo governo guidato da Giovanni Giolitti, in qualità di sottosegretario di Grazia e giustizia, nonostante sia entrato in Parlamento come deputato vicino alla componente crispina, contribuisce a rafforzare una posizione più vicina alla mediazione politica che al ricorso alle misure emergenziali. Il 7 luglio 1894 Nocito sottolinea come la nuova figura di reato rinvii a quanto già previsto nel vecchio codice penale militare e in quello penale del 1859, ovvero l'istigazione a mezzo stampa: «si dice che l'istigazione deve essere fatta *pubblicamente*. Non è forse la stampa un mezzo di pubblicità»³⁴. In particolare, l'articolo 2 del disegno di legge avrebbe addebitato alla stampa qualsiasi azione che conduca con le sue pubblicazioni a esporre l'esercito al disprezzo pubblico, di fatto, equiparando tutte le forze dell'ordine alle istituzioni che, in caso di vilipendio, vengono tutelate dall'articolo 126 del codice penale vigente. In sintesi, siamo di fronte a una proposta tautologica, che nasconde, come sottolinea Enrico Ferri, l'intento dell'esecutivo di rivendicare una superiore capacità repressiva nei confronti di reati di matrice politica e, benché si tratti di fattispecie già sanzionate, li rimette al giudizio delle corti marziali, sottraendoli a quelle popolari. La criminalizzazione del dissenso sociale *tout court* diventa l'obiettivo politico dell'esecutivo, in quanto non si limita a perseguire le modalità delittuose tipiche dell'anarchismo: istigazione a commettere un reato, apologia di un delitto ed eccitamento alla disobbedienza delle leggi, poiché vi aggiunge la manifestazione dell'odio nei confronti di una classe sociale, includendo nell'area dell'illegalità la più tipica forma di propaganda del socialismo³⁵. La politica liberticida, che rasenta la violazione dello Statuto, dapprima si traduce in una regolamentazione *a posteriori* del ricorso allo stato d'assedio e successivamente nella predisposizione di alcune norme dirette a perseguire ogni manifestazione di dissenso nei confronti dell'ordinamento sociale e dell'assetto istituzionale. Norme del resto già presenti nei codici vigenti, ma i cui effetti persecutori vengono ulteriormente irrigiditi e caricati di una valenza politica, tale da confermare l'egemonia culturale di una classe dirigente investita dalla funzione di difendere l'autorità dello Stato dalla propaganda delle organizzazioni popolari di matrice

³⁴ AP, CdD, *Discussioni*, Legislatura XVIII, I sessione, 7 luglio 1894, pp. 11397-11398.

³⁵ Ivi, pp. 11404-11405.

sovversiva³⁶. Come sottolinea Bovio «se l'ordine sociale e la sicurezza sociale prevaricano diventano reazione. Se prevaricano le libertà pubbliche diventano licenza. Equilibrate questi due termini e avrete l'ordine»³⁷. Di contro, Crispi rivendica l'eccezionalità della legge, mentre declina ogni accusa di politicizzazione attribuita ai provvedimenti, ritenendo necessario includere anche la stampa fra i soggetti suscettibili di destabilizzare l'ordine pubblico: «apologia del delitto, disobbedienza alle leggi, eccitamento all'odio tra le classi [...] che reati politici in realtà non sono». L'intenzione manifesta del presidente del Consiglio è neutralizzare il dibattito politico dalla crescente incidenza assunta dai periodici d'opposizione e affida a Francesco Spirito il compito di illustrare, quale relatore, il disegno di legge grazie al quale saranno sanzionate le nuove fattispecie di reato commesse «a mezzo stampa». Il giurista di origine campana è infatti un fedele erede della destra storica e pertanto interpreta perfettamente la volontà di un ceto politico conservatore di identificare nell'istigazione a commettere dei delitti «per mezzo della stampa [...] un delitto più pericoloso che se fosse commesso con un altro mezzo»³⁸. D'altronde, Crispi intende affermare pubblicamente il suo ruolo di principale difensore della borghesia e della proprietà da ogni tipo di aggressione, anche solo verbale, diretta a propugnare «l'espropriazione dei proprietari». Non solo conferma la propria impostazione autoritaria e giacobina con la proposta di incrementare le pene da infliggere ai trasgressori, sebbene l'apologia di reato sia già contemplata dall'art. 247 del codice penale. L'esplicita inclusione del reato a mezzo stampa, infatti, esprime da parte della classe dirigente la totale sfiducia nelle capacità critiche delle «plebi», incapaci di elaborare quanto pubblicato dai periodici. Con il provvedimento contro la stampa viene espressa la necessità di controllare un mezzo di comunicazione in grado di raggiungere fasce sociali che possono contribuire a orientare un'opinione pubblica fino a quel momento circoscritta e definita dalla borghesia, ma soprattutto vi è la volontà di perseguire il proselitismo finalizzato non tanto a favorire una discussione «in forma astratta e, per così dire, in linea di pura discussione accademica [...] ma l'apologia che è diretta all'unico scopo di istigare a delinquere»³⁹. Il discrimine fra

³⁶ R. Romanelli, *L'Italia liberale 1861-1900*, Bologna 1990, pp. 345-346.

³⁷ AP, CdD, *Discussioni*, Legislatura XVIII, I sessione, 7 luglio 1894, p. 11414.

³⁸ Ivi, p. 11418.

