CAMILLA POESIO

INGIUSTIZIA PREVENTIVA

DOMICILIO COATTO, CONFINO DI POLIZIA, SOGGIORNO OBBLIGATO IN ITALIA (1863-1956)

Pericolo sociale, prevenzione, ordine pubblico, sicurezza sociale, pubblica moralità sono elementi permanenti dell'ordinamento giuridico italiano e hanno caratterizzato costantemente il rapporto fra stato e società. In nome dell'ordine pubblico e della sicurezza dello stato sono stati largamente utilizzati strumenti preventivi restrittivi della libertà personale che, sulla base di un mero sospetto, hanno marginalizzato, isolato, controllato, segregato chiunque fosse solo ritenuto socialmente pericoloso. Tra questi dispositivi si conta il domicilio coatto, poi trasformato in confino di polizia e infine in soggiorno obbligato[1].

Più che l'esame dei provvedimenti in sé e per sé, la questione che qui interessa è individuare le continuità e le discontinuità nell'ordinamento giuridico e nella cultura politica sottesa all'uso sia di concetti – quali pericolo pubblico, prevenzione, libertà individuale, ordine e sicurezza – sia di strumenti preventivi restrittivi della libertà personale.

L'interesse per il tema prende avvio dalla convinzione, maturata in un precedente lavoro, che l'esistenza di pratiche d'arresto e di detenzione basate sul mero sospetto e non sulla certezza del reato, come il confino politico e la custodia preventiva (*Schutzhaft*), introdotti nell'ambito di legislazioni di emergenza con il pretesto di salvaguardare l'ordine pubblico e la sicurezza della collettività, siano stati nell'Italia fascista e nella Germania nazista presupposti per lo scardinamento dello stato di diritto e non una conseguenza di tale distruzione[2]. Dai regimi dittatoriali la riflessione sulle misure preventive si sposta, ora, su quelli democratici per esaminare le continuità e le discontinuità negli ordinamenti giuridici e nel pensiero politico dopo la seconda guerra mondiale.

Al centro di questo contributo stanno alcune ipotesi e i primi risultati di una ricerca attualmente in corso.

Una prima questione riguarda il problema dello stato, in caso di minaccia interna all'ordinamento e di minaccia esterna armata, quando decide di intervenire con strumenti preventivi e/o con leggi di emergenza che prevedono una sospensione delle garanzie civili. L'ipotesi è che esista una reale difficoltà nel

[1] Per una trattazione del confino di polizia in epoca fascista, e relative bibliografia e fonti archivistiche, rinvio a Camilla Poesio, *Il confino fascista. L'arma silenziosa del regime*, Laterza, 2011. Per una ricostruzione storica della normativa e dell'applicazione del soggiorno obbligato fino al 1975 rimando a Ead., *"Pericolo pubblico" e cultura legislativa della prevenzione nell'Italia repubblicana. Il confino di polizia (1945-1975)*, «Quellen und Forschungen», di prossima pubblicazione.

[2] C. Poesio, *La repressione politica nell'Italia fascista e nella Germania nazionalsocialista. Dallo scardinamento dello Stato di diritto alla nascita di sistemi concentrazionari*, Tesi di dottorato Università Ca' Foscari e Freie Universität Berlin, 2009.

conciliare le esigenze della sicurezza collettiva con il primato del diritto stesso in situazioni d'emergenza politica, militare o naturale, conciliazione che invece è indispensabile per la sopravvivenza di uno stato di diritto.

Una seconda ipotesi è che dunque siano legittimate, con il pretesto dell'emergenza, procedure che ledono altre garanzie e che distruggono la certezza del diritto oltrepassando il limite della garanzia dei diritti e dell'*habeas corpus*, il principio secondo cui nessuno può essere arrestato senza venire a conoscenza dell'accusa e senza la garanzia di un regolare processo.

