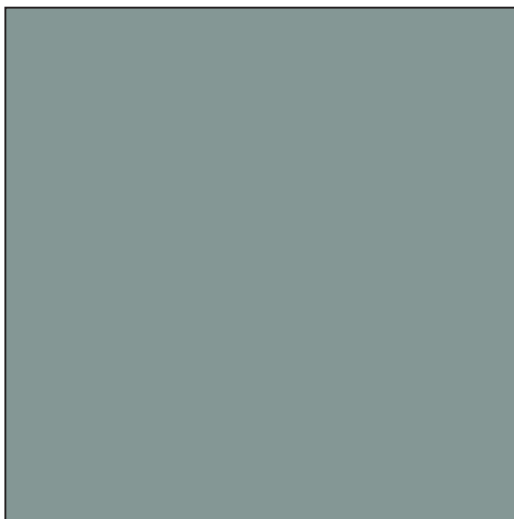


**per la storia  
del pensiero  
giuridico  
moderno**

**127**



FRANCO GAETANO COCA

**RISORGIMENTO  
E COSTITUZIONE**

UNIVERSITA' DI FIRENZE  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

---



---

CENTRO DI STUDI  
PER LA STORIA DEL PENSIERO  
GIURIDICO MODERNO

---

## BIBLIOTECA

fondata nel 1973 da PAOLO GROSSI  
diretta da PAOLO CAPPELLINI

---

La sede del Centro di Studi è in FIRENZE  
(50129) - piazza Indipendenza, 9

[www.centropgm.unifi.it](http://www.centropgm.unifi.it)

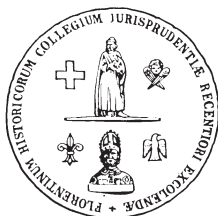
---

VOLUME CENTOVENTISETTESIMO



UNIVERSITA' DI FIRENZE  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

---



---

CENTRO DI STUDI  
PER LA STORIA DEL PENSIERO  
GIURIDICO MODERNO

---

BIBLIOTECA

fondata nel 1973 da PAOLO GROSSI  
diretta da PAOLO CAPPELLINI

---

La sede del Centro di Studi è in FIRENZE  
(50129) - piazza Indipendenza, 9

[www.centropgm.unifi.it](http://www.centropgm.unifi.it)

---

VOLUME CENTOVENTISETTESIMO

FRANCO GAETANO SCOCA

# RISORGIMENTO E COSTITUZIONE

ISBN 9788828834380

© Copyright Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. Milano - 2021  
Via Busto Arsizio, 40 - 20151 MILANO - [www.giuffrefrancislefebvre.it](http://www.giuffrefrancislefebvre.it)

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

---

Stampato da Galli Edizioni S.r.l. - Varese

*ai miei figli  
ai miei allievi  
per l'affetto di cui mi circondano*





*Non è mai venuta meno nei popoli la fede  
nelle Costituzioni scritte. Anzi tutti vi si  
precipitano  
con crescente ardore e speranza, ed è divenuto  
universale il sentimento che una nazione  
civilizzata non possa fiorire e raggiungere i  
suoi naturali e providenziali destini, se la  
forma organica del suo governo non sia  
costituzionale*

(Antonio Rosmini, *La costituzione secondo la giustizia sociale*, maggio 1848)

*La Costituzione fu il faro  
che ci diresse nella impresa difficile e faticosa  
della nostra indipendenza*  
(Saverio Scolari, *Prolusione*, Parma, 1861)

*Il secolo diciannovesimo “si potrebbe  
chiamare il secolo delle Costituzioni”*  
(Luigi Palma, *Questioni costituzionali*,  
Firenze, 1885)



## AVVERTENZA

Questa ricerca prende le mosse dall'effetto che ha avuto sull'autore la lettura del libro di Paolo Grossi su *L'invenzione del diritto*, del 2017, e, in particolare delle mirabili pagine dedicate alla "grande avventura costituzionalistica" (1).

Di questa plurisecolare, affascinante avventura, che Santi Romano descrive immaginosamente come "una di quelle correnti vorticose, in cui talora l'umanità s'imbatte e da cui viene spinta nel suo fatale andare", l'intento è stato di ripercorrerne una fase, quella contenuta tra due avvenimenti di grande rilievo storico, la Restaurazione del 1815, dopo il "trambusto" napoleonico, e la proclamazione del Regno d'Italia nel 1861; la fase cioè che, iniziata con il riassetto delle monarchie assolute, si è conclusa con la realizzazione della forma costituzionale del nuovo Stato, sperimentata sul campo nel dodicennio piemontese, e, per questo, ben diversa da quella risultante dal testo letterale dello Statuto. Non è mancato, però, l'esame delle più rilevanti esperienze costituzionali del periodo precedente, ad iniziare dal testo proposto da Francesco Mario Pagano per la Repubblica partenopea della fine del Settecento: è stato inserito in un capitolo denominato, con una locuzione da altri proposta, e ritenuta espressiva, "preistoria del costituzionalismo risorgimentale". Né è mancato uno sguardo al periodo successivo alla proclamazione del regno d'Italia, fino alla invocazione (strumentale) di tornare allo Statuto.

Il lavoro, avendo lo scopo di verificare il ruolo che ebbe l'idea della costituzione nell'arco del Risorgimento, si divide in due parti distinte: la prima parte concerne il periodo in cui la costituzione era

---

(1) Mi permetto di richiamare il mio breve scritto, intitolato *Sul costituzionalismo, leggendo L'invenzione del diritto di Paolo Grossi*, in AA.VV., *L'invenzione del diritto, a proposito del nuovo libro di Paolo Grossi*, Pisa, 2019, p. 59 ss.

niente altro che una aspirazione, a mio avviso la principale aspirazione, che i movimenti liberali tentavano di realizzare, richiedendola, o tentando di imporla, ai vari Principi degli Stati italiani; la seconda parte è volta ad esaminare, dopo che Carlo Alberto ebbe concesso lo Statuto, il modo in cui questo fu concretamente vissuto ed attuato. Ne deriva che, per la prima parte, il campo dell'indagine si estende agli eventi accaduti nell'intera penisola, mentre, per la seconda parte, almeno fino alle vicende che portarono all'unità, si concentra nella esperienza dello Stato subalpino.

