

Carlotta Latini

## **L'emergenza e la *disgrazia*. Terremoto, guerra e poteri straordinari in Italia agli inizi del Novecento**

SOMMARIO: 1. Il terremoto e l'emergenza - 2. «Una sciagura che non ha ricordi». Il Terremoto di Messina e Reggio Calabria - 3. Terremoto e Grande guerra

ABSTRACT: The essay retraces the steps of the political and normative solutions to face some important earthquakes in the first decades of the twentieth Century in Italy

KEYWORDS: Earthquake, Martial Law, Decree-law, twentieth Century, Southern Problem, Army

### 1. Il terremoto e l'emergenza

La storia geologica del nostro Paese è costellata da numerosi eventi sismici di diversa entità. Affrontati in varia maniera e di solito con l'idea della *disgrazia* inevitabile, è invece noto che già dagli ultimi anni del Settecento e inizi Ottocento fossero state inventate *macchinette per indicare donde è venuta la scossa*<sup>1</sup> come gli studi per la prevenzione degli effetti devastanti del terremoto.

Questo non toglie che a causa del terremoto la gente continuasse a morire e che le case continuassero a crollare, nella consapevolezza, già presente, che i criteri di costruzione e le modalità della stessa potessero fare la differenza e salvare vite umane<sup>2</sup>. L'indagine in questione sarà rivolta in particolare ad alcuni terremoti che interessarono i primi venti anni del Secolo scorso, nel tentativo di aprire prospettive in chiave storico-giuridica, sul senso dell'emergenza<sup>3</sup> anche in rapporto alla guerra: vi sarà dunque anche un'analisi dell'emergenza nell'emergenza, ovvero del terremoto durante lo stato di guerra, in particolare durante la Grande Guerra, allo scopo di evidenziare con quali strumenti l'esecutivo fronteggiasse sia la guerra che il terremoto all'interno del proprio territorio.

<sup>1</sup> Si tratta degli esperimenti del napoletano Duca della Torre. Uso qui le parole della Marchesa Margherita Sparapani Gentili Boccapaduli, camerte, sulla quale mi permetto di rinviare a C. Latini, *s.v.*, in *#leviedelledonnemarchigiane: non solo toponomastica*, a cura di S. Alessandrini Calisti, S. Casilio, N. Contigiani, C. Santoni, Macerata 2017, pp. 157-159. Cfr. anche G. Jervis, *Delle cause dei movimenti tellurici e dei possibili ripari, con riguardo speciale al terremoto alpino dell'inverno dell'anno 1887: Conferenza tenuta alla società filotecnica*, Torino 1887.

<sup>2</sup> Per una disamina d'insieme sul rapporto tra il nostro Paese e il terremoto cfr. M. Cattaneo, *Il paese dalla memoria corta*, in *Terremoti, comunicazione, diritto. Riflessioni sul processo alla "Commissione Grandi Rischi"*, a cura di A. Amato, A. Cerase e F. Galadini, Milano 2015, pp. 337 e ss.

<sup>3</sup> G. Agamben, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Torino 2005; Id., *Stato di eccezione, Homo sacer*, II, 1, Torino 2003, pp.12 e ss.

In Italia l'emergenza si affrontava, sin dagli inizi della sua storia come Paese unito (ma per molti aspetti anche prima), con il ricorso a strumenti emergenziali di natura molto simile ma distinti: i pieni poteri, i poteri straordinari, che davano vita a strumenti normativi come, nell'ordine, i decreti delegati, i decreti-legge<sup>4</sup>. L'emergenza si risolveva sovente con la dichiarazione di stato d'assedio che veniva sostanzialmente ricondotta nell'ambito dei poteri straordinari, ovvero nell'uso di decreti-legge, da portare alla conversione in Parlamento, in tempi non predeterminati dalla carta costituzionale, e con esiti di forte compressione delle libertà. Peraltro, la carta non aveva previsto i pieni poteri o i poteri straordinari, e per essi si parlava di prassi costituzionale, di usi, ecc. I pieni poteri avevano come presupposto una legge di delegazione legislativa a differenza dei poteri straordinari che si esprimevano attraverso il ricorso alla decretazione d'urgenza da sottoporre in tempi rapidi al Parlamento.

Agli inizi del Novecento l'Italia fu scossa da alcuni importanti terremoti, che furono affrontati con delle scelte di politica normativa decisive per il futuro del Paese in relazione alla gestione delle emergenze. Uno tra i primi terremoti fu quello del settembre del 1905 della Calabria, di cui parla ampiamente Enrico Ferri in una sua conferenza. Ferri infatti, in occasione del terremoto calabrese dell'8 settembre del 1905, pronuncia una conferenza dal titolo piuttosto interessante, a Catanzaro, dal titolo *Benefici del terremoto*. L'autore in questa occasione descrive il terremoto come strumento per risvegliare le coscienze addormentate sui bisogni, le sventure e la bellezza della Calabria. Questa conferenza, anche per il titolo provocatorio, finirà per suscitare diverse polemiche, ma ha indubbiamente il merito di avere posto in luce alcune importanti questioni. Diceva Herbert Spencer, racconterà Ferri in questa circostanza dolorosa, che ogni cosa cattiva ha un'anima buona e che ogni cosa buona ha un'anima cattiva; voleva dire che il bene e il male sono sempre commisti. Anche nel caso del terremoto, alla sofferenza e sventura si accompagna qualche beneficio, come la solidarietà che da tutte le parti del Paese era venuta per la Calabria così tanto colpita. Undici anni prima un altro terremoto aveva colpito già questa terra. Una terra che Ferri descrive come abbandonata dai precedenti governi: «tutti gli italiani, nelle scoperciate case del terremoto calabro, hanno veduto le prove e i documenti dell'abbandono che tutti i governi d'Italia hanno lasciato in queste regioni»<sup>5</sup>. A questo slancio di solidarietà umana corrispose anche la volontà di dare una disciplina e un controllo maggiori rispetto al passato. A tale scopo fu inviato l'esercito in queste terre. Ferri esprime ammirazione per l'esercito, fatto, a suo dire, per la maggior parte dai figli dei lavoratori e del popolo. Egli, pur ripetendo di essere un antimilitarista e ricordando che in Italia le spese militari soverchiavano le risorse

<sup>4</sup> Sul punto rinvio a C. Latini, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano 2005, anche per la bibliografia ivi citata, e a M. Fioravanti, *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d'Ancien Régime all'Italia liberale*, Milano 2009.

<sup>5</sup> E. Ferri, *I benefici del terremoto*, Catanzaro 1905, p. 3.

economiche della nazione, non credeva vi fosse una contraddizione nella riconoscenza per l'esercito che era stato inviato a soccorrere i *fratelli* così tanto colpiti e le critiche mosse al governo per le spese militari troppo alte. In poche parole, non se la sentiva di criticare scopertamente l'operato dell'esercito *figlio del popolo* ma in definitiva pensava che le spese per l'esercito avrebbero potuto essere risparmiate e i soldi destinati ad altro fine. Nonostante le ricordate polemiche a proposito dell'intervento dell'esercito e di come era stato gestito dalle autorità militari, per cui c'erano state diverse mancanze, occorreva valutare con soddisfazione il maggiore bisogno di disciplina nella solidarietà, che deve essere oltre che sentimento, opera di ragione e di intelletto. Ferri aggiungeva che da italiano non poteva inoltre fare a meno di notare come il terremoto avesse avuto il beneficio di richiamare l'attenzione del Paese sulla miseria di questa terra. Il terremoto aveva causato molti danni ma era anche servito a riportare all'attenzione mali già presenti. Accanto alla sofferenza che il sisma aveva prodotto in capo alla popolazione, in maniera indistinta tra ricchi e poveri, ma aggravando indubbiamente quelle dei poveri e sofferenti, vi erano i danni arrecati alle case, alla terra, alle attività economiche. Poi vi erano i mali rilevati dal terremoto, le condizioni sociali preesistenti di malessere che quei 220 comuni della Calabria più o meno colpiti dal terremoto già vivevano. Il problema meridionale doveva essere comunque affrontato e il sisma era l'occasione per farlo. Oltre all'equità nella distribuzione dei soccorsi, si chiedevano provvedimenti come quelli del 1887 per il terremoto della Liguria<sup>6</sup>, avvenuto il 3 febbraio dello stesso anno. Questi provvedimenti erano però per Ferri dettati dall'urgenza del momento, su cui non voleva intervenire per non criticare, trovandosi per sua stessa ammissione, nell'impossibilità di agire. Ferri non condivideva l'approccio emergenziale della gestione del terremoto. Soprattutto nella disciplina della ricostruzione, le esigenze dell'urgenza dovevano a suo avviso essere conciliate con quelle della razionalità tecnica. La carità arriverà a raccogliere tre, quattro milioni, di fronte ai milioni di danni causati dal terremoto, dirà Ferri. Di questi soldi occorreva fare un buon impiego, costruendo baracche utili come dimore stabili, come in Liguria o in Giappone e bisognava dare regole per la costruzione delle case nelle zone sismiche: non bisognava cedere "all'istinto simpatico dell'uccello che torna al proprio nido", ma occorreva guidare questo istinto secondo le cambiate esigenze sociali. Ferri ricordava come l'assenza di strade fosse una piaga per l'economia del meridione, riferendo un aneddoto che gli era capitato quando aveva difeso a Rossano un imputato in Corte d'assise. Aveva ricevuto un telegramma in cui un collega lo avvertiva che stava piovendo e che se non avesse smesso di piovere la causa non si sarebbe svolta. Ferri rimase nel dubbio su come potesse incidere la pioggia sul processo in Corte d'assise, quando poi ricevette un nuovo telegramma due giorni dopo che lo avvertiva della fine della pioggia. Raggiunto il collega e

<sup>6</sup> A. Issel, *Il terremoto del 1887 in Liguria*, Roma 1888. G. Melis, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale*, in "Studi Storici", 2-3 (1993), p. 468.