³⁹ Art. 1: «quando i delitti indicati negli articoli 246 e 247 del Codice penale e 6 della legge sui reati commessi con materie esplodenti sono commessi per mezzo della stampa, o di qualsiasi altro segno figurativo, di cui è cenno nell'articolo 1 della legge 26 marzo

libertà d'opinione e apologia di reato a mezzo stampa diventa il vero oggetto del dibattito che investe il concetto stesso di opinione pubblica come chiarisce il guardasigilli senatore Calenda di Tavani, procuratore generale presso la Corte di Cassazione di Napoli, quando avverte il rischio della diffusione tramite la carta stampata della «parola divulgata», poiché «con tal mezzo centinaia di migliaia di persone, possono essere trascinate alla delinquenza». Calenda perfeziona e applica mediante circolari e direttive presso i pubblici ministeri le disposizioni dirette a colpire le organizzazioni di matrice popolare accusate pregiudizialmente di fomentare la sovversione, pertanto, ogni tentativo di mitigare la legislazione antisocialista nei mesi successivi allo stato d'assedio viene sistematicamente stigmatizzata dal ministro che crea tutti i presupposti per esercitare un controllo politico sull'operato della magistratura inquirente, sollecitata a perseguire sistematicamente l'associazionismo di matrice operaia e socialista⁴⁰. Nonostante le obiezioni contenute in un emendamento presentato da Barzilai, circa la possibilità di sottrarre la stampa ai rigori delle pene previste per l'apologia di reato, Crispi chiede alla Camera di respingere ogni eccezione, ritenendo la stampa «non meno colpevole di chi pronunzia in pubblico un discorso»⁴¹. L'esito del voto parlamentare conferma la piena sintonia fra il governo e la sua maggioranza che con 201 no, contro appena 51 sì, respinge l'emendamento Barzilai, riconoscendo piena competenza ai tribunali penali su tutti i reati di matrice politica. La definitiva approvazione del disegno di legge sui «provvedimenti di pubblica sicurezza» avviene fra il 10 e l'11 luglio con un esito ampiamente favorevole: 213 voti contro appena 23 contrari.

Durante il dibattito si registra in realtà un tentativo di mediazione condotto dal futuro ministro di grazia e giustizia Francesco Cocco Ortu che, insieme a Lucchini, redige un contro-progetto che coniughi ordine e garanzie statutarie. La proposta viene accolta dall'esecutivo che vi apporta solo qualche lieve modifica in merito al carattere eccezionale dei provvedimenti e il loro carattere transitorio. Se da un lato vi è una parte della maggioranza che ritiene di ricondurre all'eccezionalità le misure assunte dall'esecutivo, pertanto ritiene di dover scongiurare per il futuro un arbitrario automatismo di fronte alla minaccia rappresentata

1848, si applicano al colpevole le pene stabilite nel Codice penale con l'aumento della metà»; ivi, p. 11420.

⁴⁰ Cfr. G. Neppi Modona, *Sciopero, potere politico e magistratura 1870/1922*, cit., pp. 71-81.

⁴¹ AP, CdD, *Discussioni*, Legislatura XVIII, I sessione, 7 luglio 1894, p. 11423.

dall'affermazione di forze politiche e sociali antagoniste, dall'altro vi sono alcuni esponenti dello schieramento conservatore come il marchese Di Rudinì che giustificano il ricorso all'istaurazione di uno stato di guerra, qualora si verifichi il rischio di sovversione sociale. Dunque, colui che ricopre le funzioni di presidente del Consiglio, dall'aprile al maggio del 1898, autorizzando il generale Bava Beccaris a guidare la sanguinosa repressione consumatasi a Milano, con l'intervento dell'11 luglio del 1894 esprime una forte legittimazione in favore del ricorso a misure eccezionali assunte dall'esecutivo per preservare l'ordine pubblico:

se mi si chiede se io ho fiducia nel Governo, io risponderò che ho fiducia che il Governo saprà con equanimità e con imparzialità servirsi dei poteri straordinari che gli vengono concessi, e risponderò altresì che io ho fiducia nel Governo saprà mantenere l'incolumità e l'ordine pubblico nel nostro paese⁴².

Il 16 giugno 1898, dopo la dura repressione condotta a maggio secondo le norme dettate dal codice militare, Di Rudinì chiede alla Camera di ripristinare i medesimi provvedimenti di pubblica sicurezza varati da Crispi nel luglio del 1894, poiché i loro cessano il 31 dicembre 1895. Di conseguenza nell'estate del 1898 il marchese di Starabba a distanza di quattro anni chiede il riconoscimento di un'ampia facoltà di applicare lo stato di guerra «nei luoghi ove la necessità della tutela dell'ordine pubblico lo richieda», di fatto richiamando in vigore, con alcune modificazioni persino più punitive, la legge 19 luglio 1894 sui provvedimenti di pubblica sicurezza⁴³.

Da Crispi a Di Rudinì, passando dal *Torniamo allo Statuto* di Sonnino⁴⁴, si configura il primato dell'esecutivo sul potere legislativo in base al principio dell'autorevolezza del governo del Re rispetto al principio della rappresentanza. Non viene negato il concorso della Camera nella ratificazione delle misure eccezionali adottate dal governo, ma si caldeggia una maggiore nettezza nella separazione delle rispettive funzioni e, contestualmente, viene rivendicata l'autorevolezza dei ministri che assumono provvedimenti straordinari, ove necessario difendere l'ordine pubblico. Intorno all'indifferibile contenimento di ogni manifestazione

⁴² AP, CdD, *Discussioni*, Legislatura XVIII, I sessione, 11 luglio 1894, p. 11515.

⁴³ AP, CdD, *Discussioni*, Legislatura XX, I sessione, 16 giugno 1898, pp. 6261-6264.

⁴⁴ Un deputato [S. Sonnino], *Torniamo allo Statuto*, in «Nuova Antologia», 151 (1897), pp. 9-28; R. Neri, *Istituzioni rappresentative e partito liberale nella concezione di Sidney Sonnino*, in P.L. Ballini (cur.), *Sidney Sonnino e il suo tempo*, I, Firenze 2000, pp. 185-222.

che prefiguri un tentativo di sovversione o di brusca trasformazione, scaturisce la base della lealtà patriottica⁴⁵.