Va evidenziato che, in particolare nella prima parte, la ricostruzione degli avvenimenti storici è meramente strumentale all'oggetto e allo scopo della ricerca: i diversi moti succedutisi, fino al 1848, sono stati visti, non nella loro completezza, nelle loro cause e nei loro effetti, ma soltanto come movimenti e lotte per ottenere la Costituzione o, dopo il 1848, come fatti influenti sul modo in cui la costituzione è stata interpretata e attuata.

Lasciando, in questa seconda parte, volutamente da parte il tema dei diritti di libertà, e in generale i rapporti tra potere pubblico e diritti dei cittadini, l'attenzione è stata concentrata sul delicato tema della forma di governo, per saggiare il modo in cui essa fu disegnata dallo Statuto Albertino, e per individuare e definire il diverso modo in cui pervenne nell'ordinamento dello Stato unitario, al momento della sua instaurazione, nel marzo del 1861.

Si è ritenuto, nella seconda parte della ricerca, dato il suo oggetto, di privilegiare le fonti di origine parlamentare, e in particolare i verbali delle sedute della Camera dei deputati, dove i problemi di interpretazione e attuazione dello Statuto vennero discussi a fondo, talvolta con toni tutt'altro che tranquilli. Ai lavori del Senato si è fatto riferimento quando è apparso utile, soprattutto quando la Camera vitalizia si pose in contrasto con quella elettiva. Le altre fonti, la stampa, gli epistolari, e così via, sono già state esaminate e sfruttate a fondo dalla immensa storiografia sull'argomento.

Nella ricostruzione e valutazione della forma di governo, vigente nei fatti al tempo della proclamazione del regno d'Italia, si è dato spazio alla letteratura giuridica coeva e di poco successiva, ritenendola idonea a chiarirne la struttura essenziale, al di là, o a prescindere, dalla classificazione come sistema di tipo parlamentare; pro-

blema rientrato nel dibattito scientifico molto tardi, in concomitanza con l'affermarsi di una nuova e diversa concezione del “governo parlamentare”, sulla quale la dottrina non ha ancora raggiunto posizioni universalmente condivise.

Si è infine volto un rapido sguardo al fenomeno della degenerazione del sistema di governo, che si era affermato nel 1861, fino alla fine del secolo decimonono con la invocazione degli uomini politici delusi dalla esperienza dei primi decenni di governo unitario: torniamo allo Statuto.

Ho largheggiato nel riportare passi di discorsi, di memorie e di libri dell'epoca, nella convinzione che questo è il mezzo per evitare di interpretare in modo non corretto il pensiero dei protagonisti.

Roma, 25 luglio 2021.



PREMESSA  
LA TESI PROPOSTA

1. Gli ideali del Risorgimento. — 2. Unità e nazione. — 3. I diversi valori della indipendenza. — 4. Libertà, riforme e costituzione. — 5. Le timide esperienze costituzionali. — 6. Sulla costituzione e il suo contenuto. — 7. Moti mazziniani. — 8. La cesura del 1848-49. — 9. Il costituzionalismo come strumento per l'unità e l'indipendenza. — 10. Costituzione come "statualizzazione". — 11. Il rilievo del costituzionalismo liberale come movimento. — 12. Una perplessità.

1. *Gli ideali del Risorgimento.*

Le idee-forza, o gli ideali, che hanno caratterizzato il Risorgimento italiano nel periodo dal 1815 al 1860 sono state, se mal non l'intendo, l'indipendenza, l'unità, la libertà<sup>(1)</sup>. La libertà, come libertà politica, comprendeva, o si accompagnava strettamente, alla partecipazione del popolo, o di alcune sue componenti, al reggimento politico.

L'indipendenza aveva diversi significati e supportava diversi obiettivi politici nelle varie parti della penisola; l'unità si basava sulla nozione di nazionalità, anche questa con diversi significati, ed aveva

---

(1) Sono "i tre pensieri d'ogni bona e grande politica nazionale", nelle parole di Cesare BALBO, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Firenze, 1857, p. 7. Parla di "intreccio onnipresente tra i termini di *indipendenza*, *unità* e *nazionalità* con i quali deve misurarsi il liberalismo italiano", Raffaele ROMANELLI, *Importare la democrazia. Sulla costituzione liberale italiana*, Soveria Mannelli, 2009, p. 120.

In Italia e in Germania, osserva Vezio CRISAFULLI, *Profili costituzionali di una rivoluzione mancata*, in *Il 1848. Raccolta di saggi e testimonianze, Quaderni di Rinascita*, n. 1, 1948, p. 49 ss., "i motivi dominanti del movimento sono soltanto quelli delle riforme, di ordini rappresentativi, della Costituzione, richiesta o strappata al sovrano ma comunque formalmente da questo concessa e unilateralmente formulata senza alcuna ratifica popolare: ai quali si aggiungono, beninteso, gli altri motivi, dell'unità (in Germania e in Italia) e anzitutto (in Italia) della indipendenza dallo straniero".

differenti declinazioni politiche in ordine al modo di essere realizzata; la libertà comportava l'aspirazione a leggi più aperte, o considerate più giuste, tali che, in particolare, consentissero in misura maggiore il dibattito politico e la partecipazione all'esercizio del potere pubblico delle classi emergenti, e si coagulava nella richiesta della costituzione, come atto scritto e giurato dal Sovrano, o, quando possibile, elaborato da assemblee costituenti (2).