domandatogli la spiegazione dell'enigma, gli fu risposto che i testimoni venivano da un paese molto lontano, e che la strada era attraversata da un torrente. Questo, con la pioggia, avrebbe impedito ai testimoni di venire. In Parlamento più volte era stata denunciata la situazione di questa parte del Paese. Le notizie del terremoto, proprio per l'abbandono e l'isolamento, erano pure arrivate in ritardo, come anche i soccorsi<sup>7</sup>. Nell'Italia meridionale si andavano riacutizzando i conflitti sociali rispetto alla politica tendenzialmente liberale che il governo aveva tenuto di fronte al proletariato organizzato. Nella ricostruzione che Ferri fa dei rapporti tra la classe dirigente e il Paese, il governo si era ritirato e aveva smesso di combattere il proletariato e capitale e lavoro si erano trovati soli, l'uno di fronte all'altra. Questo fenomeno in alcune zone d'Italia aveva prodotto un dialogo e soluzioni, mentre nel meridione, l'assenza della mediazione governativa aveva finito per esasperare gli animi anche a causa delle difficoltà economiche. Così, mentre in Lombardia o in Piemonte lo sciopero si risolveva pacificamente, al sud, come a Grammichele<sup>8</sup>, gli scontri erano divenuti sanguinosi<sup>9</sup>. La causa di questa situazione andava trovata in una mancanza di metodo e di volontà, determinata dallo stato di abbandono in cui erano state lasciate le province meridionali, e a questo si accompagnava un minore grado di istruzione, una minore nutrizione. Anche la morfologia del territorio aveva inciso, e la mancanza d'acqua di certe zone, la malaria, l'assenza di capitali. Pur in presenza di forza lavoro, l'assenza di investimenti nel sud rendeva le vicende telluriche ancora più gravi. Dal 1860 a quel momento le province meridionali erano state abbandonate, anche perché non avevano avuto una rappresentanza parlamentare in grado di far sentire la propria voce, e a ciò si aggiungeva il clientelismo. Finalmente era stata domandata una legge speciale, ma per Ferri non rappresentava un rimedio decisivo<sup>10</sup>. Anche la Basilicata aveva avuto una legge speciale<sup>11</sup>, ma, come aveva dimostrato Ettore Ciccotti<sup>12</sup>, non ne aveva tratto un vantaggio sensibile, perché alle leggi speciali occorreva che si accompagnasse un importante investimento di capitali. Per Ferri il problema meridionale è un problema italiano. La sua proposta era la seguente: una legge relativa ai soli sgravi tributari non sarebbe bastata. Occorrevano provvedimenti per l'incremento della produzione, sotto forma di capitali accessibili ai piccoli e

<sup>7</sup> E. Ferri, *I benefici del terremoto*, cit., p. 11.

<sup>8</sup> F.S.Nitti, *Le rivolte del Mezzogiorno; I fatti di Grammichele e Cesare Lombroso* in *Il Corriere della Sera*, 7 settembre 1905. Cfr. D. D'Alterio, *La capitale dell'azione diretta: Enrico Leone, il sindacalismo "puro" e il movimento italiano operaio nella prima crisi del sistema giolittiano (1904-1907)*, Trento 2011, p. 451.

<sup>9</sup> E. Ferri, *I benefici del terremoto*, cit., p. 12.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>11</sup> L. 13 marzo 1904, n. 140. Il relativo regolamento esecutivo fu approvato il 26 marzo 1905, che però divenne operativo il successivo mese di ottobre, quando furono attribuiti pieni poteri al Commissariato Civile, ma solo il 18 maggio 1906 fu approvato il piano regolatore delle opere pubbliche. S. De Pilato, *G. Zanardelli e la legge speciale per la Basilicata - discorso tenuto per il cinquantennio della legge*, Napoli 1955, p. 2.

<sup>12</sup> E. Ciccotti, *Sulla Questione Meridionale*, Milano 1904.

medi imprenditori e proprietari. Un altro criterio direttivo era quello di non mettersi nel ginepraio delle riforme comunali, come ad esempio, l'eliminazione di certi abusi nelle tasse locali, e un ulteriore criterio direttivo era che i sollievi tributari e i provvedimenti per l'incremento della produzione dovevano essere immediati e sensibili<sup>13</sup>. Lo stato italiano avrebbe dovuto fare un prestito con riserva per i due terzi alle province meridionali: il debito pubblico già consistente, 14 miliardi, era dipeso in larga parte dalle guerre nazionali, ma risultava compatibile con un prestito finalizzato all'incremento della produzione e del lavoro nazionale. Inoltre, si chiedeva la riduzione delle spese militari. L'istituzione del comando di zona militare a Cosenza per coordinare l'intervento delle forze armate doveva servire ad organizzare aiuti in una zona duramente colpita e rimasta a lungo isolata, il cui lavoro si affiancava a quello dei prefetti e del genio civile, mentre nel frattempo erano nati nel paese i Comitati di soccorso<sup>14</sup>. La legge del 25 giugno 1906 n. 255 avrebbe poi disciplinato le misure principali conseguenti al sisma, prevedendo all'art. 1 la conversione in legge dei regi decreti 22 settembre e 17 dicembre 1905, nn. 506 e 633, coi quali fu sospesa, nei comuni della Calabria danneggiati dal terremoto compresi nell'annesso elenco, la riscossione della 5<sup>a</sup> rata delle imposte sui terreni e sui fabbricati urbani e rustici, della 5<sup>a</sup> rata della ricchezza mobile, ecc. Nei comuni danneggiati era concesso l'esonero della 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> rata d'imposta e sovrimposte sui terreni e sui fabbricati urbani e rustici iscritte nei ruoli del 1905, era inoltre autorizzata l'assegnazione di L. 13,500,000 per integrare i mezzi necessari al pagamento delle spese fatte od impegnate dallo Stato, occorrenti per soccorsi in alimenti, in indumenti e in denaro, ai danneggiati dal terremoto dell'8 settembre nelle provincie di Catanzaro, Cosenza e Reggio Calabria, per sgombrare di macerie, costruzioni di baracche, provviste di legname e riparazioni urgenti alle case pericolanti. Inoltre, si concedevano in uso gratuito, le baracche e le case costruite a spese dello Stato nei comuni danneggiati dal terremoto per ventinove anni a famiglie di lavoratori poveri. Era data facoltà ai comuni, qualunque fosse il numero dei loro abitanti, di fare, entro il termine di un anno dalla pubblicazione della legge, un piano regolatore delle costruzioni, con le norme prescritte dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359. Le espropriazioni, nei limiti del piano regolatore, deliberate dall'amministrazione comunale e approvate dalla Giunta provinciale, erano dichiarate di pubblica utilità, ma dovevano effettuarsi entro cinque anni dal giorno della loro approvazione. Le provincie e i comuni potevano inoltre contrarre mutui. La legge prevedeva un'importante parte relativa alle opere pubbliche ovvero alla viabilità ordinaria, alla sistemazione idraulica, alle bonifiche, ai porti e alle ferrovie complementari per le provincie calabresi ed era prevista una spesa straordinaria. Si dava così seguito a quanto si

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>14</sup> *Calabria 8 settembre 1905: dal terremoto alla ricostruzione*, Dipartimento della protezione civile, 2007. S. Botta, *Politica e calamità: il governo dell'emergenza naturale e sanitaria nell'Italia liberale (1861-1915)*, Soveria Mannelli 2013.

era richiesto da parte di molti, in merito all'intervento dello stato sul Mezzogiorno e la questione meridionale, che, già di per sé grave, era stata accentuata dal terremoto e dall'eruzione del Vesuvio. L'istituzione di un credito agrario per le Calabrie e i provvedimenti per l'agricoltura, con l'istituzione di una cattedra ambulante e di un "podere dimostrativo" per opere di bonifica e quant'altro, il rimboschimento, il miglioramento ed ampliamento dell'istruzione professionale nelle provincie di Catanzaro, Cosenza e Reggio Calabria, completarono l'insieme dei provvedimenti di cui si reclamava la realizzazione da molto. In questo senso, il terremoto aveva rappresentato proprio quell'opportunità da cogliere per realizzare le riforme necessarie e da troppo tempo rinviate.

Ma di lì a poco, un altro terremoto sconvolse di nuovo in maniera profonda il Mezzogiorno: quello, molto noto, di Messina e Reggio Calabria<sup>15</sup>. Infatti, il 28 dicembre 1908, un terribile terremoto di magnitudo 7.2 scuoteva il Paese, radendo al suolo Messina e Reggio Calabria. A seguire un maremoto che rese ulteriormente difficile ogni operazione di salvataggio: il bilancio fu, pare, di quasi 100.000 morti. Il 3 gennaio 1909 veniva dichiarato con decreto reale lo stato d'assedio (r.d. 3 gennaio 1909, n. 1), decreto che fu esteso l'8 gennaio successivo, (r.d. 8 gennaio 1909 n. 10) anche ai comuni del circondario di Messina. Fu revocato con decreto del 6 febbraio 1909 n. 46, a partire dal 14 febbraio 1909. Durò dunque circa un mese. Una delle conseguenze principali era sicuramente lo spostamento della giurisdizione: i tribunali territoriali militari erano stati dichiarati tribunali di guerra e si sostituivano ai tribunali ordinari per i reati commessi dai civili in connessione all'evento tellurico. La violazione dell'art. 71 dello Statuto albertino, che riconosceva il diritto a non essere distolti dal giudice naturale precostituito per legge, era evidente. Fino al 1908, lo stato d'assedio politico o civile era stato usato come misura di polizia «tendente ad una energica e immediata tutela dell'ordine pubblico in occasione di quei moti popolari che, secondo la loro gravità», vennero designati con nomi diversi e che si muovevano tra la semplice sommossa fino alla figura estrema della rivoluzione. Lo stato d'assedio politico si basava sull'art. 243 del codice penale militare per l'esercito entrato in vigore nel 1870 e quindi su una supposta analogia con lo stato di guerra. Con la dichiarazione dello stato d'assedio nelle zone colpite dal terremoto, il 3 gennaio 1908 il concetto di stato d'assedio politico o fittizio subiva una trasformazione importante, su cui la dottrina rifletteva<sup>16</sup>. Lo stato d'assedio era concepito in modo ampio, così da includere

<sup>15</sup> G. Boatti, *La terra trema. Messina 28 dicembre 1908. I trenta secondi che cambiarono l'Italia, non gli italiani*, Milano 2017; A. Morrone, *Le ordinanze di necessità e urgenza tra storia e diritto*, in *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, a cura di A. Vignudelli, Milano 2009, pp. 172 e ss. M. La Torre, *La fine dell'Ottocento. Il terremoto di Messina e lo stato d'eccezione*, in "Materiali per una storia della cultura giuridica", 1 (2009), pp. 97 e ss.; J. Dickie, *Una catastrofe patriottica. 1908: il terremoto di Messina*, Roma-Bari 2008.

