

ANNO LXXIII e LXXIV - 2005/06 e 2006/07
NUOVA SERIE A - N. 57,3

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO

STVDI VRBINATI

Rivista trimestrale di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche

INDICE-SOMMARIO del fascicolo 3

ANTONIO BLANC ALTEMIR, *Gli Stati Baltici di fronte alla disintegrazione sovietica: alcune riflessioni a quindici anni dalla proclamazione della loro indipendenza*, 269

ROBERTO BRUNELLI, *Aspetti penali della sicurezza sul lavoro*, 289

MARIA MORELLO, *Per la storia delle costituzioni siciliane. Lo Statuto fondamentale del Regno di Sicilia del 1848*, 309

MARIAIVANA ROMANO, *La risposta dell'Italia al fenomeno della criminalità organizzata*, 363

Direttore responsabile: GIOVANNI BATTISTA BOGLIOLO

Comitato scientifico: MARCO CANGIOTTI, CARLO FANTAPPIÈ, LANFRANCO FERRONI, GIUSEPPE GILIBERTI, PIERO GUALTIERI, GUIDO GUIDI, LUIGI MARI, RICCARDO MAZZONI, LUCIO MONACO, VITTORIO PARLATO, EDUARDO ROZO ACUÑA, ALDO SANDULLI

Redazione: VICTOR CRESCENZI, ANNA MARIA GIOMARO

Direzione e redazione: Facoltà di Giurisprudenza, Via Matteotti 1, 61029 Urbino Tel. 0722 3031

Autorizzazione presso il Tribunale di Urbino del 22 settembre 1950 n. 24

La pubblicazione della rivista ha avuto inizio dal 1927.

Stampa: Arti Grafiche Editoriali Srl, Urbino

ANNO LXXIII e LXXIV - 2005/06 e 2006/07
NUOVA SERIE A - N. 57,3

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO

ANTONIO BLANC ALTEMIR

*GLI STATI BALTICI DI FRONTE ALLA DISINTEGRAZIONE SOVIE-
TICA: ALCUNE RIFLESSIONI A QUINDICI ANNI DALLA PROCLA-
MAZIONE DELLA LORO INDIPENDENZA*

I. - Considerazioni preliminari

Nell'anno in corso, il 2006, si compiono quindici anni dalla disintegrazione dell'Unione Sovietica che, benché sia arrivata al suo epilogo alla fine del 1991, cominciò a materializzarsi col processo di secessione delle tre Repubbliche baltiche – Estonia, Lettonia e Lituania – culminato nel settembre dello stesso anno. Molti sono gli avvenimenti verificatisi in questi quindici anni, alcuni certamente spettacolari, quali l'entrata delle tre Repubbliche baltiche nell'Unione Europea nel 2004 o quella nella NATO, considerata come il nemico “numero uno” da quell'Unione Sovietica alla quale le tre Repubbliche erano appartenute per lunghe decadi.

Le conseguenze del crollo dell'URSS sono state straordinariamente intense non solo in Europa ma anche nel resto del mondo. La scomparsa di un attore strategico di prim'ordine, quale fu l'Unione Sovietica per più di cinquanta anni, e con esso la scomparsa di una certa stabilità basata sulla dissuasione e l'equilibrio dei poteri, ha commosso profondamente la società internazionale provocando, contemporaneamente, un complesso processo di successione. L'eredità sovietica è stata, pertanto, complessa, tragica in alcune occasioni e quasi sempre molto controversa, proiettandosi tanto nella creazione di una nuova organizzazione internazionale, la Comunità degli Stati Indipendenti (che con le sue deficienze e carenze pretendeva di riempire l'immenso “buco nero” lasciato dall'URSS), quanto nei problemi derivati dalla secessione degli Stati che della stessa URSS formavano parte.

L'oggetto del presente lavoro è analizzare, dopo qualche breve considerazione sulle cause della disintegrazione sovietica, il ruolo che giocarono le tre Repubbliche baltiche nel processo di dissoluzione dell'Unione Sovietica e, in particolare, la posizione che adottarono davanti a quest'ul-

tima considerando che non si trattava di una secessione *stricto sensu*, bensì di una restaurazione della personalità giuridica internazionale che come Stati indipendenti avevano avuto prima del 1940, anno nel quale vennero annesse all'Unione Sovietica.

II. - La dissoluzione dell'Unione Sovietica: analisi di alcune cause.

Alla fine del dicembre del 1991 si estinse giuridicamente l'Unione Sovietica. Questo fatto, insieme alla caduta in Europa, due anni prima, dei regimi comunisti degli Stati satelliti della stessa ed alla riunificazione della Germania, è senza dubbio l'avvenimento più importante avvenuto nella società internazionale di fine XX secolo. Nell'ambito giuridico internazionale, l'analisi delle conseguenze che hanno provocato tali avvenimenti costituisce una sfida scientifica affascinante per gli internazionalisti, dato che ci troviamo davanti ad una specie di "microcosmo" nel quale si proietta una parte importante dei principali settori del Diritto internazionale.

Contrariamente a ciò che avvenne con la scomparsa di altri "imperi", in particolare quelli di carattere totalitario, la disintegrazione dell'Unione Sovietica non fu dovuta ad una sconfitta militare, bensì alla congiunzione di una serie di fattori di diversa indole, come avremo occasione d'analizzare nelle pagine seguenti. Nonostante la crisi del sistema sovietico fosse palese in numerosi ambiti, il regime si mostrò incapace di reagire e di adottare le riforme necessarie per trasformarsi. Quando queste arrivarono, auspiccate dallo stesso regime, già caduco e screditato, scatenarono una dinamica inarrestabile che il potere politico fu incapace di controllare e dirigere.

Il processo imparabile di disfacimento venne accelerato dalla fine dell'antagonismo col mondo occidentale che, benché non abbia svolto un ruolo determinante nella scomparsa del regime sovietico, ne costituì comunque un modello che esercitò un potere d'attrazione notevole su una società sovietica molto ostile al proprio regime. La cosa realmente straordinaria di questo processo non fu solamente il risultato finale, ma il fatto che questo si sviluppasse in pochi mesi – quelli che seguirono al fallito tentativo golpista dell'agosto del 1991 – senza suscitare all'atto pratico nessuna opposizione rilevante, in assenza di qualunque tipo di tensione internazionale e senza un'esplosione massiccia di violenza, come invece alcuni avevano previsto e sostenuto. Senza dubbio, il protagonismo cre-

scente delle Repubbliche, sulla base di un nazionalismo altrettanto crescente di fronte ad un potere centrale agonizzante, fu determinante nel processo di disintegrazione sovietico.

Le cause della crisi del sistema sovietico venivano da lontano e bisogna cercarle tanto nell'ambito economico quanto nel politico e nel sociale. In realtà, la disintegrazione dell'URSS fu il prodotto di un grave deterioramento dei meccanismi economici in una cornice di progressiva messa in discussione del sistema politico vigente, rafforzata dall'ambiente di timide riforme rese possibili dalla *perestroika* e dalla politica di trasparenza informativa frutto della *glasnost*.

D'altra parte, le rivendicazioni delle Repubbliche si sarebbero fatte sempre più insistenti, reclamando l'applicazione reale dei propri diritti che fittiziamente venivano riconosciuti dalla Costituzione sovietica. In effetti, la Costituzione del 1977 riconosceva il principio di libera determinazione, il diritto delle Repubbliche a separarsi liberamente e perfino il diritto a mantenere piene relazioni internazionali (tutti diritti che si sarebbero mantenuti nelle successive riforme costituzionali)¹. Tuttavia, nella realtà, lo Stato sovietico era un rigido Stato unitario e centralista di apparenza federale sotto la ferrea disciplina del Partito Comunista che manteneva in questo modo, all'interno delle sue estesissime frontiere, un mosaico di paesi, culture e lingue.

Quando cessò la repressione, le Repubbliche recuperarono protagonismo e con esso sfere di potere sempre maggiore, fatto che provocò, a sua volta, l'apparizione di conflitti nazionalistici che si manifestarono in alcune occasioni in forma cruenta, inizialmente nelle repubbliche dell'Asia Centrale e successivamente nel Caucaso. Il lungo elenco di conflitti continuò nelle Repubbliche baltiche e in Georgia, così come in altri luoghi dell'esteso territorio sovietico².

L'enorme crisi economica, che scuoteva l'Unione Sovietica sin dalla fine degli anni ottanta, costituì un fattore decisivo nella sua posteriore disintegrazione, nonostante le timide riforme che si andavano adottando. Gorbachov aveva annunciato davanti al congresso del Partito Comuni-

¹ La Costituzione del 1977, adottata all'epoca di Breznev, fu riformata per cinque volte da Gorbachov per adattarla alle nuove circostanze.

² Sulla comparsa e lo sviluppo dei conflitti di varia natura apparsi nel territorio della dissolta URSS, vedi BLANC ALTEMIR, A.: *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

sta, nel luglio del 1990³, il passaggio dell'URSS ad un'economia di mercato e la fine dell'economia pianificata, fatto che avrebbe facilitato, un anno più tardi, che venisse invitato al vertice annuale dei sette paesi più industrializzati del mondo (G-7), celebrato a Londra per dibattere precisamente sul processo di transizione sovietica verso un'economia di libero mercato.

Se la situazione nel 1990 era già critica, all'inizio del 1991 diventò insostenibile perché tutti i suddetti indicatori economici continuarono a precipitare anche molto più in fretta. La galoppante crisi economica del 1991 condusse alla miseria quasi i due terzi della popolazione e ad una caduta vertiginosa del livello di vita, già di per sé basso⁴. A ciò bisognava aggiungere il ritardo tecnologico⁵, la graduale riduzione dell'occupazione prodotto dalla crescita demografica nelle Repubbliche asiatiche⁶, così come i problemi ecologici in aumento ed il cattivo uso ed esaurimento delle risorse naturali⁷, senza dimenticare che anche il Partito Comunista dell'Unione Sovietica (PCUS) era entrato in una profonda crisi che l'avrebbe portato ad una divisione tra i settori più reazionari e quelli più riformisti.

³ Dopo la dichiarazione da parte della NATO, nel vertice di Londra del 6 luglio del 1990, per la quale l'URSS non era ormai un nemico, si firmò l'accordo tedesco-sovietico che mise fine a quarantacinque anni di scontro Est-Ovest e nel quale l'URSS accettava di ritirare le proprie truppe dall'antica Repubblica Democratica Tedesca permettendo così la riunificazione tedesca. In questo modo la bipolarità arrivava al suo capolinea.

⁴ Per un'analisi della situazione economica di questi anni, vedi i lavori di PALAZUELOS, E.: *El sistema económico y su reforma*, in TAIBO, C. (ed.): *De la revolución de octubre a Gorbachov*, Fundamentos, Madrid, 1990, pp. 115-150; *La economía soviética más allá de la perestroika*, Madrid, 1990; e *La situación económica tras la desaparición de la URSS*. Informe Anual del Instituto de Europa Oriental de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992; KOUZNETSOV, V.: *Les facteurs économiques de la désintégration de l'URSS*, in DE TINGUY A. (dir.): *L'effondrement de l'Empire soviétique*. Bruylant-Université de Bruxelles, 1998, p. 271 e s.s.

⁵ Cfr. GOLDMAN, M.: *Economic Reform in the Age of High Technology: Gorbachev's Challenge*. Norton, New York, 1987; LOGÉ, Y.: *URSS: Le défi technologique*. PUF, Paris, 1991.

⁶ Gli squilibri demografici regionali determinavano una crescita demografica molto più alta in Asia Centrale che nelle Repubbliche slave europee. Sugli squilibri demografici nell'Unione Sovietica, vedi TAIBO, C.: *La disolución de la URSS. Una introducción a la crisis terminal del sistema soviético*. Ronsel, Barcelona, 1994, p. 32 e s.s.

⁷ Sui problemi ecologici e medioambientali nell'Unione Sovietica, vedi ZIEGLER, CH.: *Environmental Policy in the USSR*. Pinter, London, 1987; MANDRILLON, M.H.: *Environnement et politique en URSS*. La Documentation française, Paris, 1989; PRYDE, PH.R.: *Environmental management in the Soviet Union*. Cambridge University, Cambridge, 1991.

Tuttavia, le misure adottate per cercare di porre rimedio a questa situazione così disperata furono parziali e chiaramente insufficienti.

Conviene inoltre segnalare come le spese per la difesa avessero una notevole incidenza sull'economia⁸ e come le privatizzazioni, estremamente necessarie nel settore agricolo, non fossero ancora cominciate, né si era modificato il sistema dei prezzi. Il nuovo Governo, costituito nel gennaio del 1991, elaborò un piano anticrisi che si mise in moto nell'aprile dello stesso anno con l'obiettivo di stabilizzare la situazione e facilitare la transizione verso l'economia di mercato. Rimaneva tuttavia da risolvere un problema che condizionava qualunque riforma: quello della distribuzione delle competenze tra il potere centrale e le Repubbliche, e benché il Cremlino continuasse a dare segnali di una propria volontà centralista, la realtà era altra e ben differente.

Le rivendicazioni nazionalistiche si andarono generalizzando molto rapidamente in diverse Repubbliche, cosa che si sarebbe trasformata molto presto in un fattore essenziale, benché non unico, della rapida crisi che colpiva l'Unione⁹. La proclamazione, da parte delle Repubbliche, della sovranità e della supremazia delle proprie leggi su quelle dell'URSS, nella seconda metà del 1990 (non solo in tutte le Repubbliche federate ma anche in varie Repubbliche autonome della Russia, come Carelia, Bashkiria e Yakutia e perfino in alcune minoranze senza autonomia amministrativa)¹⁰, così come il rifiuto massiccio, in alcune di esse, a prestare

⁸ Sin dall'inizio della decade degli anni ottanta la crisi economica sovietica rendeva molto difficile il mantenimento del ritmo nella corsa agli armamenti con gli Stati Uniti, la qual cosa spinse Gorbachov ad iniziare un processo di riforme all'interno dell'URSS ed a cercare di convincere i suoi quadri dirigenti della necessità di operare un cambiamento radicale in politica estera, nel tentativo di ridurre in forma drastica il ruolo delle forze armate nella gestione della società sovietica ed allo stesso tempo insistere sulla necessità delle riforme nel terreno tanto economico quanto politico. Sull'industria militare sovietica e le forze armate vedi. LAIRD, R.F.: *Le facteur militaire dans l'effondrement de l'Union Soviétique: les limites du système d'adaptation*, in DE TINGUY A. (dir.): *L'effondrement de l'Empire soviétique*, op. cit., p. 253 e s.s.; ALBRECHT, U.: *The Soviet armaments industry*. Harwood, Chur, 1993, e TAIBO, C.: *Las fuerzas armadas en la crisis del sistema soviético*, Madrid, 1993.

⁹ Cfr. CUCÓ, A.: *El despertar de las naciones. La ruptura de la Unión Soviética y la cuestión nacional*. Servei de Publicacions de la Universitat de Valencia, 1999, p. 35.

¹⁰ La "febbre di sovranità" arrivò fino a tal punto che, alla fine del 1990, tutte le Repubbliche federate, compresa la Russia, avevano dichiarato la propria sovranità. Tuttavia, le suddette dichiarazioni non si fermarono qui poiché altre sedici Repubbliche autonome – su un totale di venti – fecero propria la stessa rivendicazione, così come cinque delle regioni autonome e quattro dei dieci distretti autonomi. Perfino due distretti di Mo-

il servizio di leva nell'esercito sovietico, l'apparizione di gravi conflitti in molte regioni e gli scioperi minerari ¹, furono tutti fattori che accelerarono il processo di disintegrazione che neanche la reazione delle forze conservatrici nell'autunno del 1990, alla quale Gorbachov tentò di appoggiarsi per controllare di nuovo la situazione, sarebbe riuscita a frenare.

Dopo i tumulti in Lituania e Lettonia, e la conseguente repressione da parte dell'esercito sovietico, nel gennaio del 1991, le tre Repubbliche baltiche portarono a termine dei referendum sull'indipendenza, con risultati ampiamente favorevoli all'opzione secessionista. La Georgia fece la stessa cosa poco più tardi con risultati ancora più eclatanti. Lo svolgersi di un referendum sul mantenimento dell'Unione, concepito dal regime sovietico nella convinzione che le tendenze centrifughe non avrebbero avuto appoggio popolare, non riuscì a frenare l'inarrestabile forza di quest'ultime. Gli avvenimenti che seguirono alla disattivazione del tentativo golpista dell'agosto del 1991 avrebbero invece accelerato il processo di decomposizione dello Stato sovietico.

L'accettazione da parte del regime sovietico dell'indipendenza delle Repubbliche baltiche ed il loro riconoscimento da parte degli Stati Uniti e della Comunità Europea, dimostrò che il consenso nel voler dichiarare la fine dell'Unione Sovietica continuava a guadagnare terreno e l'unico problema era trovare una formula giuridica accettabile per sancirne lo scoglimento. L'evidente risultato a favore dell'indipendenza nel referendum in Ucraina, il riconoscimento di questa da parte della Federazione Russa e l'abrogazione del Trattato dell'Unione del 1922 da parte dei Parlamenti dell'Ucraina, della Russia e della Bielorussia, dimostrarono che il progetto di qualunque sorta d'unione veniva definitivamente scartato e che il consenso per sciogliere l'Unione Sovietica era definitivo ¹².

sca ed alcune imprese dichiararono la propria sovranità. Cfr. L'HOMME, R.; MECHET, PH.: «Le dépérissement de l'État soviétique»; *Politique Étrangère*, n° 55-4, inverno del 1990, pp. 799-812.

¹¹ Che si produssero nei mesi di marzo ed aprile del 1991 nelle miniere di carbone della Federazione Russa, dell'Ucraina e della Bielorussia.

¹² Senza dubbio, esistevano una serie di sintomi che dimostravano l'esistenza di tale consenso, come la carenza di un bilancio generale dello Stato sovietico per il 1992. La disastrosa situazione delle questioni economico-finanziarie costituiva un fattore di disgregazione di prim'ordine poiché l'esaurimento dei fondi nella Banca di Stato minacciava di non potere effettuare il pagamento degli stipendi dei funzionari con il conseguente rischio di una sospensione generalizzata dei pagamenti. Per risolvere questa grave minaccia, Yeltsin e Gorbachov firmarono un accordo per il quale la Federazione Russa avrebbe coperto il deficit preventivo dell'ancora vigente Stato, assumendo il finanziamento e l'amministrazione del bilan-

III. - La posizione degli Stati baltici di fronte alla dissoluzione sovietica.

1. - Gli Stati baltici come Stati indipendenti dal 1918 fino al 1940

La situazione specifica degli Stati baltici di fronte alla dissoluzione dell'Unione Sovietica, secondo la prospettiva del diritto internazionale, prende origine da due fattori distinti: in primo luogo, tanto l'Estonia, quanto la Lettonia e la Lituania, esistettero in quanto Stati indipendenti dal 1918 fino al 1940; in secondo luogo, le tre Repubbliche si separarono dall'URSS prima della dissoluzione effettiva di quest'ultima e ne furono perfino riconosciute. In effetti, Lituania, Estonia e Lettonia proclamarono la propria indipendenza nel 1918¹³, passando subito dopo a firmare specifici trattati di pace con la Russia nel 1920.

Benché fosse desiderosa di mantenere le Repubbliche baltiche nella futura Unione Sovietica, erede immediata dell'Impero russo, la Russia riconobbe i nuovi Stati baltici il 26 gennaio 1921, dopo aver firmato con ognuno di essi specifici trattati di pace. Il primo fu firmato da Lenin con l'Estonia il 2 febbraio 1920. Il trattato stipulava che "partendo dal diritto di tutti i paesi a disporre liberamente di se stessi fino all'estremo di separarsi completamente dallo Stato del quale fanno parte, diritto proclamato dalla Repubblica Federativa dei Soviet, la Russia riconosce senza riserve l'indipendenza e l'autonomia dell'Estonia e rinuncia volontariamente e per sempre a tutti i diritti di sovranità che possedeva la Russia sul paese ed il territorio estone tanto in virtù dell'ordine giuridico preesistente in diritto pubblico, quanto in virtù dei trattati internazionali che, nel senso espresso, perdono il loro valore a partire da questo momento. Del fatto che l'Estonia sia appartenuta alla Russia non ne deriva nessun obbligo verso la Russia per il popolo ed il territorio dell'Estonia"¹⁴.

cio dell'Unione Sovietica fino a fine anno. In pratica, la Federazione Russa continuava ad assumere molte delle funzioni che fino ad allora corrispondevano al potere centrale. Così Yeltsin aveva annunciato alla fine di ottobre la creazione di una Banca della Russia sulla base degli attivi dell'ancora esistente Banca Centrale dell'URSS. Inoltre erano i rappresentanti della Federazione Russa che negoziavano gli aiuti con gli organismi economici internazionali.

¹³ - Combattendo contemporaneamente contro l'Esercito sovietico, le truppe zariste e le forze di occupazione tedesche, la Lituania proclamò alla fine la sua indipendenza il 16 febbraio del 1918, seguita dall'Estonia, il 24 febbraio, e dalla Lettonia, il 18 novembre dello stesso anno.

¹⁴ Disposizioni simili si trovavano nei trattati firmati con la Lituania, il 12 luglio del 1920, e con la Lettonia, l'11 agosto del 1920. Cfr. YAKEMTCHOUK, R.: *Les Républiques*

Con l'obiettivo di formalizzare la propria appartenenza alla comunità internazionale, le tre Repubbliche baltiche richiesero la propria ammissione alla Società delle Nazioni. L'entrata nella Società delle Nazioni, che sarebbe diventata effettiva a partire dal 21 settembre del 1921, concedeva agli Stati baltici una certa sensazione di sicurezza di fronte ai loro potenti vicini, non solo di fronte ai sovietici, coi quali avrebbero firmato, tra l'altro, trattati di non aggressione, ma anche di fronte alla Germania che reclamava alla Lituania la devoluzione del territorio di Mémel (Klaïpeda), al quale la prima aveva dovuto rinunciare in virtù dell'articolo 99 del trattato di Versailles. A ciò bisognava aggiungere il conflitto tra Polonia e Lituania per Vilnius, annessa dalla Polonia dopo il colpo di Stato portato a termine nel 1920 dal generale Zeligowski.

Di fronte alla convulsa situazione internazionale e, in particolare, di fronte alla percezione d'instabilità proveniente dai propri vicini, le Repubbliche baltiche adottarono altri due tipi di misure: da una parte, e poco dopo l'arrivo di Hitler al potere nel gennaio del 1933, firmarono il trattato che istituiva l'"Entente baltica", il 12 settembre del 1934, nel cui seno si impegnavano a coordinare le questioni di politica estera di comune importanza così come a prestarsi mutuo aiuto in campo politico e diplomatico nelle loro rispettive relazioni. D'altra parte, gli Stati baltici optarono per una politica di neutralità che si sarebbe concretizzata nell'adozione, il 18 novembre del 1938, del "Protocollo relativo ad una legge uniforme di neutralità", mediante il quale ognuna delle tre Repubbliche avrebbe promulgato una serie di leggi interne di neutralità di identico contenuto ed ispirate a loro volta alle "Regole nordiche della neutralità" adottate il 27 maggio del 1938 dai Governi della Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia¹⁵.

Fino al 1940 i tre Stati baltici fecero parte della comunità internazionale in quanto membri di pieno diritto, ma la Seconda Guerra Mondiale avrebbe modificato sostanzialmente la loro situazione. Benché i tre Stati proclamassero la propria neutralità mediante la firma di un trattato di non aggressione con la Germania nel 1939, il patto Molotov-Ribbentrop, del 23 agosto dello stesso anno, avrebbe supposto la fine della loro neutralità e della loro sovranità. In effetti, il Protocollo segreto annesso al Patto di non aggressione germanico-sovietico stabiliva la ripartizione di

baltes en droit international. Echee d'une annexion opérée en violation du droit de gens, in AFDI, 1991, p. 261.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 261 e 262.

zone di influenza nell'Europa dell'Est tra l'Unione Sovietica e la Germania. Mentre Estonia e Lettonia rimanevano sotto l'influenza sovietica, la Lituania rimaneva sotto quella tedesca. Bisogna tenere in conto che la Germania aveva recuperato già nel marzo del 1939 il territorio di Mémel (Klaipėda) che pretendeva dalla Lituania sin dal 1919 e che, una volta terminata la Seconda Guerra Mondiale, sarebbe passato definitivamente alla stessa Lituania. D'altra parte, mediante l'articolo 1 del Protocollo segreto, l'Unione Sovietica e la Germania riconoscevano il diritto della Lituania sulla regione di Vilnius. Successivamente la Lituania sarebbe passata nella zona d'influenza sovietica mediante il Trattato di delimitazione e di amicizia tra la Germania e l'URSS del 28 settembre del 1939¹⁶.

2. - *L'annessione sovietica: il dibattito giuridico*

Posteriormente, i tre Stati baltici furono pressati dall'Unione Sovietica per firmare trattati di reciproco aiuto che prevedevano la creazione di basi militari nei loro territori¹⁷. Questi trattati, benché formalmente rispettassero la loro sovranità, posero le basi per la successiva annessione all'Unione Sovietica nell'agosto del 1940¹⁸. Tuttavia, nel 1941, le Repubbliche baltiche sarebbero passate ad essere controllate dalla Germania, situazione che si sarebbe mantenuta fino al 1944. Finita la guerra, e dopo la capitolazione della Germania, sarebbero ritornate sotto il dominio sovietico. Benché tale annessione non fosse riconosciuta giuridicamente da alcuni membri distac-

¹⁶ Cfr. KHERAD, R.: *La reconnaissance internationale des Etats baltes*, in *RGDIP*, t. 96, 1992-4, p. 846.

¹⁷ L'accordo con la Lituania, "Accordo sul trasferimento di Vilnius e sul reciproco aiuto", supponeva il recupero di Vilnius, attuale capitale della Lituania, che era stata annessa alla Polonia nel 1920, come già detto. Dopo aver recuperato l'indipendenza, la Lituania firmò con la Polonia un trattato di amicizia, il 26 aprile del 1994, mediante il quale entrambi gli Stati rinunciarono alle proprie rivendicazioni territoriali, che poté essere finalmente adottato dopo lunghe negoziazioni. Cfr. CZAPLINSKI, W.: «La continuité, l'identité et la succession d'États. Évaluation des cas récents», *RBDI*, 1993/2, p. 387.

¹⁸ Alcuni presunti incidenti contro i soldati sovietici servirono da pretesto per l'intervento dell'Esercito sovietico e la successiva dissoluzione del Governo e dei Parlamenti legalmente costituiti nelle tre Repubbliche. Il nuovo Parlamento, eletto dopo un simulacro di elezioni, richiese l'annessione dei paesi baltici all'URSS. Tale annessione si produsse agli inizi dell'agosto del 1940, in violazione dei compromessi acquisiti dall'Unione Sovietica che garantivano il rispetto alla loro sovranità ed, in particolare, in violazione del trattato di pace del 1920. Cfr. KHERAD, R.: "La reconnaissance internationale...", *op. cit.*, pp. 846 e 847.

cati della comunità internazionale, alcuni Stati avrebbero finito per accettare *de facto* le competenze sovietiche sui paesi baltici ¹⁹.

In effetti, si può affermare che gli Stati membri della comunità internazionale adottarono in quel momento atteggiamenti differenti di fronte all'annessione. Un primo gruppo, nel quale si trovavano Germania ²⁰, Svezia, Svizzera e, implicitamente, Spagna ²¹, riconobbero *de iure* l'annessione sovietica. Un secondo gruppo, nel quale si trovavano Regno Unito e Canada, optarono per un riconoscimento *de facto*. Un terzo gruppo, nel quale rientravano Francia e Belgio, optarono per il silenzio, che potrebbe equipararsi ad un riconoscimento *de facto*. Per ultimo, altri Stati condannarono espressamente l'annessione e non la riconobbero invocandone il carattere illecito. Tra essi conviene citare il Vaticano e, in particolare, gli Stati Uniti, il cui atteggiamento avrebbe avuto importanti ripercussioni giuridiche. In effetti, alla dichiarazione adottata dal Presidente Roosevelt, che ordinava il congelamento dei beni baltici in America e condannava l'annessione ²², seguirono una serie di misure concrete tra le quali emergono: il mantenimento delle sedi diplomatiche e consolari baltiche negli Stati Uniti; il rifiuto di restituire all'URSS le riserve d'oro baltiche depositate in territorio statunitense; il rifiuto a riconoscere la legalità delle nazionalizzazioni operate nei paesi baltici ed il diniego a restituire le imbarcazioni baltiche che si trovavano in acque territoriali nordamericane.

L'annessione diede luogo ad un interessante dibattito giuridico tra coloro che consideravano che, in virtù della prescrizione, il tempo trascorso legalizzava l'occupazione nonostante essa fosse originariamente illecita, e coloro che consideravano che la prescrizione non fosse applicabile a situazioni frutto di atti internazionalmente illeciti e di particolare gravità, argomento che, a mio parere, è di maggior rilevanza giuridica nel caso in questione. Czaplinski considera, tuttavia, che l'istituzione della prescrizione nel Diritto internazionale è stata confermata dalla Corte Interna-

¹⁹ Cfr. YAKEMTCHOUK, R.: *Les Républiques baltes en droit international...*, op. cit., p. 267 e s.s.

²⁰ Tuttavia, dopo la creazione della RFT nel 1949, quest'ultima negò validità giuridica all'annessione, benché la RDT continuasse a riconoscerla.

²¹ Con lo Scambio di Note del marzo del 1977 tra la Spagna e l'URSS, attraverso il quale si stabilivano relazioni diplomatiche tra entrambi i paesi e nel quale si faceva constare espressamente il riconoscimento dell'integrità territoriale sovietica, senza escluderne le Repubbliche baltiche.

²² Dichiarazione che si ispirava alla denominata Dottrina Stimpson relativa al non riconoscimento delle situazioni di fatto derivate dalla violazione del Diritto internazionale.

le di Giustizia (*Caso dei fosfati di Nauru*, CIJ, Rec. 1992, pag. 253-254), e che il Diritto internazionale, anche se ancora in minor grado rispetto ad altri rami giuridici, non accetta le finzioni giuridiche²³.

Ciò nonostante, l'illegalità dell'annessione non fu dimenticata, in particolare nei paesi occidentali. In questo senso conviene segnalare che tanto il trattato di Mosca, sottoscritto tra l'Unione Sovietica e la Germania nel 1970, quanto l'Atto Finale di Helsinki del 1975 – che incorporavano il principio dell'inviolabilità delle frontiere – non supposero un riconoscimento implicito dell'annessione baltica, come sarebbe stato sottolineato in modo esplicito tanto dalla Germania, nel primo caso, quanto dagli Stati Uniti e dalla Francia, nel secondo. D'altra parte, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa adottò, il 28 febbraio del 1987, una risoluzione sulla situazione dei paesi baltici, nella quale si dichiarava che l'annessione dei tre Stati baltici da parte dell'URSS continuava ad essere una violazione flagrante del diritto dei paesi all'autodeterminazione, e si constatava che non era stata riconosciuta dalla maggior parte degli Stati europei né da numerosi membri della comunità internazionale.

Anche all'interno dell'Unione Sovietica la perestroika auspicata da Gorbachov avrebbe avuto le proprie conseguenze sulla questione, visto che lo stesso Congresso dei Deputati sovietico denunciò, alla fine del 1989, il protocollo segreto del 23 agosto del 1939 e lo dichiarò nullo sin dal momento della sua adozione²⁴. La determinazione delle tre Repubbliche baltiche a restaurare la propria indipendenza era molto chiara e si era manifestata già in precedenza, giacché tutte avevano adottato durante il 1988 ed il 1989 dichiarazioni di sovranità che stabilivano la priorità delle leggi nazionali su quelle federali ed includevano disposizioni relative ai diritti umani ed alla proprietà privata.

3. - *Il processo verso l'indipendenza: il riconoscimento internazionale*

I Parlamenti delle tre Repubbliche baltiche, approfittando della relativa apertura che aveva provocato la perestroika, andarono adottando una

²³ CZAPLINSKI, W.: *La continuit , l'identit  et la succession...*, op. cit., p. 387.

²⁴ La risoluzione su "l'apprezzamento dal punto di vista politico e giuridico del patto germanico-sovietico di non aggressione del 1939" che supposeva il negare validit  giuridica a tali accordi, fu adottata il 24 dicembre del 1989 dal Congresso dei Deputati dell'Unione Sovietica, dopo un lungo periodo nel quale la posizione ufficiale sovietica fu quella di negare l'esistenza stessa dei protocolli segreti. Sugli stessi, vedi: YAKEMTCHOUK, R.: *Aux origines de la Seconde guerre mondiale*, in *Studia Diplomatica*, 1989, n  4-5-6, pp. 303-312.

serie di misure legislative che stabilivano il primato delle proprie lingue nazionali sul russo o la supremazia delle proprie leggi su quelle dell'Unione. D'altro canto, avevano rivendicato insistentemente una maggiore autonomia economica, così come il fatto che i giovani baltici realizzassero il servizio militare nei propri paesi d'origine e che non prendessero parte ad operazioni militari all'estero, come era successo in Afghanistan. Allo stesso tempo, il Parlamento lettone, l'11 novembre del 1989, ed il Parlamento estone, il 12 novembre dello stesso anno, dichiararono nulli i Protocolli segreti tedesco-sovietici del 1939 che implicarono l'annessione, così come i Decreti sovietici del 2 e 6 agosto del 1940 che la resero effettiva²⁵.

Dopo la celebrazione di libere elezioni nelle suddette Repubbliche, che sarebbero state vinte in modo contundente dai partiti secessionisti²⁶, il Soviet Supremo della Lituania proclamò la propria indipendenza l'11 marzo 1990, e contemporaneamente dichiarava illegale l'occupazione sovietica e ristabiliva la validità del decreto d'indipendenza del 16 febbraio 1918 e della Costituzione del 15 maggio 1920. La via verso l'indipendenza scelta dall'Estonia e dalla Lettonia fu meno traumatica, poiché dopo aver dichiarato illegale l'annessione sovietica, stabilirono un periodo di transizione fino all'indipendenza, senza scartare un possibile accordo con lo Stato sovietico²⁷, atteggiamento che, senza dubbio, era animato dalla massiccia presenza di minoranze russe nei propri rispettivi territori. Per le autorità sovietiche la questione dell'indipendenza delle Repubbliche baltiche era di ordine esclusivamente interno – in nessun caso internazionale – ragione per la quale si affrettò a dichiarare incostituzionale l'indipendenza lituana. Su questa stessa linea di attuazione, il Soviet Supremo adottò nell'aprile del 1990 una legge relativa alle modalità d'uscita delle

²⁵ Cfr. *RGDIP*, t. 94, 1990-2, pp. 489 e 490.

²⁶ Nelle prime elezioni libere dalla Seconda Guerra Mondiale, celebrate il 24 febbraio 1990, il Fronte Lituano Indipendentista, Sajudis, ottenne una schiacciante vittoria sul Partito Comunista. Cfr. *Anuario Internacional CIDOB 1990. Cambios y actores en la realidad internacional 90, algunas claves para interpretarlas*. Fundació CIDOB, Barcelona, 1991, p. 348.

²⁷ La risoluzione adottata dal Soviet Supremo della Repubblica estone, il 30 marzo 1990, prevedeva dopo la fine del periodo di transizione, la creazione di organi costituzionali propri di un Stato sovrano. Il Soviet Supremo della Lettonia adottò una legge, il 4 maggio 1990, con la quale si ristabiliva la sovranità della Repubblica lettone la cui indipendenza *de facto* si fissava dopo la fine di un periodo di transizione.

Repubbliche federate dall'Unione che veniva condizionata al compimento di alcuni requisiti realmente draconiani²⁸.

Il rifiuto baltico ad accettare questo procedimento si basava sul concetto che la dichiarazione d'indipendenza non doveva interpretarsi come una secessione, bensì come il ripristino della propria personalità giuridica internazionale che, in quanto Stati indipendenti, avevano avuto prima del 1940 e che, pertanto, non era ammissibile che le autorità sovietiche invocassero la legalità costituzionale interna per occultare una situazione originaria d'illegalità internazionale dovuta all'annessione, mediante l'uso della forza, delle Repubbliche baltiche all'Unione Sovietica.

Di fronte al timore che la situazione gli sfuggisse totalmente di mano, le autorità sovietiche indurirono la propria posizione con una serie di misure coercitive, in particolare contro la Lituania, che fu sottomessa ad un blocco economico che, data la sua dipendenza energetica, avrebbe provocato seri problemi alla repubblica baltica, così come con dimostrazioni di forza isolate ma contundenti²⁹. Tali misure non avrebbero avuto nessun effetto pratico, perché invece di frenar il processo secessionista, provocarono la convocazione di referendum sull'indipendenza nelle tre Repubbliche³⁰.

Il colpo di Stato dell'agosto del 1991, avrebbe accelerato ancor di

²⁸ L'indipendenza doveva essere approvata da una maggioranza dei due terzi in un referendum al quale dovevano partecipare tutti gli abitanti della Repubblica, compresi quelli originari di altre regioni dell'Unione Sovietica. Se il risultato fosse stato positivo, le parti si sarebbero dovute accordare in un periodo massimo di cinque anni sulla soluzione dei problemi successori derivati dalla secessione, richiedendo alla fine l'approvazione del Congresso dei Deputati dell'Unione.

²⁹ Nella notte tra il 12 ed il 13 gennaio 1991 milizie del Ministero dell'Interno e comandi del KGB presero d'assalto l'edificio della televisione lituana provocando diciotto morti ed un centinaio di feriti. Un'operazione simile fu portata a termine in Lettonia. Di fronte alle proteste, in particolar modo occidentali, l'Unione Sovietica affermò che si trattava di una questione di ordine interno.

³⁰ La Lituania indisse il suo referendum d'indipendenza il 9 febbraio 1991, con la seguente domanda: "è a favore di uno Stato lituano che sia una Repubblica indipendente sovrana?". Con una partecipazione dell' 84,52% del censimento elettorale, il risultato fu di un totale del 90,47% di voti affermativi. La Lettonia celebrò il suo referendum il 3 marzo 1991, con la seguente domanda: "è a favore di una Repubblica lettone indipendente?". Con una partecipazione dell' 87,62% del censimento, il risultato fu di 73,68% voti positivi. Per ultima l'Estonia celebrò il referendum il 3 marzo 1991, coincidendo pertanto con la Lettonia. La domanda oggetto dello stesso fu: "vuole il ripristino della Repubblica estone come Stato indipendente?". Con una partecipazione del 82,86 % del censimento, il risultato fu del 77,83% di voti positivi. Cfr. *Anuario Internacional CIDOB 1991. Cambios y actores en la realidad internacional 91, algunas claves para interpretarlos*. Fundació CIDOB, Barcelona, 1992, p. 248.

più il già avanzato processo verso l'indipendenza, visto che Estonia e Lettonia si affrettarono a proclamare la loro uscita dall'Unione³¹, invocando in modo esplicito la continuità dell'identità statale³² che avevano perso a causa di un atto illegittimo di annessione da parte dell'Unione Sovietica nel 1940³³. Seguendo questa linea d'azione, ciascuna delle tre Repubbliche ristabilì l'ultima Costituzione adottata prima dell'occupazione sovietica e dichiarò che le proprie relazioni con l'Unione Sovietica nel futuro dovevano essere conformi ai trattati di pace firmati dall'URSS con le tre Repubbliche nel 1920.