A mio avviso, fino ai fondamentali avvenimenti del 1848-49, l'idea più utilmente seguita, quella che fu alla base delle richieste e delle azioni politiche concretamente sviluppatesi, ebbe ad oggetto principale, se non esclusivo, l'ottenimento, da parte dei Principi al potere, della Costituzione, e, con essa e per essa, la limitazione del potere sovrano e, conseguentemente, l'apertura di spazi di libertà per i cittadini, la partecipazione delle classi elevate all'esercizio, quanto meno, del potere legislativo, la ristrutturazione dell'organizzazione amministrativa complessiva, la realizzazione di un'azione di governo più sensibile alle istanze della popolazione (o di una sua parte) (3).

“Noi dicemmo ai nostri principi con gli scritti, con la voce, con ogni maniera di opportuna dimostrazione: un cambiamento di ordini è necessario! Fate voi la nostra rivoluzione pacifica”, scrisse Silvestro Centofanti nel marzo 1848 (4).

---

(2) Si legge nel volume di Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione di una Monarchia Nazionale Rappresentativa*, pubblicato clandestinamente con l'indicazione di un falso luogo di stampa, Filadelfia (ma Lugano), 1815, che può essere considerato un breve trattato sul concetto e sul valore della costituzione, che “in tutti i paesi inciviliti dell'Europa si è sollevata una voce che implora costituzioni monarchiche adatte alla situazione dei diversi popoli” (*Introduzione*, p. III).

(3) Dopo la Restaurazione, e più ancora dopo il 1830, “erano i sistemi costituzionali — sostanzialmente nuovi, ché il periodo rivoluzionario e napoleonico non aveva realizzato modelli appena calzanti — ad avere (...) prestigio: costituzione, parlamento, elettori, diritto di petizione, guardia nazionale, stampa senza impacci di censura preventiva, aprivano ai giovani visuali su cui la fantasia poteva spaziare; facevano balenare ai popoli prospettive, se non di felicità, di giustizia, di garanzie contro abusi, di possibile benessere, cui i fautori della tradizione non potevano opporre che le favorevoli esperienze di alcuni pochi periodi felici dell'assolutismo” (Arturo Carlo JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, 1948, p. 18-19).

(4) Silvestro CENTOFANTI, professore di Storia della filosofia nella Università di Pisa, *Risorgimento italiano*, lezione detta il 15 marzo 1848, Pisa, 1848, p. 9. Per contro, “i



## 2. *Unità e nazione.*

L'idea unitaria, intesa come unità dei popoli italiani, si era sviluppata da tempo sul piano culturale, per opera di poeti, romanzieri, musicisti, pittori: risaliva alla seconda metà del Settecento (assai significativo e divertente è il dialogo, immaginato da Gian Rinaldo Carli nella “bottega da caffè” di Milano <sup>(5)</sup>) e si era rafforzata nel periodo napoleonico; sul piano politico fu sacralizzata dal pensiero e dall'opera di Giuseppe Mazzini, che ne fece il vessillo per le sue poco fortunate azioni concrete; fu perseguita fin dai tempi della Restaurazione, con pause e diversivi, dalle tendenze democratiche radicaleggianti, che avevano come obiettivo, con maggiore decisione nei primi decenni, la realizzazione di regimi repubblicani; fu intesa alternativamente, fino alla vigilia del compimento della unificazione territoriale, come federazione degli Stati già esistenti o come confluenza di questi in una compagine statale complessiva.

L'unità era legata ad una accezione del concetto di nazione, che si è andata consolidando nel tempo, nei primi decenni dell'Ottocento <sup>(6)</sup>; intesa come comunità di persone aventi la medesima cultura, parlanti la stessa lingua, professanti la stessa religione: in termini concreti, la comunità italiana, sedente sull'intera penisola e sulle grandi isole annesse <sup>(7)</sup>. Tuttavia lo stesso termine — nazione — era utilizzato per indicare la popolazione dei singoli Stati della penisola, o anche semplicemente come sinonimo di popolo, quale

---

consigli de' principi, inferiori di troppo alla sapienza del secolo, non vedevano se non per nube e a frazioni spicciolate le inevitabili conseguenze di queste riforme iniziatrici; i quali non possedevano la intera idea, che avrebbe dovuto regolarli in questo difficile cammino” (pp. 9-10).

<sup>(5)</sup> Del 1765. Ripreso poi da Lucio FIORENTINI, nella prima parte di *Guida alla politica del popolo italiano*, Milano, 1860.

<sup>(6)</sup> Una bella immagine trovo in Arturo Carlo JEMOLO, *La crisi dello Stato moderno*, Roma-Bari, 1991 (1<sup>a</sup> ed. 1954), p. 25: “con l'Ottocento si è sviluppata una grande forza morale, che sarà la premessa ideologica per alcuni Stati e segnerà il germe di dissolvimento per altri: l'idea di nazionalità”.

<sup>(7)</sup> Osserva Pierangelo SCHIERA, *Profili di storia costituzionale*, I, *Dottrina politica e istituzioni*, Brescia, 2011, p. 234, che nazione “sembra, per l'Ottocento, concetto assai più vicino a borghesia che a popolo”. Luca MANNORI, *Costituire l'Italia. Il dibattito sulla forma politica nell'Ottocento preunitario*, Ospedaletto (Pisa), 2019, p. 90 ss., ritiene, appoggiandosi ai rilievi di Giuseppe La Farina, che alle origini del nazionalismo italiano ci fu la “dominazione” austriaca, in quanto estesa a tutte le province italiane.

che fosse la sua composizione; per cui l'unità ha potuto fondarsi sul concetto di nazione solo dopo che prevalse il primo e più specifico significato <sup>(8)</sup>.