2. Il nuovo codice e il reato politico: la criminalizzazione del dissenso

Alla fine della discussione parlamentare di luglio, nonostante la rievocazione da parte dell'opposizione dei precedenti casi di applicazione dello stato d'assedio, il provvedimento ottiene una larghissima maggioranza. La visione autoritaria registra il consenso delle componenti più conservatrici della Camera che si riconoscono nel principale interlocutore di Crispi: Sidney Sonnino. Di conseguenza, dopo l'approvazione delle cosiddette leggi "anti-anarchiche", il "reato politico" viene del tutto assimilato a ogni altra fattispecie di delitto, alla luce della totale tangibilità dei principi della libertà di pensiero. Prevale, dunque, la tutela dello *status quo* rispetto al garantismo statutario. Eppure, durante la fase preparatoria del nuovo codice vi è l'intenzione di definire più nettamente la categoria del delitto politico, in modo da perseguire la fattispecie delittuosa, garantendo, allo stesso tempo, la libertà d'espressione e di associazione. Una prima conferma di questo indirizzo proviene dalla disciplina riservata all'istituto dell'estradiizione dello straniero per reati politici, esclusa dall'art. 9 del testo finale del codice penale, in ottemperanza con quanto previsto nelle codificazioni del Granducato di Toscana e del Regno sardo-piemontese⁴⁶. Non solo: «per il carattere relativo più che assoluto, locale più che generale» della classe delittuosa presa in considerazione⁴⁷, in quanto si considera "delitto politico" in uno Stato, una fattispecie che è legittima in un territorio sottoposto a una diversa sovranità, in analogia all'asilo politico, cui ricorrono largamente gli esuli nei decenni precedenti l'Unità, come riconosce Zanardelli: «questa esclusione [...] doveva tanto più gelosamente essere scritta nel codice italiano, poiché dell'asilo ai profughi politici meno d'ogni altro Stato potrebbe fare buon mercato l'Italia, che dovette sì a lungo fruirne per tanti de' migliori suoi figli»⁴⁸.

D'altronde, nei regimi illiberali l'estradiizione viene assimilata a una sorta

⁴⁵ A. Canavero, *Milano e la crisi di fine secolo (1896-1900)*, Milano 1998, pp. 242-245.

⁴⁶ F. Colao, *Il delitto politico tra Ottocento e Novecento. Da «delitto fittizio» a «nemico dello Stato»*, Milano 1986, pp. 2-3.

⁴⁷ *Progetto per il Codice penale del Regno d'Italia*, cit., p. 68.

⁴⁸ Ivi, p. 69.

di *cortesia politica* tra Nazioni, mentre la commissione parlamentare opta per una visione che salvaguardi le garanzie giurisdizionali, introducendo la previa approvazione dell'Autorità giudiziaria, alla quale viene sottoposto lo straniero nel momento in cui viene contestato il reato⁴⁹.

Dopo di che, la presunta mitezza che permea le intenzioni del ministro di Grazia e giustizia svanisce non appena viene enucleata la categoria del "delitto politico". Prima dell'avvento del nuovo codice la penalistica italiana, in linea con la dottrina francese, identifica questo delitto con una condotta, non tanto pericolosa per la sicurezza dello Stato, quanto finalizzata al sovvertimento dell'assetto politico: «di sua natura relativo e cangevole»⁵⁰. Pertanto, il danno sociale provocato viene ritenuto meno grave rispetto allo squilibrio prodotto dalla delinquenza comune. La struttura garantista del liberalismo giuridico prevede, inoltre, che il reato politico sia colpito solo nei suoi eccessi e non per la sua portata antagonista⁵¹. Di conseguenza, un trattamento più mitigato viene riservato all'imputato dissenziente rispetto al reo comune sia sul piano strettamente processuale, sia su quello sostanziale, come è reso evidente dalle disposizioni sull'extradizione (art. 9 c.p. 1889). Fra l'altro la presenza della giuria popolare nelle Corti d'Assise si traduce in una diffusa benevolenza nei confronti degli imputati. A questo riguardo, si rivela emblematico il processo svoltosi a Firenze nel 1875 contro gli internazionalisti⁵², condotti a giudizio con l'accusa di cospirazione con bande armate, usciti assolti in assenza di prove concrete da parte della polizia⁵³. Non solo, persino le condanne comminate ai congiurati di Bologna nel 1876, per incitamento alla guerra civile e alla rivoluzione armata contro le forze dello Stato, vengono annullate dalla

⁴⁹ Cfr. art. 9, comma 2, c.p. 1889.

⁵⁰ F. Colao, *Il delitto politico tra Ottocento e Novecento*, cit., pp. 5-7.

⁵¹ Ivi, pp. 2-3.

⁵² Nell'estate del 1874 si verifica a Firenze un tentativo insurrezionale sul modello della Comune di Parigi, guidato dal Comitato internazionalista di Francesco Natta, Gaetano Grassi e Francesco Lovari. Il piano prevede l'assalto alle carceri, a Palazzo Vecchio, alla prefettura, alla questura, al gasometro e alle botteghe degli orefici sul Ponte Vecchio. Il progetto viene scoperto anzitempo dalle forze dell'ordine, in seguito alle informazioni di un confidente che portano all'arresto di internazionalisti e repubblicani insieme allo scioglimento prefettizio di trentadue associazioni anarchiche, democratiche e repubblicane. La retata coincide con un momento storico delicato, perché di poco successivo ai "fatti di Villa Ruffi" che giustificano una repressione molto severa contro ogni tentativo insurrezionale. Cfr. E. Conti, *Il socialismo anarchico e il mito della rivoluzione*, in «Documenti sito Turati Firenze ieri-oggi socialismo», Firenze 2012.