Se fino ad allora gli Stati occidentali avevano adottato un atteggiamento prudente di fronte al processo di secessione baltiche³⁴, che ap-

³¹ Il Parlamento estone proclamò l'indipendenza il 20 agosto 1991, pronunciandosi a beneficio dell'uscita dell'Unione per 69 voti a favore e nessuno contrario, i deputati "filorussi" non assistettero alla votazione. Il Parlamento lettone fece la stessa cosa il 21 agosto con una maggioranza di 109 deputati su un totale di 202.

³² Come affermano Bothe e Schmidt, questa concezione avrebbe un precedente nel caso dell'Austria che, benché facesse parte dell'impero tedesco tra il 1938 e il 1945, recuperò posteriormente la sua indipendenza. BOTHE, M. et SCHMIDT, CH.: *Sur quelques questions de succession posées par la dissolution de l'URSS et celle de la Yougoslavie*, in RGDIP, t. 96, 1992/4, pp. 822 e 823.

³³ Questa posizione fu espressa molto chiaramente dal Presidente lituano Landsbergis: "la Lituania non ha aderito mai all'URSS e, pertanto, nessuna legge di secessione potrebbe essergli applicata.... Nel dicembre del 1989, lo stesso Congresso dei Deputati dell'URSS ha dovuto riconoscere il carattere illegale del patto Molotov-Ribbentrop del 1939, del quale una delle conseguenze fu l'annessione della Lituania un anno dopo. Pertanto il nostro verbale del passato 11 marzo non sono una dichiarazione di secessione: affermano semplicemente il ripristino della nostra indipendenza e la continuità con la Repubblica lituana che esisteva tra il 1918 ed il 1940." KHERAD, R.: *La reconnaissance internationale...*, op. cit., p. 855.

³⁴ Fatto che non ostacolò che l'opinione pubblica internazionale, in particolare l'occidentale, si mostrasse chiaramente favorevole all'indipendenza delle Repubbliche baltiche, perfino prima della celebrazione del referendum, come dimostra la Dichiarazione comune sottoscritta il 4 febbraio 1991 dai dodici Stati membri della CEE, nel quadro della Cooperazione Politica Europea: "La Comunità Europea ed i suoi Stati membri si congratulano per la decisione di celebrare un referendum in tutti i paesi baltici, ed esprimono la propria speranza che ciò favorisca la rinascita di un dialogo sostanzioso e costruttivo tra le autorità centrali dell'Unione Sovietica ed i paesi baltici. Credono che questa decisione è conforme allo spirito della Carta di Parigi per una nuova Europa", Testo riprodotto in *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española*, 1991, p. 851, e in REDI, 1991, p. 419. Evidentemente, la reazione internazionale d'appoggio ai paesi baltici fu ancora più ampia dopo i contundenti risultati dei referendum. Serva un'altra volta da esempio la Dichiarazione comune adottata il 4 marzo 1991 dalla CEE: "La Comunità ed i suoi Stati membri riconoscono l'importanza delle consultazioni popolari

poggiavano ma cercando contemporaneamente di non destabilizzare la posizione di Gorbachov³⁵, a partire da questo momento il processo di riconoscimento accelerò in modo notevole. L'Islanda riconobbe tanto l'Estonia quanto la Lettonia il 22 agosto 1991, e stabili relazioni diplomatiche con le tre Repubbliche; Yeltsin lo fece per decreto in nome della Repubblica russa il giorno 24 dello stesso mese³⁶. Danimarca³⁷ e Norvegia annunciarono l'invio di ambasciatori e la Svezia, che aveva riconosciuto l'annessione da parte dell'URSS nel 1940, riconobbe i tre paesi baltici il 29 agosto, contemporaneamente alla Finlandia. Due giorni prima, i rappresentanti dei paesi membri della Comunità Europea riuniti a Bruxelles decisero di ristabilire relazioni diplomatiche coi tre paesi baltici³⁸. Anche alcuni dei paesi membri dell'antico Patto di Varsavia (Bulga-

organizzate in Lituania, Lettonia ed Estonia che hanno riaffermato le proprie legittime aspirazioni. Allo stesso tempo hanno contemplato con soddisfazione che queste consultazioni si sono portate a termine in forma pacifica, senza pressioni né violenze. I loro risultati non possono ignorarsi. Si chiede insistentemente l'inizio di un dialogo serio e costruttivo tra il Governo centrale dell'Unione Sovietica e le autorità baltiche elette." (Testo riprodotto in *REDI*, 1991, p. 419).

³⁵ Solo l'Islanda aveva riconosciuto la Lituania il 22 marzo 1990.

³⁶ Solo per quanto riguarda l'Estonia e la Lettonia, perché il riconoscimento della Lituania si era già prodotto il 29 Luglio 1991, risultando, dopo l'Islanda, il primo fra tutti quelli effettuati fino a quel momento. Benché questo riconoscimento non avesse valore giuridico, essendo stato effettuato da un'entità senza personalità giuridica internazionale, qual'era la Federazione Russa in quel momento, il gesto aveva un forte valore simbolico, perché proveniva dalla principale Repubblica federata dell'Unione, e si era prodotto per iniziativa di Boris Yeltsin che, dopo aver affrontato il golpe d'agosto, avrebbe svolto un ruolo fondamentale nel processo di dissoluzione dell'Unione Sovietica.

³⁷ La Danimarca, che aveva riconosciuto le Repubbliche baltiche il 24 agosto 1991, anticipò gli altri membri della Comunità Europea. D'altra parte, se l'Islanda fu il primo Stato nel riconoscere le Repubbliche baltiche, la Danimarca sarebbe stata la prima ad inviare un ambasciatore nella capitale lettone, Riga, il 27 agosto, contemporaneamente alla Dichiarazione della Comunità Europea sui paesi baltici.

³⁸ "Dichiarazione dei Dodici sui paesi baltici. Bruxelles, 27 agosto 1991." L'Ufficio di Informazione Diplomatica del Ministero degli Esteri spagnolo rese pubblico il seguente comunicato, sottoscritto dai dodici Stati membri della Comunità Europea nel quadro della Cooperazione Politica Europea:

"La Comunità ed i suoi Stati membri accolgono calorosamente il ripristino della sovranità e dell'indipendenza degli Stati baltici persa nel 1940. Hanno considerato sempre i Parlamenti e Governi democraticamente eletti in questi Stati come i rappresentanti legittimi dei paesi baltici. Fanno un appello affinché comincino negoziazioni aperte e costruttive tra gli Stati baltici e l'Unione Sovietica col fine di risolvere le questioni pendenti tra essi.

Dopo più di cinquanta anni, è arrivato il momento che gli Stati baltici recuperino il proprio posto legittimo tra le nazioni d'Europa. Pertanto, la Comunità ed i suoi Stati membri

ria, Cecoslovacchia, Ungheria, Romania) li riconobbero alla fine del suddetto mese d'agosto, ed altri paesi, come la Spagna, decisero di ritardare il ripristino di relazioni diplomatiche fino a quando non fossero stati riconosciuti da parte della propria Unione Sovietica³⁹.

In effetti, la posizione della Spagna era condizionata dallo Scambio di Note del marzo 1977 con l'URSS, per il quale si stabilivano tra entrambe relazioni diplomatiche e nel quale si faceva constare espressamente il riconoscimento dell'integrità territoriale sovietica, senza escludere le Repubbliche baltiche, così come dalla citata Dichiarazione della Comunità Europea. Di fronte a questa situazione, si adottarono due misure complementari: da una parte, si stabilì un riconoscimento *de iure* delle tre Repubbliche attraverso comunicati ufficiali diretti ai propri rispettivi Ministeri degli Esteri; da un'altra, si ritardò l'inizio di relazioni diplomatiche con tali paesi fino a che la propria URSS non avesse riconosciuto l'indipendenza degli Stati baltici, con l'obiettivo di evitare conflitti bilaterali con l'Unione Sovietica⁴⁰.

confermano la propria decisione di stabilire, senza esitazione, relazioni diplomatiche con questi paesi. Gli Stati membri adotteranno individualmente gli atti esecutivi necessari al riguardo.

La Comunità ed i suoi Stati membri desiderano che gli Stati baltici si trasformino rapidamente in membri di tutte le organizzazioni internazionali pertinenti, quali le Nazioni Unite, la CSCE ed il Consiglio d'Europa, e che partecipino ai loro lavori.

La Comunità ed i suoi Stati membri sottolineano il proprio impegno nel dare appoggio agli Stati baltici nel loro sviluppo economico e politico. La Commissione esplorerà tutte le vie per una cooperazione economica tra la Comunità e gli Stati baltici e, in questo senso, farà proposte quanto prima.

La Comunità ed i suoi Stati membri invitano cordialmente i ministri degli Esteri degli Stati baltici a partecipare alla prossima riunione ministeriale che avrà luogo il primo settembre." *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española, Año 1991*, pp. 881-882.

³⁹ Come molto abilmente ha segnalato il professore Quel, il processo di secessione degli Stati baltici è tornato ad evidenziare le implicazioni giuridiche del riconoscimento *de iure* e *de facto*, in particolare nel caso dell'annessione da parte dell'Unione Sovietica delle Repubbliche baltiche effettuata nel 1940, perché quegli Stati che riconobbero tale annessione, esplicitamente o implicitamente, come nel caso della Spagna, , si videro "impossibilitati", per ragioni politiche e giuridiche, a riconoscere e stabilire relazioni diplomatiche con tali Repubbliche, prima che la propria Unione Sovietica procedesse a riconoscerle. QUEL LOPEZ, F.J.: *La práctica reciente en materia de reconocimiento de Estados: problemas en presencia. Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1992*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao 1993, p. 49.

⁴⁰ QUEL LÓPEZ, F.J.: "*La actitud de España en el marco de la coordinación de la política exterior comunitaria: el reconocimiento de los nuevos Estados surgidos de la antigua URSS y de la República Socialista Federativa de Yugoslavia*", REDI, 1992-2, p. 705.

Il riconoscimento portato a termine dagli Stati Uniti il 2 settembre 1991, precedette solamente di quattro giorni quello effettuato dalla stessa URSS che sarebbe stato approvato all'unanimità dai membri del Consiglio di Stato⁴¹. Alla fine i tre Stati baltici furono ammessi quali membri di pieno diritto delle Nazioni Unite il 17 settembre 1991⁴², così come dei suoi Istituti specializzati. Una settimana prima, durante la riunione della Conferenza per la Sicurezza e Cooperazione in Europa celebrata a Mosca, Estonia, Lettonia e Lituania ne erano state ammesse.

IV. - Considerazioni finali

La definizione di successione di Stati realizzata, alla luce delle Convenzioni di Vienna su successione in materia di trattati del 1978 ed su successione in materia di beni, archivi e debiti del 1983, sarebbe una separazione di Stati, ma sin dall'inizio Estonia, Lettonia e Lituania non accettarono tale definizione, presentandosi come coloro che riprendevano, senza soluzione di continuità, la personalità giuridica internazionale dei tre Stati annessi nel 1940. Ci troveremmo, pertanto, davanti all'ipotesi del ripristino dell'indipendenza degli antichi Stati baltici la cui personalità giuridica si è mantenuta nel tempo. Ed in quest'ottica, Estonia, Lettonia e Lituania sancirebbero la continuità con gli Stati annessi dall'URSS nel 1940. Questa fu la posizione non solo degli Stati in questione, ma anche quella degli Stati membri della Comunità Europea nell'affermare che "la Comunità ed i suoi Stati membri accolgono calorosamente il ripristino della sovranità degli Stati baltici persa nel 1940"...⁴³

In quanto alle altre Repubbliche, si può sostenere che la tesi della

⁴¹ Il Consiglio di Stato dell'Unione Sovietica era un'istituzione federale di carattere esecutivo creata a causa del fallito colpo di Stato dell'agosto del 1991. La questione del riconoscimento fu discussa dal Consiglio di Stato invece che dal Congresso dei Deputati per la paura che quest'organo, nel quale c'erano ancora molti membri conservatori, votasse contro. Il 9 ottobre l'Unione Sovietica stabilì relazioni diplomatiche con Lituania ed Estonia, ed il 15 dello stesso mese con la Lettonia.

⁴² Durante la sessione celebrata il 17 settembre 1991, l'Assemblea Generale adottò per acclamazione i progetti di risoluzione sull'ammissione dei tre Stati baltici quali membri di pieno diritto delle Nazioni Unite, su raccomandazione del Consiglio di Sicurezza che aveva approvato, il 12 settembre, all'unanimità e senza dibattito, le Risoluzioni 709, 710 e 711 relative al procedimento d'ammissione dell'Estonia, della Lettonia e della Lituania.

⁴³ *Vedi sopra*, nota n° 38.

continuità della Federazione Russa nell'identità dell'antica Unione Sovietica ha finito per imporsi su quella che postulava che l'estinzione di quest'ultima implicasse che nessuno Stato, neanche la Russia, poteva considerarsi come continuatrice dell'estinta Unione. Pertanto, la Federazione Russa fu alla fine considerata come erede dell'estinta URSS, per la qual cosa gli effetti della successione raggiunsero in forma netta gli undici Stati restanti, rimanendone esclusi quelli baltici per le ragioni segnalate.

ROBERTO BRUNELLI

ASPETTI PENALI DELLA SICUREZZA SUL LAVORO

1) Il D. l.vo 626/94, attuativo di numerose direttive comunitarie, disciplina la delicatissima materia della sicurezza sul lavoro, disegnando un sistema ispirato a due idee-guida fondamentali: consenso ed effettività¹.

Consenso, si dice², in quanto i lavoratori, creditori, per così dire, dell'obbligo di sicurezza sono chiamati a partecipare sia uti singoli (sia sufficiente scorrere l'elenco dei doveri di cui all'art. 5) – che attraverso le loro rappresentanze (art. 18-19) alla costruzione dell'“impresa sicura”.

Si è giustamente segnalato³ come questa prospettiva si sia resa praticabile solo a seguito del mutato clima sociale. La contrattazione sindacale ispirata al principio della concertazione tra le parti ha in qualche modo superato la situazione di elevata conflittualità che ha caratterizzato gli anni 70/80.

Va tuttavia rilevato che il legislatore non ha abbandonato la classica struttura piramidale – tipica della legislazione degli anni '50 – in virtù della quale obbligati principali restano comunque il datore di lavoro, il dirigente, il preposto “nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze” (art. 1 e 4 bis).

L'idea di “effettività” si coglie principalmente nella definizione di datore di lavoro su cui tra un momento si tornerà. In linea del tutto generale si può dire che il “funzionalismo” ha sempre permeato la giurisprudenza in materia⁴. Infatti più che alle qualifiche formali quali risultanti

¹ P. SOPRANI, *Sicurezza e Prevenzione nei luoghi di lavoro*, Milano 2001.

² L. MONTUSCHI, *I principi generali del D.Lgs. n. 626/94*, in *Ambiente salute e sicurezza* Torino 1997 p. 48 ss.; CULOTTA-DI LECCE-COSTAGLIOLA, *Prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano 1998.

³ P. SOPRANI cit. 19 ss.

⁴ Cass. Pen. Sez. IV 27/2/1998 Villa; Cass. Pen. Sez. IV 21/12/1995 Pozzato; Cass. Pen. Sez. IV 28/9/1993 Follioley; Cass. Pen. SS.UU. 14/10/1992; Cass. Pen. Sez. IV 22/11/1991; Cass. Pen. Sez. IV 26/3/1986 Oliva.

dagli organigrammi aziendali i giudici hanno sempre guardato alle mansioni concretamente svolte nell'ambito dell'impresa. Con occhio ben attento a non attribuir rilievo alle attività meramente materiali che permetterebbero quello "scivolamento verso il basso" delle responsabilità più volte denunciato in dottrina⁵.

Insomma si è sempre cercato di non colpire (o di non colpire soltanto) il "parafulmine" chi cioè possiede la qualifica formale senza poteri o chi di fatto se ne sia assunto magari perché costretto e spesso senza adeguata retribuzione⁶.

Dato atto in via di estrema sintesi dei principi informativi – del resto la dottrina di settore è ormai ampia⁷ – non può dirsi che la lettura del decreto sia agevole almeno per i penalisti: il catalogo degli obblighi generali e specifici è praticamente sterminato; in più gli obblighi vengono reiterati in relazione a determinati settori; infine vanno per lo più a sommarsi con quelli della legislazione degli anni '50 quando non implicitamente abrogati in ragione del principio di specialità⁸. Il sistema delle sanzioni – di natura contravvenzionale – è rimesso agli artt. 89-90 i cui precetti si delineano mediante un sistema di rinvio – faticosamente intelleggibile – alle singole disposizioni.

2) Criteri di individuazione della posizione di garanzia.

Il legislatore è ricorso alla configurazione di reati "propri"⁹. Più pre-

⁵ T. PADOVANI, *Il nuovo volto del diritto penale del lavoro*, Riv. Trim. Dir. Pen. ec. 1997, 1986, 1157 ss.; *Reato proprio del datore di lavoro e persona giuridica*, Riv. It. Dir. e Proc. Pen. 1979.

⁶ L. MONTUSCHI cit. 44 ss.

⁷ Oltre ai citati: G. FINARO, *Il datore di lavoro e l'obbligazione di sicurezza: attribuzione di compiti e delegabilità di funzioni nel complessivo quadro dei nuovi adempimenti*, in *Ambiente salute e sicurezza* cit.; DE ROMEI, *Il campo di applicazione del D.Lvo 626/94*, in *Ambiente salute e sicurezza* cit.; A. CULOTTA, *Il nuovo sistema sanzionatorio in materia di sicurezza ed igiene sul lavoro e le responsabilità penali in caso di attività date in appalto*, Riv. It. Dir. e Proc. Pen. 1996 c. 4 949.

A. CULOTTA, *Gli obblighi prevnzionali dei terzi estranei al rapporto di lavoro alla luce dell'art. 6 D.Lgs. n. 626 del 1994 così come modificato dal D.lg. n. 242 del 1996* (nota a Cass. Sez. III pen., 14 giugno 1999 (ud.); 8 settembre 1999(dep.) n. 10551; BRANCHETTI PERETTI e altro in *Riv. Critica Dir. Lav.*, 2000, 797; W. DE NUNZIO, *Il datore di lavoro nel D.lg. n. 626/1994*, in *Riv. Pen. economia*, 1995, 246; G. DE FALCO, *La figura del datore di lavoro nell'ambito della normativa di sicurezza. Dal decreto legislativo n. 626/94 al c.d. decreto n. 626 bis*, in *Cass. Pen.*, 1996, 1695.

⁸ L. MONTUSCHI cit. p. 42 ss.

⁹ D. PULITANO, *Igiene e sicurezza del lavoro (tutela penale)*, in *Dig. delle Discipline Penalistiche Aggiornamento* p. 387; S. BONINI, *Soggetti penalmente responsabili all'interno*

cisamente soggetti attivi sono coloro che si trovano in una particolare relazione con il bene tutelato coloro cioè – ed in primis il “datore di lavoro” – che controllando le dinamiche aziendali hanno i poteri ed i mezzi necessari per perseguire l’obiettivo “sicurezza”.

Si delineano dunque classiche posizioni di garanzia – sub specie di posizioni di controllo delle fonti di pericolo – che consentono tanto ascrizioni formali (contravvenzioni ai doveri prevenzionistici) quanto sostanziali allorché dalla violazione derivi un evento (40 u.cpv c.p.).

L’obbligo (giuridico) di attivarsi scaturisce per il datore di lavoro direttamente dalla legge: in via mediata dalla carta costituzionale (artt. 32-45-41) e dal fondamentale art. 2087 c.c.; in via diretta da tutta la normativa di settore ed in particolare dall’art. 4.

Garante a titolo originario – si sostiene – sarebbe soltanto il datore di lavoro perché dirigenti e preposti deriverebbero i loro doveri dall’inserimento nell’organizzazione aziendale e dunque la fonte dell’obbligo sarebbe “contrattuale”¹⁰.

Per vero è il legislatore stesso a configurare specifiche responsabilità in capo a queste categorie di soggetti come garanti accanto al datore di lavoro e ciò ovviamente a prescindere da una delega. Il contratto in qualche modo “attualizza” quegli obblighi senza incidere sulla fonte normativa con qualche riflesso in tema di costituzione di posizioni di protezioni derivate.

3) La definizione di datore di lavoro.

La dottrina – usualmente scettica rispetto agli empiti definitori del legislatore – in questo caso ha salutato con soddisfazione la scelta di positivizzare una nozione di “datore di lavoro” che consenta l’accesso alle effettive posizioni di responsabilità all’interno dell’impresa. Si trattava di trovare un punto di equilibrio tra le teoriche cc.dd. “formali” secondo le quali “autore del reato proprio può essere soltanto chi riveste la qualifica extrapenalistica richiamata dalla figura del reato”¹¹ ed opzioni di tipo

dell’impresa e delega di funzioni alla luce del D. Lgs n. 626/94 e n. 242/96 in materia di sicurezza del lavoro, in *Ambiente salute e sicurezza* cit. p. 265 ss.

¹⁰ S. BONINI cit. p. 266; PALOMBI, *La delega di funzioni*, in *Tratt. Dir. Pen. dell’impresa*, Padova 1990.

¹¹ Con vari accenti: D. PULITANÒ, *Organizzazione dell’impresa e diritto penale del lavoro*, in *Riv. Giur. Del Lavoro* 1985 IV p. 3 ss; T. PADOVANI, *Diritto Penale del Lavoro*, Milano 1983; PEDRAZZI, *Gestione d’impresa e responsabilità penali*, in *Riv. Delle società* 196 2 e in *Profili problematici del diritto penale dell’impresa*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. ec.* 1988, 125 ss.

funzionale alla stregua delle quali va considerato responsabile chi concretamente svolge le funzioni il cui esercizio è indicato nella norma¹².

I termini del dibattito sono troppo noti per essere qui riassunti. Sarà sufficiente ricordare che secondo l'impostazione c.d. "civilistica" soltanto l'ancoraggio formale della posizione di garanzia consentirebbe per un verso di non snaturare il principio di tassatività – l'opposta posizione privilegiando il momento fattuale renderebbe incerti i contorni soggettivi del reato proprio – e per l'altro eviterebbe uno scivolamento verso il basso delle responsabilità.

La concezione "autonomistica" al contrario sottolinea che soltanto guardando alle funzioni si garantisce un'adeguata tutela del bene protetto mentre la teoria formale finirebbe per delineare "responsabilità per posizione" in violazione del principio di personalità (27 cost.).

Secondo l'art. 2 b) "datore di lavoro" è innanzi tutto il soggetto titolare del rapporto di lavoro col lavoratore; qui il criterio seguito è quello giuridico-formale ed indubbiamente nelle realtà imprenditoriali semplici (impresa individuale, società di persone) alla figura dell'imprenditore si connettono le relative responsabilità.

Il datore di lavoro è anche colui il quale "secondo il tipo e l'organizzazione dell'impresa ha la responsabilità dell'impresa stessa". Anche se in questi casi si suole esaltare la figura del datore c.d. "sostanziale", il riferimento esplicito all'"organizzazione" sembra rimandare "comunque" a qualifiche formali. In altre parole nelle società di capitali connotate in genere da una struttura complessa non si guarda alla titolarità del rapporto, che normalmente fa capo alla persona giuridica, ma a chi nell'ambito dell'organizzazione detiene il potere imprenditoriale e dunque nell'amministratore unico o al C.d.A. o all'amministratore delegato¹³. Se poi la società è strutturata in rami secondari dotati di autonomia finanziaria e tecnico-funzionale (lett. i) la nozione di datore di lavoro si frantumerà ulteriormente in quanto verrà considerato tale chi ha la responsabilità dell'unità produttiva "in quanto titolare dei poteri decisionali e di spesa".

In sostanza il dato formale deve essere correlato all'effettivo esercizio di quei poteri che permettono di incidere concretamente sui processi decisionali in tema di sicurezza in ossequio al principio di effettività.

¹² A. FIORELLA, *Il trasferimento di funzioni nel diritto penale dell'impresa*, Firenze 1985.

¹³ G. FERRARO cit. p. 112; MONTUSCHI cit. p. 46.

Si è tuttavia sottolineato¹⁴ come tale nozione “non consenta (di per sé) di infrangere lo schema societario sino ad individuare l'imprenditore occulto” o l'amministratore di fatto le cui responsabilità – autonome o collegate a quelle dell'amministratore di diritto – andranno accertate secondo regole generali compiutamente indagate in dottrina¹⁵.

Gli effetti diffusivi del debito saranno invece rilevanti in tema di obblighi indelegabili. “La valutazione del rischio e la redazione del documento di sicurezza interesseranno infatti sia l'azienda principale che le singole unità produttive che dovranno curare gli adempimenti di cui all'art. 1 comma 4 ter.”.

4) Il datore di lavoro nella P.A.

La scelta del legislatore – anche in questo caso sollecitata dalla dottrina¹⁶ – è stata quella di fornire una definizione ad hoc onde consentire la individuazione del principale debitore di sicurezza nel variegato “mondo” della P.A.. In ciascun ente pubblico (ex art. 1, comma 2, D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29), convenzionalmente (“per datore di lavoro si intende...”), datore di lavoro è il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale qualora quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale”.

Manca, come è ovvio, qualsiasi riferimento alla titolarità del rapporto di lavoro: un “criterio di collegamento” incentrato su una nozione formale di datore di lavoro risulterebbe del tutto fuorviante, come peraltro messo in luce dalle rilevanti difficoltà interpretative registratesi nel far applicazione della prima “versione” della disposizione definitoria citata al settore pubblico¹⁷.

Un primo dato di immediata percezione è che la figura apicale in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici, diversamente dal suo alter ego privato, reca in sé, già a livello di tipizzazione normativa, il riferimento esplicito a quella che, in prima approssimazione, si può definire la

¹⁴ G. FERRARO cit. p. 113.

¹⁵ G. MARRA, *Legalità ed effettività delle norme penali – La responsabilità dell'amministratore di fatto*, Torino 2002.

¹⁶ Tra gli altri, G. DE FALCO, *La figura del datore di lavoro...*, cit., 1696 e ss.

¹⁷ Come è noto, infatti, la definizione di datore di lavoro nell'impianto originario del decreto legislativo in commento indicava il datore di lavoro (tanto in ambito pubblico quanto in quello privato) come, “qualsiasi persona fisica o giuridica o soggetto pubblico che è titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore e abbia la responsabilità dell'impresa o dello stabilimento”.

disciplina dell'organizzazione del lavoro nella P.A.¹⁸ e, segnatamente, alla definizione di dirigente pubblico di cui all'art. 3, 2° comma, D.Lgs. n. 29/93¹⁹.

Dalla lettura della norma da ultimo citata si evince, tra l'altro, che i due requisiti indicati dal legislatore ai fini dell'individuazione del datore di lavoro nella pubblica amministrazione, ossia la titolarità di poteri di gestione e la assunzione della qualifica dirigenziale, altro non sono se non due facce di una stessa medaglia, nel senso che, almeno astrattamente, alla titolarità della qualifica dirigenziale sono connaturati ex lege poteri di gestione.

Inoltre, proprio sulla base di una lettura congiunta della norma di cui all'art. 2, 1° comma, lett. b, D.Lgs. n. 626/94 e della disposizione di cui all'art. 3, D.Lgs. n. 29/93 è possibile affermare che il criterio selettivo che presiede alla individuazione del debitore principale di sicurezza nei luoghi di lavoro non sia differente nel settore pubblico ed in quello privato sebbene, a livello di tipizzazione normativa, da un lato si richieda autonomia gestionale e, dall'altro, autonomia decisionale e di spesa.

È infatti lo stesso art. 3 a precisare che, alla assunzione della qualifica dirigenziale conseguano ex lege poteri di gestione, ossia autonomi poteri decisionali (a livello finanziario, amministrativo, tecnico) e di spesa²⁰.

In realtà, l'elaborazione giurisprudenziale sul punto dimostra, ancora una volta, la necessità di procedere effettuando caso per caso un accerta-

¹⁸ Per un'analisi del processo di progressivo adattamento dei principi comunitari recepiti dal legislatore italiano con il D.Lgs. n. 626/94 alla specificità del settore pubblico, L. ZOPPOLI, *La sicurezza del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in L. MONTUSCHI (a cura di), in *Ambiente, salute e sicurezza*, Giappichelli, 1997, 83 e ss.

¹⁹ "Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati".

Va peraltro precisato che l'art. 30 della c.d. 626-bis (D. Lgs. n. 242/96) attribuiva agli organi di direzione politica l'onere di individuare i dirigenti pubblici titolari di poteri gestionali (id est: datori di lavoro) secondo le modalità di conferimento disciplinate dal D.Lgs. n. 23/93 entro il termine del 6 luglio 1996.

²⁰ In tal senso, tra gli altri, P. SOPRANI, *Sicurezza e prevenzione...*, cit., 229.

Contra, Cass. Pen. Sez. III 29/5/2000 n. 6176: "...nelle p.a. di cui all'art. 1, comma 2, D.Lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, il datore di lavori ai fini prevenzionali si caratterizza, rispetto a quello che opera nel settore privato, non per la titolarità di poteri decisionali e di spesa, quanto piuttosto per i concreti poteri di gestione in ordine all'attività e all'ufficio centrale o periferico cui è preposto...".

mento concreto onde appurare se alla qualifica soggettiva si accompagnino “effettivamente” autonomi poteri di impegno finanziario²¹.

Tale nodo problematico è, evidentemente, strettamente legato a quello dei rapporti – intesi come ripartizione di funzioni – tra dirigenti pubblici ed organi di vertice (eventualmente elettivi) dell’ente quanto all’attuazione degli obiettivi enunciati dalla 626.

Norma di riferimento, ancora una volta, l’art. 3 del D. Lgs. n. 29/93 che riserva ai secondi poteri di indirizzo politico-amministrativo ed economico-finanziario, nonché funzioni di controllo.

Se ne deduce la piena autonomia – e, correlativamente, la esclusiva responsabilità dei dirigenti pubblici (o del pubblico funzionario che, pur in mancanza di un atto formale di attribuzione da parte dell’organo di vertice, svolga di fatto funzioni corrispondenti a quelle dirigenziali²²) in materia di sicurezza sul lavoro²³: “...per quanto attiene all’adempimento degli obblighi di sicurezza e di salute, i dirigenti pubblici non hanno vincoli di subordinazione gerarchica e funzionale, né devono sottostare alla decisione di altri organi dell’ente di governo. Resta fermo il potere di controllo sul loro operato da parte degli organi di vertice di ciascuna amministrazione, che discende più in generale dal rapporto di servizio che li lega all’ente”²⁴.

Senonché a tale conclusione – lo si ribadisce, valida se e nella misura in cui il dirigente sia stato dotato delle risorse finanziarie necessarie – si accompagna l’affermazione secondo cui l’organo di vertice può essere chiamato a rispondere dell’evento in base ai principi generali e, segnatamente, ai sensi dell’art. 40, 2 comma, c.p., per culpa in (eligendo e) vigilando²⁵.

²¹ Tra le più recenti, a questo riguardo, Cass. Pen. Sez. III 28 aprile 2003, n. 19634; si veda anche Uff. Indagini Preliminari Pret. Milano 21/1/1998: “il decreto ministeriale che individua nei capi degli uffici giudiziari i datori di lavoro di cui all’art. 2, lett. b del D.Lgs. 19 settembre 1994 n. 626, è da ritenersi inefficace non essendo stati trasferiti agli stessi i poteri di spesa necessari ad assicurare il rispetto della normativa prevenzionale”.

²² Con riguardo al c.d. datore di lavoro di fatto nella P.A., P. SOPRANI, *L’individuazione e i profili di responsabilità del datore di lavoro negli enti locali nell’ambito della normativa di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro*, in Cass. Pen., 1999, 1929.

²³ In tal senso, P. Soprani, *L’individuazione e i profili di responsabilità...*, cit., 1931; G. DE FALCO, *La figura del datore di lavoro...*, cit., 1695.

²⁴ P. SOPRANI, *L’individuazione e i profili di responsabilità...*, cit., 1930.

²⁵ In relazione al fondamento della posizione di garanzia assunta dal sindaco nell’ente locale, P. SOPRANI, *L’individuazione e i profili di responsabilità...*, cit., 1933) il quale

Con curiosa sfasatura (quantomeno) rispetto all'asserzione da cui abbiamo preso le mosse, secondo la quale la posizione di garanzia del dirigente pubblico deriva ex lege dalla assunzione della qualifica, in uno con la titolarità dei poteri di gestione. E non a caso, parte della giurisprudenza sembra negare questo assunto, affermando, sulla scorta del pluririchiamato principio di effettività, il carattere derivato (addirittura da atto di delega²⁶) della responsabilità in subjecta materia del dirigente-datore di lavoro pubblico ("...l'art. 2, comma 1, lett. b, D. Lgs. 9 settembre 1994 n. 626 non esclude ogni responsabilità dell'organo elettivo, in quanto deve essere coordinato con il principio di effettività della gestione del potere e, quindi, attesa la posizione di garanzia assunta dagli organi elettivi e politici in materia antifortunistica, la delega in favore di un soggetto che non può neppure rifiutarla, qual è il dirigente o il funzionario preposto, assume valore solo se gli organi elettivi e politici siano incolpevolmente estranei alle inadempienze del delegato e non siano stati informati, né abbiano assunto un atteggiamento di inerzia e colpevole tolleranza"²⁷).

5) Gli obblighi del datore di lavoro.

L'obiettivo di fondo della legge – si è autorevolmente sostenuto²⁸ – è di delineare e rendere vincolante un approccio sistematico alla prevenzione: un modello organico di gestione del "problema sicurezza" fondato sulla programmazione degli interventi, la procedimentalizzazione delle varie fasi, l'istituzionalizzazione delle strutture ritenute a ciò indispensabili.

rileva che è quest'ultimo il soggetto a cui, "...compete la nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi, e l'attribuzione e la definizione altresì degli incarichi dirigenziali e di quelli di collaborazione esterna. Tale posizione appare pertanto idonea ad ingenerare il profilo di responsabilità concorrente riconducibile alla previsione del comma 2 dell'art. 40 c.p."

²⁶ Nega che la definizione di datore di lavoro pubblico contenuta nel D. Lgs. n. 626/94 sia compatibile con la delega di funzioni, e ciò in considerazione delle peculiarità organizzative della P.A. (dovendo essere i dirigenti individuati tenendo conto dell'ubicazione dell'ambito funzionale degli uffici ex art. 30 della c.d. 626-bis, nonché sulla base della complessità delle funzioni, delle risorse finanziarie e strumentali, della stretta corrispondenza tra qualifica e funzioni e, infine, delle rigide procedure di impegno della spesa pubblica), P. SOPRANI, *L'individuazione e i profili di responsabilità...*, cit., 1932 e ss. In giurisprudenza, Cass. pen. Sez. III 27/3/1998 n. 5889. Contra, L. ZOPPOLI, *La sicurezza del lavoro...*, cit., 102 e ss.

²⁷ Cass. pen. Sez. III 11/1/2002 n. 6804 in *Dir. e Pratica Lav.*, 2002, 858.

²⁸ D. PULITANÒ, *Igiene e sicurezza del Lavoro*, in *Dig. Discipline penalistiche* cit.

Sul datore di lavoro gravano una pluralità di obblighi fondamentalmente riconducibili all'adeguamento tecnologico, alla vigilanza, alla formazione delle risorse umane.

Oltre a quelle costituzionali (32-35-41 cost.) in materia di limiti e compatibilità dell'iniziativa economica privata norma di riferimento essenziale è l'art. 2087 c.c. che obbliga l'imprenditore ad adottare le misure più idonee – in relazione alla “particolarità del lavoro”, all’“esperienza” e alla “tecnica” – a salvaguardare l'integrità psicofisica del lavoratore.

La traslazione di quest'obbligo generale nella più specifica materia in esame è attuato principalmente attraverso le disposizioni di cui agli artt. 3 e 4.

La prima prescrive “misure generali di tutela” incentrate essenzialmente sulla valutazione, eliminazione o la riduzione dei rischi – con particolare riguardo alla fonte dei fattori di rischio – al minimo.

Punto qualificante del sistema è proprio la valutazione dei rischi che deve essere esplicitata in un apposito piano (art. 4 c. 1).

A sottolineare la centralità di questa valutazione come premessa di ogni razionale successivo intervento, la scelta del legislatore di rendere “indelegabili” (da parte datoriale) gli adempimenti connessi alla valutazione dei rischi, alla redazione del relativo documento, alla designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione all'interno dell'azienda (art. 1 c. 4 ter).

Un aspetto particolarmente delicato è quello relativo al c.d. “adeguamento tecnologico”.

Sull'esatto rilievo che i beni della sicurezza e salute del lavoratore assumono indubbia valenza costituzionale, la giurisprudenza²⁹ tende ad affermare che il principio di cui agli artt. 2087 c.c. e 3 d.l.vo 626/94 non è adempiuto con l'osservanza delle misure prescritte da leggi speciali o da disposizioni amministrative “occorrendo invece l'adozione delle ulteriori più rigorose o più specifiche misure che risultino eventualmente necessarie per un'effettiva tutela delle condizioni di lavoro”.

Il datore di lavoro sarebbe tenuto ad adottare o addirittura sperimentare meccanismi o sistemi di tutela “sia che gli altri li abbiano già applicati” sia che non appartengano allo standard di protezione in atto nel momento di un'acquisizione scientifica nuova³⁰. Irrilevanti sarebbero ad-

²⁹ Cass. Pen. Sez. IV 31/5/1999 n. 6743; Cass. Pen. Sez. IV 16/6/1995 n. 6944.

³⁰ Cass. Pen. Sez. IV 9/1/2002 n. 478; GIP Tribunale di Pescara in *Ambiente e sicurezza* a cura di P. FIMIANI 2002 n. 20; Cass. 22/3/1989 n. 1428. Contra: Cass. Sez. La-

dirittura eventuali preventivi (rispetto all'infortunio) accessi ed ispezioni degli organi proposti al controllo conclusisi senza rilievi³¹.