Anche intesa come nazione italiana, per la comunanza della lingua e della cultura, non ne derivava necessariamente l'idea della unificazione politica. Ne sono prova gli orientamenti di molti patrioti che si espressero in un momento assai denso di significato, quale fu il riordino politico della penisola alla caduta del sistema napoleonico. Pur raccogliendo l'idea di una unica nazione, i liberali di tendenza moderata non proponevano, in maggioranza, la realizzazione di uno Stato unitario; semmai proponevano una Lega o una Confederazione degli Stati regionali <sup>(9)</sup>, in modo che questi, o alcuni di essi (i più estesi e popolosi) sopravvivessero in un quadro

---

<sup>(8)</sup> Ancora nel 1847 Michelangelo CASTELLI, *Saggi sull'opinione pubblica moderata in Italia*, scriveva: “nazione è quel popolo che ha principe proprio, indipendente, leggi, istituzioni, armata nazionale. Che dove hannovi cittadini, havvi patria, dove istituzioni, havvi nazione”; aggiungendo, a chiarimento, che “ad ogni italiano sacri sono i troni nazionali” (p. 181). “La nazione non è un dato di natura”, scrive Alberto Mario BANTI, *Sublime madre nostra. La nazione italiana dal Risorgimento al fascismo*, Bari-Roma, 2011, p.V: il termine “entra nel vocabolario politico nel 1789 (p. 4). Ed ha un “significato cangiante” (Raffaele ROMANELLI, *Importare la democrazia*, cit., p. 115, o “carattere intrinsecamente plurimo” nel periodo risorgimentale (Luca MANNORI, *Tra nazioni e nazione: una riflessione introduttiva*, in *Nazioni d'Italia. Identità politiche e appartenenze regionali fra Settecento e Ottocento*, a cura di Angela DE BENEDICTIS, Irena FOSI, Luca MANNORI, Roma, 2012, p. 7 (il volume illustra come e quando si sia formato il concetto di nazione in ciascuno degli Stati preunitari, prima che la nazione si legasse all'ambito italiano). L'idea di patria si trova in modo sufficientemente elaborato già in Antonio GENOVESI, *Della diceosina o sia della filosofia del giusto e dell'onesto* (1766), Milano, 1835, pp. 175 ss., 506 ss. Sulla importanza del pensiero di Genovesi, cfr. Antonio TRAMPUS, *Storia del costituzionalismo italiano nell'età dei Lumi*, Roma-Bari, 2009, p. 72 ss.; sui rapporti tra “nazione” e “patria”, brevi ma significativi rilievi si trovano in Alberto Mario BANTI, *Sublime madre nostra*, cit., p. 6: i due termini entrano in stretto collegamento dopo la Rivoluzione francese.

<sup>(9)</sup> Indicativi sono gli scritti del savonese Benedetto BOSELLI, *Nota d'un italiano agli alti Principi alleati sulla necessità di una Lega italica per la pace d'Europa*, Parigi, 1814, che si duole del mancato ripristino delle repubbliche di Genova e Venezia e ritiene “necessario che siccome vi è una Lega germanica ed una Lega svizzera, così vi sia medesimamente una Lega italiana” (p. 15); e del frusinate Luigi ANGELONI, *Sopra l'ordinamento che aver dovrebbero i governi d'Italia*, Parigi, 1814, che auspica “una lega di piccoli stati italiani, la qual facesse d'Italia quasi come un solo dominio (...) che una costituzione generale avvinghiasse per tal modo quelle stesse parti che niuno Italiano fosse reputato straniero in qual si sia parte d'Italia” (p. 16).

complessivo politicamente coordinato; e questa idea si rafforzò alla vigilia degli eventi del 1848 e rimase predominante anche negli anni successivi. Tanto che si può sensatamente ritenere che la soluzione unitaria fu frutto dell'accavallarsi convulso degli avvenimenti <sup>(10)</sup>.

Altri, più o meno numerosi nei diversi periodi di tempo, ritenevano, invece, che si dovesse promuovere direttamente la creazione di uno Stato nazionale unitario, più o meno accentrato <sup>(11)</sup>.

Le formule della unificazione della intera nazione italiana erano, perciò, profondamente differenti tra loro, per ciò che riguarda l'assetto della organizzazione istituzionale complessiva.

Nell'epopea della concreta opera di unificazione, negli anni dal 1848 in poi, e sempre in modo più convinto, la nazione divenne (venne elevata ad) oggetto perfino di un vero e proprio diritto (di carattere internazionale), in base al quale si giustificarono le guerre c.d. di indipendenza e le diverse annessioni al regno di Sardegna e, infine, la costituzione del regno d'Italia.

L'ideale nazionale, così forte nell'Ottocento, dopo aver assunto forme eccessive (degenerative) nel secolo successivo, è tornato a riposare nei libri di storia; superato da altri e più vaste idealità e identità politico-giuridiche <sup>(12)</sup>.

### 3. *I diversi valori della indipendenza.*

L'indipendenza era esigenza avvertita, com'è ovvio, soprattutto nei territori sotto diretta dominazione straniera, ossia sostanzialmente nel Lombardo-Veneto. Era avvertita anche in Piemonte, con una colorazione leggermente diversa: le terre in mano agli austriaci, una volta liberate e indipendenti, avrebbero potuto entrare a far parte del regno di Sardegna, consentendo a quest'ultimo di am-

---

<sup>(10)</sup> Raffaele ROMANELLI, *Importare la democrazia*, cit., p. 133, osserva che l'unificazione politica uscì "da una serie di vicende fortuite".