<sup>16</sup> C. Latini, *Cittadini e nemici. Giustizia militare e giustizia penale in Italia tra Otto e Novecento*, Firenze 2010, pp. 304 e ss.

anche il solo bisogno di ripristinare servizi pubblici indispensabili e, accanto alle esigenze amministrative, la volontà di riattivare la funzione giurisdizionale rimasta paralizzata e sospesa. In questo senso, la stessa repressione degli atti di sciacallaggio, costituiva uno scopo del tutto secondario rispetto a quello primario della tutela e conservazione dell'organizzazione sociale e politica a rischio di dissolvimento per un fenomeno non umano ma del tutto naturale e involontario. Silvio Longhi è tra gli autori maggiormente polemicisti sulla gestione dell'ordine pubblico e sui primi soccorsi nelle province così tanto colpite dal terremoto. *Agire*, dirà Longhi, *bisognava agire*, e la breve durata del provvedimento, appena un mese, avrebbe contribuito alla messa a tacere di quelle che potevano apparire come mere cabale legali di insopportabili teorici che si nutrono di sofismi, con *la testa nelle nubi*<sup>17</sup>. E con la testa nelle nubi, ma con i piedi ben piantati nel terreno, friabile, dell'emergenza, Longhi non farà sconti. Non solo, ma col passaggio del decreto nella serie degli atti abrogati perdevano di interesse tutte le dispute fondate esclusivamente su apprezzamenti di opportunità. Longhi sosteneva che l'atto del governo era in realtà un atto delegato dal potere legislativo stesso (una delega legislativa presupposta): «Fu lo stesso Parlamento che provvide infatti, per citare alcuni esempi, ricorrendo a mezzi straordinari colla famosa legge Pica sulla soppressione del brigantaggio, e provvede ora, anche direttamente, col fare seguire al terremoto calabro-siculo non poche deviazioni temporanee dal diritto comune. Ma poiché non sempre l'attività del potere legislativo può intervenire in tempo per il completo espletamento della propria funzione, ecco la necessità di delegare al governo una parte dei provvedimenti generali che al primo dovrebbero spettare, in quanto diretti alla temporanea soppressione delle leggi»<sup>18</sup>. Questa ricostruzione dottrinale dello stato d'assedio poggiava sulla legge del 17 luglio 1898 n. 297. La nuova legge, data in un momento molto particolare per il Paese, aveva assunto un'importanza ben maggiore di una legge a carattere singolare. In base ad essa si sarebbe stabilito il carattere legislativo della proclamazione dello stato d'assedio. Si sarebbe trattato di un atto di materia legislativa, che per ragioni di urgente necessità, e cioè di sicurezza e d'ordine pubblico, poteva essere assunto su di sé dal governo, sulla base dell'art. 6 dello Statuto<sup>19</sup> e della legge del 17 luglio 1898 n. 297. Sarebbe spettata poi al Parlamento una funzione ispettiva sull'operato del Governo, in termini di continuazione, limitazione e revoca dello stato d'assedio. Ma Longhi era consapevole del fatto che il Governo nel 1909 non aveva tenuto in gran conto quest'ultima fase evolutiva della dottrina in materia di stato d'assedio, proclamando lo stato d'assedio in base all'art. 243 del Codice penale militare, estendendo lo stato d'assedio militare (ovvero lo stato di guerra)

<sup>17</sup> S. Longhi, *Sull'ultimo decreto di stato d'assedio*, in "Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia", 1 (1909), P.1, pp. 137 e ss.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Art. 6. - Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato; e fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, o dispensarne.

a quello fittizio, per analogia: «Non era per altro possibile trovare esempio più efficace di questo, atto a dimostrare il pericolo di porsi sulla china della interpretazione analogica: dalla guerra guerreggiata internazionale alla guerra civile o interna; da questa alla insurrezione delle folle disorganizzate; e da ultimo, ecco lo stato d'assedio manu militari anche per l'insorgere violento delle forze devastatrici della natura!»<sup>20</sup>. Tuttavia su queste obiezioni di Longhi interveniva una nota della Redazione della *Rivista di diritto pubblico* di tipo polemico, del seguente tenore: «Lasciando piena libertà di apprezzamento ai nostri collaboratori, osserviamo che l'obbiezione dell'autore ad una delle ragioni giustificatrici del provvedimento dello stato d'assedio (cioè quella che fa capo all'art. 243 del codice penale militare) può sparire qualora si pensi che non si trattava di uno stato d'assedio decretato per ragioni politiche, ma unicamente per motivi di ordine pubblico. Mentre nel primo caso il provvedimento tende ad avvalorare l'autorità e l'efficacia dei poteri pubblici, nell'altro mira a sostituire allo stato di anarchia creato dalla guerra o dalle forze telluriche una organizzazione dei pubblici poteri, che erano spariti, travolti nel disastro. In questo ultimo caso, poiché non sarebbe possibile ricostituire, tutto d'un colpo, in quello stato caotico, una organizzazione civile, non resta che proclamare lo stato d'assedio in base al codice penale, che permette il ritorno immediato dell'ordine giuridico sia pure per mezzo di organi eccezionali»<sup>21</sup>. Anche Polacco sembrava sin dalle prime righe del suo contributo sui provvedimenti per il terremoto calabro-messinese, piuttosto cauto nel valutare gli ampi poteri concessi al governo, «Ben di rado accadde di veder consentita al potere esecutivo tanta larghezza di azione quanta n'ebbe senza contrasti in sì luttuosi momenti»<sup>22</sup> e proseguendo egli ricordava che *solo qualche voce isolata* ne aveva contestato la legittimità in seno alla Camera dei deputati. Con decreto reale del 3 gennaio 1909, prima che la legge del 12 gennaio 1909 con gli artt. 6 e 14 conferisse al governo poteri straordinari, si faceva riferimento alle disposizioni del Codice penale per l'esercito che regolavano lo stato di guerra. La necessità di un *bill* di indennità del parlamento per tale decreto, anche se postumo, era in ogni caso confermata dalla dottrina prevalente<sup>23</sup> che si era soffermata sul punto: in realtà, seppure in generale tale forma di approvazione sarebbe stata la regola, in questa ipotesi ci si accontentava della promessa, in effetti osservata, che quella

<sup>20</sup> S. Longhi, *Sull'ultimo decreto di stato d'assedio*, cit., pp. 137 e ss. L. Trompeo, *Provvedimenti per il terremoto calabro-siculo del 1908*, in "Rivista di diritto civile", I (1909), pp. 392 e ss; Cfr. anche V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, memoria letta il 28 febbraio 1909 alla R. Accademia di Scienze, Lettere ed Arti di Padova, in "Rivista di diritto civile", I, 1909, pp. 337-360, poi Padova 1909.

<sup>21</sup> "Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia", 1 (1909), P.1, p. 153, nota (1).

<sup>22</sup> V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, cit., p. 337.

<sup>23</sup> V.E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, IV ed., Firenze 1905, n. 298, p. 223; F. Cammeo, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo: legge ed ordinanza (decreti e regolamenti)*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V. E. Orlando, Milano 1901, vol. II, pp. 192 e ss. Per un'opinione contraria, cfr. A. Morelli, *Il re*, Bologna 1899, p. 716.



misura *eccezionalissima* sarebbe cessata al più presto. Secondo il decreto reale del 3 gennaio (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 4 gennaio): «visto l'art. 243 del codice penale per l'esercito; considerato che il cataclisma tellurico avvenuto il 28 dicembre 1908 nei territori di Messina e Reggio Calabria ha creato una situazione per certi aspetti identica e per altri più grave di quella che si verifica nei territori in stato di guerra; vista la necessità e l'urgenza improrogabile di provvedere immediatamente a tutti i servizi pubblici venuti meno, ed all'ordine e alla sicurezza pubblica; visto che è cessata di fatto la giurisdizione ordinaria e che è impossibile ricostruirla subito; sulla proposta del Consiglio dei Ministri», si dichiarava lo stato d'assedio nel comune di Messina – poi esteso con regio decreto dell'8 gennaio 1909 al circondario di Messina – e nei comuni del circondario di Reggio. Secondo Romano, grazie a tale decreto, risultava finalmente esclusa l'interpretazione dello stato d'assedio politico in termini di stato di guerra, così che esso avrebbe trovato la propria disciplina direttamente nel Codice penale militare. A suo avviso, sebbene si potesse anche spiegare l'identificazione che la dottrina dominante aveva sempre e a ragion veduta respinto, delle due figure, e considerare come guerra una semplice rivolta interna, nessuno avrebbe potuto ragionevolmente sostenere che il codice penale militare avesse previsto lo stato di cose che si era verificato a Messina e a Reggio, a causa del terremoto. Lo stesso decreto del 3 gennaio rilevava la differenza delle due ipotesi, quella dello stato di guerra e quella del terremoto, pure sottolineando le affinità delle due figure, asserendo, come si è visto, che la situazione venutasi a creare col terremoto fosse per certi effetti identica e per altri più grave di quella che si costituiva nei territori in stato di guerra. Il richiamo alle norme contenute nel Codice penale militare serviva non per sottolineare come la fattispecie fosse in esse inclusa, ma al contrario per realizzare un'estensione delle stesse disposizioni del Codice penale militare ad un caso che esse non avevano espressamente previsto. Una parte della dottrina tuttavia riteneva impossibile l'applicazione analogica delle norme del Codice penale militare, sulla base dell'art. 4 delle disposizioni preliminari al Codice civile: non solo non era possibile applicare tali norme sulla base dell'analogia, ma nemmeno era pensabile un'interpretazione estensiva di tali rapporti. Una disposizione eccezionale non poteva infatti estendersi ai casi che rientravano nella regola, e questo era condivisibile, secondo Romano. Meno condivisibile era invece l'idea per cui una norma eccezionale non potesse estendersi ad un caso diverso rispetto a quello cui essa si riferiva ma ugualmente eccezionale e quindi non rientrante nella regola. Secondo Santi Romano, lo stato di necessità poteva essere considerato come fonte del diritto soggettivo dello Stato di emanare le disposizioni in cui lo stato d'assedio si concretizzava. Le questioni più critiche sullo stato d'assedio politico restavano quelle relative all'origine di tale istituto e la sua costituzionalità, alla giurisdizione e il suo spostamento, per garantire quell'ordine che veniva a mancare in situazioni come quelle conseguenti ad un terremoto devastante, alle libertà dei cittadini, gravemente compresse a causa