Scopo: ridurre al minimo (alla soglia dell'irrilevanza) il c.d. "rischio consentito" (art. 3 lett. b).

Evidenti i riflessi in tema di indeterminatezza dalle regole cautelari e conseguente deficit di tassatività dei precetti.

La Corte Costituzionale intervenendo su materia affine (art. 41 1° c. D.lvo 277/91) con una celebre sentenza (312/96) aveva "salvato" la normativa statuendo che il legislatore "quando parla di misure concretamente attuabili si riferisce alle misure che, nei diversi settori e nelle differenti lavorazioni corrispondono ad applicazione tecnologiche generalmente praticate e ad accorgimenti organizzativi e procedurali altrettanto genericamente acquisiti"³².

Si sono per contro denunciati i rischi di autoreferenzialità di un sistema che ricavi dalle prassi in atto, anche se scorrette, gli standard di sicurezza³³.

L'art. 3 lett. b, pur caratterizzato da un'evidente elasticità di contenuti, mira ad ancorare il giudizio di valutazione dell'adeguatezza delle misure alla peculiarità della situazione concreta con il duplice riferimento alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico e alla loro possibile realizzabilità.

In difetto di questi presupposti il contenuto dell'obbligo non continuerà ad essere l'eliminazione dei rischi ma la loro riduzione al minimo.

Nonostante il tentativo di concretizzare la valutazione si è detto con felice intuizione che il problema della sicurezza resta "l'arte del possibile"³⁴.

voro 2/6/1998 n. 5409 con nota di MARIA PAOLA MONACO in *Riv. it. Dir. Lav.* 1999, II, p. 337 e Cass. Sez. Lavoro 29/3/1995 n. 3740 ivi 1996, II, p. 85 con nota di M. FRANCO.

³¹ Cass. Pen. Sez. IV 30/1/1987 in *Cass. Pen.* 1988, 1095; Cass. Sez. IV, 26/4/2000 in *Giust. Pen.* 2001/II/353.

³² Corte Cost. 25/7/1996 n. 312 in *Riv. It. Dir. Lav.* 1997, II, p. 15 con nota critica di V. MARINO. In argomento, G. NICOLINI, *La regola della massima sicurezza tecnologicamente fattibile: gli artt. 3 e 4 D.lvo 19 settembre 1994 n. 626*, in *Arch. Civ.*, 1996, 1217.

³³ D. PULITANÒ, *Igiene e sicurezza del Lavoro*, cit. 387 ss.

³⁴ L. MONTUSCHI, *La sicurezza nei luoghi di lavoro ovvero l'arte del possibile*, L.D. 1995, 406.

L'art. 4 elenca tra delegabili e indelegabili circa una quarantina di obblighi³⁵.

Il quadro d'insieme impone una riflessione. È certo che l'interesse in gioco, la salute del lavoratore, è di primario fondamentale rilievo – le statistiche sugli infortuni e sui cc.dd. “omicidi bianchi” sono impressionanti – ma è indubbio che la “griglia” degli adempimenti (valutazione dei rischi, attuazione delle misure, vigilanza, formazione dei lavoratori) finisce per configurare – specie alla luce delle valutazioni ex post tipiche del processo – una responsabilità a carico del datore di lavoro che rassomiglia molto a quella “per posizione”. Non per nulla secondo la giurisprudenza³⁶ è in fondo sempre e soltanto ancora “il comportamento abnorme e fuori di ogni logica rispetto al processo produttivo del lavoratore” ad escludere la responsabilità.

Questo sospetto è alimentato anche dalle disposizioni chiave in tema di valutazione dei rischi.

Il datore di lavoro per sopperire alle proprie deficienze si affida ad un esperto (il responsabile per la sicurezza) che redige il relativo piano e tuttavia gli errori valutativi ricadono su di lui ex lege.

Si discuterà della colpevolezza³⁷, ma certo il segnale di politica criminale è forte.

6) Il dirigente – Il preposto.

Questa figura di garante ex lege che condivide – ma ciascuno dei due soggetti denota un proprio ambito nell'esplicazione del debito di sicurezza³⁸ – con il datore di lavoro molteplici obblighi e correlate responsabilità (art. 4) non è stata oggetto di tipicizzazione da parte del legislatore; forse opportunamente posto che l'attività di impresa è caratterizzata da processi largamente informali.

Resta dunque valida l'elaborazione giurisprudenziale formatasi sul punto.

Si è esattamente sottolineato che “il coinvolgimento dei dirigenti risulta dal coordinamento tra l'attribuzione di responsabilità (connesse alle proprie attribuzioni e competenze) operate a monte della legge e lo spe-

³⁵ Critica la *straordinaria sovrabbondanza di regole*: MONTUSCHI, *I principi generali...*, cit. p. 42 ss.

³⁶ *Ex multis* da ultimo Cass. Pen. Sez. IV 9/1/2002 n. 1949.

³⁷ D. PULITANÒ, *Igiene e sicurezza*, cit. 387 ss.

³⁸ M. GALLO, *Ambiente e sicurezza*, n. 11 2002 p. 52 ss.

cifico contenuto che il datore di lavoro ritiene di dare all'attività degli stessi" ³⁹.

Secondo criteri di stampo formale tali saranno i direttori, i condirettori, i capi di importanti uffici, gli istitori, i procuratori con elevati poteri di rappresentanza e decisionali. La giurisprudenza peraltro guarda da sempre con attenzione anche a criteri funzionalistici qualificando come dirigente colui che con ampia autonomia, è in concreto fornito di poteri di gestione.

Lo scopo è quello di evitare che organigrammi disegnati soltanto sulla carta fungano da referente per la individuazione delle responsabilità. Ciò – come vedremo – implica delicate questioni attinenti alla delimitazione degli esatti confini con la c.d. delega di fatto.

Quanto ai compiti – fermo restando in capo al datore di lavoro l'obbligo di individuare e predisporre i presidi antinfortunistici – secondo la giurisprudenza sono molteplici e articolati: istruire i lavoratori sui rischi di determinati lavori, predisporre le misure di sicurezza e ove le stesse consistano in particolari cose o strumenti metterli a portata di mano del lavoratore, controllare che i lavoratori si adeguino alle misure previste. In sintesi sul dirigente incombe l'onere di organizzare in modo adeguatamente sicuro le strutture e i mezzi messi a disposizione dal datore di lavoro ⁴⁰.

Infatti come si è già evidenziato il legislatore non ha rinunciato alla tradizionale struttura piramidale: l'obbligazione di sicurezza è ripartita per ruoli decrescenti – nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze – afferma l'art. 1 comma 4 bis – tra datori dirigenti e preposti.

Quest'ultimo, privo del potere e dovere di predisporre mezzi e strutture è chiamato a svolgere compiti di controllo e sorveglianza con corrispondenti poteri organizzativi e disciplinari ⁴¹. Senza mai svolgere una funzione sostitutiva o di supplenza rispetto alle omissioni dei vertici aziendali il preposto deve esigere dai lavoratori l'osservanza delle misure di legge e aziendali in tema di sicurezza e deve verificare la conformità dei macchinari alle prescrizioni di legge.

Su tutti gli attori del "processo sicurezza" gravano – è bene ribadirlo

³⁹ G. FERRARO, *Il datore di lavoro...*, cit. p. 117; M. GALLO, *Ambiente e sicurezza*, 2002 n. 11 p. 52.

⁴⁰ Cass. Pen. Sez. IV 1/7/1992 n. 285.

⁴¹ Cass. Pen. Sez. IV 23/9/1988 n. 9413 in rassegna di giurisprudenza E. LEACI – L. CAPUTO, *Sicurezza sul Lavoro e responsabilità penale*, Milano 2000; Cass. Pen. Sez. IV 6/7/1988 n. 7999; Cass. Pen. Sez. IV 8/1/1988 n. 41.

– compiti e responsabilità non cumulative iure proprio (artt. 4 89-90 D.l.vo 626/94).

7) La delega.

Sull'affollato palcoscenico della sicurezza accanto ai garanti ex lege si muovono – come si è osservato⁴² – i soggetti delegati.

La delega di funzioni rappresenta un tema per così dire classico della scienza penale⁴³.

A quali condizioni e con quali effetti il titolare della qualifica extrapenalistica cui fa capo la corona dei poteri e dei doveri che gli consentono un'efficace tutela del bene "sicurezza nell'ambiente di lavoro" può delegare le responsabilità connesse all'espletamento di attività penalmente sanzionate?

Prima di rispondere a questo interrogativo occorre premettere – ad evitare pericolose confusioni sul punto – che nella materia in questione sono "già" previste una pluralità di figure di garanti: datore di lavoro, dirigente, preposto. E dunque l'ambito dei doveri derivanti dall'essere dirigente o preposto è circoscritto direttamente dalla legge. La predeterminata suddivisione di attribuzioni e compiti (quali desumibili dall'organigramma e sempre che vi corrisponda un effettivo esercizio delle funzioni) rende superflua l'esigenza della delega (): "nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze....devono....".

"La disciplina dell'organizzazione – si è osservato⁴⁴ – che ha come fonte la legge e l'autonomia privata precisa la ripartizione delle competenze, l'attribuzione dei poteri e la determinazione dei rispettivi obblighi

⁴² MONTUSCHI, *I principi generali...*, cit. p. 47.

⁴³ Soltanto da ultimo: A. GULLO, *La delega di funzioni in diritto penale: brevi note a margine di un problema irrisolto*, in *Riv. It. Dir. e Proc. pen.* 1999, p. 1508; F. CENTONZE, *Ripartizioni di attribuzioni aventi rilevanza penalistica e organizzazione aziendale. Un nuovo orientamento della giurisprudenza di legittimità*, in *Riv. It. Dir. e Proc. pen.* 2000 p. 369; A. PETROZZI, *Colpevolezza o solvibilità: quale criterio per la responsabilità del delegante*, in *Riv. It. Dir. e proc. pen.* 2001, p. 1052; M.A. PASCELLI, *Rilevanza della delega di funzioni: riflessioni in tema di responsabilità diretta delle persone fisiche*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. ec.* 2003, p. 293; P. FIMIANI, *Delega di funzioni: oneri di controllo per i vertici aziendali*, *Ambiente e Sicurezza*, 2001 p. 15; L. DI ALBERTI, *Delega di funzioni e responsabilità del titolare di azienda*, in *Ambiente e Sicurezza*, 2001 p. 8 ss; G. BENEDETTI, *La sentenza Galeazzi condanna il legale rappresentante in mancanza di un'efficace delega ai suoi collaboratori*, in *Ambiente e sicurezza*, 2002 p. 21 ss.; P. SOPRANI, *Sicurezza e prevenzione*, cit. 50 ss. Si rinvia a questi autori per le ulteriori citazioni dei "classici" in materia.

⁴⁴ F. CENTONZE, *Ripartizione di attribuzioni.....*, cit. p. 376.

tra i collaboratori dell'imprenditore e rileva come piattaforma su cui avviare ogni indagine diretta ad accertare responsabilità individuali".

In sostanza la delega di funzioni "decide" della "liberazione" del delegante e la sua assenza non incide sul contenuto dei compiti incombenti su ciascuno dei soggetti in virtù della qualifica rivestita.

Ciò permette di sottrarre dall'ambito di efficacia dell'istituto tanto l'azione strategica dell'impresa dal punto di vista produttivo, tecnologico e organizzativo e degli investimenti strutturali ecc., quanto l'attuazione degli obblighi che l'art. 1 c. 4 ter definisce come "indelegabili" e che contribuiscono in modo incisivo a delineare la figura del datore di lavoro: individuazione dei rischi, redazione del documento di valutazione, nomina del responsabile per la sicurezza: in questo senso sembra del tutto impropria la definizione talvolta utilizzata⁴⁵ di "datore di lavoro delegato".

La problematica – oltre ai temi generali – concerne dunque – in subjecta materia – l'adempimento degli "altri" doveri di cui all'art. 4.

Com'è noto la giurisprudenza – senza sciogliere espressamente i nodi dogmatici che avviluppiano l'istituto privo de iure condito di qualsivoglia regolamentazione – si preoccupa essenzialmente di individuare le condizioni in presenza delle quali si ha una "valida" delega. Se ne enunciano undici⁴⁶ (!): forma scritta (criterio di essenza o di prova?), pubblicità, idoneità del delegato, mezzi economici per adempiere le più rilevanti.

Culpa in eligendo e culpa in vigilando sono sempre in agguato tanto più che il garante ex lege deve "sorvegliare" ma senza "interferire" (!) perché interferendo si "riappropria" di ogni responsabilità⁴⁷ (!).

Non mancano per contro visioni funzionalistiche dell'istituto. La forma scritta non è più necessaria⁴⁸. La delega esplica i suoi effetti sul piano dell'elemento materiale del reato⁴⁹ "la posizione di garanzia avente ad oggetto il controllo di una specifica fonte di pericolo deve essere deter-

⁴⁵ P. SOPRANI, *Sicurezza e prevenzione*....., cit. p. 50 ss., *Il datore di lavoro delegato: nozione e limiti*, *Ambiente e sicurezza*, 2002 p. 73 ss.

⁴⁶ Cass. Pen. Sez. III 3/12/99 dep. 17/1/2000 in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.* 2003 p. 293; e da ultimo Cass. Pen. Sez. IV 28/6/2001 n. 26 405 in *Ambiente e Sicurezza*, 2001 p. 8 ss.; Cass. Pen. Sez. IV 22/10/2002 n. 25157 in *Guida al Diritto* 2003, 37, 77, Sez. IV 5/7/2001 n. 31200 ivi 2001 p. 94. Ma la giurisprudenza sul punto è pressoché terminata; si rinvia quindi a E. LEACI – L. CAPUTO, *Sicurezza sul lavoro*, cit. p. 194 ss. per una rassegna in materia.

⁴⁷ Ex multis Cass. Pen. Sez. IV 30/10/1999 n. 12413; Cass. Pen. Sez. IV 14/2/1992 in *Cass. Pen.* 1992, 2458.

⁴⁸ Cass. Sez. IV 3/3/1998 n. 548; Cass. Sez. IV 26/2/1998 n. 681.

⁴⁹ F. CENTONZE, *Ripartizione di attribuzioni*..., cit. p. 374.

minata e delimitata dalla correlazione tra poteri e doveri”: il dovere di attivarsi risulta legato al possesso di poteri (effettivi) adeguati all’adempimento e questi dovranno sussistere “a prescindere dalla elaborazione formale della delega”.

Anche la dottrina è divisa tra posizioni “soggettive” “oggettive” “intermedie”.

In linea di estrema sintesi può dirsi che secondo la prima impostazione⁵⁰ la delega non implicherebbe alcun trasferimento della posizione di garanzia ma al più avrebbe il limitato effetto di escludere la colpevolezza del delegante sempre che a carico di questi non sia ravvisabile una “culpa in eligendo” o in “vigilando”. La sua responsabilità si apprezzerrebbe – in caso di inadempimento del delegato – secondo molteplici prospettive: ex art. 40 cpv c.p.; ex art. 110 o 113 c.p. secondo che sia o meno consapevole o se aveva la possibilità di percepire con “l’ordinaria diligenza” – correlata alle dimensioni dell’azienda, al grado di autonomia del delegato, alla sua qualificazione tecnico-professionale – l’inerzia del delegato in relazione ad ipotesi contravvenzionali o delittuose⁵¹.

Nella seconda prospettiva invece la delega opererebbe già sul piano oggettivo determinando un trasferimento della posizione in capo al delegato che dunque risponderà in proprio salvo ipotesi concorsuali⁵².

Secondo una prospettazione “intermedia” il dovere di garanzia originario subirebbe una trasformazione – il c.d. “residuo non delegabile” – e comporterebbe obblighi organizzatori di direzione e controllo in capo al delegante⁵³.

Questa impostazione sembra la più convincente. Ovviamente non appare realistico – senza scivolare ancora una volta in forma di responsabilità oggettiva neppure tanto occulta – pretendere, specie nelle organizzazioni complesse – un obbligo personalistico di controllo da parte dei vertici aziendali.

⁵⁰ PEDRAZZI, *Profili problematici del diritto penale dell'impresa*, in *Riv. Trim. Dir. Pen.* ec. 1988 p. 125 ss.; P. FIMIANI, *Delega di funzioni*....., cit. p. 15 ss.; T. PADOVANI, *reato proprio del datore*....., cit.

⁵¹ M. A. PASCULLI, *Rilevanza delle delega*....., cit. p. 213 ss.

⁵² E. PALOMBI, *La delega di funzioni nel diritto penale dell'impresa*, in *Giust. Pen.* 1985, II, 679; A. MAGLIARO, *Problemi generali del diritto penale dell'impresa*, *Ind. Pen.* 1985; A. FIORELLA, *Il trasferimento di funzioni*...., cit.

⁵³ D. PULITANÒ, *Igiene e sicurezza*....cit.; F. BELLAGAMBA, *Sulla responsabilità penale nella delega di funzioni*, in *Cass. Pen.* 1996 p. 1270 ss.; GRASSO, *Organizzazione aziendale e responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento*, in *Arch. Pen.* 1982 p. 744 ss.

Ciò che conta è che il datore di lavoro abbia adempiuto ai suoi doveri “istituzionali” “strutturando l’organizzazione in modo idoneo alla salvaguardia di beni tutelati” e predisponendo un apparato finalizzato al controllo della persistenza di dette condizioni. L’adozione di modelli di gestione e organizzazione idonei a prevenire reati dovrebbe scriminare il datore di lavoro⁵⁴.

Certo appare urgente che il legislatore conferisca fondamento positivo all’istituto statuendo compiutamente i caratteri e gli effetti della delega di funzioni, la misura e l’efficacia degli obblighi di direzione e vigilanza e/o delle posizioni di garanzia assunte dai delegati.

L’esigenza di una disciplina scaturisce anche da un’altra considerazione.

Se criteri di effettività presiedono tanto alla definizione di posizioni di garanzia originarie (in capo al datore di lavoro, al dirigente, al preposto) quanto all’individuazione dei soggetti delegati (soprattutto in quella prospettiva – condivisibile – che non richiede la forma scritta quale condizione di validità delle delega) risulterà quanto mai problematico anche sul piano pratico tracciare una sicura linea di demarcazione tra le due situazioni e dunque stabilire se il dante causa abbia trasferito i “suoi” poteri e le “sue” responsabilità.

8) Il responsabile per la sicurezza.

Questa figura professionale è stata introdotta ex novo dal D.l.vo 626/94. Spetta al datore di lavoro designare persona interna od esterna all’organizzazione aziendale quale responsabile del servizio di prevenzione e protezione (art. 4 c. 4 lett. a).

Compito essenziale del responsabile del servizio sarà quello della valutazione dei rischi connessi alla specifica attività svolta in azienda e della elaborazione di un piano per la sicurezza secondo quanto prescritto dall’art. 4 c. 2.

Il documento deve contenere: una relazione sulla valutazione dei rischi nella quale sono specificati i criteri adottati per la valutazione stessa; l’individuazione delle misure di prevenzione e protezione e dei dispositivi

⁵⁴ D. PULITANÒ, *Igiene e sicurezza...* cit.; F. CENTONZE, *Ripartizione di attribuzioni...*, cit.; F. STELLA, *Criminalità d’impresa: nuovi modelli di intervento*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.* 1999 p. 1267 ss.; F. STELLA, *La costruzione giuridica della scienza – sicurezza e salute negli ambienti di lavoro* in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.* 2003 55 ss.; sotto altro profilo: D. PULITANÒ, *La responsabilità da reato degli enti: criteri di imputazione*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.* 415 ss.

In giurisprudenza: Cass. Pen. Sez. IV 27/3/2000 in *Giust. Pen.* 2002, II, 247.

di protezione individuale; il programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza.

Le valutazioni de quibus sono rielaborate in occasione di modifiche significative del ciclo produttivo (art. 4 c. 7).

Anche se il datore di lavoro si affida ad un consulente proprio perché privo delle competenze specifiche (“la collaborazione” di cui si parla nel comma 6 dell’art. 4 appare del tutto fittizia) egli rimane l’unico responsabile, attraverso la sottoscrizione del piano, di questo delicatissimo adempimento.

Come si è sottolineato “l’utilizzazione della competenza professionale del RSPP assume la forma dell’avvalimento funzionale”⁵⁵.

Il consulente assume compiti tendenzialmente propositivi “ma non di autonomia decisionale e operativa”⁵⁶; risolvendosi dunque la sua opera in un’obbligazione di mezzi non essendo egli il destinatario degli obblighi prevenzionali il suo agire “non sarà rapportabile a condotte contravvenzionali penalmente sanzionate” ma eventualmente a condotte delittuose ove l’evento si ponga in rapporto di causalità con un’errata valutazione del rischio⁵⁷.

La scelta di politica criminale è chiara: la corona degli obblighi indelegabili pone il solo datore di lavoro al centro del “sistema sicurezza” che ha come suo caposaldo proprio l’individuazione dei rischi.

Ma questa scelta è stata oggetto di gravi censure “sotto il profilo del principio di legalità, di riserva di legge di personalità della responsabilità penale e dello stesso principio di democrazia”⁵⁸.

Ma non si è sottratta a critiche altrettanto severe l’opzione normativa di “privatizzare” la valutazione del rischio.

Vero è che sia documenti di origine comunitaria che circolari ministeriali dettano criteri guida per l’impostazione e l’attuazione del documento ma si è sottolineato come la valutazione del rischio “riguardi l’intera comunità e non può essere affidato ad un privato”⁵⁹ anche sotto il profilo della competenza.

⁵⁵ P. SOPRANI, *Il RSPP tra dirigenza e delega di responsabilità*, in *Ambiente e sicurezza* 2001, p. 89 ss.

⁵⁶ P. SOPRANI, *La responsabilità del consulente esterno per la sicurezza sul lavoro*, in *Ambiente e sicurezza* 2001, p. 45 ss.

⁵⁷ G. LAGEARD e C. PARODI, *Rimane di difficile individuazione la responsabilità penale dei consulenti esterni*, in *Ambiente e sicurezza* 2002, p. 29 e ss.

⁵⁸ F. STELLA, *Criminalità d’impresa nuovi modelli di intervento*, cit. p. 1264 ss.

⁵⁹ F. STELLA, *op. ult. cit.* p. 1264.

Si suggerisce così di affidare ad agenzie pubbliche, sul modello statunitense, l’emanazione delle linee guida sui rischi legati alla sicurezza sul lavoro e allo studio degli effetti sui lavoratori delle sostanze pericolose⁶⁰.

Allo scopo di rendere meno angosciante l’interrogativo posto: “se è vero che centinaia di scienziati possono sbagliare cosa diremo del datore di lavoro e della scelta dell’igienista industriale cui affidare la valutazione del rischio?”⁶¹

⁶⁰ F. STELLA, *op. ult. cit.* p. 1265; F. STELLA, *La costruzione giuridica della scienza – sicurezza e salute negli ambienti di lavoro*, cit. 55 ss.

⁶¹ F. STELLA, *Criminalità d’impresa: nuovi modelli di intervento*, cit. p. 1265.

MARIA MORELLO *

Per la storia delle costituzioni siciliane. Lo Statuto fondamentale del Regno di Sicilia del 1848.

ABSTRACT

La Sicilia apre l'anno del rivoluzionarismo europeo ed italiano e la sua insurrezione può essere considerata come il primo sintomo che darà inizio alla "stagione" delle rivoluzioni, che estendendosi a macchia d'olio, avrebbero confermato l'esistenza di un comune spirito europeo. La ricostituzione dell'antico Regno di Sicilia, scaturita dalla rivoluzione del 12 gennaio 1848, pur nella sua breve durata, dette vita ad un'esperienza ispirata al costituzionalismo inglese, durante la quale furono riproposti con forza e consapevolezza gli obiettivi che da tempo erano propri dei due movimenti politici che in Sicilia tenevano il campo: quello dei democratici e quello dei costituzionalisti. Difatti era in atto nell'Isola un dibattito politico di carattere costituzionale che, sollecitato dall'esigenza di ribadire un'identità secolare, si accresceva raggiungendo forti punte di intolleranza nei confronti dei Borboni di Napoli.

Allo scopo di cogliere il carattere peculiare della Costituzione siciliana del 1848, o almeno della maggior parte delle sue disposizioni, è stato necessario considerare la sua singolare genesi storica, e cioè il suo riallacciarsi, nel mondo ideologico e nelle aspirazioni politiche dei suoi autori, alla precedente carta del 1812, emblema memorabile delle libertà degli isolani, documento invocato, in funzione antinapoletana, nei numerosi momenti di crisi dei rapporti fra la Sicilia e Napoli. Il dibattito politico sfociò, dunque, nell'elaborazione di un testo costituzionale, che, riconfermando i principi del '12, non solo pose le fondamenta per fare della Sicilia uno Stato sovrano, libero ed indipendente, ma anche per prepararla a diventare membro dell'auspicata federazione italiana.

Gli elementi fondamentali dello Statuto del 1848 non consentono di darne il giudizio che alcuni studiosi hanno espresso, sopravvalutando l'enunciazione dei principi liberali e democratici in esso contenuti e il suo carattere di Carta, non ottriata, ma elaborata da un Parlamento convocato liberamente e teoricamente svincolato da ogni legame nella sua attività costituente. Al contrario, l'ascendente esercitato dal ricordo della Costituzione del '12, la discordanza

* Assegnista di ricerca presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Urbino.

fra i principi che si volevano a fondamento della Carta e le disposizioni in cui essi non trovarono che blanda attuazione, fra la tendenza a proclamare le moderne libertà e la debolezza della convinzione circa il valore e l'opportunità della loro effettiva pratica, inducono a scorgere nella Carta siciliana un'esperienza costituzionale condotta dalle classi dirigenti su una linea estremamente moderata e largamente conservatrice. Fu adottato un modello costituzionale, ultrademocratico per quel tempo, sulla cui attinenza, ad un paese estremamente arretrato, nulla può dirsi di certo, perché fu applicato per meno di un anno, in un contesto di necessità tra abusi e disordini.

L'ondata rivoluzionaria e lo sviluppo del costituzionalismo liberaldemocratico, che avevano toccato punte di massimo consenso in difesa delle libertà politiche e civili dei popoli ed in favore di una soluzione federalistica della questione italiana, verranno arginati e repressi dall'incalzare dei nuovi eventi. Il nuovo Stato ed il suo Governo, vittime della spedizione borbonica del Filangieri, sarebbero comunque stati destinati a fallire per cause intrinseche alla politica locale, tra le quali oltre alla carenza di forze militari e di alleati in campo europeo, occorre considerare la mancata soluzione dinastica. Nella primavera del 1849, lo Stato di Sicilia, ad appena sedici mesi dalla nascita, attaccato dall'esterno e debole nel suo interno sarà così costretto a soccombere.

MARIA MORELLO

PER LA STORIA DELLE COSTITUZIONI SICILIANE

Lo Statuto fondamentale del Regno di Sicilia del 1848

SOMMARIO:

1. *La rivoluzione costituzionale siciliana del 1848.* 2. *Caratteri della Costituzione del Regno delle Due Sicilie del 1848.* 3. *La rivendicazione della Carta del 1812: il suo «adattamento ai tempi».* 4. *Lo Statuto fondamentale del Regno di Sicilia: sua genesi e sue caratteristiche.* a) *Potere legislativo: il Parlamento, il procedimento di formazione delle leggi, la revisione dello Statuto.* b) *Elettorato attivo e passivo.* c) *Potere esecutivo.* d) *Potere giudiziario.* e) *Diritti dei siciliani.* 5. *Considerazioni conclusive.* 6. *Riferimenti bibliografici.*

1. La rivoluzione costituzionale siciliana del 1848.

I movimenti rivoluzionari del 1848 rappresentano l'apice di una trasformazione, di un'evoluzione di lungo periodo della società europea, che non si adattava più al quadro istituzionale e territoriale stabilito nel 1814-1815 dalle grandi potenze, immediatamente dopo la caduta dell'impero napoleonico. L'assetto deciso nel Congresso di Vienna¹ non aveva, infatti, tenuto conto delle sempre più vive aspirazioni dei popoli all'indipendenza, alla libertà, all'identità nazionale.

La Sicilia apre, l'anno classico del rivoluzionarismo europeo ed italiano e la sua insurrezione può essere considerata come il primo sintomo concreto che darà inizio alla "stagione" delle rivoluzioni del 1848,² che

¹ Il Congresso di Vienna, in chiave legittimista, aveva disposto il ritorno sul trono di Napoli e Sicilia di Ferdinando IV il quale, costituendo il Regno delle Due Sicilie, aveva riunito in un ordinamento unitario la Sicilia ed il Meridione continentale, ponendo fine alla secolare sovranità del Regno di Sicilia e alle sue istituzioni politiche e giuridiche. Così, E. PELLERITI, *1812-1848. La Sicilia fra due Costituzioni*, Milano 2000, p. LIV.

² P. PIERI, *Storia militare del Risorgimento. Guerre e insurrezioni*, vol. II, Torino 1962, p. 795.

da questo estremo lembo d'Europa si sarebbero estese a macchia d'olio, confermando l'esistenza di un comune spirito europeo. Il processo rivoluzionario, infatti, ebbe il suo inizio proprio nel nostro paese, con i moti di Palermo del 12 gennaio 1848,³ tendenti ad una piena autonomia politica, con marcate caratteristiche di separatismo e che trovavano il loro naturale indotto nel quartiere popolare della Fieravecchia. La rivoluzione fu definita "a data fissa", per l'appunto, poiché annunciata qualche giorno prima, sia da numerosi manifesti affissi per le strade della capitale, di cui l'autore era Francesco Bagnasco, sia da volantini e avvisi distribuiti dai liberali siciliani,⁴ con i quali si notificava alla polizia borbonica che per quella data, giorno del 38° compleanno di re Ferdinando II,⁵ il popolo palermitano sarebbe insorto.

³ Sulla rivoluzione costituzionale siciliana del 1848 si rinvia, oltre che alle storie generali d'Italia, alle numerose memorie dei contemporanei e all'ampia bibliografia ricostruita da E. PELLERITI, *1812-1848. La Sicilia fra due Costituzioni*, cit. Si vedano, inoltre, principalmente F. GUARDIONE, *La rivoluzione siciliana degli anni 1848-49*, Milano 1927; M. BELTRANI SCALIA, *Memorie storiche della rivoluzione di Sicilia 1848-1849*, Palermo 1933-1934; F. CURATO, *La rivoluzione siciliana del 1848-49*, Milano 1940; G. FALZONE, *Il problema della Sicilia nel 1848 attraverso nuove fonti inedite. Indipendenza e autonomia nel giuoco della politica internazionale*, Palermo 1951; G. FIUME, *La crisi sociale del 1848 in Sicilia*, Messina 1982; nonché per specifiche questioni, le pagine dedicate al 1848 siciliano da R. ROMEO, *Il Risorgimento in Sicilia*, Bari 1950; G. CINGARI, *Gli ultimi Borboni*, in *Storia della Sicilia*, diretta da R. Romeo, vol. VIII, Palermo 1977, G. C. MARINO, *Ideologia e progetto politico della borghesia siciliana nella rivoluzione del 1848*, in ID., *Sacri ideali e venerabili interessi. Borghesia e liberalismo nella Sicilia dell'Ottocento*, Siracusa 1988, pp. 11-74, e gli Atti [a cura di M. GANCI, R. SCAGLIONE GUCCIONE] del Convegno di Studi "150° Anniversario della Rivoluzione del 1848 in Sicilia", tenutosi a Palermo il 25-26-27 marzo 1998, in *Archivio Storico Siciliano*, Serie IV, vol. XXV, Palermo 1999.

⁴ "Siciliani! Il tempo delle preghiere inutilmente passò. Inutili le proteste, le suppliche, le pacifiche dimostrazioni. Ferdinando tutto ha sprezzato. E noi popolo nato libero, ridotto fra catene e nella miseria, tarderemo ancora a riconquistare i legittimi diritti? All'armi, figli della Sicilia! La forza dei popoli è onnipossente; l'unirsi dei popoli è la caduta dei re. Il giorno 12 gennaio 1848, all'alba, segnerà l'epoca gloriosa dell'universale rigenerazione. Palermo accoglierà con trasporto quanti siciliani armati si presenteranno al sostegno della causa comune". Per il testo del manifesto, cfr. F. DELLA PERUTA, *Il 1848 in Italia*, in Atti [a cura di M. GANCI, R. SCAGLIONE GUCCIONE] del Convegno di Studi "150° Anniversario della Rivoluzione del 1848 in Sicilia", cit., p. 188, ed inoltre S. RIZZONE, *La Costituzione siciliana del 1848*, Modica 1963, pp. 21-22.

⁵ Ferdinando II, comunemente denominato con il poco invidiabile epiteto di "Re Bomba", era perseverante nelle sue vessazioni fiscali e nelle persecuzioni politiche tipiche di uno stato di polizia. Cfr. G. CAMPOLIETI, *Il Re Bomba*, Milano 2001.

I riflessi degli eventi rivoluzionari che avverranno a Parigi a partire dal febbraio 1848 saranno recepiti in Sicilia quale occasione rilevante per dare vita ad un nuovo sfondo politico in seno all'Isola. In quel periodo, infatti, le trasformazioni politiche verificatesi in Europa, i cui risvolti avrebbero condotto l'Italia verso le guerre di indipendenza, destavano l'interesse di illustri siciliani, destinati ad avere un ruolo notevole nella vita del futuro Stato italiano. Grazie a personaggi quali Francesco Paolo Perez, Francesco Ferrara, Giuseppe La Farina, Michele ed Emerico Amari, Giuseppe Natoli, Francesco Crispi, in Sicilia prendeva forma un pensiero politico e giuridico⁶ attraverso il quale i cittadini avrebbero potuto trovare il modo di uscire dall'isolamento, adeguando il proprio sviluppo a quello dell'Europa.

È opportuno asserire che nel 1848 si delineò in Sicilia un concetto moderno di autonomia, concepita non più come separatismo, ma opposizione al centralismo napoletano e istanza all'autogoverno⁷ in funzione di un idoneo inserimento del Regno meridionale nel contesto unitario italiano, allora concepito in termini federalistici. Il moto palermitano, estesosì in poco tempo negli altri centri dell'Isola, colpì il sistema dell'assolutismo borbonico nel suo punto più nevralgico, quella Sicilia privata dal 1815⁸

⁶ Per un completo esame del pensiero di coloro che ne furono protagonisti, si rimanda fra l'altro agli scritti di F. P. PEREZ, *La rivoluzione siciliana del 1848 considerata nelle sue cagioni e ne' rapporti colla rivoluzione europea*, Torino 1848; G. LA FARINA, *Historia documentata della rivoluzione siciliana e delle sue relazioni co' governi italiani e stranieri (1848-1849)*, Capolago 1850; C. GEMELLI, *Storia della siciliana rivoluzione del 1848-49*, 2 voll., Bologna 1867; V. FARDELLA DI TORREARSA, *Ricordi su la rivoluzione siciliana degli anni 1848-1849*, Palermo 1887 (rist. con *Introduzione* di F. RENDA, Palermo 1988); G. RAFFAELE, *Rivelazioni storiche della rivoluzione dal 1848 al 1860*, Palermo 1883. Su Ferrara si veda P. F. ASSO, P. BAROCCI, M. GANCI (a cura di), *Francesco Ferrara e il suo tempo*, Roma 1988, nonché la voce di R. FAUCCI, *Ferrara Francesco*, in *Dizionario Biografico degli italiani*, XLVI, Roma 1996, pp. 474-484.

⁷ Si veda in proposito, C. VALENTI, *L'adesione dei Comuni dell'Isola allo Stato Costituzionale di Sicilia nel 1848*, in Atti [a cura di M. GANCI, R. SCAGLIONE GUCCIONE] del Convegno di Studi "150° Anniversario della Rivoluzione del 1848 in Sicilia", cit., p. 314.

⁸ Cfr. Legge n. 565 dell'8 dicembre 1816 e Legge n. 567 dell'11 dicembre 1816. I due decreti emanati da re Ferdinando, pur non abolendo esplicitamente la Costituzione del 1812, troncavano ogni discussione in materia costituzionale, stabilendo la nuova struttura unitaria del Regno delle Due Sicilie ed i rapporti tra i sudditi siciliani ed il nuovo ordinamento politico. Con il primo decreto di unificazione si smantellarono tutti i privilegi che la Costituzione aveva accordato alla Sicilia. Il Regno di Sicilia terminò anche nel nome: fu istituito, infatti, il Regno delle Due Sicilie, riprendendo una vecchia denominazione aragonese, *Rex utriusque Siciliae*, ed unificando definitivamente i domini borbonici "al di là e al di quà" del Faro, il Re lasciava i titoli di Ferdinando IV di Napoli e III di

di ogni autonomia e nella quale all'odio contro il vessatorio dispotismo napoletano si univano le aspirazioni indipendentistiche di larga parte del baronaggio e dei ceti borghesi.

L'insurrezione di Palermo, piuttosto che una vera e propria rivolta organica, si mostra però sotto forma di un insieme di tumulti spontanei e disorganizzati; per i primi due giorni, un gruppo dirigente in senso proprio è del tutto assente, e assai circoscritto risulta il contributo dei ceti abbienti e quindi dei proprietari in questa fase dell'insurrezione.⁹ Solo alcuni giorni dopo l'inizio degli scontri, si ha la formazione di un Comitato Generale che, presieduto da Ruggero Settimo, dei principi di Fitalia, fu diviso in quattro sottocomitati: uno per la guerra con a capo il principe di Pantelleria, uno per l'annona affidato al principe di Spedalotto, pretore di Palermo, il terzo per finanziare la rivoluzione assegnato al marchese di Rudinì, e del quarto per la stampa se ne occupò lo stesso Ruggero Settimo.

È solo lo spettacolo di queste masse popolari che fa uscire lentamente dall'ombra, nella quale si celavano con prudenza, quei nobili di sentimenti liberali, quei professionisti e proprietari che facenti parte dei nuclei direttivi delle associazioni segrete, avevano da vario tempo sollecitato o almeno invocato quella sommossa.¹⁰

Il Sovrano aveva risposto agli avvenimenti palermitani concedendo il 18 gennaio più ampi poteri alle consulte di Napoli e di Sicilia, richiamando in vigore le leggi del 1816 sui privilegi anticamente concessi ai siciliani per garantire all'Isola un'amministrazione propria e distinta, confermando l'indipendenza giudiziaria e la separazione dell'amministrazione siciliana ed assicurando, con l'abolizione della legge di "promiscuità", che tutti gli impieghi civili e tutte le cariche nell'Isola sarebbero stati oc-

Sicilia, per assumere quello di Ferdinando I delle Due Sicilie. Cfr. S. CORRENTI, *Storia di Sicilia*, Milano 1972, p. 192.