<sup>(11)</sup> C'era anche chi, pur aspirando alla libertà e alla promozione sociale, non pensava affatto alla unità.

<sup>(12)</sup> Mi vengono in mente le ipotesi di Samuel P. HUNTINGTON sulle entità culturali-religiose, sulle civiltà, che saranno in competizione tra loro sul palcoscenico politico mondiale (*Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano, 2001; ed. orig. 1996); ed hanno portato Christopher COKER ad immaginare gli Stati-Civiltà (*Lo scontro degli stati-civiltà*, Roma, 2020).

pliarsi con le fertili campagne padane e con le iniziative industriali delle città lombarde e venete, e raggiungere il mare Adriatico (si tratta della tradizionale aspirazione del Piemonte alla costituzione del regno dell'Alta Italia).

L'indipendenza era il vessillo anche della Sicilia, dove peraltro aveva un significato profondamente diverso: era l'aspirazione a staccarsi dal regno di Napoli e dalla dinastia dei Borboni. L'indipendenza era, quindi, per la Sicilia, alternativa all'unità nazionale, ed era coerente con una soluzione federale, alla quale partecipare come Stato separato dal Napoletano; si sposava pienamente con l'aspirazione al regime costituzionale, che l'isola aveva sperimentato molto presto, nel 1812.

L'aspirazione alla effettiva e piena indipendenza non era estranea al resto della penisola, in conseguenza, da un lato, degli stretti collegamenti tra Principi locali e dinastie estere (Maria Luigia d'Austria e, dopo il 1847, i Borbone-Parma a Parma; Francesco IV d'Asburgo-Este e il suo successore a Modena; Ferdinando III e successori Asburgo-Lorena in Toscana); e data, dall'altro lato, la minaccia, più volte concretatasi, dell'Impero asburgico, in nome della Santa Alleanza, di accorrere, con il suo esercito, in tutta la penisola, a garantire la conservazione dei regimi assolutistici; interventi che venivano sentiti come esercizio di una missione finalizzata al mantenimento della pace in Europa nella forma stabilita dal congresso di Vienna (il c.d. principio di intervento) <sup>(13)</sup>.

---

<sup>(13)</sup> Significative sono le considerazioni di Cesare BALBO, *Delle speranze d'Italia*, Capolago 1845 (3° ed.), p. 2: "la dipendenza di una provincia nostra dallo straniero, non solamente distrugge ogni bontà, ogni dignità dell'ordinamento di quella provincia; ma guasta, fa men degni gli ordini dell'altre provincie; non lascia compiutamente indipendenti nemmeno i veri stati, i principati italiani".

L'interesse politico austriaco si mantenne vivo e riguardava l'intera penisola: la stabilità del quadro imposto con il Congresso di Vienna era (ed era ritenuta) legata al buon funzionamento dei governi assoluti restaurati e alla loro capacità di introdurre riforme tali da venire incontro quanto meno alle aspirazioni più moderate delle rispettive popolazioni. Il principe Klemens von Metternich aveva all'uopo organizzato, negli anni immediatamente successivi, un servizio riservato di informatori, attivo in tutti gli Stati italiani preunitari (al cui vertice era stato posto Diego Guicciardi, ex alto funzionario del regno Italo); ne ebbe relazioni disastrose (Marco MERIGGI, *Gli stati italiani prima dell'Unità*, Bologna, 2011, 7 ss.).

#### 4. *Libertà, riforme e costituzione.*

La costituzione, come atto scritto e solennemente giurato, era sinonimo, nel pensiero del tempo, di garanzia di sicurezza, giustizia, libertà e partecipazione all'esercizio del potere politico: ottenerla significava raggiungere la soddisfazione di queste vitali esigenze.

Che l'obiettivo principale dei moti rivoluzionari più importanti, verificatisi in molte parti della penisola e in Sicilia, ossia quelli che ebbero successo (anche se temporaneo) fino al 1848, fosse (solo, o prevalentemente) l'ottenimento della costituzione (e non l'unità politica della nazione italiana <sup>(14)</sup>) è dimostrato dal fatto che tali moti erano diretti a convincere (o costringere) i Principi dei singoli Stati preunitari a modificare la loro struttura di governo, rinunciando all'assolutismo e realizzando le riforme necessarie per la partecipazione alla vita politica delle classi emergenti. Non si proponevano affatto di eliminarli, condizione indispensabile per mirare all'unità: si voleva (e si ottenne più volte, e più volte inutilmente) che la costituzione fosse rilasciata dal Principe, al quale, oltre tutto, si continuava ad assegnare un ruolo preminente nella nuova (disegnata o solo auspicata) organizzazione dei pubblici poteri.

I moti erano la reazione al pervicace diniego di riforme in senso liberale pressantemente richieste dalla classe emergente ai vari Principi.

Anzi gli esponenti più moderati, prima del 1848, erano disposti ad accontentarsi di miglioramenti introdotti con atti normativi (ordinari) dei Principi, conservandosi la struttura assolutistica dello Stato, e quindi prescindendo anche dalla emanazione di una costituzione formale, come tale vincolante anche per il Sovrano. In altri termini, senza nemmeno ritenere necessario che dalla monarchia assoluta si transitasse direttamente alla monarchia rappresentativa,

---

(14) L'idea corrente, almeno fino ad alcuni decenni fa, era che le aspirazioni dei liberali e i moti rivoluzionari riguardassero solo, o prevalentemente, l'indipendenza e l'unità; la costituzione, come ben osserva Luca MANNORI, *Dal Settecento all'unità: gli italiani e la scoperta della costituzione*, in *Giornale di storia costituzionale*, 36 (2018), p. 38, "costituiva un ingrediente essenziale di quella modernità europea che l'Italia «risorgente» del XIX secolo era impegnata a conseguire, ma la necessità del suo esserci era un dato talmente acquisito da non svolgere alcun ruolo forte nella ricostruzione storiografica".

ma virando semplicemente verso quella che si usa chiamare monarchia consultiva; secondo la cui formula il Monarca, restando Sovrano assoluto, si circonda di apparati, aperti alle classi più elevate e alle persone preparate, dotati peraltro di compiti semplicemente consultivi.