Una terza ipotesi, strettamente legata alla situazione italiana, è che siano sopravvissuti meccanismi procedurali che privarono la persona non accusata della propria libertà anche dopo l'esperienza traumatica della dittatura fascista. Un filo rosso sembra legare l'Italia liberale all'Italia repubblicana passando per l'Italia fascista: il ricorso a meccanismi preventivi restrittivi della libertà personale nei confronti di persone ritenute pericolose (non per aver commesso un fatto-reato ma per la loro personalità, ritenuta eticamente e socialmente anomala), adottando forme di detenzione volte alla difesa dell'ordine pubblico sulla base del binomio necessità/prevenzione. Nella categoria generale di «socialmente pericoloso» sono finite varie fattispecie soggettive, dal vagabondo all'ozioso, dal mendicante alla prostituta, dall'omosessuale all'alienato mentale. A queste categorie sociali sono state addebitate caratteristiche di asocialità, di degenerazione, di pericolosità che sono state ricondotte, in corrispondenza delle teorie criminologiche positiviste di fine Ottocento-inizio Novecento, a caratteri psichici e anatomo-fisiologici abnormi, rendendo tali categorie una minaccia tanto grave da rendere *necessaria* la restrizione della loro libertà per *prevenire* la loro innata pericolosità e *difendere* la società.

I tentativi di sperimentare forme di detenzione alternativa a quella carceraria costituiscono un tratto comune a tutta l'Europa occidentale a partire dall'Ottocento. In Italia, dal 1863, il domicilio coatto nelle colonie di Porto Ercole e sulle isole Tremiti, Favignana, Lampedusa, Ustica, Lipari, Ponza, Ventotene, Pantelleria, Elba, Giglio, Capraia, Gorgona fu applicato agli oziosi, vagabondi, sospetti di connivenza con i briganti, camorristi. Sebbene il domicilio coatto fosse una misura di prevenzione e di pubblica sicurezza, la lotta agli emarginati sociali e ai criminali comuni si mescolò fin da subito alla lotta politica ed esso fu utilizzato come strumento di repressione politica, una funzione, questa, che non avrebbe più perso. Fu con i provvedimenti eccezionali di polizia del 1894 promossi da Crispi – a cui seguì la circolare n. 5116 con cui fu istituito presso la Direzione generale di pubblica sicurezza il servizio di schedario biografico degli affiliati ai partiti sovversivi, primo embrione del Casellario politico centrale – che il domicilio coatto divenne definitivamente uno strumento di repressione politica: l'insorgere delle classi operaie e contadine alla fine dell'Ottocento e le loro rivendicazioni di natura espressamente sociale furono interpretate come parte di una più ampia cospirazione contro lo stato, un pericolo per l'ordine pubblico e una manifestazione di «deliberato proposito di commettere vie di fatto contro gli ordinamenti sociali». Grazie a questi capi di accusa così generici finirono nel

mirino della polizia socialisti e anarchici. Ai vagabondi e agli oziosi, soggetti tra i primi ad essere destinatari delle misure di prevenzione, furono associati, alla fine dell'Ottocento, anche operai e braccianti disoccupati e in cerca di lavoro. La polizia dell'Italia liberale, trattenendo in prigione e punendo con misure amministrative coloro che per insufficienza di prove erano stati prosciolti dai tribunali, cominciava, già allora, a usare quei metodi che avrebbero caratterizzato la polizia fascista e che mettevano in dubbio lo stato di diritto.

Sotto il regime fascista il domicilio coatto fu rinominato confino di polizia e il provvedimento divenne più duro sia per le leggi di pubblica sicurezza, che dettero un potere più ampio alla polizia, sia per le prescrizioni contenute nella carta di permanenza consegnata a ogni confinato. Le continuità tra il domicilio coatto del regime liberale e il confino di polizia fascista erano molte, a cominciare dal riutilizzo degli stessi luoghi e strutture dove scontare l'obbligo di residenza. Oltre a ciò si continuò a fare una deliberata mescolanza fra il delinquente e il ribelle rendendo medesimo il trattamento riservato all'uno e all'altro. Inoltre si continuò a utilizzare strumenti non giudiziari – quale era appunto il confino – come strumenti sostitutivi di una pena o come *errata corrige* di una sentenza assolutoria[3]. La persistenza più evidente, però, consistette nel fatto che l'uso delle misure di prevenzione continuò a trovare legittimazione in condizioni eccezionali, anche se provocate da cause molto diverse, per natura e per intensità. Il domicilio coatto d'epoca liberale fu applicato a seguito di movimenti insurrezionali e come misura legata alla situazione contingente; il confino, invece, fu introdotto non a seguito di tumulti sociali, ma di attentati a Mussolini e divenne una misura permanente e non eccezionale. Se la repressione del dissenso politico non era stato l'unico scopo del domicilio coatto ed era rimasto ufficialmente taciuto, il fascismo non solo non lo nascose, ma usò il confino come minaccia e arma di ricatto. Sebbene i motivi di assegnazione al confino fossero soprattutto politici, essendo il significato del termine politico alquanto dilatato vi finirono anche coloro che turbavano la morale, l'economia, le direttive demografiche: vittime del provvedimento furono omosessuali, donne che avevano una vita privata fuori dai canoni stabiliti dal regime o che erano parenti di sovversivi, o manifestavano dissenso per le difficoltà economiche nelle famiglie, e anche levatrici sospettate di praticare aborti contro le quali non era possibile pervenire a una condanna in sede penale non essendoci la prova dell'aborto.