⁹ A Palermo furono, infatti, gli strati più bassi della popolazione urbana, rafforzati da gruppi di contadini e di fuorilegge, provenienti dalle località circostanti, e più tardi da circa diecimila evasi dalle carceri, a costituire quelle "squadre" che sostennero il peso della lotta contro le truppe napoletane. Questa cifra, riportata dal Romeo, è attribuita al Calvi, ministro dell'interno e sicurezza del Governo siciliano, che relazionò sull'ordine pubblico alla Camera dei Pari il 30 marzo 1848, ed il 5 aprile successivo alla Camera dei Comuni. Cfr. R. ROMEO, *Il Risorgimento in Sicilia*, cit., p. 289.

¹⁰ Cfr. S. F. ROMANO, *Momenti del Risorgimento in Sicilia*, Messina-Firenze 1952, p. 75.

cupati solo da siciliani.¹¹ Ma queste concessioni¹² dettate dalla paura, non lasciarono soddisfatti i rivoluzionari siciliani, che esigevano il ripristino della Costituzione del 1812,¹³ modificabile dal Parlamento, e che non era mai stata dichiaratamente abolita.¹⁴ I rapporti tra le due parti, governo ed insorti, presero subito una piega ben precisa: si era imboccata una via percorribile sicuramente con grandi difficoltà.

Il Comitato provvisorio rivendicava l'indipendenza dell'Isola, alme-

¹¹ Il nuovo ordinamento della Sicilia era statuito in 12 articoli, in alcuni dei quali veniva stabilito: 1) tutti gli uffici civili ed ecclesiastici erano attribuiti esclusivamente ai Siciliani; 2) era abolita la Giunta per gli affari di Sicilia; 3) erano ammessi «a tutte le grandi cariche del Regno», compreso il Consiglio Supremo della Cancelleria, i Siciliani nella misura di un quarto dei posti; 4) gli impieghi militari di terra e di mare e presso la Casa reale erano considerati promiscui; 5) era istituita la Luogotenenza in Sicilia, affidata ad un Principe reale o a un distinto personaggio, con l'ausilio di «due o più Direttori, che presiederanno a quelle porzioni di detti Ministeri o Segreterie di Stato, che giudicheremo necessario di lasciare per lo governo locale di questa parte dei nostri reali domini»; 6) i Direttori potevano essere scelti tra i sudditi di qualsivoglia parte del Regno; 7) le cause dei Siciliani venivano giudicate sino all'ultimo appello in Sicilia ed era attribuito all'Isola un supremo tribunale di giustizia, indipendente dal supremo tribunale di giustizia di Napoli; 8) veniva confermata l'abolizione della feudalità; 9) gli affari giudiziari ed amministrativi in Sicilia dovevano continuare nel medesimo corso sino alla promulgazione dell'ordinamento definitivo del Regno. Su questo argomento cfr. L. TOMEUCCI, *Breve storia dell'accentramento amministrativo nel Regno delle Due Sicilie (1816-1860)*, Bologna 1966, p. 62 ss.; si veda inoltre, S. F. ROMANO, *Il '48 in Sicilia*, in *Il 1848. Raccolta di saggi e testimonianze*, Quaderno di «Rinascita», a cura di G. MANACORDA, n. 1, Roma 1948, p. 104.

¹² Il 19 gennaio furono, inoltre, promulgate in Napoli una legge sulla stampa ed un'amnistia per tutti i delitti politici commessi in occasione degli ultimi avvenimenti siciliani, purché i responsabili «rientrassero nell'ordine» entro due giorni. Successivamente furono graziati tutti i condannati e i detenuti per cause politiche che si trovavano all'interno dei confini dello Stato, ma la legge si rivelò non soddisfacente e fu ampliata il 1 febbraio successivo con un altro decreto che estendeva l'indulgenza ai condannati e agli imputati in materia politica per i fatti avvenuti dal 1830 in poi, che si trovassero nel Regno o all'estero. Cfr. C. LODOLINI TUPPUTI, *Il Parlamento napoletano del 1848-1849. Storia dell'istituto e inventario dell'archivio*, Camera dei Deputati, Roma 1992, p. 6.

¹³ La Costituzione del Regno di Sicilia, nella sua redazione finale, risultava costituita dalle Basi, da un «corpo» articolato in tre titoli (potere legislativo, potere esecutivo, potere giudiziario) e da diversi decreti relativi a specifiche materie, quali ad esempio quelle sui consigli civici e le magistrature municipali, sulla libertà di stampa, sulla successione al trono di Sicilia, sull'abolizione della feudalità, sui diritti e doveri dei cittadini, sull'abolizione dei fedecommissi, per un numero complessivo di oltre cinquecento articoli. Cfr. E. SCIACCA, *Riflessi del Costituzionalismo Europeo in Sicilia (1812-1815)*, Catania 1966, p. 112.

¹⁴ Si ricordi che la Costituzione era rimasta inoperante sin dal maggio 1815.

no sotto forma di separazione delle due Corone, con il ripristino della Costituzione del 1812 ed il ritorno della capitale a Palermo. La parola d'ordine apertamente proclamata già dal 19 gennaio, vale a dire “la Costituzione del 1812”¹⁵ adattata ai tempi”, significava da un lato la conservazione della funzione dirigente e della forza economica sancite dalla costituzione, e dall'altro, con “l'adattamento ai tempi”, l'inclusione in quel quadro delle principali rivendicazioni della borghesia.¹⁶

L'insurrezione di Palermo e l'inquietudine fattasi sempre più viva nel Mezzogiorno continentale, indussero così Ferdinando II a pronte ed affrettate concessioni, che il 29 gennaio culminarono nella pubblicazione di un decreto reale che annunciava l'introduzione nello Stato di un nuovo testo costituzionale.¹⁷ In questo “Atto sovrano” il Re e i suoi più vicini consiglieri avevano fissato il tipo di Costituzione che bisognava concedere, «la più moderata», tale che potesse contenere il radicalismo e l'autonomismo provinciale, e ne assicuravano i cardini, in un sistema bicamerale di nomina sovrana – la Camera dei Pari – ed elettiva – la Camera dei Deputati – ma su basi censuarie da fissare con leggi, con una esplicita intolleranza religiosa che non ammetteva altri culti oltre quello cattolico, con la dipendenza assoluta dal Re delle forze militari, l'organizzazione uniforme della Guardia nazionale, la libertà di stampa da regolare con apposita legge. Paradossalmente, dunque, e in virtù della pressione dal basso, diventava primo re costituzionale della penisola, proprio il futuro “re Bomba” che fino ad allora era stato il monarca più ostinatamente refrattario a qualsiasi innovazione ed insensibile a qualunque apertura in senso liberale.¹⁸

¹⁵ La Costituzione siciliana del 1812, direttamente ispirata ai principi del costituzionalismo inglese, aveva rappresentato un punto di incontro tra le aspirazioni autonomistiche del Parlamento siciliano e le istanze liberali propugnate dai più avanzati esponenti del mondo antinapoleonico.

¹⁶ Cfr. S. F. ROMANO, *Momenti del Risorgimento in Sicilia*, cit., p. 82.

¹⁷ Non era la prima volta che i Borboni di Sicilia promettevano e concedevano costituzioni, salvo poi a sopprimerle o ad ignorarle appena fosse stato possibile. Si veda A. MARONGIU, *Storia del diritto pubblico. Principi ed istituti di governo in Italia dalla metà del IX alla metà del XIX secolo*, Milano-Varese 1956, p. 507.

¹⁸ È bene ricordare che il passaggio dalla monarchia assoluta a quella costituzionale avverrà poco dopo anche negli altri Stati della penisola, con la concessione degli Statuti a Firenze il 15 febbraio, a Torino il 4 marzo e a Roma il 14 marzo.

2. Caratteri della Costituzione del Regno delle Due Sicilie del 1848.

Il modello della Costituzione del Regno delle Due Sicilie,¹⁹ promulgata il 10 febbraio 1848 da Ferdinando II, fu la carta costituzionale concessa il 14 agosto 1830 da Luigi Filippo, re dei Francesi.²⁰ Si trattava, di una Costituzione “ottriata”, concessa a tutto lo Stato delle Due Sicilie, dalla volontà del Sovrano e nel suo nome elaborata dai giuristi. Con una tale concessione, il Borbone mirava a risolvere una serie di questioni interne ed internazionali e soprattutto spazzava le correnti più radicali, che volevano trasformare le aspirazioni costituzionali in un vasto movimento per l’unità italiana.²¹

Il nuovo testo costituzionale fu compilato in appena dieci giorni dal ministro dell’interno, Francesco Paolo Bozzelli, il vecchio costituzionalista del 1820, noto avvocato ed elemento gradito ai liberali, ritenuto particolarmente esperto in diritto pubblico. Non è, dunque, un lavoro originale giacché come si è sostenuto, appariva ispirato, come del resto il coevo Statuto del Regno di Sardegna, non come sperato dalla maggioranza liberale, alla costituzione napoletana del 1820, ma alla costituzione francese del 1830²² basata sul principio bicamerale, con una Camera di Deputati elettiva in base ad un suffragio ristretto, e una Camera di Pari di nomina regia, e per alcune parti anche alla costituzione belga del 1831.²³ Costituisce una semplificazione affermare che la costituzione sia una sem-

¹⁹ Per questa e per le altre costituzioni a cui si fa riferimento nel presente lavoro, e precisamente quella del 1812, del 1820 e lo Statuto fondamentale del Regno di Sicilia del 1848 si rinvia una volta per tutte a *Le Costituzioni italiane*, a cura di A. AQUARONE, M. D’ADDIO, G. NEGRI, Milano 1958.

²⁰ Dichiarandosi re dei Francesi, Luigi Filippo tentava di contemperare il principio della legittimità dinastica con quello della sovranità nazionale. Egli si considerò tale in virtù dell’investitura rivoluzionaria, a differenza di Luigi XVIII legato alla concezione, ereditata dall’antico regime, della derivazione del potere dalla volontà di Dio. Si veda per ciò, C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d’Italia 1848/1994*, Roma-Bari 2002, p. 121 ss.

²¹ Cfr. R. FEOLA, *Costituzione e Parlamento a Napoli nel 1848*, in AA.VV., *Libertà e Stato nel 1848-49. Idee politiche e costituzionali*, Introduzione e cura di F. Livorsi, Milano 2001, p. 150.

²² Una carta modellata sull’esempio francese del 1830, che la Francia sconsigliava con la rivoluzione di febbraio, non poteva però più appagare, per il suo evidente carattere anacronistico, le esigenze dei liberali e dei democratici napoletani. Cfr. G. DE RUGGIERO, *Il Parlamento napoletano del 1848-49*, in *Il Centenario del Parlamento 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948*, Roma 1948, p. 52.

²³ La Costituzione belga del 1831, emanata all’indomani dell’indipendenza dall’Olanda, apparve di estrema importanza alla coscienza politica europea. Approvata da un’as-

plice copia o traduzione dei suoi modelli: ²⁴ vero è soltanto che essa corrispondeva ad un orientamento politico, diffuso allora in tutta l'Europa occidentale, di liberalismo moderato.

Il contrasto tra il principio monarchico ed il principio della sovranità nazionale che era alla base della costituzione concessa a Napoli, si risolse a favore del primo; si diede il bando al parlamentarismo, e a scanso di equivoci si provvide a definire la forma di governo che si era prescelta come «temperata monarchia ereditaria costituzionale sotto forme rappresentative», ove l'accento cadeva sulla parola «temperata» non esplicitamente contrapposta a «democratica». ²⁵

Per quel che riguardava l'amministrazione provinciale e comunale questa costituzione deluse i liberali, perché manteneva integra l'autorità centrale, pur facendo alcune concessioni alle province. Anzi, per contenere le tendenze centrifughe di quest'ultime, si ridusse quasi a nulla la competenza del potere municipale, proprio nel momento in cui lo si riconosceva mutuandolo dalla succitata Costituzione belga. Di contro all'autonomismo siciliano, il Capo VIII del testo costituzionale autorizzava la modifica di alcuni articoli "secondo le condizioni particolari delle popolazioni"; difatti, il sovrano s'impegnò a difendere l'integrità territoriale dello Stato, salvo la riserva che «talune parti di questa Costituzione potranno essere modificate pe' nostri domini di là del Faro, secondo i bisogni e

semblea, appariva particolarmente interessante in quanto stabiliva, a differenza della Carta francese del 1830, l'elettività della Camera Alta, il Senato, preoccupandosi di differenziare i due rami del Parlamento variando le condizioni di eleggibilità stabilite nella capacità e nel censo per le due Camere. I Senatori erano eletti per otto anni da un più ristretto numero di elettori, mentre i Deputati lo erano per quattro da un elettorato più vasto. Vi si precisava altresì l'indipendenza della magistratura determinando precise garanzie per la scelta dei giudici e per il libero esercizio delle loro funzioni e dettava norme estremamente liberali sulle autonomie locali e sull'esercizio dei culti religiosi. Cfr. C. GHI-SALBERTI, *Storia delle Costituzioni europee*, Torino 1964, pp. 65-66.

²⁴ Di questa opinione è G. LANDI, *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie (1815-1861)*, tom. II, Milano 1977, p. 1154. Di opposto avviso è il Romano quando afferma che lo Statuto non è altro, se non una trascrizione della Costituzione francese del 1830, fatta dal Bozzelli. Cfr. S. F. ROMANO, *Momenti del Risorgimento in Sicilia*, cit., p. 89.

²⁵ A tal proposito si veda, N. CORTESE, *La prima costituzione italiana del 1848. Sua storia, suo carattere, sua efficacia nello sviluppo della rivoluzione del 1848*, in Accademia Nazionale dei Lincei, Fondazione A. Volta, *Atti dei Convegni*, X, *Convegno di scienze morali, storiche e filologiche*, 4-10 ottobre 1948: *Il 1848 nella storia d'Europa*, Roma 1949, p. 201.

le condizioni particolari di quelle popolazioni». ²⁶ Veniva sancita l'uguaglianza dei cittadini e garantita la libertà individuale – eccetto che nei casi di flagranza di delitto; inoltre ciascun cittadino non poteva essere giudicato da un magistrato diverso da quello istituito dalla legge (principio del giudice naturale precostituito).

La Costituzione non conteneva norme relative alla sua revisione, e perciò al pari del successivo Statuto albertino, doveva essere considerata una Costituzione «flessibile», che avrebbe potuto essere modificata cioè, dal Parlamento, nelle ordinarie forme d'esercizio del potere legislativo.

La Costituzione ferdinandea, più «garantistica» di quella del 1820, era però meno democratica. Composto da 89 articoli, suddiviso in otto Capi e preceduto da precise disposizioni preliminari (artt. 1-31) contenenti un lungo articolato sui diritti e le libertà costituzionali, il testo costituzionale doveva essere inoltre, un atto di pacificazione; ²⁷ interessante, per l'appunto, l'art. 31 delle disposizioni generali che così recitava testualmente: «il passato rimane coperto di un velo impenetrabile. Ogni condanna sinora profferita per politiche imputazioni è cancellata, ed ogni procedimento per avvenimenti successivi sinora viene vietato».

Il potere legislativo spettava nell'ordine al Re ed al Parlamento costituito da due Camere: la Camera dei Pari e quella dei Deputati. La Camera dei Pari risultava composta da un numero illimitato di membri vitalizi nominati dal Sovrano tra i cittadini che avessero compiuto i trenta anni (artt. 43-44) ed appartenenti alle categorie elencate nell'art. 47. I principi di sangue erano Pari di diritto, entravano nella Camera a 25 anni, ma votavano a 30 anni (art. 46). La Camera dei Pari, costituita in Alta Corte di giustizia, giudicava dei reati di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato di cui fossero imputati i membri del Parla-

²⁶ Art. 87 *Costituzione del 1848*. Affermando che la Costituzione concessa poteva essere modificata soltanto nei suoi adattamenti alla Sicilia, implicitamente la si dichiarò immutabile per la parte continentale della monarchia, e quindi termine finale sulla via delle riforme liberali e non punto di partenza per ulteriori concessioni. Cfr. N. CORTESE, *La prima costituzione italiana del 1848. Sua storia, suo carattere, sua efficacia nello sviluppo della rivoluzione del 1848*, cit., p. 201.

²⁷ Opera tutto sommato modesta, ma anche non facile tra tante tensioni e sollecitazioni contrapposte. Si diede vita ad una vera e propria carta costituzionale, che, almeno nelle intenzioni del suo estensore, doveva assicurare il progresso delle istituzioni ed una pacifica convivenza. Cfr. R. FEOLA, *Costituzione e Parlamento a Napoli nel 1848*, in AA.VV., *Libertà e Stato nel 1848-49. Idee politiche e costituzionali*, cit., p. 150.

mento,²⁸ nonché della responsabilità dei ministri posti in stato di accusa dalla Camera dei Deputati.²⁹

Quest'ultima, di durata quinquennale, era composta da membri eletti in ragione di uno ogni 40 mila anime, immediatamente rieleggibili (artt. 49-54). Elettori ed eleggibili erano i cittadini di 25 anni compiuti, che non si trovassero in stato di fallimento, o sottoposti, ai sensi dell'art. 55, a giudizio criminale e godessero di altri requisiti, vale a dire prima di tutto la rendita imponibile richiesta,³⁰ che sarebbe stata stabilita dalla legge elettorale, ed altrimenti il possesso di certi titoli di alta cultura e l'esercizio di certe cariche ed impieghi. L'art. 62 prevedeva, per la prima elezione della Camera, una «legge elettorale provvisoria», che sarebbe divenuta definitiva dopo esame e discussione delle Camere.

La legge 29 febbraio 1848 stabilì, in conseguenza, che gli elettori dovevano avere una rendita imponibile di 24 ducati annui, e gli eleggibili di 240 ducati annui.³¹ Questa legge, però, fu modificata col r.d. 5 aprile 1848, il quale in verità, modificava anche la Costituzione, perché, parificato il censo degli elettori e degli eleggibili, accordava i diritti elettorali ai professionisti, cattedratici, industriali, commercianti, cioè alle cosiddette «capacità».³²

Il testo costituzionale si preoccupò di descrivere la procedura legislativa, prevedendo che i progetti di legge dovevano essere discussi in sedu-

²⁸ Art. 48 della *Costituzione del 1848*: «La Camera de' Pari si costituisce in Alta Corte di giustizia per conoscere de' reati di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato, di cui possano essere imputati i componenti di ambedue le Camere legislative».

²⁹ Art. 74 della *Costituzione del 1848*: «La sola Camera de' Deputati ha il diritto di mettere in istato di accusa i Ministri per gli atti di cui questi sono responsabili. La Camera de' Pari ha esclusivamente la giurisdizione di giudicarli».

³⁰ Fondando l'elettorato su basi censitarie, la Costituzione accoglieva un principio diffuso in quel periodo nell'Europa liberale. Tuttavia la misura del censo richiesto agli elettori e specialmente quella richiesta agli eleggibili rivelò senza ombra di dubbio come il sovrano intendesse appoggiarsi all'aristocrazia e alla ricca borghesia terriera, vincolata ai propri privilegi, più che agli intellettuali, e rivelò altresì che il Re sperava di ottenere una Camera dei Deputati di composizione non dissimile o almeno non in contrasto con la Camera dei Pari. Si veda a riguardo, C. LODOLINI TUPPUTI, *Il Parlamento napoletano del 1848-1849. Storia dell'istituto e inventario dell'archivio*, cit., p. 37.

³¹ Con riferimento alla lira del 1862, un ducato corrispondeva a £. 4,25; cfr. R. ROMEO, *Il Risorgimento in Sicilia*, cit., p. 9.

³² Cfr. G. LANDI, *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie (1815-1861)*, cit., p. 1159.

te pubbliche in entrambi i rami del Parlamento,³³ ed una volta approvati da entrambi, a maggioranza di voti e con votazione pubblica, potevano essere inviati al Re, per riceverne la sanzione (art. 39). Qualora vi fosse stata divergenza fra le due Camere, il progetto non poteva essere ripresentato nella sessione dello stesso anno (art. 40).

L'iniziativa legislativa spettava ai soli ministri, i quali potevano presentare, indifferentemente, i progetti all'una o all'altra Camera, ma ai sensi dell'art. 38, quelli relativi alle contribuzioni o agli stati discussi dovevano essere presentati prima alla Camera dei Deputati.

Inviolabili i membri di entrambe le Camere per le opinioni ed i voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni. Nel caso di giudizio finale nei confronti di un Pari o di un Deputato, l'arresto avrebbe dovuto essere autorizzato dalla Camera di appartenenza, salvo i casi di flagranza, o quasi flagranza di reato.³⁴

Il Capo IV sanciva la personalità giuridica del sovrano: la sua persona, sacra ed inviolabile, non era soggetta ad alcuna specie di responsabilità. Comandante delle forze di terra e di mare, conferiva titoli, decorazioni ed onorificenze di ogni specie; concedeva la grazia ai condannati, rimettendo o commutando le pene; dichiarava la guerra e stipulava la pace; negoziava i trattati di alleanza e di commercio e ne chiedeva l'adesione alle camere legislative, prima della ratifica. Il Re convocava le sessioni annuali delle Camere, le prorogava, le chiudeva e poteva sciogliere la Camera dei Deputati, convocandone un'altra per nuove elezioni, entro un lasso di tempo improrogabile di tre mesi (art. 64); sanzionava le leggi votate dal Parlamento, e se la sanzione veniva negata ad una legge, non la si poteva richiamare in esame nella sessione dell'anno (art. 65); pubblicava i decreti ed i regolamenti per l'esecuzione delle leggi (art. 66).

Secondo lo schema del regime costituzionale puro, i ministri erano responsabili solo di fronte al sovrano e potevano essere messi sotto accu-

³³ Art. 34 della *Costituzione del 1848*: «Le discussioni delle Camere legislative sono pubbliche, eccetto il caso in cui ciascuna di esse, sulla proposizione del presidente, reclamata e sostenuta da dieci de' suoi componenti, risolva di adunarsi in comitato segreto».

³⁴ La «flagranza» com'è noto e secondo i principi comuni, si realizzava quando un individuo era sorpreso in atto di commettere un reato; la «quasi flagranza» quando l'individuo era perseguitato dal pubblico clamore, o quando in tempo e luogo vicino al reato fosse sorpreso con effetti, armi o strumenti che facessero presumere essere l'autore o il complice. Cfr. G. LANDI, *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie (1815-1861)*, cit., p. 1161.

sa dalla Camera dei Deputati e giudicati dalla Camera dei Pari (artt. 73-74),³⁵ per gli atti ufficiali di cui essi erano responsabili *de iure*, secondo un'apposita legge (art. 75), e se condannati, non potevano essere graziati dal sovrano se non su esplicita domanda di una delle due Camere.

I ministri avevano libero accesso alle Camere, ma non venivano ascoltati qualora non ne facessero parte in qualità di Pari o Deputati. Era previsto un Consiglio di Stato, composto da 24 membri, che fino all'emanazione di una nuova legge, avrebbe esercitato le funzioni della Consulta Generale del Regno.

In caso di morte del re, spettava all'erede al trono, se avesse raggiunto la maggiore età, convocare le Camere legislative, entro un mese, «per giurare alla presenza di esse di mantenere sempre integra e inviolata la Costituzione della Monarchia»; qualora l'erede fosse ancora minorenne ed il sovrano defunto non avesse provveduto alla Reggenza ed alla tutela, spettava al Governo la convocazione delle Camere legislative per decidere in merito. Della Reggenza avrebbero fatto parte di diritto la Regina Madre affiancata da due o più Principi della Casa Reale. Rimaneva valido «l'ordine di successione alla Corona stabilito dall'Augusto Re Carlo III», il 6 ottobre 1759 e tutti gli atti in merito emanati dai suoi successori.³⁶

La Costituzione garantiva l'indipendenza dell'ordine giudiziario. Stabilito il principio che la giustizia promanava dal Re, ed era esercitata da tribunali istituiti per legge (art. 82), non era ammessa l'istituzione di tribunali straordinari. Era stata fissata come regola la pubblicità delle udienze, e prevista l'inaMOVibilità dei magistrati (art. 85), tranne che per gli «agenti del Pubblico Ministero».

³⁵ Gli artt. 73 e 74 sono di chiara ispirazione statunitense: cfr. M. GANCI, *Costituzionalisti e Costituzioni in Sicilia e a Napoli dal 1812 al 1848*, in Atti [a cura di M. GANCI, R. SCAGLIONE GUCCIONE] del Convegno di Studi "150° Anniversario della Rivoluzione del 1848 in Sicilia", cit., p. 19. Difatti, nella Costituzione americana, proclamata il 17 marzo 1787 dalla Convenzione di Filadelfia, alla Sezione 2 dell'art. 1 si legge: «La Camera dei Rappresentanti [...] ed essa sola avrà il potere di mettere in stato d'accusa il Presidente o i membri del Congresso»; e alla Sezione 3 sempre dell'art. 1: «Il Senato avrà il potere esclusivo di giudicare nei casi d'*impeachment* (ossia, in seguito ad accusa formulata dalla Camera dei Rappresentanti)».

³⁶ Art. 70 della *Costituzione del 1848*: «L'atto solenne per l'ordine di successione alla Corona dell'Augusto Re Carlo III del 6 ottobre confermato dall'Augusto Re Ferdinando I nell'art. 5 della legge degli 8 dicembre 1816, gli atti sovrani del 7 di aprile 1829, del 12 di marzo 1836, e tutti gli atti relativi alla reale Famiglia rimangono in pieno vigore».

I casi di offesa al buon costume erano individuati e stabiliti con sentenza pubblica dal tribunale che li aveva ravvisati; inoltre, era necessaria l'unanimità dello stesso «in materia di reati politici e di abuso a mezzo stampa». La stampa era dichiarata libera (art. 30) e soggetta solamente ad una legge repressiva «per tutto ciò che può offendere la religione, la morale, l'ordine pubblico, il Re, la Famiglia Reale, i sovrani esteri e le loro famiglie, nonché l'onore e l'interesse dei particolari».

La Costituzione napoletana del 1848 ebbe vita brevissima: in poco tempo, infatti, furono messi in evidenza i suoi limiti,³⁷ ed essa fu rapidamente superata dagli eventi. Basti pensare tra l'altro che, appena quindici giorni dopo la sua pubblicazione, crollava in Francia il regime di Luigi Filippo che aveva le fondamenta proprio su quella Carta del 1830 alla quale, appunto, si era ispirato il Bozzelli, e l'avvento della repubblica fece considerare superata la Costituzione napoletana, prima ancora che venisse attuata. La Camera dei Deputati, eletta il 18 aprile, si riunì il 15 maggio, e fu sciolta il successivo 17; riconvocata, dopo nuove elezioni, il 1 luglio, fu sciolta il 12 marzo 1849, e mai più eletta. «Abbandonata» però, non revocata, la Costituzione di Ferdinando II può dirsi che rimase «quiescente», malgrado vari provvedimenti che ristabilivano lo *statu quo ante*. Difatti, dopo l'atto sovrano 25 giugno 1860,³⁸ fu richiamata ufficialmente in vigore col r. d. 1 luglio 1860. Essa rimase, formalmente, legge fondamentale del Regno, fino alla partenza da Gaeta del re Francesco II.³⁹

³⁷ Occorre ricordare che ai sensi dell'art. 69 la Costituzione fu giurata dal re con una formula pubblicata con decreto 21 febbraio, distinta in quattro parti. Con essa il sovrano si impegnavo ad osservare e fare osservare la religione cattolica, la Costituzione «irrevocabilmente sanzionata», tutte le leggi in vigore nonché le successive, ed infine a non attentare mai alla Costituzione. Ma re Ferdinando rimarrà fedele solo al primo punto; difatti, il giuramento prestato con grande solennità il 24 febbraio nella basilica di San Francesco da Paola, avrebbe dovuto essere ripetuto dal re dinanzi alle Camere legislative alla loro solenne convocazione. Ma questo non avvenne perché il sovrano neppure si presentò all'apertura del Parlamento. Cfr. C. LODOLINI TUPPUTI, *Il Parlamento napoletano del 1848-1849. Storia dell'istituto e inventario dell'archivio*, cit., p. 12.

³⁸ Re Francesco II, che era successo al padre Ferdinando II morto a Caserta il 22 maggio 1859, prevedendo il peggio, ossia un'invasione garibaldina anche su Napoli, annunciava di voler concedere: a) il ripristino della Costituzione del 1848 nel Regno delle Due Sicilie; b) l'amnistia generale; c) l'apertura delle trattative con il Re piemontese; d) l'adozione della bandiera tricolore; e) ed infine la separazione della Sicilia da Napoli.

³⁹ Cfr. G. LANDI, *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie (1815-1861)*, cit., p. 1156.

3. *La rivendicazione della Carta del 1812: il suo «adattamento ai tempi».*

Avutosi a Napoli la proclamazione del testo costituzionale il 29 gennaio, i liberali napoletani del governo costituzionale, pur avendo promesso di tener conto delle aspirazioni dei siciliani, dimostravano nei fatti d'ignorare o per lo meno d'intendere in senso assai limitato le richieste degli isolani, quando pubblicavano e facevano comunicare al governo provvisorio della Sicilia, il 12 febbraio 1848, lo Statuto unico per le due parti del Regno.

Il nuovo testo costituzionale stabiliva un Parlamento unico per il Regno delle Due Sicilie, contrariamente alla richiesta dei siciliani che chiedevano che venisse ripristinata per l'isola la Costituzione del 1812,⁴⁰ con la previsione di un Parlamento separato. Inoltre, come si è già affermato, lo Statuto napoletano conteneva solo una generica riserva nell'art. 87, per la questione siciliana. L'accettazione dello Statuto avrebbe per di più implicato il ritorno immediato delle truppe borboniche in Sicilia.

Il Comitato Generale, esaminando la proposta di Ferdinando II di concedere ai suoi sudditi una costituzione, aveva subito lamentato come nella promessa del sovrano non si facesse alcun cenno né ai diritti dei siciliani, né alla loro costituzione e, con esattezza a quella del 1812. Si invocavano gli antichi diritti e la costituzione storica della Sicilia, e nella impegnativa vicenda di trattative che faranno seguito, a nulla sarebbe valsa la mediazione dell'Inghilterra, che era stata richiesta da entrambe le parti; d'altra parte appunto, l'Inghilterra aveva un atteggiamento sostanzialmente ispirato al desiderio di mantenere unito il Regno delle Due Sicilie, adoperandosi affinché fossero fatte tutte le concessioni possibili agli isolani per evitare il pericolo che questi si decidessero a proclamare la separazione da Napoli, ovvero, una volta che si fossero separati adottassero, il che sarebbe stato cosa ancora meno gradita, la forma repubblicana.⁴¹

Il governo provvisorio sintetizzò il programma della rivoluzione nella richiesta della Costituzione del 1812 «adattata ai tempi»; e a questo pro-

⁴⁰ Ai loro occhi la carta costituzionale del 1812 conservava un alto valore simbolico: sarebbe stata il documento invocato, in funzione antinapoletana, nei numerosi momenti di crisi dei rapporti fra la Sicilia e Napoli. Il dato è sottolineato da E. PELLERITI, *1812-1848. La Sicilia fra due Costituzioni*, cit., p. LXXII.

⁴¹ Cfr. S. F. ROMANO, *Il '48 in Sicilia*, in *Il 1848. Raccolta di saggi e testimonianze*, cit., p. 104.

gramma tenne fede, durante le laboriose trattative con il Governo napoletano, rifiutando la Costituzione concessa dal Borbone e convocando il Parlamento, cui spettava il compito di attuare la riforma costituzionale.

Si accettava la mediazione del rappresentante straordinario della Corte di San Giacomo a Napoli, Lord Minto, ma nello stesso tempo si dava corso alla soluzione separatista supportata dalla tesi della continuità costituzionale. «La Sicilia riunita in Palermo in General Parlamento adatterà ai tempi la Costituzione che da molti secoli ha posseduto, che sotto l'influenza della Gran Bretagna fu riformata nel 1812, e col decreto regio degli 11 dicembre 1816 fu implicitamente confermata».

La parola d'ordine sarà, dunque, come ho detto più volte: «la Costituzione del 1812 adattata ai tempi». Ciò significava dire sia ai siciliani sia alle potenze straniere, – queste ultime attente ad osservare ogni cambiamento di equilibrio nello scacchiere internazionale, – che la Sicilia non avrebbe esercitato il suo temuto potere costituente rivoluzionario, ma intendeva soltanto ripristinare il suo antico assetto storico, la *ancient constitution*, il patto ripetutamente violato dalla dinastia dei Borbone di Napoli.⁴²

Il concetto che sottostava alla locuzione “adattata ai tempi”, però, era caratterizzato da una certa ambiguità: per alcuni avrebbe significato la conservazione, se non addirittura il potenziamento di un ruolo predominante, sia dal punto di vista politico che da quello economico, all'interno degli assetti costituzionali del '12, che già assicuravano loro una posizione di privilegio, modificati semmai per limitare ulteriormente il potere sovrano. Per altri, invece, ossia, per i più radicali, «l'adattamento ai tempi», significava garantire uno spazio istituzionale adeguato alle forze democratiche dell'Isola, ai loro programmi, ai loro ideali; significava, in sostanza, muovere da una carta costituzionale considerata nel complesso “arretrata” quanto a caratteri e contenuti, che tuttavia presentava ai loro occhi un nucleo di norme in linea con i principi democratico-liberali,⁴³ e da

⁴² Su questo punto, cfr. M. A. COCCHIARA, *Nazione e Stato nella giuspubblicistica siciliana del primo Ottocento*, in *Costruire lo Stato, costruire la storia. Politica e moderno fra '800 e '900*, a cura di A. DE BENEDETTIS, Quaderni di discipline storiche: 19, Bologna 2003, p. 94.

⁴³ Si pensi alla separazione dei poteri, in qualche misura introdotta dal testo costituzionale del 1812, articolato nei tre Titoli dedicati al Potere legislativo, al Potere esecutivo ed al Potere giudiziario, ma si pensi anche al Decreto per la libertà della stampa e al decreto Della libertà, diritti e doveri del cittadino. Cfr. M. CONDORELLI, *Stato e Chiesa nella rivoluzione siciliana del 1848*, Catania 1965, p. 16.

questi aspetti più avanzati della suddetta costituzione sviluppare un più coerente e moderno progetto di ordinamento e di struttura dello Stato.

L'Atto di convocazione, deliberato il 24 febbraio, invitava così tutta la Nazione a riunirsi in un Parlamento Generale, per "adattare ai tempi" la Costituzione del 1812 e provvedere a tutti i bisogni della Sicilia, indicando le modalità di elezione delle nuove Camere. Il Parlamento costituente si sarebbe riunito a Palermo, nella chiesa di San Domenico, il 25 marzo.⁴⁴

Riconoscendo la gravità della situazione nei domini *ultra pharum*, il Ministero di Napoli, con grande pragmatismo, proponeva al Re di accogliere il suggerimento di Lord Minto, e cioè di provvedere alla nomina di un luogotenente nella persona di un membro della famiglia reale o di un siciliano e alla creazione di un Ministero di cittadini siciliani che suggerissero "opportuni provvedimenti per la pronta convocazione di un Parlamento dell'Isola per esaminare e dare pronta esecuzione all'articolo 87 della Costituzione di Ferdinando II, rimanendo sempre ferma l'unità della monarchia".⁴⁵

Il sovrano emanava così il 6 marzo quattro decreti: il primo istituiva un ministero di Stato per gli affari di Sicilia a Napoli, affidandolo al siciliano Gaetano Scorazzo; il secondo conferiva la nomina a Ruggero Settimo di luogotenente generale del Re in Sicilia; con il terzo nominava i ministri del «Governo di Sicilia», che poi altri non erano se non i presidenti dei Comitati in cui si articolava il Comitato Generale – fatta eccezione, ovviamente, per il primo Comitato: guerra e marina – alla guida di dicasteri simili ai Comitati da loro presieduti anche nell'intitolazione; l'ultimo di questi decreti convocava il Parlamento Siciliano ripubblicando sostanzialmente come proprio, l'Atto di convocazione del 24 febbraio, con poche varianti rispetto al testo emanato dal Governo provvisorio. Fra queste assumeva particolare rilievo la circostanza che il Parlamento, nell'«adattare ai tempi ed alle politiche convenienze la Costituzione del 1812», doveva tener salda la dipendenza da un unico re per l'integrità della monarchia.

⁴⁴ In quell'occasione il Comitato Generale trasferiva all'Assemblea i pieni poteri esercitati fino a quel momento, i quali traevano legittimità «dalla suprema ragione della salute pubblica e dalla sovrana volontà del popolo». Cfr. D. NOVARESE, *Assemblee Parlamentari e Potere Costituente in Sicilia (1812-1848)*, in "De Curia semel in anno facienda". *L'esperienza parlamentare siciliana nel contesto europeo*. Atti del Convegno internazionale di Studi (Palermo, 4-6 febbraio 1999) a cura di A. ROMANO, Milano 2002, p. 141.

⁴⁵ Cfr. S. F. ROMANO, *Momenti del Risorgimento in Sicilia*, cit., p. 90.

Potrebbe dirsi che con i decreti del 6 marzo, Ferdinando II per un verso riconosceva e quasi “ratificava” le scelte effettuate dal governo rivoluzionario siciliano, ma per altro verso le “espropriava”, riconducendole – con le necessarie modifiche – alla sua sola volontà.⁴⁶ Ma il Governo provvisorio respingendo all'unanimità tali decreti ritenendoli contrari alla Costituzione del '12, li ha dichiarati come non avvenuti.⁴⁷

Lord Minto si era premurato di avvertire che avrebbe rifiutato l'incarico della mediazione se non fosse rimasto saldo il punto dell'unione delle due Corone ed aveva consigliato di fare delle controproposte. Dopo una lunga ed animata discussione fra gli esponenti politici siciliani, contro l'opinione dei democratici che proponevano di rimettere la decisione al Parlamento, prevalse la tesi di fare delle controproposte. Queste ultime assunsero, però il carattere di ultimatum e si articolarono nelle seguenti richieste: 1) ripristino del titolo di «Re delle Due Sicilie»; 2) istituzione di un Viceré nella persona di un membro della famiglia reale, o di un illustre siciliano; 3) conservazione della Guardia nazionale; 4) sgombero delle truppe regie dall'Isola; 5) il diritto di battere moneta propria; 6) il diritto di conservare la bandiera e la coccarda tricolore; 7) consegna al governo siciliano della quarta parte della flotta, delle armi e dei materiali da guerra esistenti a quella data, ovvero l'equivalente in denaro; 8) il diritto di risiedere presso la corte del Viceré dei ministri degli esteri, guerra e marina; 9) abolizione del ministero per gli affari di Sicilia a Napoli; 10) rappresentanza separata in caso di lega economica o politica con gli altri Stati italiani; 11) riconoscimento di porto franco alla città di Messina; 12) restituzione dei vapori postali e doganali comperati con denaro e per servizio della Sicilia.