della dichiarazione di stato d'assedio. Il punto della necessità era stato definitivamente individuato da Ranelletti che aveva preso le distanze dalla figura della legittima difesa pubblica. La libertà dei cittadini era stata sottoposta ad una limitazione che non aveva precedenti, imponendo un esodo generale dei superstiti, e non semplicemente allontanando coloro che non erano originari del luogo o vi non avevano il domicilio o la residenza. Si delineava una nuova concezione dei diritti pubblici soggettivi, nella quale lo Stato, a mezzo dell'esecutivo, ampliava i suoi poteri a dismisura. Accanto allo stato d'assedio politico, il governo assumeva direttamente decisioni su vari fronti, senza attendere i provvedimenti del regio commissario: è il caso della proroga della scadenza di alcuni debiti, della sospensione di prescrizioni e termini perentori. Sarebbe quindi stato possibile secondo Romano, seguire la via del decreto-legge, per gli interventi più urgenti, evitando lo stato d'assedio<sup>24</sup>. Santi Romano constatava che la tensione verso la legalità era conforme allo spirito del *nostro* diritto pubblico, ma essa non poteva spingersi oltre il limite del possibile. Spiegava la necessità dello stato d'assedio con il punto della giurisdizione: i tribunali comuni non erano più in condizione di funzionare per mancanza di personale evidentemente disperso o perché erano crollati. In caso contrario, si sarebbe forse potuto pensare all'invio di «qualche commissario con ampi poteri» evitando, almeno formalmente lo stato d'assedio<sup>25</sup>. Ranelletti<sup>26</sup>, diversamente da Santi Romano, aveva assegnato un notevole valore alla legge 17 luglio 1898 n. 297, intesa come legge avente un valore generale, e per cui il governo del re poteva in caso di necessità dichiarare lo stato d'assedio e, in generale, emanare ordinanze d'urgenza sotto riserva dell'approvazione del parlamento. Lombardo Pellegrino riteneva che il concetto di necessità enucleato nell'ambito del diritto privato sarebbe stato utilizzabile anche nel diritto costituzionale, ma esso sarebbe derivato principalmente dal modello inglese. A differenza di Ranelletti, per il quale le conseguenze dello stato di necessità (e cioè il ricorso ai decreti-legge e allo stato d'assedio) sarebbero state manifestazioni legittime del potere giuridico dello Stato, Lombardo Pellegrino considerava tali atti semplici misure di fatto, che rimanevano fuori del diritto<sup>27</sup>. Romano non condivide nessuna delle due impostazioni: a suo avviso infatti non c'era un diritto dello stato di necessità

<sup>24</sup> S. Romano, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, in *Rivista di diritto costituzionale e amministrativo*, 1, 1909, poi in Id., *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1990, vol. I, p. 269. G. Arangio Ruiz, *Istituzioni di diritto costituzionale*, Milano Torino Roma, Bocca, 1913, p. 649 e p. 587; L. Borsi, *Nazione, Democrazia, Stato*. Zanichelli e Arangio-Ruiz, Milano, Giuffrè, 2009. A. Muscari, *Questioni di diritto transitorio in materia processuale penale: Legislazione Speciale per le regioni meridionali in occasione del terremoto del 28 Dicembre 1908*, Milano 1913.

<sup>25</sup> S. Romano, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, cit., p. 269, nt. 4.

<sup>26</sup> O. Ranelletti, *La polizia di sicurezza*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V. E. Orlando Milano, vol. 4, pt. 1, 1904, pp. 1182 e ss.

<sup>27</sup> Lombardo Pellegrino, *Il diritto di necessità nel costituzionalismo*, in "Archivio di diritto pubblico", II, (1903), p. 128.

paragonabile a quello dell'individuo nella legittima difesa, ma si verificava la non utilizzabilità delle regole ordinarie, a causa di certe condizioni che si erano verificate, e si formavano regole nuove: nasceva così un altro ordinamento giuridico eccezionale e nuovo<sup>28</sup> sia pure di durata limitata nel tempo.

Oltre alla teoria di un potere proprio del Governo di proclamare lo stato d'assedio politico, nel 1898 la questione assumeva nuovi connotati con i regi decreti del 7 maggio 1898, n. 147, 9 maggio 1898, n. 150 e 9 maggio 1898, n. 157. Con l'art. 1 della legge del 17 luglio 1898 n. 297, per cui «Il governo del re ha la facoltà di mantenere o revocare lo stato di assedio ordinato coi reali decreti 7 maggio 1898 n. 147, 9 maggio 1898 n. 150, 9 maggio 1898, n. 157, e di limitarne l'applicazione tanto per l'estensione dei territori, quanto pei poteri affidati ai regi commissari», infatti si stabiliva il principio per cui la dichiarazione dello stato d'assedio era atto di funzione legislativa, non essendo compito esclusivo del governo la custodia e la difesa dello Stato, della sicurezza e dell'ordine pubblico. Tuttavia, il governo, versando in stato di necessità, per ragioni di sicurezza e di ordine pubblico, poteva assumersi la facoltà straordinaria di un atto relativo al legislativo e poteva farlo, sulla base dell'art. 6 dello Statuto e dell'art. 1 della legge 17 luglio 1898; la dichiarazione dello stato d'assedio, qualora non ricorresse l'urgente necessità, doveva essere assunta solo dal potere legislativo, e sempre a questo, una volta cessata l'urgenza, e con ciò la ragione della delega legislativa, spettava di pronunciarsi sulla continuazione, sulla limitazione e sulla revoca dello stato d'assedio civile. La giustificazione di quest'ultimo quindi trovava le sue ragioni sia nel principio di necessità, sia in quello della «delega legislativa presupposta»<sup>17</sup>. Lo stato di assedio politico era per Arangio Ruiz uno speciale decreto di urgenza che proclamava lo stato di assedio in una città o una o più province, o in parti del territorio italiano tassativamente predeterminati<sup>29</sup>. I governi si erano trovati ad affrontare situazioni simili con misure per larga parte identiche a quelle usate in stato di guerra. Nel 1909 il ricorso allo stato d'assedio era parsa una misura diversa ma vi erano state ragioni di polizia a consigliarlo. Il terremoto aveva prodotto l'anarchia: i superstiti e altri individui che si erano recati nei luoghi del terremoto per compiere furti e altri tipi di reato si gettavano sulle rovine e sui miseri, sui cadaveri, facendone

---

<sup>28</sup> S. Romano, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, cit., p. 257.

<sup>29</sup> G. Arangio Ruiz, *Istituzioni di diritto costituzionale*, cit., p. 586; Id., *Lo stato di assedio in Sicilia e Lunigiana*, in "Rassegna di scienze sociali e politiche", XI, II, 1893-1894, pp. 641 e ss.; Id., *Sulla legittimità dei tribunali di guerra istituiti nei luoghi devastati dal terremoto del 28 dicembre 1908*, in "Rivista del diritto pubblico", I (1909), pp. 519 e ss.; G. Arcoleo, *Il gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli 1881, pp. 88-89; E. Brusa, *Della giustizia penale eccezionale nella dittatura militare*, in "Rivista penale", XXXIX (1894), pp. 413 e ss.; F. Cammeo, *Lo stato di assedio e la giurisdizione*, in "Giurisprudenza italiana", L (1898), IV, pp. 369 e ss.; W.F. Finlason, *A Treatise on Martial Law: As Allowed by the Law of England, in Time of Rebellion*, London 1866; H. Gmelin, *Über den Umfang des königlichen. Verordnungsrechts und das Recht zur Verhängung des Belagerungszustandes in Italien*, Karlsruhe 1907; E. Lombardo Pellegrino, *Il diritto di necessità nel costituzionalismo*, cit, pp. 3 e ss.