⁵³ J.A. Davis, *Legge e Ordine. Autorità e Conflitti nell'Italia dell'800*, Milano 1989, p. 285.

Corte d'Appello, perché respinte dalla giuria⁵⁴. Dieci anni più tardi – in occasione dei grandi processi per i moti mantovani de *La Boje!* – la giuria della Corte d'Assise di Venezia proscioglie i contadini alla luce della totale sproporzione dell'accusa che contesta sia il danneggiamento di beni, bestiame e terra, sia la minaccia alla sicurezza interna dello Stato⁵⁵. Di conseguenza, la magistratura è costretta a individuare imputazioni minori per ottenere la condanna da parte dei tribunali ordinari, come per gli anarchici processati a Roma nel 1883 ai quali vengono inflitti tre anni di detenzione, ma non con l'ambigua accusa di “cospirazione contro lo Stato”, bensì per “associazione di malfattori”⁵⁶. Tale strategia accusatoria viene, pertanto, valorizzata dal nuovo codice penale che introduce fra i reati l'associazione a delinquere, mantenendo inalterate le formali misure garantiste sul piano processuale⁵⁷. Quindi, durante la fase redazionale del testo si afferma la volontà di ridurre la tendenza assolutoria prevalente nell'operato delle giurie, generalmente orientate a esprimere la misura detentiva più favorevole al condannato politico, ovvero la *reclusione* in luogo della più afflittiva *detenzione*, in quanto non sottopone il condannato al silenzio e ai lavori forzati⁵⁸. Ancora una volta, quindi, la visione meno persecutoria del progetto subisce sostanziali rettifiche su richiesta della maggioranza dei membri di orientamento più conservatore della commissione di revisione. In particolare, nel caso dei delitti di matrice politica, finalizzati a offendere la persona e la dignità del Sovrano, del Reggente, del Principe ereditario, del Senato o della Camera dei deputati, la proposta originaria presenta un elenco chiaro dei massimi e dei minimi temporali per la reclusione ed esclude la detenzione, mentre nella redazione finale la detenzione viene richiamata qualora vi sia l'aggravante della “banda armata” (art. 131, disposizione agli artt. 104,

⁵⁴ Bologna è sede di un'azione insurrezionalista nel 1874, preparata prevalentemente dall'internazionalista imolese Andrea Costa. L'azione violenta viene promossa per reagire alla fame e alla crisi annonaria che conduce la popolazione contadina ad assaltare forni, mulini e spacci alimentari nei mesi precedenti. Cfr. C. De Maria, *Andrea Costa e l'Italia liberale. Società, politica e istituzioni tra dimensione locale ed europea*, Bologna 2021, pp. 66-69; J.A. Davis, *Legge e Ordine*, cit., p. 285.

⁵⁵ Ivi, p. 288.

⁵⁶ C. Casanova, L. Santosuosso, *Magistrati, anarchici e socialisti alla fine dell'Ottocento in Italia*, Milano 1976, p. 30-31, citato in J.A. Davis, *Legge e Ordine*, cit., p. 285.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Si v. art. 15, c.p., 1889.

117, 118 e 120)⁵⁹. D'altronde, con il decennio di fine secolo si affermano nuove forme di conflittualità sociale, che si traducono in una rinnovata esigenza di autotutela dello Stato a scapito del garantismo. Fenomeni come l'organizzazione dell'associazionismo operaio e sindacale, unitamente a una più massiccia propaganda di matrice anarchica, alimentano nell'opinione pubblica un senso di insicurezza, come nel caso dei movimenti protestatari che si verificano con le mobilitazioni del 1893 in Sicilia.

Anche in questa circostanza la risposta delle istituzioni segue sicuramente una linea di irrigidimento in senso repressivo, sebbene sia dissimulata mediante una vasta opera di modernizzazione dell'amministrazione statale che si materializza grazie ai provvedimenti dell'ultimo governo Crispi (V sezione del Consiglio di Stato)⁶⁰. Se la tradizione penalistica francese concettualizza il reato politico come minaccia nei confronti dell'ordinamento nella sua espressione più elevata, a tutela della monarchia, della forma di governo, della Costituzione, dell'ordine di successione al trono e delle funzioni parlamentari, una parte della giurisprudenza italiana ritiene necessario allargare le maglie della definizione, includendovi le minacce più generali all'ordinamento societario, ai suoi valori e in particolare ai suoi rapporti di produzione. Di fatto, ponendo sullo stesso piano la proprietà e il tessuto produttivo con l'assetto istituzionale. Una simile impostazione scaturisce evidentemente dalla fase legata ai tentativi insurrezionali consumantisi fra la metà degli anni Settanta e gli anni Ottanta, in coincidenza con l'attentato dinamitardo fiorentino e ai fatti di Villa Ruffi (1874), nonché al tentato regicidio compiuto da Passannante (1878). Durante quella stagione si concretizza la più persecutoria definizione di reato politico elaborata dall'avvocato Ferdinando Mecacci, il quale ritiene *politici* sia i crimini che «per ragione dello scopo che si propongono, non abbiano altra causa che il cambiamento della forma di governo o l'indirizzo politico di esso», sia le infrazioni commesse per mezzo «della stampa da chi avrà fatto pubblica adesione

⁵⁹ Allegato B. *Tavole dimostrative della Commisurazione delle Pene ai singoli reati secondo il progetto*, in *Progetto del Codice Penale per il Regno d'Italia*, cit., pp. 745-800. *Verbale n. XIX, seduta antimeridiana del 2 marzo 1889*, in *Codice Penale per il Regno d'Italia. Verbali della Commissione istituita con Regio Decreto 13 dicembre 1888*, cit., pp. 288-302.