La rottura delle trattative⁴⁸ non impedì lo svolgimento del Parlamento, contro il quale il sovrano aveva emesso la dichiarazione di nullità, precisando che questa si rivolgeva contro qualunque atto compiuto nell'I-

⁴⁶ Cfr. E. PELLERITI, 1812-1848. *La Sicilia fra due Costituzioni*, cit., p. LXXII.

⁴⁷ Osserva in proposito S. F. ROMANO, *Il '48 in Sicilia*, in *Il 1848. Raccolta di saggi e testimonianze*, cit., p. 104: «In tal modo il comitato intendeva rivendicare il diritto acquisito dei siciliani alla costituzione del 1812, respingendo la forma di nuova concessione che avevano i decreti del Re». Si veda inoltre, M. GANCI, *Il 1848 e la Costituzione siciliana del 12 gennaio*, Palermo 1995, p. 18.

⁴⁸ Si veda su questo punto, L. TOMEUCCI, *Messina nel Risorgimento. Contributo agli Studi sull'Unità d'Italia*, Milano 1963, pp. 209-210; S. F. ROMANO, *Momenti del Risorgimento in Sicilia*, cit., p. 91; S. RIZZONE, *La Costituzione siciliana del 1848*, cit., pp. 27-28, ed inoltre M. GANCI, *Il 1848 e la Costituzione siciliana del 12 gennaio*, cit., p. 18.

sola che fosse in contrasto con i suoi decreti del 6 marzo". Nella sua "protesta" Re Ferdinando II, non solo dichiarava nullo ogni decreto emesso dal governo provvisorio della Sicilia, ma accusando i siciliani di rompere violentemente e per sempre l'unità della monarchia, aggiungeva che essi "turbavano il Risorgimento d'Italia e compromettevano l'indipendenza ed il glorioso avvenire della patria comune".⁴⁹

Il Parlamento del 25 marzo risultò composto da 185 Pari, sotto la presidenza del duca di Serradifalco, e da 150 rappresentanti dei comuni sotto la presidenza del marchese Vincenzo Fardella di Torrearsa. Dopo l'ultimatum al Borbone, al quale era stato posto come caposaldo irrinunciabile il ritorno della Sicilia allo *statu quo ante* del 1815 – condizione che fu subito respinta dalla Corte di Napoli – primo atto del rinato Parlamento fu, il 27 marzo 1848 il conferimento a Ruggero Settimo della reggenza del vacante Regno di Sicilia con tutte le prerogative regali secondo l'estensione ed i limiti della Costituzione del 1812, e fu costituito un ministero che durò fino al 13 agosto 1848.⁵⁰

Ruggero Settimo assunse il titolo e la qualifica costituzionale di Presidente del Regno, nel rispetto di una radicata consuetudine operante in Sicilia fin dai primi tempi del governo dei re di Castiglia e applicata quando moriva il monarca e nell'assenza dei vicerè.⁵¹ L'atto politicamente più importante di questo ministero e che avrebbe condizionato considerevolmente i successivi lavori costituenti, fu la solenne e coraggiosa dichiarazione di decadenza di Ferdinando di Borbone e della sua dinastia dal trono di Sicilia,⁵² proclamando che l'Isola retta «a Governo Costituzionale», avrebbe chiamato «al Trono un Principe italiano, dopoché avrà formato il suo Statuto».

All'infuori della decisione del 13 aprile, che dichiarava la decadenza

⁴⁹ Cfr. S. F. ROMANO, *Momenti del Risorgimento*, cit., p. 92.

⁵⁰ Tale ministero risultava costituito da: Ruggero Settimo presidente, Giuseppe Paternò agli esteri e alla marina, lo storico Michele Amari alle finanze, Gaetano Pisano alla giustizia e al culto, Pietro Lanza di Scordia all'istruzione e ai lavori pubblici, il Marchese della Cerdà agli interni. Cfr. S. CORRENTI, *Storia di Sicilia*, cit., pp. 215-216.

⁵¹ Cfr. E. GUCCIONE, *Il Costituzionalismo in Sicilia nel 1848*, in AA.VV., *Libertà e Stato nel 1848-49. Idee politiche e costituzionali*, cit., p. 194.

⁵² La proposta, avanzata dal deputato Paolo Paternostro, e votata per acclamazione unanime del Parlamento il 13 aprile 1848 spianava la strada al pieno dispiegarsi della potenza politica della classe dirigente. Cfr. F. DE STEFANO, *Storia della Sicilia dal secolo XI al XIX*, Bari 1948, p. 379.

della dinastia borbonica, e che impegnava il General Parlamento alla scelta di un re appartenente ad una famiglia principesca italiana, nessun altro vincolo era posto alle deliberazioni delle due Camere costituenti siciliane; ed esse usarono largamente di questa facoltà, elaborando una legge statutaria quanto mai libera e “coraggiosa”, ispirata dalla fondamentale preoccupazione che era necessario salvaguardare le libertà popolari dai possibili attentati del futuro sovrano, chiunque egli fosse.

Per quanto riguardava le riforme costituzionali, si decise di conferire ad un Comitato misto composto di 24 membri, 12 per ciascuna Camera, il compito di studiare e presentare al Parlamento un progetto completo «di adattamento della Costituzione del 1812 ai tempi». A soli due mesi dall'incarico, il 2 giugno, questo Comitato presentava alle Camere, accompagnato da un Rapporto illustrativo, un progetto di riforma⁵³ degli articoli fondamentali della Costituzione di Sicilia; 17 articoli che avrebbero dovuto costituire le *Basi* della nuova Costituzione.⁵⁴

Questo progetto, mentre nella maggioranza degli articoli si occupava di questioni formali, che non incidevano per niente sulla struttura dello Stato, nelle poche parti di rilievo sostanziale non introduceva cambiamenti importanti rispetto alla Costituzione del '12: di essa si limitava a riformulare i principi fondamentali in termini forse più adatti ad una carta costituzionale, lasciando fra l'altro intatto l'articolo relativo alla religione dello Stato ed all'intolleranza di ogni altro culto; abolendo solo l'eredità della Paria temporale, ma lasciando Pari a vita i titolari delle Parie temporali e Pari di diritto tutti i Pari spirituali; continuando a configurare su una posizione di uguale rilievo costituzionale e politico le due Camere, malgrado in realtà, solo una di esse si presentasse come la diretta espressione della volontà popolare.

Rappresentativo, il primo articolo, che riproduceva senza apportare alcuna modifica la prima disposizione delle Basi del 1812, visto che – si

⁵³ Il progetto di riforma suscitò, naturalmente, animate discussioni, intercalate con quelle sui progetti di legge elettorale, legge comunale e provinciale, legge di pubblica sicurezza, di quella sulla responsabilità dei ministri, legge di pubblica sicurezza con vari altri progetti di natura politica e finanziaria. Cfr. A. MARONGIU, *Storia del diritto pubblico. Principi ed istituti di governo in Italia dalla metà del IX alla metà del XIX secolo*, cit., p. 516.

⁵⁴ Sull'attività della Commissione, cfr. N. CORTESE, *Le Costituzioni italiane del 1848-1849*, con in appendice le costituzioni francesi e belga del 1830-31 e del 1848, Napoli 1945.

spiegava – «nulla è mutato nella fede, nella religione del popolo». ⁵⁵ Si confermava così il principio confessionale cattolico e l'intolleranza verso ogni altro culto. ⁵⁶ L'art. 1 della Costituzione del 1848, sebbene avesse rappresentato un progresso rispetto alla Carta del 1812, rimase certamente inferiore alle analoghe disposizioni della maggior parte degli Statuti italiani del tempo, i quali, nondimeno, avrebbero potuto costituire un esempio da imitare ed una spinta a superare con maggiore franchezza, la pesante eredità della tradizione confessionistica intollerante. Fatta eccezione, infatti, per la Costituzione napoletana del 10 febbraio 1848, la quale dichiarava il cattolicesimo «l'unica religione dello Stato, [...] senza che possa mai esser permesso l'esercizio di alcun'altra religione», ⁵⁷ le Carte italiane che avrebbero potuto fornire un esempio all'assemblea siciliana avevano adottato al riguardo disposizioni certamente assai più liberali. Non solo lo Statuto toscano del 15 febbraio 1848, il quale, pur dichiarando nell'art. 1 il cattolicesimo «sola religione dello Stato», garantiva poi alle confessioni acattoliche la condizione di «culti [...] permessi conformemente alle leggi» ed a tutti i cittadini la posizione di uguaglianza innanzi alla legge «qualunque sia il culto che esercitino»; ⁵⁸ ma anche lo Statuto albertino, il quale, sebbene nell'art. 1 avesse adottato la dizione

⁵⁵ L'introduzione di quel principio tra i fondamentali della Carta costituzionale del 1812 risultava tutt'altro che irrilevante. Intanto, esso disegnava uno Stato confessionale, in apparente contraddizione con quanto affermato nel § 1 del Decreto per la libertà della stampa, nonché con il disposto del capo I del decreto "Della libertà, diritti e doveri del cittadino", che sancivano una piena libertà di espressione. In secondo luogo, l'art. I delle suddette Basi si preoccupava di legare indissolubilmente la monarchia siciliana alla professione della fede cattolica. Sul punto cfr. D. NOVARESE, *Costituzione e Codificazione nella Sicilia dell'Ottocento. Il "Progetto di Codice Penale" del 1813*, Milano 2000, p. 121 ss.

⁵⁶ L'art. 1 del *Progetto* recitava: «La religione dovrà essere unicamente, ad esclusione di qualunque altra, la cattolica apostolica romana, e il Re sarà obbligato a professare la medesima religione; e quante volte ne professerà un'altra, sarà *ipso facto* decaduto dal Trono».

⁵⁷ È noto che la riluttanza dei Deputati e dei Pari a prestare giuramento con la formula del professare e far professare la religione cattolica, è alla base dei fatti del 15 maggio, che stroncarono sul nascere la vita costituzionale napoletana. Cfr. A. C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino 1971, p. 81.

⁵⁸ Lo Statuto toscano del 15 febbraio 1848 ha i suoi primi due articoli così concepiti: «1) La religione cattolica, apostolica e romana è la sola dello Stato. – Gli altri culti ora esistenti sono permessi conformemente alle leggi; 2) i Toscani, qualunque sia il culto che esercitano, sono tutti eguali al cospetto della legge, contribuiscono indistintamente agli aggravi dello Stato, in proporzione degli averi, e sono tutti ammissibili agli impieghi civili e militari». Cfr. A. C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, cit., p. 80.

di «culti tollerati», conteneva però l'enunciazione di principi e di garanzie del cittadino idonei a far divenire quel timido accenno alla tolleranza un passo gigantesco su tutto il piano della condizione giuridica degli acattolici.⁵⁹

Nella Costituzione del 1848 la dichiarazione di decadenza dal trono del sovrano che non professasse la religione cattolica assumeva, ancor più che nel 1812, le caratteristiche di un'arma di ricatto in una realtà storica nella quale, eliminati i Borbone dalla scena politica e proclamata l'indipendenza da Napoli, la Nazione rivendicava il diritto di eleggere il proprio Re.⁶⁰ Anche l'indipendenza nazionale, sanzionata dall'art. II del Progetto, non introduceva alcuna novità rispetto al § 17 del decreto *Per la successione al trono del Regno di Sicilia* della Costituzione del 1812, che intendeva sancire l'indipendenza del Regno di Sicilia da qualsiasi altro regno, ed in particolare da quello di Napoli. La norma prescriveva, pertanto, che nel caso in cui il Re avesse riacquisitato la corona napoletana, o a lui fosse stato assegnato un qualsiasi altro regno, avrebbe dovuto subito mandarvi il suo primogenito come sovrano, oppure cedere a quest'ultimo la corona di Sicilia; dichiarava, inoltre, il Regno di Sicilia indipendente da quello di Napoli e da qualunque altro regno o provincia.

Le uniche novità riguardavano, in realtà, la disciplina del potere legislativo, cui il Comitato dedicava ben 11 articoli. Un potere esercitato «esclusivamente» dal Parlamento e solo a proposito dell'iniziativa legislativa condiviso con la Corona, cui per altro non spettava alcun diritto di veto, ma giusto un potere di differire la promulgazione della legge, sollecitandone l'ulteriore discussione nella successiva sessione parlamentare.

Il Parlamento, secondo il Progetto del Comitato misto, era composto di due Camere che continuavano a chiamarsi dei Pari e dei Rappresentanti dei Comuni, che mantenevano un identico peso costituzionale, pur essendo solo la seconda l'espressione diretta della volontà popolare, ma

⁵⁹ Questa evoluzione preannunciata dal provvedimento di emancipazione dei Valdesi, seguita con l'emancipazione degli Israeliti, e si può dire sostanzialmente compiuta con la legge 19 giugno 1848, che interpretò nel senso più liberale l'art. 24 dello Statuto con la nota formula: «La differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici e all'ammissibilità alle cariche civili e militari». Per un ulteriore approfondimento di questi concetti, si veda M. CONDORELLI, *Stato e Chiesa nella rivoluzione siciliana del 1848*, cit., pp. 44-46.

⁶⁰ Cfr. D. NOVARESE, *Costituzione e Codificazione nella Sicilia dell'Ottocento. Il "Progetto di Codice Penale" del 1813*, cit., p. 126.

che presentavano un'innovazione che avrebbe scatenato forti contrasti: il titolo di appartenenza alla Camera Alta non sarebbe stato basato, per i Pari temporali, sull'ereditarietà.

Mentre i restanti articoli del Progetto si limitavano a regolare aspetti meramente formali e del tutto ininfluenti sulla struttura dello Stato,⁶¹ meritano, invece di essere ricordati gli ultimi tre articoli (artt. XV-XVI-XVII), intesi il primo ad introdurre e disciplinare il carattere rigido delle «Basi della Costituzione», il secondo a “costituzionalizzare” la Guardia nazionale ed il terzo a proclamare il principio della libertà di stampa e di parola.⁶²

Queste tre norme, infatti, arricchite dopo la discussione parlamentare di più avanzati contenuti e garanzie, avrebbero costituito il principio ispiratore degli artt. 94, 76-79 e 88 dello Statuto fondamentale del Regno di Sicilia che, a conclusione di un ampio, serrato e vivace dibattito che avrebbe segnato un superamento in senso democratico del Progetto, veniva approvato e decretato dal Generale Parlamento il 10 luglio 1848. La Sicilia attuava per prima, in quel determinato momento, quella che era la massima aspirazione di molti liberali del continente: la creazione di uno Statuto per opera di un'assemblea rappresentativa liberamente eletta dal popolo, per provvedere al nuovo assetto politico e giuridico del paese, mentre gli Statuti concessi, nello stesso anno 1848, nella penisola erano, semplici concessioni che i sovrani facevano ai loro popoli, appunto in forza del loro potere assoluto.⁶³

4. Lo Statuto fondamentale del Regno di Sicilia: sua genesi e sue caratteristiche.

È opinione largamente condivisa che con il 1848 prende inizio il processo che vede la realizzazione, in Italia ma anche in Europa, di un nuovo ordine politico: il regime monarchico costituzionale o, per meglio

⁶¹ Cfr. M. CONDORELLI, *Stato e Chiesa nella rivoluzione siciliana del 1848*, cit., pp. 23-26.

⁶² La norma riservava ad una legge successiva la disciplina penale contro gli «abusi di questa libertà». Ricordiamo, tuttavia, come la Carta del 1812, con formula di certo meno “moderna” di quella utilizzata nel 1848, aveva già proclamato la libertà di stampa e di parola. Cfr. E. PELLERITI, *1812-1848. La Sicilia fra due Costituzioni*, cit., p. LXXX.

⁶³ C. PIAZZA, *Il Parlamento siciliano dal secolo XII al secolo XIX*, Palermo 1974, p. 78.

dire, il regime delle libertà costituzionali sancite e garantite in appositi testi legislativi quali sono, infatti, le costituzioni o, se si preferisce, le carte costituzionali. Quando nel 1848 le istanze costituzionali e le esigenze statutarie trionfarono nei diversi Stati della penisola italiana, trovarono il terreno ampiamente preparato dalla diffusione e dal successo delle idee liberali; si poterono imporre, pertanto, naturalmente ad un'opinione pubblica che nella costituzione vedeva il coronamento supremo delle proprie aspirazioni politiche.

Senza seguirne da vicino le fasi, possiamo senza dubbio affermare che, tali costituzioni furono numerose e, pur se sostanzialmente simili, varie. I fatti che accompagnarono la formazione degli Statuti del '48 in Italia si ricollegano strettamente alle vicende della rivoluzione liberale e nazionale nel nostro paese, ed il carattere delle costituzioni emanate in quell'anno nella penisola mostra chiaramente come queste si potessero accostare alle carte ottriate della Restaurazione europea, in quanto concesse dai sovrani nell'esercizio di un loro proprio ed autonomo potere. A distinguersi in questo scenario delle costituzioni quarantottesche sarà lo Statuto fondamentale del Regno di Sicilia, unica carta, insieme alla successiva costituzione della Repubblica romana del 1849, a non essere il frutto dell'*octroyé* regio, ma ad essere elaborata e votata da un'assemblea rappresentativa liberamente eletta dal popolo ed in contrasto con la volontà del governo borbonico, ma non per questo sostanzialmente distante sul piano teorico dai postulati del costituzionalismo francese della Restaurazione.

Le altre furono tutte carte ottriate, concesse dai regnanti sotto l'incalzare degli avvenimenti che compromettevano il loro stesso regno, carte che – salvo lo Statuto albertino – furono o lasciate cadere o abrogate appena possibile, per la loro palese incompatibilità con la linea di condotta, perpetuamente assolutistica e fondamentalmente reazionaria, dei governi e dei sovrani che le avevano emanate sotto la spinta dell'ondata rivoluzionaria.⁶⁴

In realtà, approvato il 10 luglio 1848,⁶⁵ anche nel *nomen* – non più costituzione, ma statuto, vale a dire statuito da un potere legislativo, sarebbe stato molto più che una riforma costituzionale. Nella sua struttura formale, lo Statuto presentava sicuramente tutte le caratteristiche di una

⁶⁴ Cfr. C. GHISALBERTI, *Storia delle Costituzioni europee*, cit., p. 68 ss.

⁶⁵ Lo Statuto fondamentale del Regno di Sicilia, d'ora in poi *Statuto del Regno di Sicilia 1848*.

costituzione moderna; diviso in maniera organica in 98 articoli, riuniti sistematicamente in otto titoli a loro volta suddivisi in capi, dettava in poche disposizioni esposte con semplicità, la disciplina dell'ordinamento giuridico dello Stato e dei diritti e delle libertà dei siciliani. Eppure, per quanto strutturalmente simile ad un "prodotto nuovo" più che ad una revisione della precedente carta costituzionale, sebbene, come vedremo meglio in seguito, ideologicamente rinnovato, soprattutto per quanto concerne la parte relativa ai principi fondamentali ed alla tutela delle libertà e dei diritti, sancite nel Titolo VI, innovativo anche per il carattere della rigidità, adottato in base ad una disciplina di revisione sancita nell'art. 94, ciononostante lo Statuto del Regno di Sicilia presentava una serie di correlazioni con il passato, soprattutto ad esempio, in materia di religione⁶⁶ o di rapporti tra i poteri dello Stato, sbilanciati così come nel testo costituzionale del 1812, a discapito del potere esecutivo.

Particolare attenzione merita quella che a prima vista può considerarsi una soddisfacente vittoria dei liberali radicali e dei democratici, ovvero l'introduzione nello Statuto, di formule e principi che si sarebbero letti nella Costituzione della Repubblica francese del 4 novembre 1848;⁶⁷ costituzione, quest'ultima, senza ombra di dubbio, democratica, fondata sul principio della completa separazione dei poteri: il potere esecutivo, infatti, veniva affidato ad un presidente eletto direttamente dal popolo, mentre quello legislativo era demandato ad un'assemblea unica.

Primo fra tutti il principio della sovranità popolare⁶⁸ e del suffragio

⁶⁶ In modo specifico, la Novarese fatta un'accurata analisi delle scelte del costituente siciliano del 1812 in materia di religione racchiuse nella formula dell'art. I delle Basi, «daddove, all'intolleranza nei confronti degli altri culti ed alla totale chiusura verso la libertà di pensiero e di espressione, si aggiungeva l'elemento politicamente più rilevante ... estrinsecatesi nella posizione della Chiesa a sostegno della Nazione, contro la Monarchia», osserva come tale ipotesi trovasse conforto, anni dopo, nella circostanza che il Parlamento del 1848, riproponeva all'art. 1 dello Statuto fondamentale del Regno di Sicilia, la stessa e identica formula: «La religione dello Stato è la cattolica apostolica romana». Si veda per questo, D. NOVARESE, *Costituzione e codificazione nella Sicilia dell'Ottocento. Il "Progetto di codice penale" del 1813*, cit., p. 121 ss.

⁶⁷ Si ritiene che i costituenti siciliani abbiano subito senza dubbio l'influenza della rivoluzione parigina del 24 febbraio 1848 e si ipotizza che si siano avvalsi del primo progetto di Costituzione preparato da una Commissione allora appositamente nominata. Su questo punto, cfr. N. CORTESE, *Le Costituzioni italiane del 1848-1849*, cit., p. LXXXVIII.

⁶⁸ Il Cap. I della Costituzione francese del 1848, rubricato *Della sovranità*, recitava: «La sovranità risiede nell'universalità dei cittadini francesi. Nessun individuo, nessuna frazione di popolo può attribuirsi l'esercizio». L'art. 3 dello *Statuto fondamentale del Re-*

esteso a tutti i cittadini, con la sola esclusione degli analfabeti;⁶⁹ dichiarazione di principio, questa, di grande significato rispetto al testo del 1812, e che gravava tale statuto di implicazioni progressive assenti in altre carte di quel periodo, anche se, in concreto molte altre disposizioni ne avrebbero limitato l'efficacia pratica.⁷⁰

L'art. 3 veniva, per di più, completato dall'esplicita sanzione della distinzione dei poteri, principio questo già accolto dalla Carta del '12, preludendo così a quella che sarebbe stata la denominazione dei tre Titoli fondamentali dello Statuto: potere legislativo, potere esecutivo, potere giudiziario.

La pregiudiziale autonomistica avrebbe trovato piena accoglienza nelle due Camere che si sarebbero riconosciute nella dizione del 1° comma dell'art. 2: «La Sicilia sarà sempre Stato indipendente».⁷¹ L'art. 94 conferiva, – si è già detto, – allo Statuto il carattere della rigidità prevedendo che, nessuna sua norma potesse essere modificata, *sic et simpliciter*, se non su proposta del Parlamento e a seguito di una procedura aggravata. La disciplina di revisione sancita nel suddetto articolo era esemplata sull'art. 131 della Costituzione belga del 1831; a diversificare la procedura siciliana di revisione da quella belga era, sostanzialmente, l'assenza di riferimento ad un qualche «accordo col re».⁷²

gno di Sicilia disponeva: «La sovranità risiede nella universalità dei cittadini siciliani: niuna classe, niun individuo può attribuirsi l'esercizio. I poteri dello Stato sono delegati e distinti secondo il presente Statuto». L'espressione «universalità dei cittadini» venne considerata equivalente a «popolo» ma meglio idonea a designarlo nella sua totalità contrapponendolo alle classi. Si veda su questo punto M. CONDORELLI, *Stato e Chiesa nella rivoluzione siciliana del 1848*, cit., p. 28.

⁶⁹ Questa tesi fu però avversata tenacemente dagli elementi più moderati: il voto universale affermava un deputato conservatore, il Ventura «conducendo direttamente al fatale comunismo ridurrebbe la Sicilia all'anarchia, e quindi al più deplorabile dispotismo». Cfr. R. ROMEO, *Il Risorgimento in Sicilia*, cit., p. 297.

⁷⁰ Ad esempio si aboliva la «Paria ereditaria» ma si consentiva che nella Camera Alta, accanto ai Senatori elettivi, sedessero come Senatori a vita i Pari Temporalì che vi andavano per il vecchio ordinamento costituzionale; inoltre, l'elettorato attivo veniva concesso a tutti i cittadini, ad esclusione degli analfabeti; infine, altre limitazioni erano sancite per l'elettorato passivo. Cfr. G. CINGARI, *Gli ultimi Borboni*, in *Storia della Sicilia*, diretta da R. Romeo, cit., p. 56.

⁷¹ L'art. 2 consta di quattro commi, legati a filo doppio l'uno con l'altro e tutti relativi all'unico principio: l'indipendenza dell'Isola da qualunque altro stato o consociazione politica. Cfr. S. RIZZONE, *La Costituzione siciliana del 1848*, cit., p. 42.

⁷² L'articolo 131 della *Carta* belga disponeva: «Il potere legislativo ha il diritto di dichiarare che v'ha luogo alla revisione di quella disposizione costituzionale che egli desi-

In seno al dibattito assembleare restava insoluta la questione della scelta del nuovo re di Sicilia che, in base al decreto di decadenza della dinastia borbonica,⁷³ doveva essere scelto tra le famiglie principesche italiane: questione politica rilevante, anche se ai fini interni, il ripristino della Costituzione del 1812 offriva la soluzione transitoria parlamentare.⁷⁴ Per quanto riguarda la scelta della persona del nuovo Re di Sicilia, ci fu qualche incertezza: le due potenze che volevano approfittare della conclamata indipendenza della Sicilia da Napoli, e cioè Francia ed Inghilterra si trovarono in disaccordo. La Francia propendeva, infatti, per la candidatura toscana e cioè per un figlio di Leopoldo II Granduca di Toscana, mentre l'Inghilterra parteggiava per la candidatura piemontese e cioè quella del secondogenito di Carlo Alberto, Re di Sardegna, che in quel momento rappresentava l'unica volontà del popolo italiano di scacciare lo straniero dall'Italia.

Approvata la nuova Costituzione, in quello stesso giorno, il Parlamento di Palermo, avrebbe eletto come re di Sicilia Ferdinando Alberto Amedeo di Savoia, duca di Genova, con il nome di Alberto Amedeo I, ricevendo in risposta un inatteso rifiuto,⁷⁵ che rendeva di fatto inutile il lavoro dei costituenti siciliani.

gna. Dopo questa dichiarazione le due Camere sono sciolte di pieno diritto. Due nuove Camere saranno convocate a norma dell'art. 71. Queste Camere stabiliscono, di comune accordo con il re, i punti da sottomettersi a revisione. In questo caso le Camere non potranno deliberare se due terzi almeno dei membri che compongono ciascuna di esse non siano presenti: nessun cambiamento verrà adottato, se non riunita almeno i due terzi dei suffragi». Pressoché analogo, l'art. 94 dello *Statuto* siciliano recitava: «Nessun articolo dello Statuto potrà esser modificato se non dopo una dichiarazione del Parlamento che proponga la riforma a farsi. In tal caso il Parlamento resterà disciolto di diritto per riunirsi dopo una nuova elezione. Tanto la deliberazione che propone la riforma quanto quella del nuovo Parlamento non saranno efficaci se non prese col concorso di due terzi de' votanti presenti di ciascuna Camera»

⁷³ Il Parlamento dichiara: «Ferdinando di Borbone e la sua dinastia sono per sempre decaduti dal trono di Sicilia. La Sicilia si reggerà a governo costituzionale, e chiamerà al trono un Principe italiano, dopo che avrà riformato il suo Statuto». Cfr. F. DE STEFANO, *Storia della Sicilia dal secolo XI al XIX*, cit., p. 379.

⁷⁴ In base ai commi 25 e 26 della Costituzione del 1812, l'Assemblea parlamentare in caso di vacanza dal trono eleggeva la Reggenza. Cfr. *Costituzione 1812*, Per la successione al trono del Regno di Sicilia, comma 25 e 26.

⁷⁵ Giacché, se da una parte questa offerta aveva il precedente del trattato di Utrecht (1713) e dell'unione tra la Savoia e la Sicilia nella persona di Vittorio Amedeo II, dall'altra c'era la lontananza tra Torino e Palermo che già aveva indotto lo stesso Vittorio Amedeo alla permuta della Sicilia con la Sardegna nel 1720, con il trattato dell'Aja. La situazione si riproponeva negli stessi termini dopo più di cento anni, con lo stesso timore di

A quella insoddisfazione facevano seguito le ulteriori difficoltà in politica interna e i riflessi della situazione internazionale, derivanti in particolare modo dalla subordinazione in cui tutta la penisola si trovava nei confronti dell'Austria, il cui intervento a sostegno della dinastia dei Borbone decretava l'irreversibile fallimento dell'esperienza costituzionale siciliana. La sconfitta militare avrebbe concluso la vicenda con l'affermarsi, ancora una volta della restaurazione borbonica. Di un Regno di Sicilia indipendente e sovrano non si sarebbe più parlato.⁷⁶

a) Potere legislativo: il Parlamento, il procedimento di formazione delle leggi, la revisione dello Statuto.

Nello Statuto fondamentale del Regno di Sicilia, il potere di fare le leggi, interpretarle e derogarle venne demandato esclusivamente al Parlamento, espressione della sovranità popolare.⁷⁷ Il Titolo II del testo costituzionale risultava composto da 28 articoli, divisi in due capi, l'uno relativo all'elezione ed alla rappresentanza, l'altro relativo al funzionamento ed ai compiti assegnati a ciascuna Camera. I lavori parlamentari dovevano aver luogo contemporaneamente, e non in tempi diversi, ma in località ed edifici distinti e separati, ad esclusione della riunione inaugurale di ogni anno, che doveva radunare le due assemblee nella chiesa di San Domenico.

Ai sensi dell'art. 5, l'organo legislativo, costituito da due Camere, una dei Deputati e l'altra dei Senatori, avrebbe dovuto essere «composto da rappresentanti del popolo». Ma a tale principio si contrapponevano in misura più o meno considerevole le norme successive, ed in particolare

una dura reazione contro l'eccessiva intraprendenza sabauda, soprattutto da parte dell'Inghilterra che sulla Sicilia – cerniera del Mediterraneo – teneva costantemente vigile il proprio sguardo. Su questo punto si veda, M. GANCI, *Il 1848 e la Costituzione siciliana del 12 gennaio*, cit., p. 21; cfr. inoltre, D. MACK SMITH, *Storia della Sicilia medievale e moderna*, Bari 1983, p. 587.

⁷⁶ Il dato è sottolineato da E. PELLERITI, 1812-1848, *La Sicilia fra due Costituzioni*, cit., pp. CVII-CVIII; si veda altresì C. SPELLANZON, *Le discussioni del General Parlamento di Palermo per la formazione di uno Statuto Costituzionale del Regno di Sicilia*, in *Il Centenario del Parlamento 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948*, cit., p. 50.

⁷⁷ Cfr. *Statuto del Regno di Sicilia 1848*, Titolo I, Religione, Indipendenza, Sovranità, art. 3, I comma; ed inoltre, *Statuto del Regno di Sicilia 1848*, Titolo II, Potere Legislativo, art. 4: «Il potere di far leggi, interpretarle e dispensare da esse appartiene esclusivamente al Parlamento».

quelle relative alla composizione della Camera Alta, e come avremo modo di chiarire, le norme sull'elettorato attivo e passivo. I Senatori, infatti in numero di 120, non dovevano essere più ereditari e a vita, ma eletti dalle associazioni distrettuali, in proporzione agli abitanti di ogni distretto. Si fece solo l'eccezione di mantenere ancora in carica i Senatori a vita nella persona di quei Pari temporali che «siedono per la Costituzione del 1812»⁷⁸ e che, il 13 aprile, avevano firmato personalmente l'atto di decadenza dal trono della dinastia borbonica».⁷⁹

I Senatori rimanevano in carica per sei anni, potevano essere rieletti e non potevano farsi rappresentare per procura.⁸⁰ Il Senato doveva rinnovarsi per un terzo ogni due anni;⁸¹ i Senatori nella prima sessione parlamentare si divideranno a sorte in tre classi: la prima avrà la durata di due anni, la seconda di quattro e la terza di sei (art. 95 disposizioni transitorie).⁸²

⁷⁸ La chiamata dei Pari temporali del '12 alla Camera dei Senatori venne fatta in ossequio alla continuità formale tra i due Parlamenti, del 1812 e del 1848, nonché per ribadire il rifiuto del Comitato Generale Rivoluzionario alle proposte avanzate da Ferdinando II di una nuova costituzione per la sola Sicilia, che gli riservava però, poteri ritenuti eccessivi dal Comitato stesso. Cfr. M. GANCI, *Il 1848 e la Costituzione siciliana del 12 gennaio*, cit., p. 30.

⁷⁹ Cfr. *Statuto del Regno di Sicilia 1848*, Titolo VIII, Disposizioni transitorie, art. 96. Come è evidente, era una concessione conciliativa fatta alla Camera dei Pari, a quegli elementi di questa Camera che erano più attaccati ai ricordi del passato, e che avevano lungamente sostenuto, contro il parere dei loro colleghi più aperti alle idee innovatrici, che la nuova Camera Alta doveva comporsi, rispettando i diritti della superstita aristocrazia isolana, e conservando il privilegio ereditario, com'era consacrato dalla Costituzione del 1812. Cfr. C. SPELLANZON, *Le discussioni del General Parlamento di Palermo per la formazione di uno Statuto Costituzionale del Regno di Sicilia*, in *Il Centenario del Parlamento 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948*, cit., p. 35; vedi anche, G. LANDI, *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie (1815-1861)*, cit., p. 1164. Anche se solo per un tempo determinato, questa norma – che invano i Pari avrebbero cercato fino all'ultimo di modificare – finiva per “inquinare” il principio della sovranità popolare, costituendo un'indubbia eccezione al dettato dell'art. 5. Cfr. E. PELLERITI, *1812-1848. La Sicilia fra due Costituzioni*, cit., pp. XCVI-XCVII.

⁸⁰ *Statuto del Regno di Sicilia 1848*, Titolo VIII, Disposizioni transitorie, art. 97: «Niun Senatore potrà farsi rappresentare da procuratore».

⁸¹ Articolo quest'ultimo ispirato chiaramente dalle leggi americane relative al Senato. Cfr. M. GANCI, *Costituzionalisti e Costituzioni in Sicilia e a Napoli dal 1812 al 1848*, in Atti [a cura di M. GANCI, R. SCAGLIONE GUCCIONE] del Convegno di Studi “150° Anniversario della Rivoluzione del 1848 in Sicilia”, cit., p. 14.

⁸² Tale rinnovamento parziale era determinato dal fatto che, quell'assemblea, date le categorie dei cittadini, delle quali doveva essere l'emanazione ed il modo come doveva essere eletta, veniva ad assumere la figura di vero e proprio custode e protettore del nuo-

Così come sarà affermato per i Deputati, anche per i Senatori è valida la condizione sancita nell'art. 14 dello Statuto, che imponeva loro di non accettare durante l'esercizio della loro carica, né altri impieghi, né benefici ecclesiastici; inoltre, potevano essere eletti ministri, restando sospesi durante tale carica dalla loro funzione di senatori.

I Deputati potevano essere eletti direttamente dai cittadini elettori.⁸³ Tutti i comuni che eleggevano i loro rappresentanti in base alla Costituzione del 1812, anche se la loro popolazione non raggiungeva il numero richiesto dall'art. 11 del nuovo Statuto, e non erano capoluoghi di circondario, avevano la possibilità di eleggere i loro rappresentanti, nello stesso numero di persone, così come sancito nella Costituzione del '12. Per tutti gli altri comuni dovevano essere costituite tante associazioni composte da 8500 abitanti, ognuna delle quali sceglieva un deputato in base all'apposito regolamento.⁸⁴

La Camera dei Deputati si rinnovava per intero trascorso un biennio dall'entrata dei propri membri in deputazione, ed i suoi membri potevano essere rieletti (art. 33). I Deputati durante la loro carica e per i due anni successivi non potevano accettare benefici, cappellanie, altre cariche o impieghi, il cui conferimento apparteneva al potere esecutivo; potevano

vo ordine di cose. Infatti, veniva a rappresentare il controaltare della Camera dei Deputati, vero organo costituzionale scaturito dalla rivoluzione; suo scopo, quindi, era quello di impedire un capovolgimento di situazioni e questo si raggiungeva mediante il sistema di rinnovamento, perché ad ogni nuova elezione della Camera dei Deputati, si trovavano in funzione e pertanto rimanevano in carica i due terzi del Senato, i quali avrebbero potuto e dovuto impedire, attraverso l'iter legislativo, eventuali colpi di testa, della nuova Camera eletta. Cfr. S. RIZZONE, *La Costituzione siciliana del 1848*, cit., p. 122.

⁸³ Alla città di Palermo venivano assegnati 10 seggi; a Catania e Messina 5 ciascuna; 1 seggio ad ogni comune con popolazione di 6000 abitanti; 2 seggi ad ogni comune di 18 mila abitanti; 1 seggio a qualsiasi comune che era capoluogo di circondario, anche se la sua popolazione non raggiungeva le 6000 anime; 1 seggio rispettivamente all'Università degli Studi di Catania e di Messina, 2 all'Università di Palermo. All'isola di Lipari venivano assegnati 2 seggi. Cfr. a tal proposito, *Statuto del Regno di Sicilia 1848*, Titolo II, Potere legislativo, Capo I, Elezioni e rappresentanze, art. 11.

⁸⁴ Cfr. per questo, *Statuto del Regno di Sicilia 1848*, Titolo II, Potere legislativo, Capo I, Elezioni e rappresentanze, art. 11. L'elezione dei Deputati non avveniva ugualmente in tutto il Regno, sebbene appariva così, tenuto presente un unico elemento demografico. Tale elemento era valorizzato fino ad un certo punto, poiché se fosse stato operante, dal punto di vista democratico, avrebbe dovuto essere uniforme per tutta l'Isola e le sue dipendenze. Invece, sull'elemento popolazione era prevalente l'importanza del comune; per cui si ricava che il criterio demografico non aveva un valore assoluto. Cfr. S. RIZZONE, *La Costituzione siciliana del 1848*, cit., p. 71.

essere eletti ministri, restando sospesi dalla funzione di deputato, durante tale carica.