Dopo la caduta del fascismo, il confino di polizia fu applicato agli ex fascisti non deferibili all'autorità giudiziaria. Ai primi di aprile del 1945 erano 3.240 gli ex fascisti tratti in arresto e 1.810 quelli denunciati a piede libero all'autorità giudiziaria o proposti per provvedimenti di polizia alle commissioni provinciali[4].

[3] Sul profondo legame tra diritto di polizia e diritto penale nell'Italia fascista e sull'utilizzo del confino al posto o insieme al carcere, cfr. C. Poesio, *«Per la protezione del popolo e dello Stato». La collaborazione tra polizia e giudici nell'Italia fascista e nella Germania nazionalsocialista*, in Istituto romano per la storia d'Italia dal fascismo alla Resistenza, *Fascismi periferici. Nuove ricerche. L'Annale Irsifar 2009*, Angeli, 2010, pp. 89-100.

[4] Archivio centrale dello stato, Ministero dell'interno, Direzione generale della pubblica sicurezza, Divisione servizi informativi e sicurezza, Sezione I (d'ora in poi Acs, Mi, Dgps/Sis, Sez. I), b. 252, fasc. Cat. P. 10 Massima, sf. I Provvedimenti di polizia, *Campi di lavoro per ex gerarchi. 3240 ex fascisti arrestati, 1810 denunciati*, «Lavoro», Roma 8 aprile 1945. Le cifre erano quelle fornite dal portavoce del governo.

Nella sua struttura il confino di polizia rimase identico, a cominciare dal fatto che uno dei suoi presupposti rimase l'intento di svolgere attività volte a sovvertire «violentemente gli ordinamenti nazionali, sociali o economici costituiti nello stato o a menomare la sicurezza ovvero a contrastare od ostacolare l'azione dei poteri dello stato». Furono introdotte alcune garanzie prima inesistenti (obbligatorietà dell'interrogatorio, presenza di un avvocato difensore, richiesta di una maggiore precisione, trasparenza e prove nelle proposte di confino), ma, di fatto, rimase in funzione un sistema di prevenzione che fungeva da strumento sussidiario e sostitutivo in materia di criminalità politica. La lotta politica, questa volta condotta verso i fascisti e i collaborazionisti, continuava a fare del confino di polizia non una misura preventiva ma uno strumento di repressione politica.

Dopo le elezioni del 1948 il bersaglio delle misure di prevenzione si spostò sul militante di sinistra. La carta della difesa sociale fu nuovamente usata con intento politico: se in Sicilia il confino di polizia fu in quegli anni fortemente applicato per affrontare il banditismo, fenomeno emerso con forza con Salvatore Giuliano, la stessa giustificazione fu adoperata per adottare misure preventive in regioni – come l'Emilia e la Toscana – che, invece, non erano affatto caratterizzate da questo fenomeno, semmai, dall'essere fortemente rosse. Agli inizi degli anni cinquanta 2.123 erano le persone «(socialcomunisti, anarchici, neo fascisti) ritenute pericolose per l'ordinamento democratico dello Stato» e schedate nel Casellario politico centrale[5].