scempio, scavando nelle macerie per rubare. Nel 1909-1910 la II sezione penale della Corte di cassazione si occupava, presidente Lucchini, dei ricorsi contro le sentenze dei tribunali militari istituiti nei luoghi devastati dal terremoto. Fu senz'altro affermata l'incompetenza del supremo collegio a conoscere di tali ricorsi. La conclusione fu tratta sotto l'impero del codice di procedura penale poi cessato con l'avvento del nuovo codice del 1913, ed era logica, rettilinea, ma per una parte della dottrina era sbagliata: si era erroneamente affermato che la Corte non si potesse occupare di un'ordinanza di urgenza che proclamasse lo stato d'assedio e istituisse di conseguenza i tribunali militari<sup>30</sup>. Arangio Ruiz non condivideva la decisione della seconda sezione penale della Corte di cassazione che non teneva conto della legge del gennaio 1909 e neppure del fatto che si era a mano a mano ripristinata la giustizia penale ordinaria. Inoltre, Arangio Ruiz ricordava che il nuovo codice di procedura penale ammetteva all'art. 500 2 comma, il ricorso alle sezioni unite penali della Corte di cassazione contro ogni sentenza di condanna di qualsiasi autorità, qualora non potesse essere altrimenti impugnata e quindi anche contro ogni sentenza dei tribunali militari in tempo di stato d'assedio, per difetto di legittima costituzione, incompetenza o eccesso di potere<sup>31</sup>. Secondo lo studio di questo autore, nella storia costituzionale italiana, gli stati d'assedio promulgati in Italia erano stati discussi dalle camere, e talvolta c'era stata un'approvazione politica dell'operato del governo. Né d'altra parte i decreti di stato d'assedio portavano la clausola di conversione in legge. Anche il decreto di stato d'assedio del 1908 non conteneva la clausola della sua conversione in legge. Né tale presentazione era stata fatta quando le Camere furono appositamente convocate per deliberare i provvedimenti relativi a tale pubblica calamità. Secondo Santi Romano veniva ripresa una pratica che era stata costantemente seguita prima del 1898, anno in cui lo stato d'assedio era stato proclamato in varie regioni d'Italia e in cui era stata promulgata la legge del 17 luglio. Il controllo parlamentare e la sua copertura politica rispetto a tale attività del governo potevano anche risultare in maniera indiretta: i poteri di necessità si facevano così rientrare nell'ambito del diritto positivo<sup>18</sup>. Il 10 gennaio il generale Mazza aveva firmato il bando che, fino a nuovo ordine, vietava ogni scavo da parte di privati cittadini, e delle truppe. Le persone trovate a scavare sarebbero state considerate come ladri e deferite al tribunale di guerra<sup>19</sup>. Dopo la dichiarazione dello stato d'assedio, revocato con regio decreto il 4 febbraio, aveva inizio un contrasto molto forte tra la popolazione e il comando militare: il blocco militare intorno a Messina era stato giudicato negativamente dalla stampa e scatenava violente reazioni da parte dei parenti delle vittime, che volevano continuare le ricerche. Inoltre, contrariamente a quanto aveva creduto una parte della dottrina, lo stato d'assedio politico aveva autorizzato non solo misure di prevenzione, proprie della funzione di polizia, ma anche la

<sup>30</sup> G. Arangio Ruiz, *Istituzioni di diritto costituzionale*, cit., p. 649, nt. 1. Cfr. "Rivista penale", LXX, (1909), pp. 174, 475, LXXI (1910), p. 499.

<sup>31</sup> G. Arangio Ruiz, *Istituzioni di diritto costituzionale*, cit., pp. 648- 649.

sospensione della legislazione civile e commerciale, come era accaduto nel caso del regio decreto del 6 febbraio 1909, n. 6, con cui il governo aveva provveduto con un decreto-legge a prorogare la scadenza di alcuni debiti e a sospendere le prescrizioni e i termini perentori. Il decreto in questo caso proveniva direttamente dal governo e non dal commissario locale, e del resto, portava la data del 1° gennaio, cioè era stato dato in un momento in cui ancora non era stato dichiarato lo stato d'assedio. Sulla natura dei decreti dati dopo la legge di delega legislativa del 12 gennaio 1909 n. 12 per i provvedimenti a sollievo dei danneggiati dal terremoto del 28 dicembre 1908, art. 6, meritano considerazione alcune riflessioni di Polacco, che definisce questo diritto uno *ius singulare* di particolare interesse. Polacco mostra attenzione e sensibilità: nella congerie di provvedimenti, si trovano anche riforme del diritto privato attese da tempo, come peraltro accadrà poi in occasione della Grande guerra. Il richiamo all'equità colpisce favorevolmente questo autore, quando ricorda che la commissione incaricata di decidere sul possesso di beni immobiliari secondo il r.d. 13 gennaio n. 13 1909 sul recupero, conservazione e possesso dei beni, dovrà avvalersi dell'equità in caso di controversia<sup>32</sup> e decidere con i poteri degli arbitri amichevoli compositori. In questo senso da un lato si assiste a una grave ferita dei diritti di libertà, dall'altro, al ricorso a provvedimenti opportuni e a strumenti, come le commissioni arbitrali, che avrebbero riportato l'equità a funzionare nella giustizia civile.

Come ricordava Leonida Bissolati: «noi diciamo che in casi come questi la difesa sociale può farsi legittimamente anche a suono di fucilate. Uomini che si lanciano al saccheggio in quest'ora, non sono uomini ma lupi. E van trattati come lupi»<sup>22</sup>. Un altro esempio parallelo di come si poteva gestire l'emergenza era rappresentato dal regio decreto del 3 gennaio 1909, n. 5, adottato per il circondario di Palmi, dove non era stata fatta la dichiarazione dello stato d'assedio: questo decreto era volto a coordinare sotto un'unica direzione i servizi civili e militari e a rendere più efficaci e pronti i soccorsi ai comuni danneggiati dal terremoto. Fu così nominato un commissario regio, ai cui ordini furono sottoposte tutte le autorità e i funzionari che a loro volta si trovavano nel circondario. Per altro verso, a Messina le misure del generale Mazza, la deposizione del sindaco, lo scioglimento del consiglio comunale, i processi sommari, la deportazione della popolazione, gli ordini di lasciarla senza viveri e senz'acqua, gli arresti indiscriminati, il coprifuoco, il saccheggio autorizzato dei militari privi di vettovaglie, oltreché le fucilate, evidenziavano un rapporto tra ordine e libertà ancora fortemente improntato alla prevalenza del primo.

---

<sup>32</sup> V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, cit., p. 339. Cfr. P. Grossi, *Nobiltà del diritto: profili di giuristi*, Milano 2008, p. 178, il quale ricorda appunto come i decreti-legge del governo italiano in occasione del terremoto calabro-messinese non lasceranno indifferente Polacco, autore attento al contrasto tra diritto codificato e normativa speciale, ma favorevole alle aperture all'equità dei decreti.

## 2. «Una sciagura che non ha ricordi». Il Terremoto di Messina e Reggio Calabria

Per capire quale impatto questo terremoto avesse avuto<sup>33</sup>, il *Commento allo Statuto del Regno* conteneva, nella ristampa del volume I, una dedica «Ai fratelli di Messina e Reggio, travolti da una sciagura che non ha ricordi» 28 dicembre 1908. Il volume era ripubblicato per i tipi della Utet, nel 1909. Ci si domandava se fosse legale e costituzionale dichiarare lo stato d'assedio in Italia. In assenza di una legge che lo riconoscesse, si faceva riferimento all'art. 5 dello Statuto, relativo al potere di fare la guerra rimesso al re e all'art. 6, sul potere di dare decreti di attuazione delle leggi. Del resto, come si è visto, lo stato d'assedio politico era stato costruito per analogia con quello di guerra, ex art. 251 del codice penale militare, che prescriveva una situazione di pericolo effettivo, con una parte del territorio nazionale invasa dalle truppe nemiche.

Lo stato d'assedio è in questa sede considerato illegale e incostituzionale. «Solo la così detta « ragion di diritto» e il così detto « diritto di necessità » possono essere invocati a sostegno di simili proclamazioni, ma nel regime costituzionale siffatti residui dell' assolutismo sono interamente fuor di proposito». La legge 17 luglio 1898, n. 297, all'art. 1 ratificava gli stati d'assedio allora esistenti, ma aveva un tenore tale da tradire con evidenza la volontà di non urtare le prerogative del governo. Ma il peggio doveva ancora arrivare. E così, una volta chiamata la Cassazione, come si è visto, a decidere sui ricorsi dei cittadini che avevano subito condanne di fronte ai tribunali di guerra, questa costantemente stabiliva che «stato d'assedio» era sinonimo di «stato di guerra». Anche dopo l'entrata in vigore della legge di ratifica del 17 luglio del 1898, la Cassazione ribadiva la pretesa identità dei due fatti così diversi, continuando sempre ad affermare che in Italia «è legge qualsiasi decreto ancorchè contrario alle leggi, purchè emanato dall'Esecutivo in nome di gravi e urgenti necessità dello Stato!»<sup>34</sup>. È all'Avvertenza del *Commento* – di Ignazio Brunelli – al volume primo che si deve fare riferimento se si vogliono trovare i riferimenti al terremoto calabro-messinese. Brunelli si trova di fronte alle misure prese durante l'emergenza e non può fare finta di nulla: oltre alla dedica ai fratelli per l'immane sciagura, che aveva colpito il 28 dicembre le provincie di Messina e di Reggio l'autore segnalava che tra vari provvedimenti «possono specialmente

<sup>33</sup> S. Botta, *Politica e calamità: Il governo dell'emergenza naturale e sanitaria nell'Italia liberale (1861-1915)*, Roma 2013, pp. 419 e ss.; R. Ugolini, *Il terremoto di Messina e Reggio Calabria del 1908*, in *Dalla pubblica calamità alla protezione civile*, a cura di S. Magliani, U. Romano, *Risorgimento, idee e realtà*, Nuova serie, XXXIII, Pisa-Roma 2007.

<sup>34</sup> I. Racioppi, F. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino 1909, vol.I, p. 306, §114; F. De Luca, *Lo stato d'assedio, la fucilazione e le pubbliche calamità*, in «Rivista di diritto penale e sociologia criminale», vol. X, 1909, pp. 122-137; I. Tambaro, voce *Poteri straordinari*, in *Digesto Italiano*, vol. XIX, parte I, Torino 1924, pp. 195-199; L. Rossi, *L'ordinamento dello stato d'assedio nelle ultime leggi italiane*, in *Scritti di diritto pubblico*, vol. V, Milano 1939, pp. 236-263.

interessarci il decreto regio 4 gennaio 1909 riflettente lo stato d'assedio ivi dichiarato - la legge 12 gennaio 1909 n. 12 in quanto specialmente concerne le competenze giurisdizionali - il regio decreto 14 gennaio pure del corrente anno, costituente in ente morale l'opera nazionale di Patronato «Regina Elena» per la tutela degli orfani del terremoto in quanto abroga alcune restrizioni del Codice civile riflettenti certe incapacità legali della donna - ed altri decreti emanati sempre per delegazione della sopra citata legge<sup>35</sup>. In realtà l'ente modificava molto i rapporti familiari, essendo secondo, nella tutela degli orfani, solo ai genitori, al tutore, e agli ascendenti (in linea retta). Nessuno spazio era lasciato ai fratelli maggiori e neppure agli zii, né sarebbe stato loro possibile attivare la tutela del Consiglio di famiglia, di cui erano membri di diritto, così come previsto in tempi normali<sup>36</sup>.