A ben riflettere anche le reazioni repressive dei Principi regionali, una volta cessati i moti, non possono spiegarsi, soprattutto nella loro severità (o crudeltà) e nella loro estensione, come misure per riaffermare la loro sovranità (non messa in forse dai rivoltosi), ma devono essere lette come azioni dirette a stroncare il costituzionalismo, che veniva inteso dai Principi come il massimo di tutti i mali, come antiporta della anarchia.

Perfino gli interventi militari della Santa Alleanza, in concreto dell'esercito austriaco, di repressione dei moti insurrezionali erano giustificati dalla esigenza, ritenuta essenziale da parte di alcune potenze europee, di difendere ovunque l'assolutismo del potere sovrano.

### 5. *Le timide esperienze costituzionali.*

D'altronde i testi costituzionali dati e tolti, nel periodo della Restaurazione, chiusa l'esperienza napoleonica, erano quasi tutti molto timidi ed imperfetti: mantenevano al Sovrano poteri rilevanti nei campi legislativo e giudiziario e gli riservavano tutto il potere esecutivo. Non disegnavano ancora uno Stato effettivamente rappresentativo, né a maggior ragione una monarchia parlamentare. Anche alle libertà politiche e civili veniva accordato uno spazio limitato.

Lo Statuto albertino non sfugge a questo rilievo: la fortuna fu che non fosse un testo completo ed esauriente, che fosse redatto con espressioni e formule generali, anzi sovente generiche; cosicché fu possibile, sia prima sia dopo l'unità, modificarne il significato sostanziale senza modificarne il tenore letterale.

La sua concessione, e il suo mantenimento in vigore anche dopo la conclusione infausta, a Novara, della prima guerra di indipendenza, è rilevante soprattutto come fatto politico, a prescindere dal contenuto del documento; fatto politico la cui rilevanza fu enormemente amplificata dalle vicende opposte, subite dai testi costituzionali degli altri Stati della penisola.

Questi diversi accadimenti, il mantenimento, nel 1849, dello Statuto in Piemonte e la abrogazione, di diritto o di fatto, negli anni immediatamente successivi, dei testi costituzionali in tutti gli altri Stati della penisola, insieme alle repressioni, pesanti soprattutto nel regno borbonico, contro i liberali moderati, costituiscono, insieme considerati, il punto di svolta del percorso risorgimentale.

## 6. *Sulla costituzione e il suo contenuto.*

Occorre avvertire che parlare di aspirazione alla costituzione è una frase assolutamente generica: si tratta di stabilire quale tipo di costituzione, quale sistema organizzativo dei pubblici poteri, quali diritti individuali di libertà, volta a volta si intendeva ottenere <sup>(15)</sup>.

A tal proposito due sono le considerazioni da fare in via preliminare: in primo luogo va detto che i moderati, ossia i più convinti fautori del costituzionalismo liberale dell'Ottocento, non avevano le idee molto chiare sul contenuto ideale del testo costituzionale, tant'è che si ritennero (sufficientemente, o almeno temporaneamente) paghi dei testi ottriati, formulati frettolosamente, in tempi ridottissimi, e molto attenti alle prerogative sovrane.

In secondo luogo (e ne è logica conseguenza), le aspirazioni si spostavano, senza troppo approfondimento delle loro profonde differenze, dall'uno all'altro dei progetti del recente passato: la costituzione di Cadice del 1812, la costituzione siciliana dello stesso anno, e, dal 1830 in poi, le costituzioni francesi del 1814 e del 1830, e la costituzione belga del 1831.

---

<sup>(15)</sup> Per notizie approfondite sui vari significati che il termine costituzione ha assunto nel corso dei secoli, si veda Luca MANNORI, *Costituzione. Note sull'emersione del concetto nell'Italia del Settecento*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 45 (2016), p. 87 ss.; Luca MANNORI, *Costituire l'Italia*, cit., p. 14 ss. Il passaggio semantico da legge fondamentale, quale che sia l'organizzazione dei poteri pubblici, a legge di freno del potere sovrano, avviene, secondo il pensiero moderno, intorno alla metà del Settecento (p. 22 ss.). Antonio TRAMPUS, *Storia*, cit., p. 4 ss., offre una accurata ricostruzione del progressivo mutamento del significato e del valore politico della costituzione lungo tutto il XVIII secolo, fino alla esperienza rivoluzionaria e al progetto di Mario Pagano. Per seguire il mutamento di significato del termine costituzione v. Nicola MATTEUCCI, voce *Costituzionalismo*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, vol. II, Roma, 1992, p. 522.

### 7. *Moti mazziniani.*

Diversi obiettivi ebbero i moti mazziniani, e pseudo-mazziniani, ossia non autorizzati o addirittura sconsigliati da Mazzini, ma effettuati nel suo nome: tendevano a rovesciare, mediante rivoluzioni popolari, i Principi degli Stati in cui tali moti ebbero luogo. Essi erano senza meno diretti all'attuazione della unità politica nazionale, a prescindere dall'ottenimento della costituzione, ma non furono fortunati e non erano condivisi se non da una variegata minoranza radicale; la quale, per lo più, sognava la forma repubblicana dello Stato unitario.