I Comuni potevano concedere ai loro rappresentanti, per il periodo delle sessioni parlamentari, una modica indennità non superiore a 20 tari (£. 8,50), per provvedere ai bisogni dei meno facoltosi fra gli eletti, fatta eccezione per i rappresentanti che risiedevano nella capitale.⁸⁵

L'art. 26 delineava un sistema bicamerale apparentemente perfetto, in base al quale ad entrambe le Camere era riconosciuta l'iniziativa legislativa ed ognuna aveva «il diritto di assentire, dissentire o proporre modificazioni alla legge votata dall'altra Camera»: nessun progetto poteva divenire legge senza il consenso dei due rami del Parlamento. In caso di disaccordo fra le due Camere, queste potevano delegare ad un organo paritetico, che ricordava i Comitati misti previsti dalla Costituzione del 1812, costituito affinché Senatori e Deputati «sedendo insieme procurino conciliare le differenze, e ridurre le Camere alla conformità dei voti» (art. 27). Il nuovo progetto sarebbe dovuto passare alla discussione delle Camere, e se la proposta fosse stata definitivamente rigettata, non sarebbe potuta essere ripresentata se non nella nuova sessione. Bastava la presenza di sessanta dei suoi membri per dar luogo alla costituzione legale della Camera dei Deputati, e trenta dei suoi componenti bastavano affinché la Camera dei Senatori potesse deliberare; in entrambe le Camere le deliberazioni saranno prese a maggioranza assoluta, ed il presidente avrà la possibilità di votare solo in caso di parità. Fu altresì, stabilito, sottraendo al Re e ai suoi ministri la facoltà di ritardare la convocazione del Parlamento, che le due Camere si sarebbero riunite di diritto, a Palermo, il 12 gennaio di ogni anno; era tuttavia concesso al Re di convocare il Parlamento, straordinariamente, in ogni altro momento, qualora se ne presentasse il bisogno, e la durata della sessione, in tal caso, non sarebbe stata di tre mesi, ma del tempo necessario alla trattazione degli affari sottoposti al suo esame. La divisione dei lavori delle assemblee in sessioni, intro-

⁸⁵ La norma in esame non era nuova, dal momento che un riscontro simile, si può leggere nella costituzione del 1812 al Capitolo VI, paragrafo X: «Qualunque persona eletta, sia come rappresentante di un distretto, sia di una città, o terra parlamentaria, dovrà portarsi in parlamento a proprie spese: ma qualora le università vogliano su i sopravvanzi contribuire alle spese per portarsi i loro rappresentanti ne' parlamenti, saranno in tal caso in libertà di farlo; con che la sovvenzione non possa eccedere più di onza una al giorno, e ciò debba farsi col consenso del consiglio civico». Con riferimento alla lira italiana del 1862, un tari equivaleva a £. 0,425. Cfr. F. RENDA, *La Sicilia nel 1812*, Caltanissetta-Roma 1963, p. 13.

dotta dalla Costituzione, era già stata adottata dalle altre carte costituzionali promulgate in quel periodo, non escluso lo Statuto albertino del 4 marzo 1848, con la differenza che, mentre quella siciliana stabiliva la durata di ogni sessione, le altre non facevano altrettanto, lasciando al potere esecutivo il compito di determinarla.

In realtà, la struttura bicamerale del Parlamento non era poi così “perfetta”, poiché l’art. 28 assegnava un ruolo predominante alla Camera bassa, prescrivendo che le leggi di bilancio e quelle relative «al quantitativo dell’esercito e dell’armata» fossero discusse ed approvate dalla Camera dei Deputati, mentre alla Camera dei Senatori non rimaneva che il diritto di assentire o disapprovare, senza poter apportare alcuna modifica. Qualsiasi legge approvata doveva essere promulgata dal Sovrano entro 30 giorni, oppure unitamente alle sue motivate osservazioni, rimandata al Parlamento, e qualora nella sessione successiva, questo persisteva nella sua decisione, il Re doveva necessariamente promulgare tale legge entro 15 giorni.⁸⁶

I membri del Parlamento, rappresentavano l’intera Sicilia e non i comuni o i distretti dai quali erano stati eletti;⁸⁷ per effetto della riconosciuta immunità parlamentare erano inviolabili per tutto ciò che avessero detto, scritto o votato durante l’esercizio delle loro funzioni, e qualsiasi magistrato attentasse a tale inviolabilità doveva essere rimosso dalla sua carica ed allontanato dal Regno per 10 anni, ed il Re non poteva mai concedergli la grazia; nessun Senatore o Deputato poteva essere arrestato durante la sessione e per un mese antecedente e seguente, senza il permesso della Camera cui appartiene, tranne il caso di flagranza (art. 17). Siffatta immunità, che aveva una sfera d’influenza limitata, non copriva il parlamentare in tutti gli atti della sua vita, perché, al di fuori della funzione, era un cittadino come qualsiasi altro ed era costretto all’osservanza della legge che, per primo aveva predisposto ed approvato.

Dopo le elezioni, il primo atto di ogni assemblea doveva essere quello di verificare i poteri dei suoi membri e cioè accertare se ognuno di essi avesse i requisiti costituzionalmente richiesti, quali l’età, l’elettorato atti-

⁸⁶ *Statuto del Regno di Sicilia 1848*, Titolo II, Potere legislativo, Capo II, Del Parlamento, art. 30.

⁸⁷ Questo principio trovava riscontro in quello relativo alla sovranità. Se questa risiedeva nell’universalità dei cittadini, ne derivava che doveva essere esercitata collettivamente, per cui i rappresentanti, coerentemente al principio affermato, non potevano rappresentare il Comune o il distretto, nel quale erano stati eletti, ma l’intera Sicilia. Si veda a riguardo, S. RIZZONE, *La Costituzione siciliana del 1848*, cit., p. 85.

vo, l'elettorato passivo, se l'elezione rappresentasse espressione di volontà libera o coatta. Nel caso in cui tutto fosse avvenuto conformemente a quanto stabilito, l'elezione doveva essere convalidata e l'eletto immesso nel pieno esercizio delle sue funzioni. Qualora, invece, si fosse riscontrata qualche violazione della costituzione o la manifestazione della volontà fosse risultata coatta, l'elezione doveva essere contestata e sottoposta alla decisione dell'assemblea, che, in piena osservanza della norma statutaria e della sovranità, doveva annullarla e quindi indirne una nuova.

Al Parlamento, l'art. 94 della Carta costituzionale attribuiva significativamente anche la facoltà di revisione dello Statuto, che si rendeva attuabile attraverso un complesso ed articolato meccanismo. Solo il Parlamento, infatti, come si è già rilevato sopra, avrebbe potuto proporre a maggioranza dei due terzi dei presenti, una riforma del testo costituzionale; questa deliberazione ne provocava lo scioglimento e l'indizione di nuove elezioni. La modifica era eseguibile solo se veniva riproposta e fatta propria dalla nuova assemblea, che la doveva votare con il concorso di due terzi dei votanti presenti.⁸⁸

b) Elettorato attivo e passivo.

Il regime configurato dallo Statuto fondamentale del Regno di Sicilia aveva un carattere democratico. Ciononostante, ad apportare la più grave lesione al principio della sovranità popolare, svuotandolo nei fatti di gran parte del suo contenuto, intervenivano le norme sull'elettorato attivo e passivo.⁸⁹

Ai sensi dell'art. 6 il suffragio elettorale era concesso a tutti i cittadini maschi che avessero compiuto 21 anni d'età, sapessero leggere e scrivere, con la condizione che dovevano avere il domicilio nel Collegio ed avervi abitato da almeno tre mesi. Ne erano esclusi i soldati appartenenti alle truppe di terra e di mare, i regolari, i condannati per delitti durante l'espiazione della loro pena, i condannati per furto, frode, calunnia o falsa testimonianza, fino a due anni dopo l'espiazione della loro pena, i con-

⁸⁸ *Statuto del Regno di Sicilia 1848*, Titolo VII, Della revisione dello Statuto, art. 94.

⁸⁹ Cfr. M. CONDORELLI, *Stato e Chiesa nella rivoluzione siciliana del 1848*, cit., pp. 29-30.

dannati per misfatti sino alla loro riabilitazione;⁹⁰ e ciò perché il diritto elettorale, essendo espressione della sovranità, imponeva una libera manifestazione di volontà, ma questa, era scontato in partenza, mancava nelle categorie escluse, vuoi per il rapporto di disciplina, vuoi ancora per il fatto della condanna, vuoi, infine, per incapacità e indegnità.

Veniva in questo modo rimosso il limite del censo, sancito dalla Carta costituzionale del 1812,⁹¹ ma si lasciava spazio ad un altro limite, quello della capacità di leggere e scrivere, e ciò vista l'incidenza che il fenomeno aveva nell'Isola, costituiva una vera e propria barriera all'esercizio del diritto di voto.⁹²

Peraltro, non mancarono, durante il dibattito parlamentare, le proposte di mantenere il limite del censo; ma vi si opposero fermamente l'ala sinistra moderata e i democratici, i quali additarono una pretesa di conservazione dei privilegi economico-sociali nel reclamare «la rappresentazione delle dodici once annuali di un piccolo borghese» e negare invece «la stessa rappresentazione di dodici operai figli di un popolano».⁹³

Altre più gravi restrizioni venivano, inoltre, sancite per l'elettorato passivo: mentre, infatti, il progetto aveva previsto le stesse condizioni disposte per l'elettorato attivo, di ben altro tenore furono bensì le disposizioni scaturite dal dibattito parlamentare (artt. 8-10). Nel testo costituzionale venivano fissate condizioni diverse, legate all'età, al censo e all'appartenenza a certe categorie, a seconda che si dovesse essere eletti Deputati o Senatori,⁹⁴ e vi si prevedeva, oltre a ciò, un cospicuo numero

⁹⁰ Cfr. a tal proposito, *Statuto del Regno di Sicilia 1848*, Titolo II, Potere legislativo, Capo I, Elezioni e rappresentanze, artt. 6-7.

⁹¹ Si veda dunque il Titolo I, capitolo VIII della *Carta del 1812*.

⁹² Il testo costituzionale del 1812, pur sancendo anch'esso il limite della capacità di leggere e scrivere, aveva però disposto che la sua operatività fosse rinviata al 1830, prevedendo così un tempo utile a sanare la piaga dell'analfabetismo.

⁹³ Cfr. M. CONDORELLI, *Stato e Chiesa nella rivoluzione siciliana del 1848*, cit., p. 30, nt. 29.

⁹⁴ Erano eleggibili alla Camera dei Deputati, purché avessero compiuto i venticinque anni d'età, i professori universitari e liceali; i dottori e licenziati in qualunque facoltà; i soci delle Accademie scientifiche, letterarie e artistiche; i commercianti con case e stabilimenti di commercio; i proprietari di una rendita perpetua o vitalizia di diciotto once annue e quanti dall'esercizio di una professione scientifica ricavano un eguale emolumento. Erano eleggibili alla Camera dei Senatori, purché avessero compiuto i trentacinque anni, gli ex presidenti o vicepresidenti della Camera dei Deputati; coloro che per due legislature erano stati deputati; gli ex ministri, gli ambasciatori e i plenipotenziari costituzionali; gli ex direttori di ministero costituzionale; il giudice della Monarchia, i vescovi, gli arcivescovi, l'archimandrita di Messina, l'abate di Santa Lucia, purché siciliani; i pro-

di incompatibilità che selezionavano ulteriormente la fascia degli eleggibili.⁹⁵ In particolare, il censo – per i Senatori eccessivamente elevato (500 onces), ma anche per i Deputati, seppur molto più basso (18 onces), accessibile a pochi, se rapportato alle condizioni dell'economia siciliana⁹⁶ – creava due Camere che erano espressione l'una di un'aristocrazia e di una borghesia già solidamente inserite nelle alte sfere dell'amministrazione dello Stato, l'altra la Camera dei Deputati, della borghesia intellettuale e delle professioni.⁹⁷

Non, dunque, un Parlamento interamente eletto dal popolo e composto dai suoi rappresentanti, manifestazione diretta di quella sovranità popolare così solennemente proclamata, ma un'Assemblea eletta da pochi e che raffigurava, in contrasto con le dichiarazioni di principio, «un regime politico a direzione ristretta»,⁹⁸ affidato all'élite sociale ed economica dell'isola.⁹⁹

c) *Potere esecutivo.*

Uno degli elementi caratterizzanti il Parlamento siciliano del 1848 e che si riflette sicuramente nello Statuto da esso votato è l'atteggiamento di ostilità nei confronti della figura del sovrano, o per meglio dire un atteggiamento anti-borbonico,¹⁰⁰ espresso nel divieto impostogli, a pena di decadenza, di «regnare o governare in verun altro paese»; è così che la

fessori universitari; i soci dell'Istituto di incoraggiamento e, infine, coloro che dall'esercizio di una professione scientifica ricavano un emolumento di duecento onces annuali e i proprietari di una rendita perpetua o vitalizia di cinquecento onces annue.

⁹⁵ In base a quanto sancito nell'art. 10, non potevano essere eletti Deputati e Senatori, i ministri o i direttori di ministero in esercizio, i magistrati ed impiegati dell'ordine giudiziario in esercizio, gli impiegati di ogni ramo dell'amministrazione statale, gli ufficiali e i soldati dell'esercito e dell'armata, gli impiegati della Casa reale e gli insigniti di cariche di Corte, coloro che godevano pensioni amovibili dal potere esecutivo, i regolari, gli analfabeti, i condannati per delitti e misfatti.

⁹⁶ Su tale problema, cfr. M. CONDORELLI, *Stato e Chiesa nella rivoluzione siciliana del 1848*, cit., p. 31. Con riferimento alla lira italiana del 1862, un'oncia equivaleva a £. 12,75. Cfr. F. RENDA, *La Sicilia nel 1812*, cit., p. 13.

⁹⁷ Così, E. PELLERITI, *1812-1848. La Sicilia fra due Costituzioni*, cit., p. C.

⁹⁸ Cfr. M. CONDORELLI, *Stato e Chiesa nella rivoluzione siciliana del 1848*, cit., p. 31.

⁹⁹ Cfr. R. ROMEO, *Il Risorgimento in Sicilia*, cit., pp. 293-294.

¹⁰⁰ Su questo aspetto si sofferma M. CONDORELLI, *Stato e Chiesa nella rivoluzione siciliana del 1848*, cit., p. 32.

diffidenza antiborbonica si riflette sulle discipline che nello Statuto riguardano la figura del re; in particolare, le norme ivi inserite erano volte a ridurre sensibilmente la potestà regia, privandola di prerogative essenziali in ambiti diversi.

Nella formulazione dello Statuto, i poteri del Re risultano fortemente limitati, essendo egli escluso dalla funzione legislativa e sottoposto in molti suoi atti all'approvazione parlamentare. Difatti, al «Re dei Siciliani per la Costituzione del Regno», ai sensi dell'art. 66, era stata sottratta qualunque sostanziale ingerenza nell'attività legislativa: egli partecipava a tale potere solo per promulgare le leggi approvate dal Parlamento, ma era stato privato anche del potere di veto. L'art. 30 dello Statuto, in realtà, gli attribuiva un semplice "veto sospensivo", dal momento che poteva solo rinviare la legge al Parlamento con osservazioni, ma se questa veniva riapprovata nella sessione successiva, il Re era obbligato a promulgarla. Il Sovrano non sarebbe stato perfettamente libero nell'esercizio delle funzioni a lui delegate, né avrebbe goduto di particolari privilegi. Infatti, una volta salito al trono avrebbe avuto bisogno dei mezzi finanziari per provvedere alle necessità della sua famiglia e della sua casa. L'ammontare di tali mezzi finanziari, detto lista civile, che doveva rimanere a carico dell'erario, non doveva essere stabilito da lui – parte interessata – ma dal Parlamento direttamente. Quest'ultimo, nel fissarlo, dato che doveva avere valore ed efficacia per tutta la vita del Re, avrebbe dovuto tenere conto dei bisogni del sovrano in relazione alla capacità contributiva della nazione; e ciò perché allo stesso era demandato il diritto, con prevalenza della Camera dei Deputati sul Senato, di formazione del bilancio.

Titolare del potere esecutivo, esercitato ai sensi dell'art. 34 dello Statuto, "per mezzo dei Ministri responsabili, ed eletti da lui", al Re di Sicilia veniva riconosciuta l'inviolabilità della persona e la trasmissibilità per successione dei suoi poteri conferitigli dalla Costituzione.¹⁰¹

¹⁰¹ La sola discendenza del primo re poteva regnare sulla Sicilia: morendo senza eredi maschi o essendo estinta la loro linea discendentale maschile, la Sicilia si sarebbe dovuta dare una nuova dinastia. La successione al trono doveva aver luogo con ordine di progenitura agnatzia tra i discendenti maschi del re, con diritto di rappresentazione, in modo che i figli del primogenito predefunto escluderebbero lo zio secondogenito vivente; escluse in tutti i casi le femmine, e i loro discendenti anche maschi. Tutte le questioni di successione al trono sarebbero decise dal Parlamento. Cfr. C. SPELLANZON, *Le discussioni del General Parlamento di Palermo per la formazione di uno Statuto Costituzionale del Regno di Sicilia*, in *Il Centenario del Parlamento 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948*, cit., p. 35.

Tuttavia il re non avrebbe potuto esercitare alcun potere riconosciuto dalla Costituzione senza aver consultato il Consiglio dei Ministri; in particolare non avrebbe potuto sciogliere o sospendere le Camere (art. 33)¹⁰² e nessun suo ordine avrebbe potuto essere eseguito se non sottoscritto da un ministro. I ministri saranno responsabili e potranno essere processati e puniti nei casi e nei modi stabiliti da una legge apposita. Il Parlamento, inoltre, avrà la facoltà di chiedere conto dei loro atti, sottoporli a giudizio e punirli, ma al re non sarà permesso di concedere loro la grazia attenuando, commutando o condonando la pena.

Lo Statuto fondamentale siciliano riprenderà un punto fondamentale già sancito nello Statuto albertino, all'art. 20, e precisamente quello per cui il Re, come qualunque cittadino veniva sottoposto, nei negozi civili alle leggi di diritto privato.¹⁰³ I beni, che il sovrano possedeva *iure proprio*, li possedeva alla stessa stregua di qualsiasi altro cittadino e pertanto allo stesso modo potevano essere sottoposti all'esperimento delle azioni di risulta; altrettanto doveva dirsi, per tutti gli altri rapporti di diritto privato. La lista civile, invece, aveva natura e funzione diversa: essa, infatti, non solo avrebbe dovuto servire a coprire le spese necessarie per soddisfare i bisogni del sovrano e della sua famiglia, ma anche quelle occorrenti al servizio ed al decoro della casa reale. Di conseguenza, al pari di tutte le entrate dello Stato, destinate per legge ad assolvere bisogni pubblici, e come tali impignorabili ed inesquestrabili, avrebbe assunto e mantenuto il carattere di entrata di diritto pubblico.

Si intendeva, così, assicurare l'indipendenza e la preponderanza del potere legislativo contro possibili arbitri o temute manovre anticostituzionali poste in essere da parte del sovrano e del governo. In questo modo il Re finiva col diventare "un Sovrano di nome sottoposto al Parlamento che lo era di fatto".¹⁰⁴

Lo Statuto mantiene in capo al re la rappresentanza della Sicilia nei

¹⁰² Questo atteggiamento fu peraltro dovuto, più che ad una aspirazione schiettamente democratica, al bruciante ricordo della fine della Costituzione del 1812 e del Parlamento, di fatto soppressi dal Borbone: su quel ricordo si fece infatti leva, oltre che sul principio della sovranità popolare, per ottenere che la Costituzione negasse al Re il potere di sciogliere il Parlamento. Cfr. M. CONDORELLI, *Stato e Chiesa nella rivoluzione siciliana del 1848*, cit., p. 33.

¹⁰³ G. LIMITI, *Lo Statuto Albertino*, in Atti [a cura di M. GANCI, R. SCAGLIONE GUCCIONE] del Convegno di Studi "150° Anniversario della Rivoluzione del 1848 in Sicilia", cit., p. 326.

¹⁰⁴ C. PIAZZA, *Il Parlamento siciliano dal secolo XII al secolo XIX*, cit., p. 85.

rapporti con le altre potenze, il potere di dichiarare la guerra o stipulare la pace; potrà concludere trattati di alleanza e di commercio, i quali però per avere effetto dovranno ricevere l'approvazione del Parlamento; eleggerà gli ambasciatori e gli altri agenti diplomatici. Avrà per di più il diritto di coniare monete in conformità alla legge e facendo imprimere da un lato la sua effigie, e dall'altro lato lo stemma della Sicilia.¹⁰⁵ In altri termini il Re non poteva battere moneta per conto proprio ed illimitatamente, ma avrebbe dovuto farlo per conto dello Stato, nei limiti dei bisogni dello stesso e della bilancia commerciale.

Il re non potrà introdurre, né tenere nel Regno altre truppe e forze di terra e di mare, se non quelle per le quali ha già ottenuto il consenso del Parlamento;¹⁰⁶ potrà conferire il comando e tutti i gradi militari di terra e di mare in base alla legge, fatta eccezione per ciò che è stato stabilito per la Guardia nazionale. Egli eserciterà tutti i diritti che, in base alla Legazia apostolica appartengono alla monarchia di Sicilia, « presenterà a tutti i benefici ecclesiastici di patronato nazionale, ai quali è annessa la cura delle anime » e provvederà a tutte le altre nomine ecclesiastiche in base alle leggi.¹⁰⁷ Di conseguenza, per le nomine relative alla prima categoria, il Sovrano avrebbe dovuto presentare i nominativi di sua fiducia, sui quali far cadere la scelta, mentre per quelle appartenenti alla seconda, vi avrebbe dovuto provvedere direttamente, con l'obbligo di osservare la legge a riguardo.

Potrà concedere la grazia, attenuare, commutare o condonare le pene, eccettuati i casi previsti dalla Costituzione, ma l'atto di grazia dovrà essere motivato e reso pubblico.¹⁰⁸

¹⁰⁵ *Statuto del Regno di Sicilia 1848*, Titolo III, Potere esecutivo, Capo I, Del Re, art. 54.

¹⁰⁶ In tal modo, per effetto dell'autorizzazione preventiva, l'esecutivo sarebbe stato garantito contro ogni sorpresa, mentre il Parlamento nel concedere l'autorizzazione avrebbe segnato i termini ed i limiti del trattato a stipulare. Cfr. S. RIZZONE, *La Costituzione siciliana del 1848*, cit., p. 173.

¹⁰⁷ Questa disposizione si riferiva particolarmente alla nomina dei vescovi: la quale, secondo la disciplina della Chiesa siciliana, spettò originariamente ai Capitoli, ma era stata in seguito, col consenso o con l'acquiescenza del Pontefice, esercitata dal Sovrano e subordinata solo alla conferma della Santa Sede; disciplina, questa, che venne esplicitamente confermata da parte dello Stato con la Costituzione del 1812 e da parte della Chiesa con il Concordato del 1818. Cfr. M. CONDORELLI, *Stato e Chiesa nella rivoluzione siciliana del 1848*, cit., p. 76.

¹⁰⁸ *Statuto del Regno di Sicilia 1848*, Titolo III, Potere esecutivo, Capo I, Del Re, art. 63.

Il Sovrano, inoltre, non potrà per qualsiasi motivo allontanarsi dal Regno senza il consenso del Parlamento, che tra l'altro potrà concedere tale autorizzazione solo per un termine stabilito. Nel caso in cui il Re si allontani senza tale consenso o rimanga lontano dall'Isola per un periodo più lungo di quanto gli sia stato concesso, non avrà più diritto a regnare; in questo caso salirà al trono il suo successore, oppure in mancanza, la Nazione eleggerà il nuovo Re.¹⁰⁹

d) Potere giudiziario.

Un'intonazione più decisa deve, invece, cogliersi nella tendenza del Parlamento alla proclamazione dei grandi principi liberali. Il potere giudiziario è disciplinato nel Titolo IV dello Statuto. Si tratta di pochi articoli, cinque, che ispirati al principio della separazione dei poteri, sanciscono l'indipendenza del potere giudiziario, esercitato da magistrati istituiti dalla legge ed eletti dal Sovrano, sottoposti a giudizio ai termini di legge, e senza alcun bisogno di autorizzazione (art. 72).

Ad eccezione delle giurisdizioni militare ed ecclesiastica, che sono espressamente conservate, è fatto divieto di istituire giurisdizioni speciali, mentre per i procedimenti penali, in particolare per i delitti politici o commessi tramite la stampa e in quegli altri casi stabiliti in seguito dal Parlamento, si mantiene il «giudizio per giurati», già introdotto, sul modello inglese, dalla Costituzione del 1812.¹¹⁰

Nel Titolo sul potere giudiziario trovano anche posto le norme che, in materia di reati commessi da ministri e da magistrati supremi nell'esercizio delle loro funzioni attribuiscono la competenza ad un'Alta Corte di giustizia, costituita dalla Camera dei Deputati, che esercita l'accusa, e da quella dei Senatori chiamata invece a giudicare. Per rendere spedito il lavoro, l'istruzione del processo doveva essere affidata ad un numero molto ristretto di individui, i quali dovevano precisare l'accusa, espletare tutti gli atti relativi e rimetterli all'assemblea competente che, dopo aver esaminato l'istruzione pervenutale, se la trovava completa ed esauriente, adottava le sue conclusioni o per il rinvio a giudizio o per l'assoluzione, se invece la trovava manchevole la rimetteva agli stessi per ulteriori ap-

¹⁰⁹ *Statuto del Regno di Sicilia 1848*, Titolo III, Potere esecutivo, Capo I, Del Re, art. 50.

¹¹⁰ *Statuto del Regno di Sicilia 1848*, Del potere giudiziario, Titolo IV, art. 71. Cfr. inoltre, E. PELLERITI, 1812-1848. *La Sicilia fra due Costituzioni*, cit., p. CIV.

profondimenti. Conclusa la fase accusatoria, con il rinvio a giudizio, gli atti dovevano essere rimessi al Senato e questo doveva pronunciare la sentenza di assoluzione o di rinvio al dibattimento. Nella prima ipotesi il processo era chiuso, nella seconda il Presidente del Senato stabiliva l'udienza di discussione e questa si doveva concludere con sentenza o di assoluzione o di condanna.

Contro la sentenza dell'Alta Corte non era esperibile alcun rimedio, in quanto si trattava di processi in unica istanza. Con l'istituzione di questo organismo, sempre sulla scia della Costituzione del '12, si è voluto molto probabilmente ripristinare un antico potere riconosciuto al Parlamento siciliano dalle Costituzioni federiciane, concesse da Federico II aragonese nel 1292, ma, come è stato anche di recente criticamente osservato, l'iniziativa, seppure nel suo anacronismo, si presta ad essere, in qualche modo, accostata all'istituto dell'*impeachment*, che era stato voluto in Inghilterra nel corso del *Good Parliament* del 1376.¹¹¹

Il Titolo si conclude, infine, con l'art. 75 che proclama come la giustizia sarebbe stata sempre amministrata in nome della legge e dispone che l'esecuzione delle sentenze sia ordinata in nome della legge e del Re.

Un'attenzione speciale è riservata alla Guardia nazionale; lo Statuto la dichiara istituzione essenzialmente costituzionale, sottratta ad ogni ingerenza del potere esecutivo ed istituzione a carattere militare, i suoi componenti vi dovevano far parte volontariamente e per obbligo di legge speciale. Infatti, la legge speciale discussa e votata dal Parlamento per disciplinare l'ordinamento di questa milizia cittadina affermerà che la Guardia nazionale è istituita «per difendere la patria, le istituzioni politiche dello Stato, mantenere l'ordine e la sicurezza pubblica, e garantire l'osservanza delle leggi»: sono chiamati a farne parte tutti i cittadini e gli esteri domiciliati nello Stato, con età dai diciotto ai sessant'anni, fatta eccezione per i consoli e gli agenti consolari dei Governi esteri, per i ministri e direttori dei Ministeri, per i magistrati e gli ecclesiastici, nonché per quanti traevano i mezzi di sussistenza dal loro lavoro giornaliero.¹¹² La

¹¹¹ Cfr. E. GUCCIONE, *Il Costituzionalismo in Sicilia nel 1848*, in AA.VV., *Libertà e Stato nel 1848-49. Idee politiche e costituzionali*, cit., p. 196.

¹¹² La Guardia nazionale non poteva «essere disciolta né sospesa dal potere esecutivo», avendo questa disposizione il preciso fine di impedire che il re potesse disperdere «un Corpo destinato a sostenere, contro gli abusi del potere, i diritti della nazione». Si veda C. SPELLANZON, *Le discussioni del General Parlamento di Palermo per la formazione*

Guardia nazionale, posta a difesa della costituzione e sostanzialmente antitetica a «qualunque arma» delle truppe di Stato, ai sensi dell'art. 79 dello Statuto, non avrebbe potuto «in tempo di pace eccedere il sesto della Guardia nazionale di tutto il Regno». ¹¹³

e) *Diritti dei siciliani.*

Tra gli otto titoli della Carta costituzionale del 1848 è il sesto, sui *Siciliani e i loro diritti*, quello che consente di cogliere con maggiore evidenza lo spirito altamente liberale e democratico che animò il costituzionalismo dell'epoca.

Anche se relegate quasi alla fine dell'intero testo costituzionale, sono di particolare importanza le disposizioni riguardanti i diritti e le libertà dei cittadini, per alcuni versi più aperte ed avanzate di quelle contenute nelle carte concesse negli altri Stati italiani. ¹¹⁴

La prima norma del Titolo è relativa alla qualità di siciliano, in quanto il costituente volle stabilire, nella legge fondamentale del Regno, il principio regolatore del diritto di cittadinanza. E ciò, a ragion veduta, perché la sovranità era stata concentrata nell'universalità dei cittadini siciliani. In conseguenza era necessario stabilire in quale modo si acquistava tale qualità; si fecero due ipotesi e precisamente quella del cittadino "pieno" e quella del cittadino diventato tale per naturalizzazione. Accanto ai due modi classici di acquisto della cittadinanza, *ius sanguinis* o *ius soli*, il legislatore ne prevede un terzo non di acquisto di cittadinanza vera e propria, ma di un diritto che a quella poteva essere equiparato e precisamente: la naturalizzazione. Essa veniva conferita al cittadino straniero, che stabilitosi nel Regno, si era reso benemerito, e ne aveva fatto richiesta. Cittadinanza e naturalizzazione non si equivalevano però, in quanto

di uno Statuto Costituzionale del Regno di Sicilia, in Il Centenario del Parlamento 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948, cit., p. 37.

¹¹³ Per approfondimenti, cfr. M. A. COCCHIARA, *Nazione e Stato nella giuspubblicistica siciliana del primo Ottocento, in Costruire lo Stato, costruire la storia. Politica e moderno fra '800 e '900, cit., p. 96.*

¹¹⁴ Mentre, nel resto d'Italia, venivano concessi statuti e carte di vario tipo senza aperture di spicco nei confronti di coloro che continuavano ad essere chiamati e considerati «sudditi», qui i sostantivi «cittadino, cittadini» entrano, in tutto il loro significato sociale e in tutta la loro valenza politica, nell'uso della terminologia costituzionale. Si veda, E. GUCCIONE, *Il Costituzionalismo in Sicilia*, in AA.VV., *Libertà e Stato nel 1848-49. Idee politiche e costituzionali, cit., p. 196.*

fra le due esisteva una differenza sostanziale. La prima conferiva diritti civili e politici, compresa la sovranità, mentre la seconda, di norma, attribuiva i diritti civili, ma non quelli politici, o nell'ipotesi che accordasse anche questi ultimi, non conferiva, comunque, la partecipazione alla sovranità. Quest'ultimo, infatti, era un diritto esclusivo dell'universalità dei cittadini siciliani, mentre il naturalizzato non poteva mai acquistare la qualifica di cittadino siciliano, per non essere in possesso di uno dei requisiti – *ius sanguinis* o *ius soli* – i soli legittimati a conferirlo. Di conseguenza la qualifica di cittadino scaturiva dalle leggi civili e quella di naturalizzato da una legge speciale e relativa ad un determinato soggetto.

Sotto la predetta intitolazione, lo Statuto siciliano riconobbe fondamentali guarentigie liberali e moderne, quali l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge,¹¹⁵ l'inviolabilità di domicilio, la libertà di parola e di stampa. La disposizione della Costituzione del 1848, offriva al cittadino tutte le garanzie necessarie circa l'inviolabilità del domicilio contro gli abusi da qualunque parte fossero stati commessi, fossero essi privati cittadini, o rappresentanti dell'autorità pubblica. I cittadini, che si fossero resi responsabili di violazione di domicilio, sarebbero stati passibili di procedimento penale e di condanna, e allo stesso modo i rappresentanti dell'autorità pubblica. La norma fu completata ed integrata con il principio che la pubblica autorità poteva penetrare per investigazione nel domicilio del cittadino, soltanto nei casi e con le forme ordinate dalla legge.

Lo Statuto albertino contiene una norma analoga, ma formulata in modo diverso. Infatti, mentre la Costituzione siciliana parla di introduzione nel domicilio per investigazione, lo Statuto albertino parla di visita domiciliare.¹¹⁶ Apparentemente le due espressioni adoperate si equivalgono, ma in effetti sono sostanzialmente diverse. Quella piemontese ammette un accertamento approfondito in base ad un semplice sospetto; quella siciliana, invece, presuppone la ricerca di un qualche cosa di concreto, che pur nell'incertezza, si sospetta almeno che debba trovarsi in quel determinato domicilio. Stando così le cose, mentre l'investigazione

¹¹⁵ Era un principio importante, rivoluzionario e democratico, non conosciuto in Sicilia fino alla Costituzione del 1812, e che sovvertiva in pieno i vecchi ordinamenti costituzionali, in virtù dei quali era stato fissato il principio opposto e precisamente quello della disuguaglianza per effetto della divisione della società in ordini, classi. Cfr. S. RIZZO-NE, *La Costituzione siciliana del 1848*, cit., p. 256.

¹¹⁶ L'art. 27 dello Statuto albertino così recita: «Il domicilio è inviolabile. Niuna visita domiciliare può aver luogo se non in forza della legge, e nelle forme ch'essa prescrive».

ha estensione limitata, perché deve essere rivolta ad un accertamento specifico, la visita ha un'estensione notevole, dal momento che si propone di trovare un *quid* di concreto.¹¹⁷

Lo Statuto fondamentale del Regno, riconosceva a tutti i cittadini la libertà di parola e di stampa. Tale libertà era riconosciuta nella forma più ampia e generale, per cui il cittadino era libero di esprimere, comunque, il suo pensiero. La norma in esame appare alquanto più liberale e democratica rispetto a quella dello Statuto albertino, perché, mentre per quest'ultima una legge speciale avrebbe potuto reprimere gli abusi della stampa, e le pubblicazioni a carattere religioso sarebbero potute essere realizzate solo dopo che avessero ottenuto la preventiva autorizzazione del Vescovo,¹¹⁸ per lo Statuto siciliano la stampa, religiosa o laica che fosse, pur esercitando il sovrano il diritto di legazia, in Sicilia era perfettamente libera e non aveva bisogno di autorizzazione preventiva alcuna. In questa particolare situazione non una legge speciale avrebbe dovuto reprimere gli abusi della stampa, ma la legge generale avrebbe dovuto punire i reati commessi. Ed allora, per lo Statuto albertino, gli illeciti giuridici avrebbero dovuto essere puniti sia per legge speciale che per quella generale, mentre per la Costituzione siciliana avrebbero dovuto esserlo soltanto per la legge generale, qualora avessero assunto i caratteri di reati.

Fu inoltre, riconosciuto ai cittadini il diritto di adunarsi pacificamente e senza armi, per pubblica o privata utilità, senza bisogno di alcun permesso, salvo l'applicazione delle leggi penali per i reati che si commettessero per l'abuso di questo diritto. Infatti, per la Costituzione siciliana le riunioni pacifiche dei cittadini potevano avvenire sia in luoghi privati o pubblici indifferentemente, mentre potevano cadere sotto le sanzioni del diritto punitivo quei fatti, che avessero posto in essere dei reati. Diversa la disciplina dello Statuto albertino: per questo il diritto di riunione era consentito sempre che i cittadini si fossero uniformati alle leggi, che ne avessero regolato l'esercizio nell'interesse dei pubblici poteri.

Inoltre, sempre per lo Statuto piemontese, le adunanze in luoghi pubblici o aperti al pubblico avevano un doppio vincolo e precisamente quello dell'osservanza della legge regolatrice del diritto e quello del fatto

¹¹⁷ Cfr. S. RIZZONE, *La Costituzione siciliana del 1848*, cit., p. 270.

¹¹⁸ L'art. 28 dello Statuto albertino recita: «La stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi. Tuttavia le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiera non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del Vescovo».

che quei locali erano interamente soggetti alla legge di polizia. Di conseguenza, le norme esaminate, alla luce della logica giuridica, pongono in evidenza la loro diversità, in quanto l'una appare espressione del principio della sovranità, mentre l'altra attinge largamente allo stato di polizia.

Si dava, inoltre, la garanzia che nessuno potesse essere giudicato o arrestato in assenza di una legge, promulgata prima del fatto e che ciascuno dovesse essere giudicato dal suo giudice naturale, ossia da un magistrato competente,¹¹⁹ con il diritto di difesa. Questa norma appare ispirata ad un concetto di vera democrazia e di rispetto della personalità umana. Per effetto di essa il cittadino poteva solo essere privato della libertà nei casi stabiliti, ed erano casi tassativi e non esemplificativi. Le forme ordinate dovevano risultare da norme di legge espresse, per le quali la privazione doveva essere ordinata dall'autorità giudiziaria, con provvedimento scritto, che doveva essere portato a conoscenza, mediante notifica, all'interessato nel momento stesso dell'esecuzione. L'autorità giudiziaria prima di emettere un provvedimento tanto grave, aveva l'obbligo quanto meno di identificare sommariamente gli addebiti a carico dell'incolpato.¹²⁰ Con tali prescrizioni erano garantiti la collettività ed il cittadino contro ogni possibile abuso dell'autorità pubblica: essa, per prima, era tenuta all'osservanza della legge. Il legislatore, per la tutela della libertà dei cittadini, non si fermò al principio appena espresso, ma andò oltre. Difatti, la norma stabiliva che ciascuno aveva il diritto di resistenza contro ogni pubblico ufficiale che avesse voluto arrestarlo e con vie di fatto o minacce usargli violenza. Il principio fissato, mutuato dalla Costituzione del 1812, appare esatto da un punto di vista teorico, perché derivante dall'altro della sovranità, appartenente, come più volte è stato ribadito, all'universalità dei cittadini siciliani.

L'art. 89 dello Statuto fondamentale di Sicilia stabiliva la libertà di insegnamento e la gratuità di quello pubblico. La libertà di insegnamento veniva ad assumere carattere e garanzia costituzionale. Si anticipava quel concetto di diritto sociale per i meno abbienti nel prevedere la regolamentazione legislativa della gratuità dell'istruzione scolastica.¹²¹

¹¹⁹ Era considerato tale, il magistrato del luogo nel quale sembrava fosse stato commesso l'illecito.

¹²⁰ Cfr. S. RIZZONE, *La Costituzione siciliana del 1848*, cit., p. 276.