Nel 1956 il confino di polizia fu sostituito con l'obbligo di soggiorno in un determinato comune. Fu mantenuto, dunque, un sistema di assoggettamento che fuoriusciva dallo schema della detenzione e che continuava a basarsi sul problema della prevenzione nei confronti di sospetti pericolosi. Coloro che furono soggetti al soggiorno obbligato erano accomunati dall'avere una generica personalità asociale o antisociale e da una condotta e un tenore di vita che davano adito al sospetto che vivessero di traffici illeciti o di attività contrarie alla morale e al buon costume. Di fatto, tale provvedimento era indirizzato ancora ai vagabondi e agli oziosi previsti dalle leggi prefasciste e fasciste, ai mendicanti, ai «sospetti» di «particolare pericolosità», ai «dementi, infermi psichici, intossicati» considerati pericolosi per sé e per gli altri, agli zingari ritenuti pericolosi non solo per la sicurezza pubblica ma anche per la politica militare perché possibili spie, agli omosessuali.

La legge del 1956, dunque, considerava la diversità della personalità solo dal punto di vista etico, sociale e fisico e, a prescindere dal compimento di un reato, interveniva nella sfera della libertà personale. Sebbene rispetto al periodo fascista fossero richiesti fatti per giustificare l'imposizione del provvedimento, non erano richieste le prove. Si ricalcava, dunque, una pratica tipica dell'Italia liberale e fascista: il ricorso al mero sospetto, alla pubblica voce e alla «notorietà», a elementi cioè vaghi, incerti, difficilmente dimostrabili. Tranne che per alcune categorie in cui effettivamente si riscontravano fatti certi (oziosi, vagabondi),

[5] Acs, Mi, Dpgs/Agr, 1954-56, b. 21, fasc. C3, Relazioni annuali sull'attività svolta dalla Ar 1954, Relazione del direttore capo della divisione alla segreteria del capo della polizia sull'attività svolta nel 1953.

tutte le altre categorie di persone erano ritenute pericolose non in base a una situazione *oggettiva* di pericolosità, ma a comportamenti che di per sé avrebbero potuto costituire un reato (vivere di traffici illeciti, sfruttare la prostituzione, ricettazione, ecc.), ma che non potevano essere puniti per mancanza di prove. Una modalità, dunque, non molto diversa da quella fascista. La legge del 1956 si avvaleva di definizioni vaghe in cui la pericolosità delle persone veniva ad essere accertata in base ad un elemento di sospetto: paradossalmente, dunque, essa era meno garantista del Testo unico del 1889 dato che quest'ultimo per ricorrere al domicilio coatto aveva stabilito una categorizzazione più precisa rispetto a quella prevista dalla legge del 1956. Così scriveva un importante giurista come Pietro Nuvolone:

> Nell'applicare la sorveglianza speciale, il tribunale accerta il sospetto che certi reati (traffici illeciti, sfruttamento della prostituzione, tratta di donne, gestione di bische clandestine, ricettazione, favoreggiamento ecc.) siano stati commessi, ma riconosce di non averne le prove o addirittura di aver dovuto assolvere i prevenuti per insufficienza di prove. Che se le prove ci fossero, o ci fossero state, ci sarebbe stata, la condanna. Non potendo condannare, applica la cosiddetta misura di prevenzione. In tal modo, però, la misura di prevenzione finisce con l'essere una misura repressiva e non preventiva: e, per di più, collegata a presupposti estremamente vaghi, e certo non in chiave con il principio di legalità nell'ambito della repressione[6].

Inoltre il soggetto destinatario dell'obbligo di soggiorno in un determinato comune aveva il dovere di attenersi alle prescrizioni stabilite dall'autorità di polizia trascritte su una carta di permanenza, non molto dissimile da quella data ai confinati in periodo fascista. Certamente si registravano delle novità positive rispetto al passato (a cominciare dal fatto che a emettere l'ordinanza era l'autorità giudiziaria ed era finalmente previsto il ricorso in Cassazione); tuttavia, restava il problema degli accertamenti che il giudice poteva fare anche per mezzo dell'autorità di pubblica sicurezza.