È assai significativo che molti politici radicali, inizialmente affascinati dalle idee mazziniane e dall'obiettivo della repubblica unitaria, abbiano, nel corso della loro esperienza politica effettiva, abbandonato, siccome ritenute irrealizzabili, tali idee, in particolare quella repubblicana, ed abbiano rinunciato ai mezzi violenti per la loro attuazione concreta.

### 8. *La cesura del 1848-49.*

Furono gli avvenimenti del 1848 e le conseguenze che ne derivarono a modificare gli obiettivi dei patrioti, i quali persero ogni fiducia circa la volontà, o la possibilità, dei Principi regionali di acconsentire alla riforma dei loro Stati in senso liberale e di avviarsi verso un regime costituzionale.

La revoca, implicita o esplicita, delle carte costituzionali, attuata nel regno delle Due Sicilie, nel Granducato di Toscana e nello Stato della Chiesa (per limitarsi agli Stati di maggiore consistenza) e il contemporaneo mantenimento dello Statuto nel Regno di Sardegna, convinsero moderati e radicali che occorreva, perché il sistema costituzionale fosse instaurato in tutta la penisola, affidarsi allo Stato sabauda e alla monarchia dei Savoia.

A questa convinzione contribuirono due rilevantissime circostanze: da un lato, la repressione antiliberal, fortissima in particolare nel regno delle Due Sicilie, che costrinse anche gli esponenti moderati a riparare, dopo traversie più o meno lunghe, in Piemonte; dove vennero bene accolti e dove parteciparono all'attuazione dello Statuto ed allo sviluppo in senso rappresentativo (o, forse, parla-



mentare) della monarchia; dall'altro lato, la propensione (anche se niente affatto disinteressata, anzi chiaramente egoistica) del governo piemontese ad impegnarsi nella guerra di liberazione del Lombardo-Veneto, qualificandosi, in tal modo, come l'unico effettivo contraddittore della potenza austroungarica.

Questa diversa situazione generale, determinata dalle vicende del 1848-49, fece sì che l'idea della unità nazionale si trasferisse dal mondo delle immaginazioni culturali e delle aspirazioni politiche astratte ad obiettivi concreti di azione politica, sia aperta e legale, sia occulta e rivoluzionaria. Perduta la fiducia nella disponibilità dei Principi regionali a modificare i loro regimi in senso costituzionale (rappresentativo o almeno consultivo), non restava che ottenere la costituzione mediante la loro estromissione, ossia puntando verso la unificazione (o federazione) politica, sotto l'unica dinastia dimostrasi disposta ad abbandonare l'assolutismo.

#### 9. *Il costituzionalismo come strumento per l'unità e l'indipendenza.*

Crede che non sia erroneo affermare che il costituzionalismo, ossia il movimento per ottenere la costituzione, oltre ad avere avuto (ed alla fine ottenuto) tale obiettivo, sia stato il vettore più significativo per la realizzazione (anche) della unità e della indipendenza.

È sufficiente a dimostrarlo il rilievo che ha avuto, dopo il 1848-49, il Piemonte costituzionale nella politica risorgimentale: moderati e democratici hanno visto nella esperienza piemontese la realizzazione, più o meno soddisfacente, delle loro aspirazioni; ed hanno ritenuto che l'unica strada per estendere il regime costituzionale al resto della penisola era affidarsi, stimolandola, all'opera, in chiaro e sotterranea (diplomata), del governo piemontese, sostenuto e coadiuvato dai patrioti non piemontesi ivi rifugiatisi.

Si può dire che la "guerra santa d'Italia" (per usare una locuzione di Giuseppe Massari), vista nella prospettiva nazionale, fu lotta per la costituzione; vista nella prospettiva europea, fu lotta combattuta dalla parte illuminata e progressista della borghesia e di parte dell'aristocrazia, con variabile partecipazione degli altri strati della popolazione, contro i Principi degli Stati della penisola, gelosi dei loro poteri assolutistici, sostenuti dalle potenze della Santa Alleanza (Austria, Francia, Inghilterra, Prussia e Russia), o, meglio, da quelle

tra di esse che, rette da governi assolutisti, avevano interessi loro nella penisola.

#### 10. *Costituzione come "statualizzazione".*

È stato affermato che "costituzione è, anzitutto, ciò che costituisce, ciò che fonda e tiene unito l'ordinamento politico"; per cui "l'approdo al costituzionalismo" va visto anche come "una conseguenza indiretta del processo di statualizzazione", ossia dal passaggio dallo Stato settecentesco, considerato almeno in Italia, "un ordine territoriale basato su un reticolo di rapporti convenzionali capaci di stringere insieme le tante comunità costitutive dell'ordinamento una specie di vasta 'federazione' di corpi autonomi", allo Stato inteso come struttura "unitaria e compatta del corpo politico" (16).

Che il tipo di Stato precedente alla Rivoluzione francese, in Italia come nella stessa Francia, nonostante la qualifica di monarchia assoluta, non costituisse un corpo politico compatto, ma composto da una congerie di corpi più o meno autonomi è un dato di fatto. La frammentazione del corpo politico complessivo aveva dimensioni sociali e istituzionali: ad esempio, sia le province che i comuni, avevano allora una forte autonomia anche di ordine finanziario.

All'autonomia organizzativa si aggiungeva, sul piano legislativo, una serie cospicua di fonti diverse, tra le quali la legge, ossia la fonte statale, ebbe difficoltà a diventare prevalente. Anche il panorama giudiziario era complesso e non tutto faceva capo allo Stato.

Non è dubbio, pertanto, che l'idea di costituzione richiamasse in primo luogo il compattamento del corpo politico; tuttavia questa particolare situazione, riscontrabile fino alla fine del Settecento, mutò profondamente nel periodo napoleonico.