⁶⁰ M. Sbriccoli, *Caratteri originali e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, in *Storia d'Italia. Annali 14. Legge, diritto, giustizia*, Torino 1998, pp. 487-551; ma anche Idem, *Dissenso politico e diritto penale in Italia tra Otto e Novecento. Il problema dei reati politici dal Programma di Carrara al Trattato di Manzini*, cit., pp. 493-589; Idem, *Crimen laesae maiestatis. Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna*, Milano 1974.

a qualunque altra forma di governo, o manifestato voto o minaccia della distruzione dell'ordine monarchico»⁶¹. Dunque, la difesa non deve limitarsi all'ordinamento statuale, ma deve estendersi all'intero sistema produttivo, includendovi l'assetto socio-economico. Di conseguenza, nella fase di gestazione del nuovo codice la pericolosità del delitto politico giustifica il successivo inasprimento delle pene nella redazione finale. Il testo, quindi, rappresenta una sintesi fra l'eredità di Francesco Carrara, che si rifiuta di enucleare la categoria dei "delitti politici", e le aspirazioni di un nuovo ceto legale. Nel verbale n. XVI della commissione parlamentare emerge la volontà di evitare una circostanziata definizione, in modo da contemplare una potenziale sanzionabilità per diverse fattispecie di reato, sebbene Francesco Auriti proponga di elencare le peculiarità del "delitto politico" ed Emilio Brusa, coerentemente alla sua formazione garantista, ritenga impossibile elaborare una rigida delimitazione⁶², demandando agli organi giurisprudenziali individuare gli estremi di questa fattispecie di reato caso per caso. Perciò, appare del tutto inascoltato il richiamo di penalisti come Pessina e Mancini, fra l'altro deputati, alla chiarezza della legge poiché il delitto politico rimane avvolto da un'evidente nebulosità che non ne chiarisce i contorni sul piano della produzione normativa⁶³. Ciononostante, le norme relative al trattamento del dissenso politico, inteso sia come antagonismo istituzionale, sia come sovversione sociale ed economica, si diffondono su tutto il testo del 1889. In particolare, vengono inserite nella suddivisione fra "delitti contro la sicurezza dello Stato" e "delitti contro i poteri dello Stato", compresa nel Titolo I del Libro II, mentre risultano più celate all'interno del Titolo II e del Titolo VI. In questi ultimi si condensa l'ampliamento della concettualizzazione della categoria del "politico", che ingloba al suo interno reati di opinione, associazione e riunione, che finiscono in più di una circostanza per sconfinare nella secolarizzata fattispecie della "lesa maestà". Ne sono prova i delitti di offesa all'onore, alla reputazione e al decoro di parlamentari e pubblici ufficiali (oltre che ai sovrani), considerati *politici*, benché non siano definiti come tali. A tale riguardo, è possibile individuare una scala crescente nella repressione della manifestazione del dissenso, che parte da forme più lievi per arrivare a misure dall'esacerbato radicalismo, dove a

⁶¹ F. Mecacci, *Dei reati politici*, Roma 1879, pp. 64-65.

⁶² Cfr. *Verbale n. XVI, seduta 28 febbraio 1889*, in *Verballi della Commissione istituita con Regio Decreto 13 dicembre 1888*, cit., p. 245.

⁶³ M. Sbriccoli, *Dissenso politico e diritto penale in Italia tra Otto e Novecento*, cit., pp. 523 e 535.

essere punito non è solo l'atto in sé, ma l'intenzione. Nei "Delitti contro la Patria" (art. 115), vengono previsti dai tre ai cinque anni di detenzione per chiunque distrugga o sfregi la bandiera o altro emblema dello Stato in luogo pubblico o aperto al pubblico⁶⁴. Nel verbale n. XVII, all'asserzione di Pietro Nocito, per cui l'atto non è altro che la manifestazione di un concetto politico, Costa, Auriti e Lucchini contrappongono la necessità di individuare il reato come delitto contro la patria, in quanto atto di disprezzo e offesa al sentimento nazionale⁶⁵.

Strettamente legati alla manifestazione verbale o simbolica del dissenso sono i delitti di offesa al Re, al Reggente e al Principe ereditario (art. 122), ma anche il vilipendio a Camera e Senato (art. 123), nonché alle istituzioni costituzionali del Regno (art. 126)⁶⁶. Prevista nei tre casi sopracitati è la detenzione, sostituibile con una pena pecuniaria, frutto della mitezza riservata a quegli atti di mero dissenso antistituzionale. Di ben altro tenore è la sanzione riservata a colui che porta offesa, con parole o atti, a un membro del Parlamento, un pubblico ufficiale o un agente della forza pubblica, in sua presenza o a causa delle sue funzioni (art. 194): non atto di dissenso politico, ma mancanza di rispetto per l'autorità, per cui deve applicarsi una misura più severa, la reclusione (tra un mese e due anni nei primi due casi, fino a sei mesi nel terzo)⁶⁷. Specifiche aggravanti vengono previste nell'articolo successivo (art. 195), qualora si verifichi il ricorso a violenza o minaccia, il cui significato, tuttavia, implica ancora una volta una forte ambiguità.

Il concetto di violenza pubblica, qui intesa contro la pubblica amministrazione, viene allargato per comprendervi il portato del progetto presentato da Vigliani al Senato nel 1876, influenzato dall'impatto sociale e psicologico dei recenti tentativi internazionalistici di Bologna e Firenze. Il colpevole di *vis publica* diventa colui che usa violenza o minacce «ad un pubblico ufficiale o ad un agente della forza pubblica nell'esercizio delle sue funzioni o per causa di esse, o per semplice odio all'Autorità»⁶⁸. Non

⁶⁴ Si v. art. 115, c.p., 1889.

⁶⁵ Cfr. *Verbale n. XVII, seduta antimeridiana del 1° marzo 1889*, in *Verballi della Commissione istituita con Regio Decreto 13 dicembre 1888*, cit., pp. 259-260.