Anche Vittorio Emanuele Orlando aveva avuto in questa occasione un ruolo importante: come Ministro di grazia e giustizia, elaborava infatti un nuovo e geniale diritto pubblico e privato per i superstiti del tremendo terremoto di Reggio e di Messina<sup>37</sup>. A proposito del diritto eccezionale per causa di necessità pubblica infatti egli sosteneva che i limiti posti al potere di ordinanza erano superabili e che in tal caso l'esecutivo poteva prendere qualsiasi provvedimento quando la salute pubblica lo «esigeva»<sup>38</sup>. Sulla base del principio per cui *salus suprema lex est* era consentito a suo avviso prendere provvedimenti d'urgenza,

<sup>35</sup> I. Racioppi, F. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., vol. I, p. XIX; *Testo unico delle leggi emanate in conseguenza del terremoto del 28 Dicembre 1908, approvato con r. D. 12 Ottobre 1913*, n. 1261 (Ministero dei lavori pubblici). Roma, Tip. Unione Ed., 1913, p. 399. *Provvedimenti a sollievo dei danneggiati dal terremoto del 28 Dicembre 1908, approvati con Legge 12 gennaio 1909, n. 12 e successive disposizioni, con note Conforme all'edizione ufficiale*, Milano 1909, p. 35. E. Colagrosso, voce *Terremoti*, in *Nuovo Digesto italiano*, vol. XII, parte II, Torino 1940, pp. 82-96, G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 139-140. Per l'opera di Ignazio Brunelli, cfr. G. Cazzetta, *s.v.*, in *Dizionario Biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, Bologna 2013, vol. I, p. 346.

<sup>36</sup> V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto civile comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, cit., pp. 343-344. Polacco qui ricordava di non voler commentare gli eccessi dell'esecutivo rispetto alla delega ricevuta, né quelle dei controlli giurisdizionali su tale operato, limitandosi a constatare che da tempo i Consigli di famiglia erano bersaglio di critiche perché funzionavano male.

<sup>37</sup> G. Paratore, *Discussioni, Atti parlamentari, Senato della Repubblica*, 2 dicembre 1952, p. 37366. V. E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze 1889, pp. 185-186; Cfr. su Orlando, almeno, B. Sordi, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale*, Milano 1985, pp. 252-268, 285-330; P. Costa, *Lo Stato immaginario*, Milano 1986, *passim.*; L. Mangoni, *La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*, a cura di A. Mazzacane, Napoli 1986, pp. 29-56; M. Fioravanti, *Alle origini di una disciplina giuridica*, in «Quaderni fiorentini», XVI (1987), pp. 209-283; Id., *s.v.*, in «Il Parlamento italiano», IX, Milano 1988, pp. 273-290; G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, Milano 1998, pp. 734-812; P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico, 1860-1950*, Milano 2000, pp. 28 e ss.; M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico*, I, Milano 2001, pp. 67-275; M. Fotia, *Il liberalismo incompiuto. Gaetano Mosca, V.E. O., Santi Romano tra pensiero europeo e cultura meridionale*, Milano 2001; F. Grassi Orsini, O., *profilo dell'uomo politico e dello statista: la fortuna e la virtù*, in V.E. Orlando, *Discorsi Parlamentari*, Bologna 2002, pp. 13-118; D. Quagliani, *Ordine giuridico e ordine politico: Vittorio Emanuele Orlando alla Costituente*, in *Studi di storia del diritto medievale e moderno*, a cura di F. Liotta, Bologna 2007, pp. 421-459; A. Sandulli, *Costruire lo Stato*, Milano 2009; D. Quagliani, *Il peccato politico di Vittorio Emanuele Orlando*, in *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, Roma 2015, pp. 373 e ss.

<sup>38</sup> V.E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, cit., p. 185.

potendo lo Stato difendersi come i singoli individui nell'ipotesi della legittima difesa. Tale principio non era stato previsto dallo Statuto, ma era senza dubbio vigente, come anche la consuetudine di chiedere al Parlamento il *Bill* d'indennità. I provvedimenti<sup>39</sup> dati in questa occasione erano destinati, come

<sup>39</sup> legge 12 gennaio 1909 n. 12 (G.U. n. 8 del 12/01/1909) Provvedimenti e disposizioni in seguito al terremoto del 28/12/1908. "VITTORIO EMANUELE III per grazia di Dio e volontà della Nazione Re d'Italia Il Senato e la Camera dei deputati hanno approvato; Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Art. 1 È assegnata la somma di lire trenta milioni, da prelevarsi dalle eccedenze di Cassa provenienti dagli avanzi dell'esercizio 1907-908, allo scopo di provvedere a bisogni ed opere urgenti e riparare o ricostruire edifici pubblici danneggiati dal terremoto del 28/01/1908, nei Comuni che saranno indicati in un elenco da approvarsi con decreto Reale, sentito il Consiglio dei ministri. Il Governo del Re è autorizzato a ripartire le dette somme fra i bilanci dello Stato, secondo le rispettive competenze. Per tutti i lavori di cui nel primo comma, il Governo è autorizzato a derogare alle norme stabilite dalla legge di contabilità generale dello Stato e relativo regolamento, provvedendo mediante licitazione o a trattativa privata, od anche in economia. Per i pagamenti, il mandato di anticipazione non può superare £ 50.000 e il mandato a disposizione non può essere emesso per somma maggiore di £ 100.000. L'approvazione dei progetti principali o suppletivi riguardanti opere a carico delle amministrazioni civili dello Stato, qualunque ne sia l'importo, sarà data dall'ispettore compartimentale del genio civile ovvero dal capo dell'ufficio che per decreto del ministro dei lavori pubblici sarà istituito per un determinato servizio, ed essa avrà effetto per ogni riguardo sia d'ordine tecnico sia di convenienza amministrativa.

Art. 2 A favore delle province di Messina e di Reggio Calabria e dei Comuni indicati nell'articolo precedente, viene stabilita per cinque anni solari, a cominciare dal 1909, un'addizionale di un cinquantesimo (centesimi due per ogni lira) alle imposte dirette sui beni rustici, sui fabbricati e sui redditi di ricchezza mobile della seconda sezione (A, 2) della categoria A e delle categorie B, C, D nonché alle tasse sulle successioni e sugli affari, in amministrazione del Ministero delle finanze, escluse le tasse di bollo d'importo inferiore ad una lira. Allo stesso scopo, è raddoppiata la tassa di bollo pei trasporti sulle ferrovie esercitate dallo Stato nonché sulle linee di navigazione esercitate da Società italiane. Sono esclusi dalla soprattassa tutti i biglietti semplici di 3a classe per le percorrenze non superiori ai 10 chilometri ed i biglietti di andata e ritorno di 3a classe per le percorrenze complessive fra andata e ritorno non superiori ai 20 chilometri. Il Governo del Re è autorizzato a ripartire l'ammontare di tali proventi fra le Province ed i Comuni, tenendo presente: 1° le somme occorrenti a pareggiare i bilanci 2° la necessità di provvedere alla ricostruzione e riparazione di edifici comunali e provinciali destinati a pubblici servizi e al riattamento di opere pubbliche comunali e provinciali. Le somme dai detti proventi saranno iscritte in bilancio, nell'entrata e nella spesa, con decreti del ministro del tesoro.

Art. 3 Le occupazioni temporanee dei beni immobili, che possano occorrere per l'esecuzione di opere urgenti nei paesi colpiti dal terremoto del 28 dicembre 1908, nonché per la costruzione di baracche e di edifici, sia ad uso di privati che per servizi pubblici, saranno dai prefetti o sottoprefetti ordinate ai sensi degli articoli 71 e seguenti della legge 25/06/1865 n. 2359, modificati da quella del 18/12/1879 n. 5188. La durata delle occupazioni può essere fissata per cinque anni e s'intenderà protratta di anno in anno fino al termine di un altro quinquennio decorrente dal giorno in cui ebbero luogo, quando non sia stata data licenza al proprietario del suolo sei mesi prima. Quando l'indennità offerta non sia stata accettata, essa sarà determinata ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 46 della legge 9 luglio 1908 n. 445. Qualora occorresse rendere definitive le occupazioni temporanee, la indennità dovuta ai proprietari sarà fissata giusta le prescrizioni del 1° e 2° comma dell'art. 46 precitato, computando il sessennio per quanto riguarda i fitti coacervati dal giorno 28 dicembre 1908.

Art. 4 Sono applicabili a tutte le opere da eseguirsi per riparare i danni cagionati dal terremoto del 28 dicembre 1908, le disposizioni dell'art. 31 della legge 25 giugno 1906 n. 255.

Art. 5 I Comuni danneggiati dal terremoto del 28 dicembre 1908, qualunque sia il numero dei loro abitanti, potranno, entro cinque anni dalla pubblicazione della presente legge, fare un piano regolatore delle costruzioni con le norme prescritte dalla legge 25 giugno 1865, n.2359. Sono estese ai piani



regolatori di cui al precedente comma le disposizioni dell'articolo 10 della legge 25 giugno 1906, n.255, e le indennità dovranno essere determinate in base alle condizioni in cui i beni espropriati si trovavano nel dicembre 1908, anteriormente al terremoto. Le facilitazioni concesse dalla presente legge per la formazione dei piani regolatori e per le espropriazioni sia temporanee che definitive, potranno essere con decreto reale estese ai corpi morali che per scopo di beneficenza si propongano la costruzione di nuovi abitati nel territorio dei Comuni danneggiati dal terremoto.