Per le sue connessioni con il problema della libertà personale e per i numerosi contrasti con alcuni principi della costituzione (in particolare gli articoli 3, 13, 16, 25, 27) la questione delle misure di prevenzione è stata molto dibattuta dalla disciplina giuridica, dalla giurisprudenza e dal mondo politico; tuttavia, l'intervento preventivo *ante delictum* al di fuori dei vincoli connessi all'accertamento della responsabilità penale è stato non solo mantenuto ma potenziato. In Italia, per esempio, nel 1965 la legge antimafia ha apportato delle modifiche alla normativa della legge del 1956 sulle misure di prevenzione e ha stabilito l'applicazione delle stesse misure, e soprattutto quella della sorveglianza speciale e del divieto e obbligo di soggiorno, agli «indiziati di appartenere a associazioni mafiose» con alcune varianti in ordine processuale. Tanto il termine *indiziato* quanto quello di *associazioni mafiose* risultano alquanto imprecisi e passibili di svariate interpretazioni: ancora una volta «non esiste un reato, ma un sospetto di reato e la pericolosità del soggetto viene desunta dalla fondatez-

[6] Pietro Nuvolone, *Relazione introduttiva*, in *Le misure di prevenzione*, Atti del convegno di Alghero, 26-28 aprile 1974, Giuffrè, 1975, pp. 15-25, qui pp. 22-23.

za e rilevanza di tale sospetto»[7]. Il principio di legalità, pertanto, è stato messo in discussione per quanto riguarda l'aspetto della tassatività che esige che i criteri soggettivi in base ai quali si possa ritenere un soggetto pericoloso siano determinati in modo chiaro e preciso: si tratta, infatti, per quanto concerne il vagabondaggio, l'oziosità, il mendicare, di ipotesi di non reato che possono solo creare situazioni di pericolosità, mentre di ipotesi di reato l'essere sospettati di vivere di proventi illeciti o di appartenere a associazioni mafiose.

La questione della sicurezza dello stato e del controllo sociale, dunque, è stata e rimane centrale. Nel mondo occidentale, oggi, il problema della sicurezza è incarnato, soprattutto, nella lotta al terrorismo; di fronte agli sviluppi tecnologico-informatici che fanno sì che si assottigli sempre più la distinzione fra pubblico e privato, la questione della restrizione della libertà del singolo in nome della collettività e il problema della compromissione dell'*habeas corpus* è un problema presente. Non sono rari né isolati gli scivolamenti dello stato di diritto negli ordinamenti costituzionali di sistemi democratici. A titolo d'esempio basta ricordare il *vulnus* creato da un'istituzione come il carcere di massima sicurezza di Guantanamo – la cui chiusura era stata uno dei punti centrali della campagna elettorale di Barack Obama del 2008 –, una zona di non-diritto in cui si trovano detenuti che, in massima parte, sono stati arrestati in Afghanistan senza accusa e che quindi non godono dello statuto di imputato secondo le leggi americane. Incarcerati, per la maggior parte, senza giudizio, essi non sono prigionieri di guerra, né detenuti comuni, e sono dunque confinati in una dimensione di pura anomia. Per fare un altro esempio legato all'attualità, con la dichiarazione di Bangkok del 1993 proclamata in occasione della conferenza regionale asiatica del Congresso mondiale per i diritti umani, alcuni stati asiatici hanno rigettato determinati diritti civili e politici perché contrari ai "valori asiatici". La dichiarazione ha configurato, pertanto, un distinguo relativo all'universalità dei diritti umani giustificato con i "valori asiatici" sancendo, in pratica, la supremazia della comunità sui diritti del singolo.

La questione, dunque, rimane ancora aperta. A seconda dei contesti storici la figura del "pericolo pubblico" – inteso nelle sue varie declinazioni di uguale/diverso, interno/esterno, presunto/reale, politico/sociale, sano/malato – è stata sottolineata e strumentalizzata. Esistono misure che hanno costantemente messo a rischio l'*habeas corpus*. In particolare, alcuni stati hanno mostrato una reale difficoltà a liberarsi di alcuni dispositivi largamente utilizzati dai regimi dittatoriali. Il problema del diritto/dovere di uno stato di intervenire con la prevenzione dei delitti senza la commissione di un reato incidendo sulla libertà personale dei cittadini ha, talvolta, avuto delle ripercussioni sul funzionamento del sistema democratico e ha rappresentato un potenziale rischio per l'esistenza stessa dello stato di diritto.

[7] Francesco Tagliarini, *Le misure di prevenzione contro la mafia*, in *Le misure di prevenzione*, cit., p. 372.