⁶⁶ Si v. artt. 122-126, c.p., 1889.

⁶⁷ Accanto alla reclusione è comunque prevista l'alternativa della pena pecuniaria: tra lire cinquanta e tremila se l'offesa è diretta a un agente della Forza pubblica, tra lire trecento e cinquemila se diretta a un altro pubblico ufficiale o a un membro del Parlamento (art. 194, c.p. 1889).

⁶⁸ *Progetto del Codice penale per il Regno d'Italia preceduto dalla Relazione ministeriale*, cit., p. 322.

più meramente mezzo per costringere a fare (o non fare) un atto di ufficio, la violenza è circoscritta all'ipotesi che sia utilizzata a causa della funzione di cui il pubblico ufficiale è rivestito e, quindi, a causa del ruolo che esso ricopre in quanto rappresentante periferico dello Stato.

Questa modificazione mi è stata suggerita dalla considerazione che il delitto contro una persona rivestita di pubbliche funzioni è delitto contro l'Autorità, in quanto tra il fatto del colpevole e la persona presa di mira vi sia un nesso di relazione, quale appunto consiste nel motivo che determina il fatto, avvenuto a causa delle sue funzioni [...] ⁶⁹.

Il modello delineato dal Guardasigilli rende estremamente porosi i confini che definiscono non solo il soggetto che si macchia di delitti contro la pubblica amministrazione, ma anche la nozione di pubblico ufficiale, soggetto passivo del reato che permette di estendere l'applicabilità della fattispecie ⁷⁰. Data la natura di antagonismo politico e sociale dei delitti che vanno a compiersi a detrimento della pubblica amministrazione, accanto alla privazione della libertà, di primaria importanza risulta la rieducazione del reo. A questo concorrono da una parte la segregazione notturna e il silenzio diurno, durante i quali il condannato viene spronato a riflettere sugli errori commessi e a fare penitenza, e dall'altra il lavoro, considerato come attività portatrice di effetti disciplinanti e reintegrativi. Ulteriore smacco al diritto di espressione del reo risulta l'art. 198, che priva il colpevole della possibilità di provare la verità, la notorietà dei fatti o le qualità attribuite all'offeso ⁷¹.

È necessario soffermarsi ulteriormente sulla categoria delittuosa contro la pubblica amministrazione per un altro importante aspetto, che si rivela centrale nell'analisi dei delitti contro l'ordine pubblico: l'aggravante associativa, poiché sarà questo requisito che giustifica nel gennaio 1894 il ricorso allo stato d'assedio in Sicilia e la successiva approvazione delle leggi anti-anarchiche ⁷². Il testo statutario del 1848 non contempla alcun articolo a questo proposito, limitandosi a riconoscere genericamente «il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi» (art. 32): nessun'altra libertà collettiva viene dunque tutelata dalla carta costituzionale. Viceversa,

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ F. Colao, *Il delitto politico tra Ottocento e Novecento*, cit., pp. 226-227.

⁷¹ Si v. l'art. 198, c.p., 1889.

⁷² S. Trovalusci, *L'ultimo Titano del Risorgimento*, cit. pp. 142-143.

viene compiuta un'esplicita distinzione fra riunione pubblica (o aperta al pubblico) e riunione privata, da cui scaturiscono due differenti attribuzioni che autorizzano la pubblica sicurezza alla gestione della prima opzione⁷³. Diversamente dalle carte costituzionali belga e francese del 1831, che prevedono sia il diritto di riunione, sia il diritto di associazione, lo Statuto Albertino prevede una non casuale omissione che risponde a un preciso indirizzo politico, tale da consentire all'esecutivo di ricorrere a misure emergenziali in base al grado di tutela da garantire o meno al fenomeno associativo. I giuristi più progressisti desumono la libertà di associazione dallo stesso art. 32, in quanto diritti appartenenti allo stesso *genus*⁷⁴, ma la prassi adottata dal governo Crispi e in seguito da Rudinì, partendo da Rattazzi e Menabrea, per passare agli stessi Ministeri della sinistra depretisina che nel 1876 perseguono con determinazione la diffusione dell'associazionismo internazionalista e repubblicano, dimostra la volontà di mantenere una profonda intransigenza nei confronti di soggetti organizzati che non si qualificano come esplicitamente monarchici e costituzionali⁷⁵.

3. *Leggi anti-anarchiche: la repressione dell'odio di classe*

La mancanza di una reale tutela statutaria del diritto di associazione permette, quindi, l'assunzione sul versante legislativo, giurisdizionale, amministrativo ed esecutivo, di norme e prassi fortemente restrittive, soprattutto se applicate a soggetti sospetti, spesso qualificati come "malfattori". Di conseguenza, si invoca la tendenza a ritenere una qualsiasi aggregazione, pubblica o privata, meritevole di essere sospettata, in quanto potenziale minaccia alla sicurezza dello Stato e all'ordine pubblico. Infatti, all'interno del nuovo Codice vengono indicate le tipologie associative vietate e perseguibili penalmente: "l'associazione armata", che si pone contro l'indipendenza o l'unità dello Stato, contro i membri della monarchia e la Costituzione o volta a provocare un'insurrezione contro i poteri dello Stato (artt. 131-133); "l'associazione a delinquere", ritenuta socialmente e pubblicamente pericolosa e, infine, "l'associazione relativa

⁷³ A. Pace, *La libertà di riunione*, in P. Barile (cur.), *La pubblica sicurezza*, Vicenza 1967, pp. 241-243.

⁷⁴ E. Cheli, *Libertà di associazione e poteri di polizia: profili storici*, cit., pp. 290-291.