Art. 6 E' data facoltà al Governo del Re di dare, pei Comuni considerati nella presente legge, provvedimenti eccezionali allo scopo: di garantire provvisoriamente la tutela dei minorenni orfani o abbandonati, e dei dementi, e di assicurare il recupero, la conservazione e il possesso dei beni, salve sempre le questioni di proprietà secondo il diritto comune; di stabilire l'accertamento legale dei decessi, anche sulla base di presunzioni; di ricostruire i registri di stato civile; di ricostruire i registri delle ipoteche e delle trascrizioni; di prorogare i termini per le rinnovazioni delle iscrizioni ipotecarie; di prorogare i termini utili per la denuncia delle successioni e per la registrazione degli atti civili e giudiziari; di ricostruire i ruoli esecutivi per la riscossione di censi e canoni dovuti a enti morali; di stabilire in via provvisoria, le circoscrizioni e giurisdizioni giudiziarie ed amministrative nelle province di Messina e Reggio Calabria, anche annettendole, sempre temporaneamente, ad altra giurisdizione, modificando in relazione le tabelle del personale, ed, ove occorra, altresì la competenza per materia e valore; di nominare, ove occorra, commissari regi, per un periodo di tempo anche superiore al normale; per l'amministrazione dei Comuni, coi poteri del Consiglio comunale; per l'amministrazione della provincia di Messina e di quella di Reggio, coi poteri della Deputazione e del Consiglio provinciale; e per l'amministrazione delle istituzioni di beneficenza e di altri enti di ragione pubblica, col mandato di procedere altresì al loro riordinamento; di prorogare le operazioni di leva di terra e di mare; di prorogare o tenere sospeso qualunque termine attinente all'esercizio di azioni o diritti in materia civile, commerciale, penale o amministrativa, di assicurare il funzionamento dei servizi dipendenti dal Ministero dell'istruzione pubblica.

Art. 7 Il Governo del Re stabilirà le norme tecniche ed igieniche obbligatorie per le riparazioni, ricostruzioni e nuove costruzioni degli edifici pubblici e degli edifici privati, nei Comuni colpiti dal terremoto del 28 dicembre 1908 o da altri precedenti. All'uopo sarà costituita una speciale commissione consultiva da nominarsi con decreto Reale, su proposta del presidente del Consiglio dei ministri, di concerto col ministro dei lavori pubblici. Per le riparazioni, ricostruzioni e nuove costruzioni rese necessarie dal terremoto del 28 dicembre 1908, che sieno fatte secondo tali norme, sono accordati i seguenti benefici: l'esenzione dalla imposta fabbricati per quindici anni, dal giorno in cui l'edificio sarà divenuto atto all'uso o all'abitazione, la concessione ai privati o agli Istituti di beneficenza, di istruzione e di educazione, da parte delle Casse di Risparmio, degli Istituti di credito fondiario, e degli istituti ordinari e cooperativi di credito, di mutui ipotecari al saggio di interesse non superiore al 4 per cento, ammortizzabili in trent'anni e rimborsabili col sistema delle semestralità costanti, comprendenti l'interesse e l'ammortamento, col concorso dello Stato che pagherà la metà delle quote semestrali, aumentato di un decimo per tenere sollevati dalle eventuali perdite gli istituti mutuanti. La presente concessione non si applica ai privati, il cui reddito imponibile complessivo, agli effetti delle imposte dirette, supera £5.000 dopo applicate le esenzioni disposte dalla presente legge. Per i mutui considerati nel comma precedente sono applicabili le disposizioni contenute negli articoli 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27 e 28 della legge per i danneggiati dal terremoto del 1905 in Calabria in data 25 giugno 1906, n.255, e gli articoli 48, 49, 50 e 51 della legge 9 luglio 1908, n.445. La spesa a carico dello Stato come al comma 2 sarà scritta nel bilancio Ministero del tesoro.

Art. 8 Nei Comuni indicati nell'elenco di cui all'art. 1, è sospesa la riscossione dell'imposta erariale e delle sovrimposte provinciali e comunali sui terreni e sui fabbricati, per tutto l'anno 1909. Durante la sospensione dell'imposta sui fabbricati, si farà luogo al relativo sgravio totale o parziale, con effetto dal giorno della distruzione totale o parziale degli edifici. Le rate delle imposte immobiliari e delle relative sovrimposte provinciali e comunali, sospese e non comprese negli sgravi, saranno ripartite in quarantotto rate e pagate con quelle che andranno a scadere negli anni dal 1910 al 1917. A carico dello Stato sarà corrisposta alle province di Messina e di Reggio Calabria e ai Comuni già indicati, per i cinque anni dal 1909 al 1913, la differenza fra l'ammontare della sovrimposta sui terreni e sui fabbricati riscossa nel 1908 e l'ammontare della sovrimposta che sarà applicata negli anni suddetti. Per tale spesa si faranno le occorrenti iscrizioni nel bilancio del Ministero del tesoro.

visto, a suscitare un certo dibattito. A partire dalla dichiarazione di stato d'assedio oggetto di una discussione parlamentare piuttosto vivace, dagli atti parlamentari si evince una certa mancanza di condivisione delle scelte fatte dal governo di Giolitti. Mai la funzione di governo si era manifestata così inetta, confusionaria e delittuosa<sup>40</sup>. L'intervento del generale Mazza era stato terribile, con i suoi divieti di scavo, il maltrattare gli sfollati. Alla domanda di Giolitti, rivolta a Faranda, se si volevano i pieni poteri, la risposta era stata affermativa, cioè che occorrevo poteri straordinari. Paradossalmente, a fronte di Giolitti che non condivideva queste posizioni e rispondeva che il prefetto avrebbe assolto alle funzioni che si rendevano necessarie, Faranda elencava le ragioni per cui i problemi invece non sarebbero stati risolti: il regime a suo avviso *ordinario*, con cui aveva *deliziato* il paese, significava un intervento contemporaneo di più organi, quali il prefetto, direzione del genio civile, genio militare, genio speciale. Ognuno di questi avrebbe agito in conflitto di interessi con l'altro, e i profughi sballottati di qua e di là, tra *Erode e Pilato*.

Le ragioni dello stato d'assedio per Messina, racconta Giolitti, in assenza di motivazione politica, andavano ricondotte allo stato di cose: non esistevano più i tribunali, la polizia o i carabinieri. La gente era in larga parte morta o ferita e la città era stata invasa da bande di ladri e sciacalli. Si era trattato di un provvedimento di pubblica sicurezza contro delinquenti comuni<sup>41</sup>. Del resto, l'onorevole Faranda chiedeva i pieni poteri e si lamentava che non fossero stati concessi e richiesti, a fronte del moltiplicarsi degli organi competenti in materia di terremoto.

---

Art. 9 Nei Comuni indicati nell'art. 1, la riscossione dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile applicata per ruoli è sospesa per tutto l'anno 1909. I contribuenti dell'imposta stessa su redditi incerti e variabili di categoria B e C, avranno il diritto di chiedere, entro sei mesi dalla pubblicazione della presente legge, una revisione straordinaria. Le quote d'imposta delle quali è stata sospesa la riscossione, in quanto non siano sgravate, saranno ripartite nelle dodici rate bimestrali degli anni 1910 e 1911.

Art. 10 Per i Comuni di Messina e di Reggio Calabria è sospesa, dal primo gennaio 1909, la riscossione dei canoni di abbonamento per il dazio di consumo governativo. Per gli altri Comuni considerati nella presente legge, saranno sospesi o ridotti, dalla stessa epoca i canoni di abbonamento per il detto dazio, come verrà stabilito dalla Commissione centrale di cui all'art. 101 della legge (testo unico) 7 maggio 1908, n.248. A siffatto scopo sono immediatamente devoluti i fondi pervenuti allo Stato dal primo luglio 1908 e quelli che perverranno sino al trenta giugno 1909, in conseguenza delle disposizioni contenute negli articoli 87, 88, 89 e 110 del citato testo unico. La somma che ancora occorresse, oltre l'ammontare di tali proventi farà carico al bilancio dello Stato. È annullato il debito arretrato del Comune di Messina per canone daziario governativo.

Art. 11 La Cassa dei depositi e prestiti è autorizzata a concedere alle province di Messina e Reggio Calabria e ai Comuni indicati nell'art.1, prestiti ammortizzabili nel periodo di cinquant'anni, sia per trasformare debiti già contratti con la stessa Cassa, sia per riscattare debiti assunti con altri enti o privati fino a tutto l'anno 1908. [...]"

<sup>40</sup> G. Faranda, *Discussioni*, in *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura XIII, 1° sessione, tornata del 31 marzo 1909, p. 124.

<sup>41</sup> G. Giolitti, *Discussioni*, in *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura XIII, 1° sessione, tornata del 31 marzo 1909, cit., p. 137.