¹²¹ Di tale diritto, testimoni e vessillo furono a Torino, Francesco Ferrara e Francesco Ruffini. Cfr. G. LIMITI, *Lo Statuto Albertino*, in Atti [a cura di M. GANCI, R. SCAGLIONE GUCCIONE] del Convegno di Studi "150° Anniversario della Rivoluzione del 1848 in Sicilia", cit., p. 326.

Il diritto di proprietà privata era tutelato e garantito, sicchè nessuno poteva esserne privato se non per causa di pubblica utilità, nei casi stabiliti dalla legge e previo giusto indennizzo (art. 92).¹²² Con la dicitura adoperata, il costituente siciliano stabiliva che l'indennizzo da corrispondere al cittadino doveva essere, se non superiore, almeno uguale al prezzo di mercato in una libera contrattazione.¹²³

Senza soffermarsi a lungo nella casistica dei diritti individuali, l'art. 93 dello Statuto siciliano affermò che tutto ciò che non fosse proibito da una legge era permesso, e che le leggi restrittive del libero esercizio dei diritti del cittadino non potevano essere applicate estensivamente, al di là dei tempi e dei casi espressi in esse.

5. *Considerazioni conclusive.*

Allo scopo di cogliere esattamente il carattere peculiare della Costituzione siciliana del 1848, o almeno della maggior parte delle sue disposizioni è stato necessario considerare la sua singolare genesi storica, e cioè il suo riacciarsi, nel mondo ideologico e nelle aspirazioni politiche dei suoi autori, alla precedente carta del 1812.

La Sicilia dell'Ottocento era rimasta, ancora sotto parecchi punti di vista, legata a strutture politiche e sociali da tempo completamente superate nelle altre regioni italiane, attraverso l'esperienza della rivoluzione francese, della quale l'Isola non aveva conosciuto neanche l'eco portata dai regimi napoleonici: a quell'esperienza essa era rimasta perciò, per molti decenni, fundamentalmente estranea anche sul piano culturale.¹²⁴ La politica riformistica proseguita dai Borboni anche dopo la Restaurazione aveva rappresentato il tentativo di attenuare questa differenza di propositi tra domini al di qua e al di là del Faro, e generalmente fra la Sicilia ed il resto d'Europa, di formare le strutture e la coscienza politica di uno Stato moderno, riprendendo razionalmente l'opera del riformismo settecentesco ed adeguandola alle nuove esigenze poste in luce con efficacia dallo spirito della rivoluzione francese.

¹²² Cfr. M. CONDORELLI, *Stato e Chiesa nella rivoluzione siciliana del 1848*, cit., p. 34.

¹²³ Cfr. S. RIZZONE, *La Costituzione siciliana del 1848*, cit., p. 293.

¹²⁴ L'Isola era fuori dall'egemonia napoleonica, che si era invece saldamente insediata a Napoli con la monarchia bonapartista di Gioacchino Murat, preceduta nel 1799 dalla rivolta giacobina che aveva dato vita alla Repubblica Partenopea.

La ricostituzione dell'antico Regno di Sicilia, scaturita dalla rivoluzione del 12 gennaio 1848, pur nella sua breve durata (di poco superiore ad un anno) dette vita ad un'esperienza ispirata al costituzionalismo inglese, al centro del quale stava il Parlamento che assunse il ruolo del nuovo sistema politico; durante questa esperienza furono riproposti con maggiore forza e consapevolezza gli obiettivi che da tempo erano propri dei due movimenti politici che in Sicilia tenevano il campo: quello dei democratici e quello dei costituzionalisti.

Quest'ultimo nel 1812 era riuscito a fare approvare dal Parlamento siciliano una nuova costituzione, ispirata a quella inglese, e a risolvere la "questione siciliana" in termini di netta separazione dal Regno di Napoli.

Da tempo era in atto nell'Isola un dibattito politico di carattere costituzionale che, sollecitato senza ombra di dubbio dall'esigenza di ribadire un'identità secolare, si accresceva attimo dopo attimo raggiungendo forti punte di intolleranza nei confronti dei Borboni di Napoli. La rivoluzione, come importanti studi in materia ci attestano, finì per essere guidata dai moderati, ossia da quella eterogenea ed influente corrente che, negli ultimi decenni, era stata la fonte più importante del ceto dirigente locale, ed era formata dall'aristocrazia insieme alle fasce alte della borghesia. Ebbene, fu tra costoro che si svolse il dibattito di carattere costituzionale, che fece da forza trainante di quanti, nei vari strati sociali poterono seguire nell'essenza e nelle finalità il movimento rivoluzionario.¹²⁵

Particolari furono le radici ideologiche, le tensioni politiche e, in genere, le aspirazioni dei costituenti siciliani del 1848, tutti più o meno, sedotti dal fascino, dal magnetismo che continuava ancora ad esercitare la Costituzione del 1812, memorabile emblema delle libertà degli isolani. Ai loro occhi la carta costituzionale del 1812 conservava un alto valore simbolico: sarebbe stata il documento invocato, in funzione antinapoletana, nei numerosi momenti di crisi dei rapporti fra la Sicilia e Napoli, così nel 1820, in occasione di quella che è stata definita la «prima rivolta separatista siciliana»,¹²⁶ e nel 1848, periodo analizzato in questo contesto.

Il dibattito politico del 1848, dunque, sfociò nell'elaborazione di una

¹²⁵ Si veda, E. GUCCIONE, *Il Costituzionalismo in Sicilia nel 1848*, in AA.VV., *Libertà e Stato nel 1848-49. Idee politiche e costituzionali*, cit., p. 181.

¹²⁶ A tal proposito cfr. A. LEPRE, *La rivoluzione napoletana del 1820-21*, Roma 1967.

carta costituzionale, che, riconfermando i principi del '12, non solo pose le fondamenta per fare della Sicilia uno Stato sovrano, libero ed indipendente, ma anche per prepararla a diventare membro dell'auspicata federazione italiana. Infatti, è opportuno ribadire, ancora una volta, che in Sicilia si delineò un concetto moderno di autonomia, concepita non più come separatismo, ma come opposizione al centralismo napoletano e istanza all'autogoverno in funzione di un idoneo inserimento del Regno meridionale nel contesto unitario italiano, concepito in quel tempo in termini federalistici.

La Sicilia si trovò, dunque, a differenza degli altri Stati italiani, in grado di elaborare da sé, liberamente, con piena consapevolezza, la propria costituzione, che fu approvata dai costituenti in pochissimo tempo, appena centosette giorni; tanti ne intercorsero, infatti, dalla seduta inaugurale del General Parlamento (25 marzo), a quello della sua pubblicazione (11 luglio).

Gli elementi fondamentali dello Statuto Costituzionale del Regno di Sicilia del 1848 o come più sbrigativamente sarà chiamato in seguito, la Costituzione del '48 o la Carta del '48, non consentono di darne il giudizio complessivo che alcuni studiosi hanno espresso, sopravvalutando notevolmente l'enunciazione dei grandi principi liberali e democratici in esso contenuti e il suo carattere di Carta, come già affermato, non concessa dal Sovrano, ma elaborata da un Parlamento convocato liberamente e teoricamente non legato da alcun vincolo nella sua attività costituente: si tratta in altre parole, di un ordinamento politicamente più avanzato rispetto ad ogni altro sistema costituzionale italiano del periodo quarantottesco, dotato di un contenuto e di una apertura a carattere liberale e democratico che saranno superati solo dalla Costituzione della Repubblica Romana del 1849.¹²⁷ Al contrario, il forte ascendente esercitato dal ricordo della vecchia Costituzione del 1812, la più volte accertata discordanza fra i principi che si volevano a fondamento della Carta e le disposizioni in cui essi non trovarono che assai blanda attuazione, fra la tendenza a proclamare solennemente le moderne libertà e la debolezza della convinzione circa il concreto valore e l'opportunità della loro effettiva pratica, inducono, invece, a scorgere nella Carta siciliana un'espe-

¹²⁷ Così, V. CRISAFULLI, *Profili costituzionali di una rivoluzione mancata*, in *Il 1848. Raccolta di saggi e testimonianze*, cit., p. 49; S. F. ROMANO, *Momenti del Risorgimento in Sicilia*, cit., p. 99.

rienza costituzionale condotta dalle classi dirigenti su una linea estremamente moderata e largamente conservatrice.¹²⁸

Anzitutto, fu il ricordo della Costituzione del 1812, il fascino che quella Carta ormai arretrata continuava, ciononostante, ad esercitare su tutto l'arco dello schieramento politico, a rappresentare un grave limite per l'attività costituente del Parlamento, la quale rimase troppo strettamente legata al vecchio modello.

Ma anche negli ambiti in cui la Costituzione del 1812 aveva pur presentato un aspetto avanzato non si può dire che la Carta del '48 procedesse molto in avanti sulla via dell'effettiva attuazione dei principi che sono alla base dello Stato moderno. Fu adottato un modello costituzionale, per quel tempo, ultrademocratico, sulla cui attinenza, ad un paese estremamente arretrato, nulla può dirsi di certo, perché fu applicato per meno di un anno, in un contesto di necessità tra abusi e disordini.

Innegabilmente, il Parlamento siciliano manifestò una notevole disposizione a proclamare i grandi principi liberali e democratici, i quali trovarono perciò un'esplicita affermazione nello Statuto; tuttavia queste dichiarazioni rimasero sistematicamente su un piano piuttosto astratto, giacché ad esse non corrispose un'effettiva convinzione del valore concreto dei principi proclamati, i quali trovarono un'attuazione assai blanda nelle altre disposizioni della Carta stessa ed incontrarono una forte e dilagante ostilità nei confronti della loro applicazione durante tutto il periodo di vita costituzionale.

Emblematica è la valutazione della Carta espressa dai rappresentanti delle diverse tendenze politiche operanti in Sicilia in tale periodo. Mentre gli esponenti dell'aristocrazia conservatrice accusarono la Costituzione di aver fatto “*perdere del tutto...la tradizione delle siciliane rispettabili usanze*”, di non essere stata, come si voleva, un adattamento ai tempi della Carta del '12, ma diversamente un vero e proprio tradimento “*dello speciale pubblico diritto*” siciliano; i democratici, dal canto loro, additarono l'origine dei “*vizi dello Statuto*” proprio nell'eccessivo attaccamento a quella Carta del '12, la cui rivendicazione rappresentava la bandiera della rivoluzione ed il compito assegnato al Parlamento.¹²⁹ Solo i moderati, l'aristocrazia conscia dei mutamenti sociali intervenuti e soprattutto la bor-

¹²⁸ Si veda a proposito l'analisi elaborata da M. CONDORELLI, *Stato e Chiesa nella rivoluzione siciliana del 1848*, cit., p. 33 ss.

¹²⁹ Cfr. M. CONDORELLI, *Stato e Chiesa nella rivoluzione siciliana del 1848*, cit., p. 38.

ghesia, che perseguirono la linea cautamente riformistica e costituirono, in effetti, la forza numericamente più notevole e politicamente più efficiente, videro pienamente coronate le loro velleità dal carattere della riforma che, come si disse, “*non nacque per popolari sommovimenti o per esorbitanze smodate e intempestive, ma per quel graduale e progressivo svolgimento di idee e di propositi, ...che alla nobiltà e all'elevatezza dell'intento unisce sempre la moderazione e la legalità dei mezzi*”.¹³⁰

Effettivamente la Costituzione siciliana del '48 riconobbe ufficialmente il processo storico che aveva consentito alla borghesia di inserirsi nel ceto dirigente scuotendo il privilegio politico della grande nobiltà, di consolidare la sua posizione e di accomunare poi a sé in una nuova solidarietà conservatrice la corrente meno estremista dell'opposizione democratica, già ad essa sostanzialmente legata dalla scelta della prassi politica riformistica anziché di quella rivoluzionaria. La rivoluzione del '48 segnò quindi ancora più nettamente il distacco fra corrente moderata e corrente democratica, fino a mutarlo in vero e proprio antagonismo. Conseguentemente, da allora in poi, la lotta antiborbonica segue due linee radicalmente diverse. Da una parte i moderati, nella cui azione si rispecchiano ancora i motivi della vecchia politica aristocratica, lavorano con assai scarso successo per ottenere l'appoggio delle potenze occidentali e del Piemonte; dall'altra i democratici, meno legati alla tradizione politica isolana, si accostano con rapidità e con minori riserve al movimento unitario, e tentano di risolvere la questione siciliana mediante l'azione popolare diretta.¹³¹

L'ondata rivoluzionaria e lo sviluppo del costituzionalismo liberaldemocratico, che avevano toccato punte di massimo consenso in difesa delle libertà politiche e civili dei popoli ed in favore di una soluzione federalistica della questione italiana, verranno nel frattempo arginati e repressi dall'incalzare dei nuovi eventi. Il nuovo Stato siciliano ed il suo Governo saranno, infatti, vittime della brutale spedizione borbonica guidata dal generale Filangieri; ma sarebbero stati ugualmente destinati a fallire per una serie di cause intrinseche alla politica locale, magari, determinate da circostanze esterne. Tra le cause principali, oltre alla carenza di forze militari e di alleati fedeli in campo europeo, occorre considerare la mancata soluzione dinastica. Nella primavera del 1849, lo Stato di Sici-

¹³⁰ Cfr. M. CONDORELLI, *Stato e Chiesa nella rivoluzione siciliana del 1848*, cit., p. 39.

¹³¹ Si veda, R. ROMEO, *Il giudizio storico sul Risorgimento*, cit., p. 69.

lia, ad appena sedici mesi dalla nascita, attaccato dall'esterno e debole nel suo interno sarà così costretto a soccombere.

I Siciliani si accorsero quasi subito che il risorgere dell'antico Regno di Sicilia non era, né poteva essere che una generosa illusione: un'altra sarebbe stata la via da percorrere, se si volevano veramente risollevare le sorti dell'Isola, e la rivoluzione, che da sempre agitava gli animi siciliani, divenne da federale, unitaria: ed in questo senso si orientarono il pensiero e l'azione dei siciliani dal 1849 al 1860, sfociando nell'epopea garibaldina.

6. Riferimenti bibliografici

- AA.VV. *Il Centenario del Parlamento 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948*, Roma 1948.
- AA.VV., *Libertà e Stato nel 1848-49. Idee politiche e costituzionali*, Introduzione e cura di F. Livorsi, Milano 2001.
- AQUARONE A., D'ADDIO M., NEGRI G., [a cura di], *Le Costituzioni italiane*, Milano 1958.
- ASSO P. F., BAROCCI P., GANCI M. [a cura di], *Francesco Ferrara e il suo tempo*, Roma 1988.
- ATTI [a cura di M. GANCI, R. SCAGLIONE GUCCIONE] del Convegno di Studi "150° Anniversario della Rivoluzione del 1848 in Sicilia", tenutosi a Palermo il 25-26-27 marzo 1998, in *Archivio Storico Siciliano*, Serie IV, vol. XXV, Palermo 1999.
- BELTRANI SCALIA M., *Memorie storiche della rivoluzione di Sicilia 1848-1849*, Palermo 1933-1934.
- CAMPOLIETI G., *Il Re Bomba*, Milano 2001.
- CINGARI G., *Gli ultimi Borboni*, in *Storia della Sicilia*, diretta da R. ROMEO, vol. VIII, Palermo 1977.
- COCCHIARA M. A., *Nazione e Stato nella giuspubblicistica siciliana del primo Ottocento*, in *Costruire lo Stato, costruire la storia. Politica e moderno fra '800 e '900*, a cura di A. DE BENEDICTIS, Quaderni di discipline storiche: 19, Bologna 2003.
- CONDORELLI M., *Stato e Chiesa nella rivoluzione siciliana del 1848*, Catania 1965.
- CORRENTI S., *Storia di Sicilia*, Milano 1972.
- CORTESE N., *La prima costituzione italiana del 1848. Sua storia, suo carattere, sua efficacia nello sviluppo della rivoluzione del 1848*, in *Accademia Nazionale dei Lincei, Fondazione A. Volta, Atti dei Convegni, X, Convegno di scienze morali, storiche e filologiche, 4-10 ottobre 1948: Il 1848 nella storia d'Europa*, Roma 1949, pp. 190-204.
- CORTESE N., *Le Costituzioni italiane del 1848-1849*, con in appendice le costituzioni francesi e belga del 1830-31 e del 1848, Napoli 1945.
- CRISAFULLI V., *Profili costituzionali di una rivoluzione mancata*, in *Il 1848. Raccolta di saggi e testimonianze*, Quaderno di «Rinascita», n. 1, Roma 1948.
- CURATO F., *La rivoluzione siciliana del 1848-49*, Milano 1940.
- DE RUGGIERO G., *Il Parlamento napoletano del 1848-49*, in *Il Centenario del Parlamento 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948*, cit., pp. 51-74.
- DE STEFANO F., *Storia della Sicilia dal secolo XI al XIX*, Bari 1948.
- DELLA PERUTA F., *Il 1848 in Italia*, in *Atti* [a cura di M. GANCI, R. SCAGLIONE GUCCIO-

- NE] del Convegno di Studi "150° Anniversario della Rivoluzione del 1848 in Sicilia", cit., pp. 181-202.
- FALZONE G., *Il problema della Sicilia nel 1848 attraverso nuove fonti inedite. Indipendenza e autonomia nel giuoco della politica internazionale*, Palermo 1951.
- FARDELLA DI TORREARSA V., *Ricordi su la rivoluzione siciliana degli anni 1848-1849*, Palermo 1887 (rist. con *Introduzione* di F. Renda, Palermo 1988).
- FAUCCI R., *Ferrara Francesco*, in *Dizionario Biografico degli italiani*, XLVI, Roma 1996, pp. 474-484.
- FEOLA R., *Costituzione e Parlamento a Napoli nel 1848*, in AA.VV., *Libertà e Stato nel 1848-49. Idee politiche e costituzionali*, cit., pp. 141-178.
- FIUME G., *La crisi sociale del 1848 in Sicilia*, Messina 1982.
- GANCI M., *Costituzionalisti e Costituzioni in Sicilia e a Napoli dal 1812 al 1848*, in Atti [a cura di M. GANCI, R. SCAGLIONE GUCCIONE] del Convegno di Studi "150° Anniversario della Rivoluzione del 1848 in Sicilia", cit., pp. 7-24.
- GANCI M., *Il 1848 e la Costituzione siciliana del 12 gennaio*, Palermo 1995.
- GEMELLI C., *Storia della siciliana rivoluzione del 1848-49*, 2 voll., Bologna 1867.
- GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari 2002.
- GHISALBERTI C., *Storia delle Costituzioni europee*, Torino 1964.
- GUARDIONE F., *La rivoluzione siciliana degli anni 1848-49*, Milano 1927.
- GUCCIONE E., *Il Costituzionalismo in Sicilia nel 1848*, in AA.VV., *Libertà e Stato nel 1848-49. Idee politiche e costituzionali*, cit., pp. 179-198.
- JEMOLO A. C., *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino 1971.
- LA FARINA G., *Historia documentata della rivoluzione siciliana e delle sue relazioni co' governi italiani e stranieri (1848-1849)*, Capolago 1850.
- LANDI G., *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie (1815-1861)*, tom. II, Milano 1977.
- LEPRE A., *La rivoluzione napoletana del 1820-21*, Roma 1967.
- LIMITI G., *Lo Statuto Albertino*, in Atti [a cura di M. GANCI, R. SCAGLIONE GUCCIONE] del Convegno di Studi "150° Anniversario della Rivoluzione del 1848 in Sicilia", cit., pp. 321-333.
- LODOLINI TUPPUTI C., *Il Parlamento napoletano del 1848-1849. Storia dell'istituto e inventario dell'archivio*, Camera dei Deputati, Roma 1992.
- MACK SMITH D., *Storia della Sicilia medievale e moderna*, Bari 1983.
- MANACORDA G., [a cura di], *Il 1848. Raccolta di saggi e testimonianze*, Quaderno di «Rinascita», n. 1, Roma 1948.
- MARINO G. C., *Ideologia e progetto politico della borghesia siciliana nella rivoluzione del 1848*, in ID., *Sacri ideali e venerabili interessi. Borghesia e liberalismo nella Sicilia dell'Ottocento*, Siracusa 1988, pp. 11-74.
- MARONGIU A., *Storia del diritto pubblico. Principi ed istituti di governo in Italia dalla metà del IX alla metà del XIX secolo*, Milano-Varese 1956.
- NOVARESE D., *Assemblee Parlamentari e Potere Costituente in Sicilia (1812-1848)*, in "De Curia semel in anno facienda". *L'esperienza parlamentare siciliana nel contesto europeo*. Atti del Convegno internazionale di Studi (Palermo, 4-6 febbraio 1999) a cura di A. ROMANO, Milano 2002.
- NOVARESE D., *Costituzione e Codificazione nella Sicilia dell'Ottocento. Il "Progetto di Codice Penale" del 1813*, Milano 2000.
- PELLERITI E., *1812-1848. La Sicilia fra due Costituzioni*, Milano 2000.

- PEREZ F. P., *La rivoluzione siciliana del 1848 considerata nelle sue cagioni e ne' rapporti colla rivoluzione europea*, Torino 1848.
- PIAZZA C., *Il Parlamento siciliano dal secolo XII al secolo XIX*, Palermo 1974.
- PIERI P., *Storia militare del Risorgimento. Guerre e insurrezioni*, vol. II, Torino 1962.
- RAFFAELE G., *Rivelazioni storiche della rivoluzione dal 1848 al 1860*, Palermo 1883.
- RENDA F., *La Sicilia nel 1812*, Caltanissetta-Roma 1963.
- RIZZONE S., *La Costituzione siciliana del 1848*, Modica 1963.
- ROMANO S. F., *Il '48 in Sicilia*, in *Il 1848. Raccolta di saggi e testimonianze*, Quaderno di «Rinascita», cit., pp. 101-108.
- ROMANO S. F., *Momenti del Risorgimento in Sicilia*, Messina-Firenze 1952.
- ROMEO R., *Il Risorgimento in Sicilia*, Bari 1950.
- SCIACCA E., *Riflessi del Costituzionalismo Europeo in Sicilia (1812-1815)*, Catania 1966.
- SPELLANZON C., *Le discussioni del General Parlamento di Palermo per la formazione di uno Statuto Costituzionale del Regno di Sicilia*, in *Il Centenario del Parlamento 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948*, cit., pp. 23-50.
- TOMEUCCI L., *Breve storia dell'accentramento amministrativo nel Regno delle Due Sicilie (1816-1860)*, Bologna 1966.
- TOMEUCCI L., *Messina nel Risorgimento. Contributo agli Studi sull'Unità d'Italia*, Milano 1963.
- VALENTI C., *L'adesione dei Comuni dell'Isola allo Stato Costituzionale di Sicilia nel 1848*, in *Atti [a cura di M. GANCI, R. SCAGLIONE GUCCIONE] del Convegno di Studi "150° Anniversario della Rivoluzione del 1848 in Sicilia"*, cit., pp. 313-319.

MARIAIVANA ROMANO

*LA RISPOSTA DELL'ITALIA AL FENOMENO
DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA*

SOMMARIO:

1.1 Associazione di tipo mafioso (art. 416 bis c.p.): profili di diritto sostanziale del reato associativo di stampo mafioso e differenza dall'associazione semplice – 1.2 Associazione mafiosa ed associazione ex art. 74 d.p.r. 309/90: differenze sostanziali tra i due reati associati – 1.3 Differenze dal concorso di persone e concorso esterno – 1.4 Associazione mafiosa e favoreggiamento – 2.1 Profili procedurali – 2.2 Misure cautelari: presunzione di esistenza delle esigenze cautelari – 2.2.1 termini di durata – 3.1 Indagini: competenza – 3.2 Attività di polizia giudiziaria – 3.3 Intercettazioni telefoniche ed ambientali disciplina analitica – 3.4 Termine di durata delle indagini: proroga – 3.5 Disciplina della sospensione dei termini – 3.6 Sequestro e confisca.

1.1 Un'associazione può ritenersi di tipo mafioso, distinguendosi dalla semplice *societas sceleris*, quando sia qualificata dalle caratteristiche dettate dall'art. 416 bis c.p., tra le quali il principale ed imprescindibile elemento qualificante del reato in esame consiste nel cosiddetto **metodo mafioso** mediante il quale vengono perseguiti gli scopi della associazione. (sent. Cass. Sez. I del 30.6.90, n. 1785) Invero, il *modus operandi* proprio delle due differenti associazioni rappresenta la maggiore differenza esistente tra i due reati in questione. Infatti, malgrado sia nell'associazione semplice quanto in quella di stampo mafioso, il reato si configuri nel momento stesso in cui almeno tre soggetti si associano tra loro allo scopo di commettere attività di pacifica illiceità, creando un vincolo che nell'associazione mafiosa prende il nome di *pactum sceleris*, tanto la struttura interna quanto la modalità operativa, insieme con altre peculiarità di non poco momento, che si analizzeranno di seguito, distinguono le due fattispecie associative e ne giustificano anche le differenze sostanziali sotto il profilo procedurale.

Orbene, con riguardo al metodo mafioso, inteso come caratteristica dell'associazione ex art. 416 bis c.p., esso consiste nel *modus operandi* dell'associazione, che si avvale di attività delinquenziale caratterizzata da forza intimidatrice onde indurre i soggetti passivi dell'attività criminosa

ad una condizione di totale assoggettamento ed omertà. Detta capacità intimidatrice, che nasce quale conseguenza di un vincolo molto forte esistente tra gli associati, rappresenta lo strumento principale per lo svolgimento dell'attività dell'associazione, poiché è proprio creando una condizione di totale assoggettamento all'organizzazione nei confronti del contesto sociale, che essa raggiunge il controllo dell'ambiente e della relativa vita economica.

Tuttavia, non solo con riguardo alla concreta attività esterna si parla di capacità di intimidazione, bensì anche in riferimento all'organizzazione interna all'associazione. Infatti, la solidità e stabilità del *pactum sceleris* è data proprio dalla consapevolezza dei consociati, del pericolo nel quale il singolo incorrerebbe laddove contravvenisse alle direttive dei capi dell'organizzazione o, ancor più, laddove decidesse di tirarsi fuori dalla stessa, magari collaborando con la giustizia onde facilitarne il perseguimento giudiziario.

In giurisprudenza si è affermato che, pur se rilevante sotto il profilo dell'estrinsecazione del metodo mafioso, l'intimidazione come criterio di gestione interna all'associazione non può prescindere dall'intimidazione esterna, poiché elemento caratteristico dell'associazione stessa è il riverbero, la proiezione esterna, il radicamento nel territorio in cui si vive. Pertanto, quando si parla di omertà ed assoggettamento, dette situazioni sono da vedersi con riferimento all'ambiente esterno nel quale l'associazione opera, non già, dunque, con riferimento agli ambienti interni. In tal senso, infatti, va detto che proprio in forza della consapevole esposizione al pericolo, i terzi destinatari dell'attività delittuosa dell'associazione vengono posti in uno stato di soggezione rispetto alle forze prevaricanti. Detta forza intimidatrice, pertanto, proprio in quanto elemento caratterizzante del *modus operandi* della criminalità organizzata, non potrà essere solo virtuale, bensì dovrà essere effettiva e diffusa, poiché è proprio la sua notoria pericolosità che rende forte l'organizzazione.

Con riguardo all'associazione a delinquere semplice, invece, non rileva la modalità di azione degli associati, essendo sufficiente, ai fini della realizzazione della condotta delittuosa, il sol fatto di finalizzare l'attività associativa a scopi illeciti.

In considerazione del *modus operandi* proprio dei membri dell'associazione mafiosa, caratterizzato da un *animus* violento e da una costante di implicita od esplicita minaccia si è, impropriamente, affermato che la costante del delitto di associazione a delinquere di stampo mafioso consiste nella realizzazione del reato di violenza privata, perpetrato sia nei confronti dei consociati, che proprio in forza del timore restano fedeli

alla organizzazione, sia nei confronti degli estranei, che in tal modo mantengono quello stato di omertà che consente agli associati di agire indisturbati.

Nell'associazione semplice, al contrario, detto elemento qualificativo manca del tutto, sicché l'organizzazione associativa rappresenta di per sé sola un allarme sociale, indipendentemente dai reati commessi e dalle modalità operative degli associati.

Il bene giuridico minacciato, in tal modo, in entrambi i reati risulta essere l'ordine pubblico, da un lato, e, con riguardo all'associazione mafiosa, anche l'ordine pubblico economico. (sent. Cass. Sez. I, del 6.6.91, n. 6203). La caratteristica di tale ultimo tipo di associazione, infatti, è, non solo la finalità di commettere delitti, bensì anche, e soprattutto, quella di estendere la propria influenza, sia come vera e propria gestione diretta, sia come più generico ed indiretto controllo in tutti i settori che garantiscono un potere economico, politico e decisionale.

Inutile evidenziare che l'elemento doloso di entrambe i reati associativi in questione consiste nella coscienza e volontà di perseguimento dei fini cui l'organizzazione criminale è preposta.

In entrambe le fattispecie, inoltre, il reato è di tipo permanente, il che implica che esso potrà ritenersi perpetrato fintanto che si abbia contezza della vita stessa del vincolo associativo. Pertanto, con riguardo all'associazione mafiosa, in giurisprudenza si è affermato che, anche allorquando un soggetto abbia cessato di collaborare perché detenuto, laddove sia provata la protrazione del vincolo associativo, la permanenza del reato non potrà considerarsi interrotta.

Con riguardo all'elemento della organizzazione interna quale caratteristica associativa, essa appare assolutamente superflua ai fini dell'associazione semplice, mentre, in quella di stampo mafioso, la distribuzione di specifici ruoli tra gli associati risulta essere una caratteristica indispensabile. In proposito va ricordato, infatti, che il legislatore ha previsto sanzioni più o meno afflittive, a seconda delle diverse posizioni rivestite dai consociati, poiché ad esse sono riconducibili differenti livelli di responsabilità.

Per maggiore chiarezza si consideri che, tutti i soggetti che aderiscono ad una organizzazione criminale assumono la generica qualifica di **associati**. Ad essi è riconducibile una precisa consapevolezza e volontà di partecipare alle attività delittuose cui la stessa è preposta; i **promotori** sono, viceversa, coloro i quali si fanno iniziatori del sodalizio; **costitutori** sono coloro che con il proprio contributo pratico ne determinano o concorrono a determinarne la nascita. Gli **organizzatori** sono i coordinatori del-

l'attività dei singoli soci, volta ad assicurare la vita, l'efficienza e lo sviluppo dell'associazione, mentre i **capi** rappresentano i leader dell'organizzazione, di cui regolano, in tutto od in parte, l'attività collettiva con poteri di supremazia sugli altri. Tuttavia, dette distinzioni, che teoricamente appaiono così semplici ed ovvie, nella pratica risultano di difficilissima applicazione, poiché è sempre più complicato scindere i diversi ruoli attribuendoli a soggetti diversi, laddove appare quantomeno arduo individuare colui il quale, nell'ambito di un'organizzazione camorristica, si sia fatto promotore del *pactum sceleris* decidendo, magari in un secondo momento, di lasciarne la direzione e la "*leadership*" ad altri consociati.

Infine, va chiarito che il reato associativo si configura quando l'organizzazione è preposta alla commissione di una pluralità di reati fine riconducibili a molteplici fattispecie criminose, indipendentemente dalla concreta realizzazione dello scopo.

1.2 Diversa dall'associazione di tipo mafiosa prevista dal codice di diritto penale italiano è l'ipotesi prevista all'art. 74 d.p.r. 309/90, cioè l'associazione per delinquere finalizzata allo spaccio di stupefacenti.

Esse, sebbene presentino, in prima istanza, apparenti similitudini, di fatto si distinguono per alcune fondamentali differenze, che le rendono tra loro incompatibili giuridicamente e concettualmente.

In primis, va detto che il bene giuridico tutelato dal legislatore attraverso le due differenti normative, nel caso dell'art. 416 *bis* c.p., consiste nell'ordine pubblico, inteso come "buon assetto e regolare andamento della vita sociale, sotto la sovranità dello Stato e del diritto", mentre, nel disposto dell'art. 74 del D.P.R. 309/90, esso consiste nella salute individuale e collettiva, che va preservata dall'aggressione della droga e della sua diffusione.

Inoltre, diversamente dall'associazione mafiosa, nell'associazione prevista dall'art. 74 del D.P.R. 309, in cui non risulta essere rilevante neanche l'esistenza o la distribuzione di ruoli tra gli associati, l'elemento costitutivo necessario è il *pactum sceleris*, finalizzato al compimento di attività delittuose qualificate, non circoscritte ad un numero determinato di delitti.

Invero, questi due reati di natura associativa, ovvero sia di tipo plurisoggettivo, sono entrambe fattispecie criminose in cui il delitto si consuma nel momento stesso in cui si costituisce il vincolo associativo tra più di tre partecipanti. Tuttavia, se il primo è caratterizzato dalla indeterminatezza e genericità della previsione dei reati fine cui è preposto, essendo

gli associati punibili per il solo fatto dell'esistenza della stessa, il secondo è, invece, caratterizzato dalla predeterminatezza ideativa, cioè dalla previsione e dalla volontà specifiche di commettere un determinato tipo di reato.

1.3 Con riguardo all'ipotesi di concorso di persone nel reato, tale fattispecie differisce dal reato associativo in quanto l'accordo che dà vita alla costituzione dell'associazione è a carattere permanente e programmatico, finalizzato alla realizzazione di una complessa e variegata attività delittuosa, composta di plurime attività criminali, a differenza del concorso tra persone per cui la collaborazione tra più individui è precaria e contingente fin dal principio e, si esaurisce appena il singolo reato, oggetto di collaborazione tra i soggetti agenti, viene commesso.

Proprio sulla scorta di quanto suddetto, appare evidente che l'ipotesi di concorso esterno nel reato di associazione a delinquere di stampo mafioso si avrà ogni qualvolta un soggetto, pur collaborando con un'associazione *ex art 416 bis* c.p. non risulti farne parte stabilmente, bensì ne condivida solo episodicamente gli scopi e le modalità di azione, operando di volta in volta per la commissione di singole fattispecie delittuose. Il suo ruolo non sarà, dunque, interno all'organizzazione, bensì meramente occasionale ed eventuale, tant'è che potrebbe ritenersi pacificamente non necessaria da parte sua la conoscenza della esistenza stessa della associazione, fermo restando, tuttavia, al riguardo, che anche quando il concorrente collabori con la consapevolezza di operare in concorso con un'associazione criminale mafiosa, la circostanza stessa della sua consapevolezza in tal senso non ne implica un diverso e più stretto vincolo con l'organizzazione stessa.

1.4 Premesso che il reato di favoreggiamento, disciplinato dal codice di diritto penale all'art. 378, consiste nel comportamento di chi, in seguito alla commissione di un reato e fuori dai casi di concorso nel medesimo, aiuta taluno ad eludere le investigazioni dell'autorità, o a sottrarsi alle ricerche di quest'ultima, potrà certamente affermarsi che, il reato di associazione di stampo mafioso si differenzia dal favoreggiamento in quanto, nella prima ipotesi, il soggetto opera organicamente e sistematicamente con gli associati, come elemento strutturale dell'apparato del sodalizio criminoso, mentre, nella seconda ipotesi, il soggetto è autore di una condotta episodica finalizzata a collaborare con uno degli associati resosi autore di delitti rientranti o meno nel programma associativo, onde aiutarlo ad eludere le investigazioni della polizia.

Nell'ipotesi di favoreggiamento reale, invece, il soggetto collabora onde consentire a taluno di assicurarsi il prodotto od il profitto o il prezzo di un reato, la differenza rispetto al reato *ex* 416 *bis* c.p. consiste nel fatto stesso che il soggetto responsabile di favoreggiamento, nel collaborare per la realizzazione dell'attività delittuosa iniziata da terzi, non ne fa propri gli scopi, né tanto meno ne sposa le ragioni, bensì la sua attività consiste in una mera cooperazione esterna volta a coprire ed agevolare l'attività principale realizzata da terzi.

Può concludersi, pertanto che le due tipologie delittuose del favoreggiamento, sia esso personale o reale, e dell'associazione mafiosa potranno tra loro coesistere e concorrere, nella misura in cui il medesimo soggetto, per un verso, collabori stabilmente nell'apparato organizzativo criminale dell'associazione, condividendone gli scopi e le modalità di azione, anche nell'intento di depistare le indagini di polizia volte a reprimere il reato di criminalità organizzata e, dall'altro, aiuti un singolo associato, resosi autore di reati non rientranti nell'attività prevista dal vincolo associativo, ad eludere le ricerche di polizia.

2.1 In relazione al reato associativo di tipo mafioso va, fin dal principio, evidenziato come il codice di procedura penale abbia, di fatto, previsto un binario sostanzialmente alternativo rispetto a quello ordinario disciplinato per gli altri reati.

Invero, come si avrà modo di evidenziare nel corso della presente trattazione, il legislatore, partendo dal presupposto, per altro condivisibile, della particolare gravità del reato di cui all'art. 416 *bis* c.p., ha ritenuto di disciplinarne la persecuzione mediante un corpo normativo basato su presunzioni di fatto e su esigenze basate sulla gravità ed urgenza, che consento significative deroghe alla procedura ordinaria.

La condivisibilità di tale orientamento legislativo risiede, indiscutibilmente, nella vastità e capacità espansionistica del fenomeno associativo criminale, sia esso di tipo mafioso o camorristico a seconda della denominazione riservata a dette organizzazioni in base al territorio nel quale si manifestano. Detto fenomeno consiste in una serie infinita di attività delittuose, e detiene una attitudine plurioffensiva capace di minacciare l'ordine pubblico, e le condizioni che assicurano la libertà di mercato e di iniziativa economica.

Pertanto, malgrado della sussistenza di detto doppio binario non si dia atto pacificamente, di fatto la sua esistenza appare inopinabile, oltre che ampiamente giustificata e riconosciuta in ogni fase del complesso procedimento penale.