⁷⁵ Ivi, pp. 276-283.

al reato di cospirazione” (art. 134), che viene colpita nel “progetto” o “nel fatto teso” a sottoporre lo Stato al dominio straniero, a menomarne l’unità nazionale e a provocare l’insorgenza dei cittadini contro i suoi poteri⁷⁶. Tutte categorie che a loro volta possono contemplare l’aggravante della “riunione” (“radunata”). in molteplici fattispecie di reato: la cospirazione (sebbene il *nomen criminis* non venga esplicitamente previsto all’art. 134), e la costrizione verso qualcuno a fare, tollerare o omettere (art. 155), nei già citati delitti di violenza o minaccia contro membri del Parlamento, corpi (giudiziari, politici o amministrativi) e pubblici ufficiali (artt. 187-190). In particolare, per i “delitti di associazione per delinquere” (artt. 248-251) si concretizza definitivamente il passaggio dal piano politico alla minaccia sociale del dissenso, che rientra nel Titolo relativo ai reati contro l’ordine pubblico, considerati da Zanardelli atti che «attacca[no] il buon assetto o perturba[no] il regolare andamento del vivere civile, ancorché non sia stata recata una lesione immediata a verun diritto privato o pubblico»⁷⁷. L’associazione per delinquere, formata da cinque o più persone, sussiste laddove vi sia *intenzionalità* nella commissione di un delitto contro la «giustizia, o la fede pubblica, o l’incolumità pubblica, o il buon costume e l’ordine delle famiglie e contro la persona o la proprietà»⁷⁸. Ciascun individuo riunitosi a tale scopo è punibile anche solo per aver preso parte a essa. Quindi, l’*iter criminis* viene affrancato dalle sue fasi realizzative e ricondotto alla eventualità progettuale: l’associazione viene perciò punita in senso stretto, in quanto il crimine e l’intenzione sono presunti e collocati nella sfera della potenzialità. Pertanto, in mancanza di una prova che confermi l’effettiva ideazione viene colpita la mera manifestazione del pensiero, tale da giustificare l’introduzione degli articoli sull’istigazione a delinquere. Il Codice prevede così la reclusione, la detenzione o la multa per coloro che incitano a commettere reati (art. 246) e per quanti fanno «l’apologia di un fatto che la legge prevede come delitto, o incita alla disubbedienza della legge, ovvero incita all’odio fra le varie classi sociali in modo pericoloso per la pubblica sicurezza»: il famoso art. 247⁷⁹. Una particolare attenzione viene posta sul carattere pubblico dei due reati:

⁷⁶ Ivi, pp. 287-288.

⁷⁷ *Progetto del Codice Penale per il Regno d’Italia preceduto dalla Relazione ministeriale*, cit., p. 394.

⁷⁸ Si v. art. 248, c.p., 1889.

⁷⁹ Si v. art. 247, c.p. 1889. Cfr. F. Colao, *Il delitto politico tra Ottocento e Novecento*, cit., pp. 52-53; e cfr. R. Zangheri, *Dalle prime lotte nella Valle Padana ai Fasci siciliani*, in Idem (cur.), *Storia del socialismo italiano*, Torino 1997.

nel caso di un'istigazione commessa in privato, può essere richiamata l'attenzione dell'Autorità, ma per perturbare quello che Zanardelli nel suo progetto definisce "ordine pubblico" è necessaria la produzione di uno "scandalo", ovvero che abbia risonanza pubblica e che sia potenziale portatore di disordine sociale. L'introduzione della clausola "odio fra le classi sociali" all'interno dell'art. 247 risulta di particolare importanza per supplire a quella che viene considerata nel decennio precedente una lacuna del Codice penale sardo. Alla metà degli anni Ottanta, si celebra il primo grande processo per eccitamento alla guerra civile contro duecento contadini che partecipano a "La Boje!", ovvero ai moti sovversivi che sconvolgono la pianura padana in seguito all'acutizzarsi della crisi agraria. Il movimento coinvolge vari strati sociali, in un contesto territoriale diversificato per insediamenti produttivi e scenari geografici: avventizi, braccianti, coloni, artigiani e piccoli esercenti partecipano infatti a vario titolo e con diverse modalità alla protesta. Nonostante la posizione assunta da *La Rassegna Nazionale* e da Jacini a sostegno della natura economica delle rivendicazioni e del bisogno di migliorare le misere condizioni dei contadini, già denunciate nella famosa *Inchiesta* del 1869, la maggior parte della classe politica decide di individuare una fattispecie di reato che sanziona ogni tentativo consistente nell'eccitamento allo sciopero e nella sua preparazione e direzione. Il processo contro i duecento contadini mantovani, avvenuto sotto la vigenza del Codice penale sardo, si conclude però con un'assoluzione generale, dal momento che il delitto previsto dalla codificazione del 1859, ovvero l'eccitamento alla guerra civile, non trova una reale consistenza alla luce delle uniche prove costituite da canti, minacce ai proprietari e grida sediziose. Di conseguenza, la dottrina si rende conto della necessità di individuare un reato intermedio, legato all'apologia, in modo da compensare il vuoto normativo. Da qui, scaturisce la presenza dell'articolo 247 nel nuovo codice Zanardelli che contempla il reato di "incitamento all'odio fra le classi sociali". Si arriva perciò al Titolo dedicato alle "classi pericolose", una categoria che rivela una lettura unitaria del codice che si indirizza verso una collocazione separata dei reati che invariabilmente sono classificati come "socialmente pericolosi", ma anche come "politicamente pericolosi", in quanto assimilati alla categoria della devianza sociale, alla stregua del vagabondo e dell'ozioso, poiché secondo le premesse dell'impostazione crispina gli oppositori "politici" rappresentano una minaccia all'ordine pubblico, qualora manifestino il loro dissenso al di fuori delle sedi istituzionali, cioè del Parlamento⁸⁰.