### 3. Terremoto e Grande guerra

Il terremoto calabro-messinese del 1908, fu l'ultimo caso di ricorso allo stato d'assedio per la tutela dell'ordine pubblico. Ma si erano create le premesse per una tipologia di intervento militare, di impronta autoritaria, una sorta di *imprinting* che aveva segnato il comportamento dell'esecutivo. All'atto dell'ingresso dell'Italia in guerra nel maggio del 1915, l'esecutivo non scelse la soluzione dello stato d'assedio, ma domandò (e ottenne) una delega di pieni poteri da parte del legislativo. Anche se nessuno dei due istituti, assedio e pieni poteri, era stato costituzionalmente previsto, in linea di principio la delega dei pieni poteri si collocava su una linea di maggiore correttezza istituzionale e formalmente garantiva un controllo *a priori* e non successivo dell'operato dell'esecutivo. Con il ricorso ai decreti delegati e ai decreti-legge, l'esecutivo apportava importanti modifiche all'ordinamento e incideva pesantemente sulla libertà dei cittadini comuni. Peraltro, pochi mesi prima dell'ingresso in guerra, un altro terremoto scuoteva il nostro paese: il 13 gennaio 1915, un sisma di magnitudo 6,8 distruggeva Avezzano e tutto il territorio della Marsica. Alle ore 7,53 del 13 gennaio 1915 si registrò infatti una forte scossa di terremoto dell'XI grado della scala Mercalli (magnitudo 7.0) e della durata di trenta secondi, cui seguì uno sciame sismico proseguito per circa un anno. La violenza del movimento tellurico, uno dei maggiori nella storia sismica italiana, colpì un'ampia area. Ebbe come epicentro la conca del Fucino, a ridosso di Avezzano, in Abruzzo, ma l'ondata sismica colpì fortemente tutta la Marsica, la Valle di Roveto nonché le aree del Lazio meridionale, in particolare Sora, il Sorano e la Valle di Comino (ma forti danni subirono pure Cassino e Frosinone) e fu percepito in città e paesi collocati anche molto lontano. Gravissime le perdite in termini di vite umane, circa trentatremila le vittime su un totale di 120.000 abitanti, e migliaia i feriti. Gravi i danni ai centri abitati: Avezzano fu totalmente distrutta, ma anche Sora, i centri limitrofi e i paesi cominesi furono duramente colpiti. Non mancheranno le riflessioni sulla grave crisi conseguente ai danni procurati dal nuovo terremoto e sulla impossibilità di un ingresso in guerra del Paese in tali condizioni. Interventisti e neutralisti si scontravano anche sull'opportunità di una guerra in un momento tanto delicato. Coloro che erano contrari all'intervento consideravano il terremoto come un'avvisaglia, una sorta di ammonimento<sup>42</sup>. L'entrata in guerra dell'Italia nel 1915 bloccò, di fatto, tutti gli interventi prescritti per le zone terremotate<sup>43</sup>, nonostante le ripetute previsioni normative volte a tutelare la già precaria condizione dei terremotati. Accanto ai provvedimenti per il terremoto del 1908, si collocano quelli del 1915 e del 1917, in piena guerra. Come quello del 23 dicembre 1915, n. 1878, che

<sup>42</sup> *L'Idea Nazionale*, 14 gennaio 1915.

<sup>43</sup> S. Castenetto, F. Galadini (a cura di), *13 gennaio 1915. Il terremoto nella Marsica*, Agenzia di Protezione Civile – Servizio Sismico Nazionale, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1999, p. 44.

proroga per l'anno 1916 le disposizioni degli ultimi tre capoversi del regio decreto-legge 28 gennaio 1915, n. 48; quello del 22 febbraio 1917, n. 485, col quale alcune disposizioni del regio decreto-legge 28 gennaio 1915, n. 48, sull'ordinamento della giustizia nei luoghi colpiti dal terremoto del 13 gennaio 1915 sono mantenute in vigore sino a tutto dicembre 1917; quello del 3 gennaio 1918, n. 14, che mantiene in vigore a tutto il dicembre 1918 le norme degli ultimi tre capoversi dell'art. 1 del regio decreto-legge 28 gennaio 1915, n. 48, concernente i provvedimenti relativi all'amministrazione della giustizia nei luoghi colpiti dal terremoto del 13 gennaio 1915; quello del 5 gennaio 1919, n. 14, che mantiene in vigore a tutto dicembre 1919, le norme degli ultimi tre capoversi dell'art. 1 del regio decreto-legge 28 gennaio 1915, n. 48, concernente provvedimenti relativi all'amministrazione della giustizia nei luoghi colpiti dal terremoto del 13 gennaio 1915, col riconoscimento della possibilità per il tribunale di Avezzano di tenere la sua sede provvisoria in altro comune dello stesso circondario o di altro confinante, da designarsi con decreto reale. I magistrati erano temporaneamente esonerati dall'obbligo di residenza, e venivano collocati fuori ruolo quelli dispersi. Inoltre, già l'art. 4 del r. 28 gennaio 1915, n. 48, aveva riconosciuto ai giudici di qualunque grado di poter determinare con criteri di equità in ogni singolo caso, le norme da osservarsi per la continuazione e la riassunzione dei giudizi pendenti, per l'istruzione e la trattazione delle liti, pendenti o nuovamente istituite.

L'idea che la sicurezza e l'ordine pubblico dovessero avere la prevalenza rispetto alle libertà individuali era temperata dal ricorso alla delega legislativa, che comportava una, almeno apparente, limitazione delle competenze normative delegate al governo. Per converso, si segnalava l'inserimento obbligatorio nei decreti dell'esecutivo della clausola di conversione, nonostante l'art. 251 del codice penale per l'esercito dichiarasse che i bandi militari avevano forza di legge nella periferia del comando. La guerra e il terremoto si intrecciano inesorabilmente, creando le condizioni per una situazione assolutamente originale per il nostro Paese, rispetto agli altri paesi europei coinvolti nel conflitto mondiale: l'emergenza nell'emergenza. Durante la Grande Guerra, infatti, altre nuove scosse rendevano ancora più complicata la gestione dell'ordine pubblico: tra il maggio e luglio del 1916 un nuovo terremoto scuoteva la zona tra Rimini e Pesaro e il 26 aprile 1917, Umbria e Toscana erano colpite da un terremoto di magnitudo 5,8. Distrutte Monterchi, Citerna e Sansepolcro. Danni a tutti i centri urbani dell'alta valle del Tevere. Tra i 30 e i 40 morti. Il 3 maggio 1917 un soldato originario di Gubbio e richiamato dall'esercito italiano al fronte, scriveva a casa, preoccupatissimo, pur trovandosi in piena zona di guerra, per la famiglia, in pieno terremoto:

«Zona di guerra, 3 maggio 1917. Carissimi genitori [...] molto in agitazione mi tiene di non sentire – è diversi giorni – vostre notizie ma voglio sperare che il terremoto, come ho inteso che è stato nella nostra provincia, a Gubbio abbia risparmiato. Mi pare che i gastighi siano anche troppi e non mancherebbe anche

questo [...]»<sup>44</sup>.

A due anni dalla fine della guerra, il 7 settembre 1920, si ha un sisma di magnitudo 6,5 in Garfagnana e Lunigiana, in Toscana, con epicentro a Fivizzano. Trecento i morti. L'impressione che si ha dai provvedimenti presi, è quella di un paese in emergenza continua. La Grande Guerra, il primo vero conflitto mondiale, scuoteva il Paese in contemporanea ad eventi sismici importanti, che mietevano vittime insieme alla guerra stessa. Praticamente sovrapponendosi lo stato di guerra e quello di emergenza determinato dal terremoto, lo stato d'assedio viene proclamato solo nel 1908 ma non nel gennaio del 1915 e né nel 1917. Tutta la gestione dell'emergenza avviene comunque a mezzo di decretazione d'urgenza. Anche in occasione del tremendo terremoto del gennaio 1915, il governo inviava l'esercito, secondo una prassi ormai affermatasi e consolidatasi con il terremoto del 1908. Il metodo ormai affermato consisteva nella creazione di quello che con una espressione molto efficace è stato chiamato "piccolo stato d'assedio", fenomeno che si verificava quando le funzioni di polizia erano accentrato nelle mani dei militari<sup>45</sup>. L'associazione tra il terremoto e la guerra è importante per comprendere come fosse gestita l'emergenza nel secolo scorso, almeno nella vigenza dello Statuto albertino, ovvero con il ricorso, quando non allo stato d'assedio, a strumenti emergenziali e decreti-legge.

Fondamentale a tale riguardo il regio decreto legge del 2 settembre 1919, n. 1915 "sull'ordinamento dei servizi di pronto soccorso in occasione di terremoti", cui seguirà una ricca produzione normativa, ad esempio: il regio decreto-legge 10 marzo 1921, n. 227 relativo a modifiche ed aggiunte alle disposizioni in vigore in materia di terremoti (prorogato con regio decreto-legge 27 settembre 1923, n. 2309); il regio decreto-legge 22 aprile 1923, n. 1593 sulla costruzione di case economiche e popolari nei comuni terremotati; il regio decreto-legge 27 settembre 1923, n. 2363 recante provvedimenti per le località danneggiate da terremoti successivi a quello del 13 gennaio 1915; ed infine il regio decreto-legge 4 settembre 1924, n. 1356 che prevede l'istituzione di un Ispettorato Generale dei Servizi Speciali presso il ministero dei Lavori Pubblici. Dopo la Prima guerra mondiale, la visione statale dell'intervento in caso di fenomeni di calamità naturale trovava nuovi e ulteriori sviluppi rispetto all'impostazione dei primi del Novecento, come la legge 21 giugno 1928, n. 1761 relativa all'approvazione della Convenzione e dello Statuto, firmati a Ginevra, il 12 luglio 1927 per la creazione di una "Unione internazionale di soccorso". Il regime fascista interveniva sul punto del problema dei terremotati rimasti in condizione di grave disagio su un piano prevalentemente propagandistico ma proseguiva nell'opera lenta di sgombero delle macerie e nella ricostruzione

<sup>44</sup> "Cartolina dal fronte, 3 maggio 1917, da Castelli et al., 2016" in <https://ingvterremoti.wordpress.com/2017/04/26/i-terremoti-del-900-26-aprile-1917-cento-anni-dopo/>

<sup>45</sup> S. Longhi, *Sull'ultimo decreto di stato d'assedio*, cit., p. 149.

attraverso la costruzione di alloggi economici e popolari, tuttavia la crisi economica del '29 e, dopo pochi anni, il secondo conflitto mondiale fecero andare avanti molto a rilento la ricostruzione, tanto che nel 1946 Silone, dai banchi dell'Assemblea Costituente, proponeva sulla questione un'interrogazione parlamentare, ricordando che «a 32 anni dal disastro sismico, lo Stato non ha ancora adempiuto agli impegni solennemente presi verso tutti quei danneggiati [...] costretti da circa 32 anni ad abitare in penosa promiscuità ed in baracche pericolanti»<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> I. Silone, *Uscita di sicurezza*, Milano 1979, pp. 27-28; . Castenetto, F. Galadini (a cura di), *13 gennaio 1915. Il terremoto nella Marsica*, cit., p. 44. Cfr. anche S. Ventura, *Al terremoto come alla guerra: il terremoto della Marsica del 1915*, in <http://www.lavoroculturale.org/terremoto-della-marsica-del-1915/>