2.2 Prima ancora di intraprendere l'analisi dell'istituto delle misure cautelari nel procedimento penale attuale, appare assolutamente doveroso chiarire come detta disciplina risulti totalmente fondata sul principio di non colpevolezza, dettato dall'art. 27 comma 2 Cost., secondo il quale nessuno è colpevole fino a che non sia stato dichiarato tale con sentenza passata in giudicato. A tale premessa, che potrebbe apparire scontata, di fatto si è pervenuti solo in seguito all'entrata in vigore del codice di procedura penale del 1988. Secondo il sistema dettato nel codice Rocco del 1930, infatti, il procedimento penale aveva quale scopo quello di dimostrare la non colpevolezza dell'imputato e non il contrario. Tale circostanza faceva sì che, fin dal principio del procedimento penale, la limitazione della libertà personale fosse pacificamente ammessa, indipendentemente dal quadro probatorio sussistente a carico dell'indagato. Sul punto, invece, nel codice attuale, l'art. 273 c.p.p. stabilisce la possibilità di applicazione delle misure cautelari esclusivamente in presenza di "gravi" indizi di colpevolezza. Tale previsione normativa, invero, ha una profonda rilevanza, laddove è posta a tutela del diritto fondamentale alla libertà personale, la quale va salvaguardata da qualunque tipo di limitazione che non sia assolutamente indispensabile. Pertanto, proprio in questa chiave va letto anche l'art. 280 c.p.p. il quale, in relazione alla scelta della misura cautelare da parte giudice, stabilisce, quale regola generale, che la misura coercitiva della custodia cautelare in carcere può essere applicata solo quando si proceda per delitti consumati o tentati, per i quali sia prevista una pena non inferiore nel massimo a quattro anni, il che, se analizzato tutt'uno con il primo comma dell'art. 275 c.p.p., sta a significare che la misura cautelare della detenzione in carcere potrà essere applicata solo in relazione ai reati più gravi ed, esclusivamente, nelle ipotesi in cui essa sia l'unica misura in grado di soddisfare le effettive esigenze cautelari.

La suddetta premessa appare essenziale al fine di meglio comprendere la differenza esistente tra la regola generale, prevista nel codice per tutti i reati, e la sua deroga, pur sempre contemplata all'art. 275 c.p.p., prevista in relazione al reato associativo in questione.

Infatti, ai sensi di detto articolo, così come sostituito dall'art. 5 della L. 332/95, il giudice, chiamato a decidere sull'applicazione delle misure cautelari, dopo aver compiuto una valutazione sulla sussistenza in concreto delle condizioni e delle esigenze cautelari, provvederà ad applicare la misura ritenuta più adatta alla soddisfazione delle esigenze del caso di specie, attenendosi ai criteri di adeguatezza, proporzionalità e minore sa-

crifizio per il soggetto da gravare, in considerazione della personalità di quest'ultimo e del tipo di reato imputatogli.

In sostanza, il giudice dovrà, preliminarmente all'applicazione di una misura cautelare, *"tener conto della specifica idoneità di ciascuna misura in considerazione della natura e del grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto"*.

Detto art. 275 c.p.p., tuttavia, al terzo comma stabilisce una deroga a tale procedimento cautelare, nei casi di sussistenza di gravi indizi di colpevolezza in relazione al reato di cui all'art. 416 *bis* c.p. ed ai reati commessi avvalendosi delle condizioni in esso previste o finalizzati alla realizzazione ed all'agevolazione della associazione mafiosa. In relazione a tali ipotesi, infatti, è prevista una presunzione di adeguatezza della misura cautelare della custodia in carcere, quale misura senz'altro più adatta a soddisfare le esigenze di cui all'art. 274 c.p.p. esistenti nel caso specifico, attesa la pericolosità sociale di soggetti fortemente indiziati di tali tipi di reati.

Ebbene, ad un'analisi generale, tale disciplina non sembrerebbe comportare grosse difficoltà interpretative ed applicative, poiché potrebbe affermarsi che il legislatore, in dette ipotesi, abbia operato una valutazione *ab origine*, pervenendo ad un risultato di valore assoluto, la cui validità, dichiarata in via generale dal potere legislativo, non è soggetta ad ulteriore vaglio da parte del potere giurisdizionale.

Pertanto, in presenza del reato di associazione mafiosa o di reati ad esso collegati, le esigenze cautelari da soddisfare in concreto sono sempre di una gravità tale da poter esser soddisfatte esclusivamente mediante la misura della custodia in carcere, quale misura idonea, perfettamente proporzionata all'entità del reato ed alla sanzione per esso prevista. In tal senso si è ritenuto che, in dette ipotesi, l'obbligo di motivazione nel provvedimento cautelare si pone esclusivamente laddove debba negarsene la necessità e non già quando ne risultino sussistere i presupposti applicativi. (Cass. Sez. IV, n. 4829 del 9.2.96) Il che implica che il giudice competente a decidere sulla richiesta di applicazione di misura coercitiva è chiamato a dare atto, esclusivamente, dell'esistenza di elementi idonei a vincere la presunzione di adeguatezza di cui fin qui detto.

In tale ottica, tuttavia, disattendendo le tesi sopra considerate, potrebbe affermarsi che il principio generale a base del sistema accusatorio, secondo cui la limitazione della libertà personale rappresenta l'eccezione, l'*extrema ratio*, viene stravolto da detta disciplina, quasi sulla falsa riga di quanto accadeva, come accennato, nel sistema inquisitorio, in cui la reclusione rappresentava la regola, il momento iniziale del procedimento

penale, oltre che il mezzo mediante il quale indurre l'indagato a collaborare con l'organo dell'accusa, così agevolando il prosieguo delle indagini.

Sul punto, è interessante constatare che, già in vigore del codice Rocco, la dottrina, ed in particolar modo Gustavo Pansini in uno scritto del 1970, nel riconoscere una funzione essenziale alla custodia preventiva, necessaria ogni qualvolta l'imputato si fosse dato alla fuga o stesse per farlo, onde scongiurarne la definitiva sottrazione alla pena, affermava che le ragioni della previsione legislativa del mandato di cattura obbligatorio erano evidentemente *“collegate alla gravità del reato, in rapporto alla entità definitiva della pena da infliggere”*, che, rispetto a taluni reati, determinava *“il legislatore a ritenere presunta la possibilità, e quindi il pericolo, della sottrazione definitiva alla espiazione della pena.”*

Attualmente, la norma in esame, che resta pur sempre legata al rispetto di talune regole imprescindibili, si basa sul medesimo principio cui si ispirava la suddetta disciplina contemplata nel codice del 1930, poiché le ragioni di necessità della custodia in carcere, per l'imputato per associazione mafiosa, consistono proprio nella esigenza di fronteggiare e perseguire un reato di massima gravità.

Sul punto la giurisprudenza è più volte intervenuta ad affermare che la disposizione in parola, ben lungi dal riferirsi alle condizioni generali di applicabilità ed alle esigenze cautelari rimesse al giudizio del magistrato, attiene esclusivamente ai criteri di scelta delle misure. Ciò sta a significare che, il comma 3 dell'art. 275 c.p.p., pur sempre sulla base di una presunzione di carattere relativo, quale la sussistenza di gravi indizi di colpevolezza in ordine a determinati delitti, rende superflua, in relazione a detta fattispecie criminosa, la sola valutazione di quei criteri di adeguatezza, proporzionalità e gradualità che solitamente prelude all'applicazione delle misure cautelari, presupponendo una pericolosità ed una protensione professionale alla commissione di fatti criminosi da parte del soggetto. (Cass. Sez. VI, sent. n. 296 del 5.4.00)

Detta interpretazione, tuttavia, non trova il favore di chi afferma che la presunzione in esame riguarderebbe, non solo, l'adeguatezza della custodia in carcere, ma anche la stessa sussistenza delle esigenze cautelari, così giungendo a privare il magistrato competente di ogni potere discrezionale sul punto. Ma tale orientamento, però, non sembra fondato sul dato normativo, né, tanto meno, risulta compatibile con i principi di legittimità costituzionale cui la norma deve ispirarsi. Una interpretazione della norma in tal senso, infatti, rischierebbe di violare in maniera consistente i diritti fondamentali dell'individuo sulla base di presunzioni prive

di alcun fondamento, ma legittimate dalla assoluta e generica gravità del reato associativo in esame, ed in tutti i casi in cui si “ipotizzi” detta ipotesi delittuosa.

La presunzione di adeguatezza esclusiva della custodia in carcere per i soggetti imputati per associazione mafiosa, così come dettata dalla norma, opera in tutte le fasi del procedimento penale. Sicché, affinché detta misura possa essere revocata, è indispensabile l’acquisizione di elementi che facciano emergere il venir meno, in concreto, delle esigenze cautelari. Il che accadrebbe solo quando venissero meno i gravi indizi di colpevolezza, che danno luogo alla presunzione di adeguatezza. A tale conclusione, d’altra parte, si perviene anche laddove si consideri che pur in presenza di un’ipotetica attenuazione delle esigenze cautelari, nel caso di specie, non è mai prevista la modifica della misura applicata in concreto, poiché l’unico intervento, al riguardo, può consistere nella revoca della stessa con la conseguente rimessa in libertà dell’indagato-imputato.

Tale orientamento, tuttavia, non appare privo di gravi conseguenze, anche sotto il profilo generale dell’esercizio del diritto di difesa da parte del soggetto gravato dalla misura coercitiva. Infatti, detta interpretazione della norma impone, implicitamente, un “diabolico” onere probatorio negativo a carico dell’interessato, il quale, per vincere la presunzione di adeguatezza, deve rappresentare elementi dai quali chiaramente emerga la inutilità di misure cautelari: un esempio potrebbe essere l’ipotesi in cui la difesa dimostri la rescissione del vincolo associativo.

Al proposito si è, infatti, ritenuto che *“in presenza della presunzione di pericolosità posta dall’art. 275, comma 3, c.p.p. nei confronti di persona gravemente indiziata di appartenere a sodalizi di tipo mafioso, la prova contraria della insussistenza non può essere dedotta da quegli stessi elementi cui, ove non operi la predetta presunzione di pericolosità, fa riferimento il legislatore ai sensi dell’art. 275 comma 1 e 2 c.p.p., ai fini dell’adeguatezza e proporzionalità della misura, essendo stata tale valutazione già operata dal legislatore con esito negativo.”* (Cass. Sez. I, sent. n. 5015 del 14.12.98).

La difesa del soggetto gravato dall’accusa di associazione mafiosa o di reati ad esso collegati, onde ottenere la revoca della misura coercitiva applicata al proprio assistito, dovrà produrre, non già, prove correlate alla semplice personalità del proprio assistito, ovvero alla natura del reato addebitatogli od all’esistenza di un eventuale pericolo di fuga o inquinamento probatorio, bensì concrete acquisizioni probatorie dettagliatamente circostanziate e sottoposte al vaglio del giudice competente per l’applicazione della misura. Tale orientamento, tuttavia, è stato reso più mite

da recenti pronunce giurisdizionali, secondo le quali, onde ottenere la revoca del provvedimento cautelare non sarà necessario dimostrare la rescissione del vincolo associativo, potendo in tal senso esser sufficiente anche la produzione di un quadro probatorio che escluda ragionevolmente la pericolosità dell'indagato. (sent. 24.12.02, Diana; 21.01.04, Baiamonte)

Esclusivamente rispetto a prospettazioni idonee ad evidenziare l'insussistenza delle esigenze cautelari, il giudice ha l'obbligo di motivazione del provvedimento nel quale dovrà, puntualmente, specificare la incapacità delle tesi difensive di vincere la presunzione di cui al comma 3 dell'art. 275 c.p.p.

Solo per inciso, inoltre, va considerato che la disposizione sulla presunzione di adeguatezza della misura custodiale in carcere fin qui esaminata, appare diametralmente opposta a quella disciplinata dal quarto comma dello stesso art. 275 c.p.p., il quale prevede che l'applicabilità della custodia in carcere sia da escludere apriori nelle ipotesi in cui il soggetto da sottoporre a misura cautelare sia un individuo di età superiore ai settant'anni, indipendentemente dalle sue condizioni di salute, a meno che non sussistano a suo carico esigenze cautelari di eccezionale gravità.

Infine, di non poco momento appare anche la circostanza per cui la disciplina fin qui analizzata trova puntuale applicazione anche rispetto a soggetti cui sia contestata la circostanza aggravante di cui all'art. 7 d.l. 152/91. Invero, tenuto conto che essa è configurabile anche rispetto a soggetti che non siano mai stati né condannati, né accusati di appartenenza ad associazione mafiosa, e ciò in quanto detta aggravante è configurabile ogni qual volta il soggetto, pur estraneo al sodalizio criminoso, si avvalga della forza intimidatrice dell'associazione mafiosa, agendo con forza o minaccia rientranti nelle modalità propriamente dette mafiose per realizzare un proprio fine estraneo all'associazione, appare evidente che anche in dette ipotesi si configureranno i presupposti essenziali per l'applicazione dell'art. 275 comma 3 c.p.p.

2.2.1 Rispetto ai termini di durata massima della custodia cautelare va chiarito che, in relazione al reato di mafia ed ai reati ad esso collegati, per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione superiore nel massimo a sei anni, l'art. 303 prevede che la misura perda di efficacia quando, decorso un anno dall'inizio della relativa esecuzione, non siano stati emessi ancora, né il provvedimento che dispone il giudizio o l'ordinanza con cui viene disposto il giudizio abbreviato, né la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti.

Il termine previsto in relazione a detti reati è, in assoluto, il più lungo e viene stabilito anche per tutti quei crimini per i quali la relativa sanzione dettata dalla norma sia dell'ergastolo o, comunque, non inferiore nel massimo a venti anni. Orbene, tale circostanza denota, ancora una volta, la valutazione di estrema gravità dei reati di mafia che il legislatore ha inteso esprimere prevedendo, al riguardo, appositi rimedi di particolare durezza. Sulla stessa linea di condotta, d'altra parte, si muove la norma, quando stabilisce un ulteriore termine di due anni in relazione al momento dell'emissione del decreto che dispone il giudizio o dalla avvenuta esecuzione della misura, quando da detto momento non sia stata ancora pronunciata sentenza di condanna di primo grado.

Detti termini sono, tuttavia, oggetto di sospensione nelle ipotesi di particolare complessità del dibattimento o del rito abbreviato, durante il tempo in cui sono tenute le udienze o si delibera la sentenza nel giudizio di primo grado o nel giudizio di impugnazione.

La suddetta sospensione opera non soltanto con riguardo ai tempi dedicati alle udienze, ma anche agli intervalli fra un'udienza e l'altra, salvo il caso che questi derivino da rinvii immotivati, tanto da superare il limite della ragionevolezza. (Cass. I, sent. 1569 del 20.4.96)

A tale rimedio si ricorre anche quando tutte le difficoltà e gli ostacoli di ordine logistico attinenti all'organizzazione di mezzi e strutture necessari per la celebrazione del dibattimento, lo impongano. Sicché, l'ordinanza sospensiva potrà essere dettata dal collegio giudicante anche all'inizio del dibattimento, prim'ancora della formulazione delle richieste delle parti, qualora in base ad oggettivi e specifici elementi sia prevedibile che il dibattimento, per la sua complessità, possa durare oltre i termini di fase. (Cass. Sez. I, sent. 5565 del 28.11.97, Id. sez. I, sent. 5430 del 2.12.99).

Nella prassi, la sospensione dei termini si applica ogni qualvolta il rinvio dell'udienza avviene per motivi ascrivibili al difensore dell'imputato o all'imputato stesso; ciò, evidentemente, allo scopo di evitare che, a scopo meramente dilatorio, possano essere prolungati i tempi di durata procedurali, non solo causando la revoca forzata della misura cautelare, ma anche la violazione del principio della giusta durata del procedimento.

Secondo la giurisprudenza, inoltre, *“la sospensione dei termini di durata massima della custodia cautelare disposta per i dibattimenti particolarmente complessi non viene meno per il fatto che, all'esito del giudizio di merito, la contestazione sulla cui base la sospensione era stata concessa, sia stata esclusa o modificata in senso più favorevole all'accusato;”* con la con-

sequenza che il periodo di sospensione non può essere computato nei termini di carcerazione successivi o in quelli massimi previsti dall'art. 303 c.p.p.

3.1 La competenza relativa al reato di associazione di stampo mafioso, piuttosto che rientrare nei criteri di attribuzione riconosciuti in via ordinaria e generale dal codice di procedura, è soggetta ad una disciplina eccezionale che si sostanzia, *in primis*, nella normativa dettata dai commi 3 *bis* e 3 *ter* dell'art. 51 c.p.p. In base a detta disciplina le funzioni di pubblico ministero nei reati associativi sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente (DDA). In tali casi, chiarisce il comma 3 *ter*, ove il procuratore distrettuale ne faccia richiesta, il procuratore generale presso la Corte di Appello può disporre che le funzioni di pubblico ministero nel corso del dibattimento siano esercitate da un magistrato designato dal procuratore della Repubblica presso il giudice competente, sempre che i motivi posti a fondamento di tale richiesta siano fondati. Tale competenza riguarda tutti i reati riconducibili ad organizzazioni mafiose, e ciò in quanto la manifesta intenzione del legislatore consisteva nell'accentrare nelle mani del procuratore della Repubblica distrettuale tutte le indagini connesse a fatti di mafia. Pertanto, la disciplina in questione viene applicata, non solo per le ipotesi in cui il reato contestato sia quello di cui all'art. 416 *bis* c.p., ma anche ogni qual volta sia contestata l'aggravante di cui all'art. 7 d.l. 152/91 o, comunque, reati in qualche modo riconducibili ad associazioni di criminalità organizzata. Inoltre si è, vieppiù, precisato che, con riguardo a quanto previsto dal comma 3 *ter* dell'art. 51 c.p.p., l'attribuzione di competenza da parte del procuratore della Repubblica ad altro magistrato con funzioni di inquirente, non si limita alla sola attività dibattimentale, bensì a tutte le eventuali procedure incidentali ad esse connesse, lasciando, viceversa, al solo pubblico ministero originariamente competente la facoltà di esperire eventuali mezzi di impugnazione della sentenza.

Con riguardo all'attività di indagine, inoltre, l'art. 371 *bis* c.p.p., introdotto dal d.l. 367/91, convertito dalla legge n. 8/92, stabilisce una disciplina *ad hoc* sulla attività di coordinamento del procuratore nazionale antimafia. Ai sensi di detta norma il procuratore nazionale antimafia, competente per i reati *ex* art. 416 *bis* c.p. e tutti i reati ad esso annessi e connessi, al fine di esercitare le proprie funzioni, dispone della Direzione investigativa antimafia e dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia, dirigendole e regolandone l'impiego a fini investigativi.

Questi detiene un potere di impulso verso i procuratori distrettuali, rispetto ai quali può sollecitare un coordinamento effettivo nell'attività di indagine onde ottenere anche un migliore utilizzo delle forze di polizia giudiziaria. In particolare, la legge gli conferisce la facoltà di disporre, anche per periodi limitati, di magistrati della Direzione nazionale e delle Direzioni distrettuali, onde garantire la flessibilità e la mobilità che soddisfino specifiche e contingenti esigenze investigative o processuali. Provvede all'acquisizione ed all'elaborazione di notizie, informazioni e dati attinenti alla criminalità organizzata, ai fini del coordinamento investigativo e della repressione dei reati.

In sostanza, detto organo è titolare delle attività di coordinamento, gestione e direzione delle indagini complessive, con potere di avocazione delle stesse, con riguardo ai reati indicati dall'art. 51 comma 3 *bis* c.p.p.

Detta riforma processuale e sostanziale, introdotta dal d.l. 367/91, contempla anche la possibilità di riunione per connessione riconosciuta, ai sensi dell'art. 12 lett. b) c.p.p., tra reati commessi con più azioni od omissioni esecutive del medesimo disegno criminoso.

Questa normativa trova la propria ragion d'essere nel fallimento ottenuto dalla previsione di collaborazione tra gli uffici della Procura, precedentemente prevista rispetto a detti delitti, che aveva trovato scarsissima attuazione nella prassi giudiziaria. Nel settembre del 1991 la Commissione parlamentare antimafia, infatti, nel rilevare tale dato, attribuiva il deludente risultato alla mancata o scarsa circolazione di informazioni, che continuava ad avere una natura del tutto volontaria, nonché alla difficoltà oggettiva per i pubblici ministeri appartenenti alle diverse procure interessate, di concordare tempi comuni per attività congiunte, rispetto alle quali, inoltre, ulteriore difficoltà era rappresentata dalle ipotesi in cui per la relativa realizzazione si rendesse necessario l'intervento del gip, rigidamente vincolato alla propria competenza per territorio.

Tale disciplina, dunque, così come introdotta, ha lo scopo fondamentale di agevolare il coordinamento investigativo nei procedimenti per reati di criminalità organizzata. A tale scopo, infatti, l'art. 328 c.p.p., sulla individuazione del giudice competente per le indagini preliminari, è stato modificato, sicché, in caso di reato associativo, le relative funzioni siano attribuite direttamente al magistrato del capoluogo nel cui distretto sia avvenuto il reato. Tale modifica va estesa anche alla individuazione dell'organo con funzioni di gup, il quale manterrà la competenza anche per la celebrazione del processo con rito abbreviato. (Cass. V, sent. 9686 del 29.10.97)

Detta modifica normativa è stata dichiarata legittima dalla Corte costituzionale, tenuto conto che *“sotto il profilo del rispetto del giudice naturale, tale competenza è stabilita in relazione a reati specificamente indicati dalla legge e cioè sulla base di criteri del tutto obbiettivi e predeterminati; così come, sotto il profilo del diritto di difesa, nessuna lesione all'esercizio di esso può derivare dal fatto che in determinate ipotesi di reato l'udienza preliminare si svolga davanti al giudice per le indagini preliminari del capoluogo distrettuale, anziché, come di norma, davanti a quello del tribunale individuabile secondo le ordinarie regole di competenza per territorio.”*

3.2 Rispetto all'attività da svolgersi da parte della polizia giudiziaria, partendo dal disposto dell'art. 55 comma 1 c.p.p., va detto che, anche in applicazione del comma 2 dello stesso articolo, che ne prevede anche un'attività di tipo delegato, l'art. 347 c.p.p. stabilisce l'obbligo per tale “organo” di riferire, senza ritardo, al pubblico ministero, sulla acquisita notizia di reato con indicazione dei relativi elementi essenziali del fatto, sulle fonti di prova e su tutta la documentazione relativa alle attività compiute, oltre che, laddove possibile, sulla individuazione della persona offesa e dell'indagato. La procedura, anche qui, cambia quando il reato per cui si procede è uno dei delitti previsti dall'art. 407 comma 2 c.p.p.

In tal caso, infatti, la comunicazione della notizia di reato deve avvenire immediatamente anche oralmente, piuttosto che per iscritto, come accade nell'ipotesi ordinaria, ferma restando la successiva trasmissione in forma scritta, cui la p.g. dovrà provvedere insieme con tutte le altre indicazioni e documentazioni del caso. Anche in tali ipotesi, tuttavia, la polizia giudiziaria, in seguito all'avvenuta comunicazione della *notitia criminis* alla Procura, ha il potere di continuare le indagini di propria iniziativa, ai sensi degli artt. 327 e 348 c.p.p.

3.3 Anche in relazione al reato di cui all'art. 416 *bis* c.p. il codice di procedura penale stabilisce, tra i mezzi di ricerca della prova utilizzabili, l'istituto delle intercettazioni che, disciplinato a partire dall'art. 266, è uno strumento caratterizzato da una forte invasività della libertà di comunicazione di cui all'art. 15 Cost., provocando, così, innumerevoli questioni di illegittimità.

Tra le altre, con la sent. n. 81 del 11 marzo 1993, la Corte Costituzionale, chiamata ad intervenire sulla *vexata quaestio* quale “giudice delle leggi”, ha affermato la assoluta legittimità della norma del codice di procedura e l'assenza di contrasto tra questa e l'art. 15 Cost. in forza della duplice tutela contenuta nel dettame costituzionale. Questo, infatti, se è

vero che, da un lato, ha, quale interesse specifico, quello di garantire la segretezza delle comunicazioni, dall'altro lato, è espressione dell'esigenza di prevenire e reprimere i reati, risultando, pertanto, assolutamente compatibile con la disciplina codicistica in questione.

Ebbene, l'art. 266 c.p.p. stabilisce che le intercettazioni telefoniche possano essere disposte in relazione a determinati tipi di reati, tra cui va certamente incluso il reato di associazione mafiosa.

Prima circostanza da considerare è che per intercettazione telefonica si intende qualunque conversazione che avvenga tra due soggetti rispetto ai quali l'intercettatore è terzo. Per tanto, la Cassazione ha talora affermato che la registrazione di una conversazione telefonica da parte di uno degli interlocutori non rientra tra le ipotesi di intercettazioni telefoniche, e non è sottoposta, per tanto, alle formalità ed alle limitazioni previste per queste ultime. (Cass. Sez. IV, Sent. 8237 del 4.9.96)

Le attività di intercettazione vengono disposte dal pubblico ministero previa autorizzazione del giudice per le indagini preliminari, che provvederà in tal senso, con decreto motivato, solo nel caso in cui tale strumento si presenti come indispensabile ai fini della prosecuzione delle indagini e laddove si sia in presenza di gravi indizi di reato.

Nell'eventualità in cui la gravità e l'urgenza della situazione diano motivo di credere che dal ritardo dell'inizio dell'attività d'intercettazione potrebbe derivare grave pregiudizio alle indagini, sarà il pubblico ministero a disporre l'inizio con decreto motivato, fermo restando l'obbligo di comunicazione da parte di quest'ultimo, entro le ventiquattro ore successive, al gip competente, il quale, a sua volta, sarà tenuto a disporre la convalida entro le successive ulteriori quarantotto ore. Tale intervento giurisdizionale, seppure successivo, sarà essenziale sia ai fini della perseguibilità dell'attività di intercettazione, sia al fine di preservare l'utilizzabilità dei risultati delle intercettazioni espletate fino a quel momento. Nel decreto motivato con cui dispone le intercettazioni il pubblico ministero deve anche indicare le modalità di svolgimento delle relative operazioni, nonché la durata delle stesse. Importante, al proposito, è constatare come, nella pratica, l'apparente volontà del legislatore sia nettamente disattesa. Invero, ad una prima lettura del comma 3 dell'art. 267 c.p.p., sembrerebbe che intenzione del legislatore fosse quella di prevedere la possibilità per la Procura di avvalersi di uno strumento di così evidente invasività della *privacy* individuale solo per un tempo estremamente limitato; in tal senso andrebbe intesa la previsione del termine di 15 giorni prorogabili, di volta in volta, per un ulteriore termine di 15 giorni. Tuttavia, la breve durata delle operazioni esplicitamente contemplata nella

norma non deve trarre in inganno, poiché la possibilità dell'organo dell'accusa di prorogare il termine di durata delle intercettazioni consente che dette operazioni durino, di fatto, per tempi immemorabili, sebbene sulla scorta di permanenti presupposti che ne legittimino lo svolgimento.

Inoltre, se è vero, come è vero, che i decreti autorizzativi e dispositivi delle operazioni di intercettazione devono essere motivati esplicitamente con riguardo alle ragioni che ne rendono essenziale la disposizione, è, altresì, giurisprudenza costante, quella secondo cui i decreti di proroga delle intercettazioni telefoniche non abbisognano di alcuna motivazione, in quanto traggono la loro legittimità dal provvedimento originario cui implicitamente rinviano per ogni necessaria indicazione, (Cass. Sez. IV, sent. n. 8645 del 7.7.99) poiché la motivazione di detti provvedimenti può essere ispirata anche a criteri di minore specificità, per cui può risolversi anche nel dare atto della constatata plausibilità delle ragioni esposte nella richiesta del p.m. (Cass. Sez. I, sent. n. 1495 del 4.5.1998). In tal senso, dunque, tale disciplina non fa che confermare la legalità dell'uso, talora smodato, che di tale istituto viene fatto in concreto.

Appare del tutto superfluo evidenziare che malgrado la norma al comma 4 dell'articolo in esame affermi la possibilità del pubblico ministero di procedere in prima persona o mediante l'ausilio di agenti di p.g. allo svolgimento delle operazioni di intercettazione, nella prassi è quasi sempre la polizia giudiziaria a svolgere detta attività.

Discusso è, inoltre, quali debbano essere le attrezzature utilizzate per lo svolgimento delle operazioni, tenuto conto che la norma prevede che si debba trattare "esclusivamente" di apparecchiature site presso la Procura della Repubblica, mentre, nella pratica, vengono utilizzate quasi sempre quelle collocate presso la p.g. operante. La Cassazione al riguardo è intervenuta, a più riprese, ad affermare che solo nell'eventualità in cui le attrezzature della Procura non siano utilizzabili potrà procedersi con quelle site presso le sedi di Polizia. Sul punto, tuttavia, sarà necessario che il provvedimento autorizzativo in tal senso motivi esplicitamente le ragioni di tale autorizzazione.

Rispetto a detta disciplina, sotto il profilo prettamente pratico, potrebbe tuttavia obbiettarsi che, tenuto conto della circostanza per cui le operazioni in questione vengono, nella stragrande maggioranza dei casi, effettuate direttamente dalla polizia giudiziaria, sarebbe meno dispendioso e più produttivo consentire che gli strumenti per esse utilizzati fossero esclusivamente quelli in uso presso le sedi di quest'ultima, agevolandone, in tal modo, la diretta capacità di intervento in caso di urgenza.

La disciplina relativa alle intercettazioni subisce una interessante mo-

difica interpretativa laddove si tratti di intercettazioni ambientali. Detto tipo di attività investigativa risulterebbe in evidente contrasto con il disposto dell'art. 614 c.p. che prevede e punisce il reato di violazione di domicilio, commesso da chi si introduca in luogo di privata dimora di un soggetto, clandestinamente o, comunque, contro la volontà di quest'ultimo. Tuttavia, la norma in questione, tutt'uno con l'art. 15 Cost. che garantisce, come detto, la segretezza della corrispondenza e di qualunque altra forma di comunicazione, subisce una consistente deroga quando vi sia fondato motivo di credere che nei luoghi indicati dal suddetto art. 614 c.p. stia avendo luogo un'attività criminosa. Inoltre, i presupposti di assoluta indispensabilità ai fini della prosecuzione delle indagini e la certezza degli indizi relativi al reato, cui dette operazioni d'intercettazione sono regolarmente subordinate, subiscono una forte attenuazione quando il reato per il quale si procede consista nel reato di associazione di stampo mafioso. A tal proposito l'art. 13 della legge 12 luglio 1991 n. 203 (da ultimo modificato dall'art. 3 bis d.l. 306/92) prevede, infatti, che *"in deroga a quanto disposto dall'art. 267 c.p.p. l'autorizzazione a disporre le operazioni previste dall'art. 266 dello stesso codice è data, (...) quando l'intercettazione è necessaria per lo svolgimento delle indagini in relazione ad un delitto di criminalità organizzata (...) in ordine ai quali sussistano sufficienti indizi"*. Continuando, poi, lo stesso articolo prevede che in caso di intercettazioni ambientali la deroga è ancor più netta, poiché, per disporre le operazioni in questione, non sarà, in tal caso, necessario che vi sia *"motivo di ritenere che nei luoghi predetti si stia svolgendo l'attività criminosa."*

Il secondo comma dello stesso articolo della legge 203/91 stabilisce, poi, una possibilità di durata delle operazioni più ampia rispetto alla disciplina generale (40 giorni in luogo dei 15 gg. ordinariamente previsti dall'art. 267 c.p.p.).

Sul punto, inoltre, copiosi interventi giurisprudenziali hanno affermato che è essenziale, al riguardo, che le intercettazioni vengano disposte nella prospettiva che si tratti di reato di criminalità organizzata, a nulla rilevando la circostanza per cui, in un secondo momento, lo svolgimento stesso delle indagini porti a risultanze diverse. Pertanto, i risultati delle indagini svolte mediante l'utilizzo di detto mezzo di ricerca della prova saranno sempre pienamente utilizzabili. (Cass. Sez. IV, sent. 7 del 4.3.97)

3.4 Secondo il disposto dell'art. 407 comma 2 n. 3 c.p.p. il termine di durata massima delle misure cautelari, ordinariamente stabilito in di-

ciotto mesi, in relazione ad alcuni reati tra cui l'associazione mafiosa e i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416 *bis* c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività dell'associazione mafiosa stessa ha una durata massima di due anni. Tale termine, tuttavia, non presentando carattere perentorio, sarà passibile di proroghe su richiesta del pubblico ministero, non superiori a sei mesi. Anche in questo caso, però, la norma non detta in maniera categorica il termine, sicché appare pacifica la possibilità del pubblico ministero di fruire, di fatto, di tempi ben più lunghi per lo svolgimento delle indagini, ferma restando la necessità di farne di volta in volta richiesta al gip competente, onde evitare l'invalidazione degli atti compiuti in seguito allo scadere del termine. In tale ultima ipotesi, infatti, le indagini compiute saranno inutilizzabili, il che ne implica la inutilità nel corso del dibattimento nel quale non potranno in alcun modo trovare spazio. Al riguardo si è però affermato che la sanzione della inutilizzabilità opera solo rispetto agli atti compiuti oltre i termini, sicché saranno pienamente utilizzabili le prove alle quali detti atti si rimandano, come, ad esempio, accade nell'ipotesi di perizia di intercettazioni telefoniche svolte entro i termini. In tale caso, infatti, pur essendo inutilizzabile la perizia le intercettazioni non perderanno di valore. Si è inoltre ritenuto che la sanzione va riferita al momento di effettuazione dell'attività e non a quello di acquisizione dei risultati della stessa. Sicché, laddove tali due atti dovessero avvenire in due momenti separati di cui solo il secondo risulta fuori termine, l'invalidità del primo non comprometterebbe l'utilizzabilità del secondo.

Rispetto all'oggetto della sanzione in questione si è, altresì, affermato che essa ha riguardo esclusivamente agli atti di indagine, con la conseguenza che resta consentita l'adozione di ogni altro provvedimento che non abbia esclusivamente mirato all'acquisizione di elementi di prova. Pertanto, restano legittimamente emettibili non solo i provvedimenti di definizione del procedimento, che restano validi ed, anzi, doverosi anche dopo la scadenza del termine, ma anche i provvedimenti cautelari, personali o reali, che incidono sullo *status libertatis* dell'indagato o, comunque, sulla sfera giuridica dello stesso.

Con riguardo agli atti, come, ad esempio, l'invito a comparire o, comunque, ad assumere l'interrogatorio dell'indagato da parte del pubblico ministero, sembrava discussa la possibilità che essi potessero essere invalidati da inutilizzabilità una volta emessi tardivamente rispetto ai termini di durata massima. Tuttavia, si è ritenuto che, con l'entrata in vigore della legge che ha introdotto l'art. 415 *bis* c.p.p. nel sistema, tutt'uno con la prevalente giurisprudenza costituzionale, relativa alla permanenza del po-

tere-dovere a carico del pubblico ministero dell'esercizio dell'azione penale anche dopo la scadenza del termine per le indagini, tale ipotesi fosse certamente da escludere. Resta, però, discusso il valore probatorio in tal caso attribuibile alle dichiarazioni dell'indagato rese fuori termine.

Interessante, inoltre, appare anche la questione legata alla applicabilità della sospensione stabilita per il periodo feriale al termine fissato per la conclusione delle indagini. Secondo un primo orientamento, infatti, tale sospensione non riguarda solo la fase del giudizio, ma anche quella delle indagini preliminari, salvi i casi di rinuncia alla stessa, di dichiarazione di urgenza del procedimento e di investigazioni concernenti reati di criminalità organizzata.

Rispetto, invece, alla sospensione dei termini processuali nel periodo feriale, l'art. 240 *bis* disp. att. prevede, in sostanza, che nel periodo che va dal 1° agosto al 15 settembre tutti i termini relativi a procedimenti penali siano sospesi. Tale regola trova ovviamente specifiche eccezioni, tra cui, come è chiaro, l'eccezione relativa ai procedimenti relativi a reati di camorra.

Tale deroga, il cui scopo è, evidentemente, quello di evitare che l'accertamento di reati di particolare gravità possa incorrere in lungaggini procedurali che ne ritardino gli sviluppi, si applica a tutti i termini previsti per la fase delle indagini preliminari, tra cui, ad esempio, al termine relativo alla proroga per la conclusione delle indagini, oltre che ai termini concernenti la custodia cautelare ed, in generale, anche a tutti gli altri termini procedurali.

Anche in questo caso la giurisprudenza ha ritenuto la norma applicabile non solo ai reati *ex* 416 *bis* c.p., ma anche a tutti i reati ad esso collegati. (Cass. I, sent. 617 del 23.3.94)

3.5 L'art. 416 *bis* c.p. al settimo comma stabilisce che *“Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato o delle cose che sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego.”* Al riguardo si è ritenuto che, laddove risultino essere di valore sproporzionato rispetto al reddito anche il denaro, i beni e tutte le utilità di cui il condannato *ex* art. 416 *bis* c.p. non possa giustificare la provenienza e di cui abbia, tuttavia, la disponibilità o risulti essere titolare direttamente o per interposta persona, tutti detti beni potranno essere sempre oggetto di confisca.

La Suprema Corte sul punto è intervenuta affermando che ai fini della confisca dei beni in sede di prevenzione, la sospetta provenienza delle sostanze patrimoniali è deducibile anche dall'assenza di fonti lecite di

guadagno da parte del prevenuto, poiché la legge prevede una sorta di presunzione di provenienza illecita in relazione a tutte le ipotesi in cui il tenore di vita desumibile dal valore dei beni da confiscare sia incompatibile con i redditi dichiarati o pacificamente leciti del soggetto incriminato.

La confisca successiva all'accertamento del delitto di associazione mafiosa e disposta sui beni preventivamente sottoposti a sequestro ai sensi dell'art. 24 L. 646/82 ha natura di misura di sicurezza patrimoniale. Essa, ferma restando la necessità di dimostrare positivamente una correlazione tra i beni stessi e l'attività illecita attribuita al condannato, può essere disposta anche in relazione a beni formalmente intestati a terzi ma, di fatto, rientranti nella disponibilità del soggetto accusato di associazione mafiosa, sì da lasciare presumere che l'intestazione a terzi sia fittizia.

La previsione tanto del sequestro quanto della confisca in relazione al reato associativo deriva, non dall'accertamento della pericolosità oggettiva dei beni sottoposti al vincolo giudiziario prima ed al provvedimento ablatorio poi, bensì dalla pericolosità del soggetto titolare, di fatto, di quei beni.

In relazione al reato di criminalità organizzata, inoltre, la legge 356/92 prevede all'art. 12 *quinquies* la misura della confisca quale misura di prevenzione. Anche in tal caso il presupposto applicativo consisterà nella sussistenza di un procedimento penale avente ad oggetto reati *ex* art. 416 *bis* c.p. o comunque reati collegati alla criminalità organizzata, a carico di un soggetto titolare direttamente o per interposta persona dei beni da confiscare, che abbiano un valore sproporzionato rispetto reddito dell'imputato e dei quali non si possa giustificare la legittima provenienza.

La differenza tra detto tipo di confisca e quello disposto ai sensi del comma 7 art. 416 *bis* c.p. consiste nel fatto stesso che la prima è una misura di prevenzione, mentre la seconda è una misura patrimoniale di sicurezza. Sicché, mentre nel primo caso essa potrà essere disposta indipendentemente dal procedimento principale, purché ne risultino sussistenti i presupposti applicativi, nella seconda ipotesi la confisca viene disposta in seguito alla già avvenuta applicazione di un sequestro endoprocedimentale e quale conseguenza della emissione di una sentenza di condanna.