⁸⁰ D. Adorni, *Francesco Crispi. Un progetto di governo*, cit. pp. 363-364.

In conclusione, anche dai lavori preparatori della commissione di revisione emergono posizioni antitetiche in merito alla categorizzazione del concetto di “ordine pubblico”, inserito nel titolo comprendente gli atti di istigazione e associazione a delinquere e di eccitamento alla guerra civile. Il dibattito contrappone la tendenza a configurare i delitti contro l’ordine pubblico come *reati di danno*, per i quali è incriminabile solamente l’azione che produce effetti concreti sul piano della fattualità ed esclude l’imputazione della manifestazione del pensiero, e la propensione a qualificarli come *reati di pericolo*, coerentemente alla volontà di controllare il dissenso in ogni sua declinazione. La convergenza delle diverse posizioni porta a una soluzione di compromesso: per essere ritenuto penalmente rilevante, il fatto deve minacciare la pubblica tranquillità, anche senza provocare un effettivo turbamento⁸¹. Ne consegue il rafforzamento dell’incriminabilità dell’atto preparatorio, che viene punito perché potenzialmente dannoso verso l’ordine pubblico ancor prima dell’esplicazione del danno. La scelta viene espressa col *nomen iuris* “fatto diretto a”, criticata da alcuni per il richiamo a misure preventive, come sottolinea Brusa nella seduta del 9 marzo, quando *in nuce* intravede il grimaldello con il quale Crispi avvia la stagione autoritaria, poiché questi provvedimenti: «rasentano molto da vicino, o sono addirittura leggi eccezionali, che male si addicono ad un Codice penale». Di contro, Giacomo Costa riconosce alla fattispecie di reato una natura di “speciale pericolosità”, che giustifica il ricorso a misure eccezionali⁸². Di conseguenza, l’irrigidimento delle posizioni finisce per risolversi nella sostituzione della denominazione “fatto diretto a” con espressioni frutto della mediazione quali “atti di esecuzione” (art. 113 progetto Zanardelli, art. 117 c.p. 1889) e “azioni dirette a” (art. 115 progetto Zanardelli, art. 1120 c.p. 1889), il cui riferimento alla compiutezza dell’atto viene difficilmente messa in discussione in sede giurisprudenziale.

Pertanto, la dottrina opta in favore dell’individuazione di un reato intermedio correlato all’apologia che colma il vuoto normativo e introduce all’interno dell’art. 247 del codice la clausola comprendente il cosiddetto “delitto di incitamento all’odio tra le classi sociali”, grazie alla quale vengono ricomprese le “esortazioni pubbliche in seno a manifestazioni”, i comizi di piazza e persino i canti e le grida, quando si rileva “sediziosità”⁸³.

⁸¹ F. Colao, *Il delitto politico tra Ottocento e Novecento*, cit., pp. 22-23.

⁸² Verbale n. XXVI, seduta del 9 marzo 1889, in *Codice Penale per il Regno d’Italia. Verbalì della Commissione istituita con Regio Decreto 13 dicembre 1888*, cit., pp. 472-474.

⁸³ F. Colao, *Il delitto politico tra Ottocento e Novecento*, cit., pp. 52-53.

Nonostante le posizioni garantiste espresse da una rivista moderata come *La Rassegna Nazionale* che riconosce un valore evolutivo alle rivendicazioni di carattere economico, finalizzate all'emancipazione sociale delle categorie lavorative.

Nella visione crispina l'intenzione di raccogliere ogni tipo di informazione sugli esponenti dell'opposizione politica culmina, dopo aver sfiorato i limiti della legalità costituzionale, nelle leggi anti-anarchiche del 19 luglio e del 16 agosto 1894, dove accanto all'istituzione di un "servizio" di schedatura degli affiliati ai partiti sovversivi segnalati dalla Pubblica sicurezza, il famoso Casellario Politico Centrale (CPC)⁸⁴, viene sancito il divieto di associazione e riunione che abbia per obiettivo la sovversione dell'ordinamento sociale, oltre ai reati a mezzo stampa⁸⁵.

Di fatto, la necessità di estendere alla carta stampata l'applicabilità dell'istigazione a delinquere dimostra come l'esecutivo tema la vulnerabilità mentale del popolo, illetterato e ignorante, facilmente soggiogabile da articoli di giornale che incitino, secondo le parole di Crispi: «l'odio per i propri simili, invece che l'amore della patria e della libertà, e dichiarano, citando Proudhon, che la proprietà è un furto»⁸⁶. Una visione diametralmente opposta a quella del suo naturale antagonista Giolitti, contro il quale si scagliano persino i deputati della maggioranza, critici verso la sospensione delle norme statutarie come Francesco Spirito, che non esita a indicare nel futuro statista piemontese il principale responsabile di quanto è avvenuto in Sicilia, per non aver tempestivamente sciolto i Fasci. Sarà Giolitti in più di una circostanza a rifiutare la clausola dell'odio di classe contenuta nell'art. 247 del Codice penale, soprattutto quando i movimenti protestatari sono il prodotto di rivendicazioni di matrice economica e non politica, come nel caso dei moti del mantovano o quelli della "fame" di fine secolo, in base al famoso principio che «prevenire è meglio che reprimere»⁸⁷.

⁸⁴ G. Tosatti, *L'anagrafe dei sovversivi italiani: origini e storia del Casellario politico centrale*, in «Le carte e la storia», 2 (1997), pp. 133-150.

⁸⁵ R. Romanelli, *L'Italia liberale 1861-1900*, cit., pp. 364-365.

⁸⁶ C. Duggan, *Creare la nazione. Vita di Francesco Crispi*, cit., p. 790.

⁸⁷ AP, CdD, *Discussioni*, 28 febbraio 1894, p. 6773.