#### 11. *Il rilievo del costituzionalismo liberale come movimento.*

Assegnare un ruolo di primario rilievo alla aspirazione ad un regime rispettoso delle libertà ed aperto alla partecipazione dei

---

(16) Le frasi virgolettate sono prese da Luca MANNORI, *Dal Settecento all'unità*, cit., rispettivamente, pp. 36, 42, 41, di nuovo 42.

cittadini alle funzioni di governo non significa che le altre fondamentali aspirazioni non fossero rilevanti.

Nella straordinaria diversità delle opinioni dei protagonisti della scena politica (17), nel nascere e morire di associazioni, non solo segrete, ciascuna con propri ideali e proprie finalità, spesso mutevoli nel tempo, nella evoluzione delle situazioni politiche concrete, non sarebbe ragionevole prendere una posizione rigida. Tuttavia, in una prospettiva complessiva, l'attribuzione al movimento per la costituzione, pur considerando le sue oscillazioni, di un ruolo preminente e rimasto tale lungo tutto il periodo dalla Restaurazione all'Unità, mi sembra tutt'altro che infondato. Esso ha fatto sì che si realizzasse, in un tempo non lunghissimo, il mirabile progetto "in cui l'unificazione nazionale, l'indipendenza dallo straniero e la costruzione della nazione erano indissociabili da un liberalismo moderato" (18).

Va posto in rilievo che, nella seconda metà del Settecento gli uomini dei Lumi avevano collaborato, nei più importanti Stati preunitari, con i Principi "virtuosi", sia nello studio e nella realizzazione delle (più o meno significative) riforme, sia nel superamento della disordinata congerie di fonti normative e l'affermazione (progressiva) del monopolio della legge statale. Federigo Sclopis indica tre Principi, che in quel periodo si distinsero come riformatori: Vittorio Emanuele II di Savoia, Carlo III di Borbone e Pietro Leopoldo di Lorena (19). L'allontanamento, prima, e il deciso contrasto, poi, tra ambiente illuministico e governi regionali, fu conseguenza della Rivoluzione francese e delle idee che essa fece circolare in Italia. Gli intellettuali dei Lumi si avvicinarono, nella maggior parte, alle idee giacobine; i Sovrani smisero di pensare alle riforme e si chiusero, per timore o per convinzione, nel più radicale assolutismo. Il periodo napoleonico, seguito alle brevi e drammatiche esperienze repubblicane, viene a ragione considerato un periodo di

---

(17) Un quadro sintetico fu disegnato da Luigi PALMA, *I partiti politici in Italia*, in *Questioni costituzionali*, Firenze, 1885, p. 354 ss.

(18) Umberto ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Bologna, 2014, p. 27.

(19) Federigo SCLOPIS, *Storia della legislazione italiana*, Torino, 1863, vol II, parte 2, p. 447. Si potrebbe aggiungere Ferdinando IV, non per meriti suoi, ma del suo Ministro Bernardo Tanucci.

attesa <sup>(20)</sup>, una esperienza eccentrica rispetto al flusso della storia e alla maturazione del costituzionalismo. È con la restaurazione che il costituzionalismo, inteso come ideale e come movimento (sia pure diviso e contraddittorio), riprende vigore, riallacciandosi direttamente alle esperienze antecedenti alla bufera napoleonica <sup>(21)</sup>.

## 12. *Una perplessità.*

Ci si può chiedere cosa sarebbe successo se Ferdinando II di Borbone, Leopoldo II di Asburgo-Lorena, Pio IX, i duchi padani, non avessero ritirato le costituzioni da loro concesse: gli Stati regionali sarebbero sopravvissuti, i liberali (in particolare i moderati) si sarebbero ritenuti in certa misura soddisfatti; gli esponenti delle classi culturalmente più elevate ed aperte avrebbero iniziato (o ripreso <sup>(22)</sup>) a collaborare con i Principi; i radicali e i rivoluzionari sarebbero rimasti una risicata minoranza, da combattere in quanto fomentatrice di disordini. Il principio di nazionalità avrebbe portato a intese, trattati tra gli Stati sopravvissuti; nella migliore delle ipotesi, ad uno Stato federale, molto difficilmente, almeno per molti decenni, alla piena unità politica.

Il Piemonte sarebbe stato pago della creazione del regno dell'Alta Italia, inglobando il Lombardo-Veneto e i ducati padani; si sarebbe, con ogni probabilità, formato uno Stato nell'Italia centrale; sarebbe sopravvissuto, integro o diviso in due, il regno delle Due Sicilie.

Se si crede in questa ipotesi, non è fuori luogo ritenere che l'abrogazione delle costituzioni concesse nel 1848 sia stato uno dei fatti determinanti per il raggiungimento, peraltro governato per molti aspetti dal caso, della unità dell'intera penisola.

Anche ove l'ipotesi prospettata fosse ritenuta priva di ogni fondamento, non può essere posto in dubbio che le vicende, positive

<sup>(20)</sup> Luca MANNORI, *Constituire l'Italia*, cit., p. 38.

<sup>(21)</sup> Raffaele ROMANELLI, *Importare la democrazia*, cit., p. 125: "l'intero ciclo di concrete esperienze costituzionali che si erano avute in Italia nel periodo francese, nonché quel poco di pensiero politico-costituzionale che vi si era originato, sembravano cancellati dall'orizzonte intellettuale del tempo, dove le presenze di spirito riformatore si collegavano più immediatamente alla tradizione prerivoluzionaria".

e negative, relative alle costituzioni, abbiano fortemente influito sulle aspirazioni e sui movimenti diretti all'unità e all'indipendenza italiana.

Per illustrare questa tesi, occorre esaminare nella sua evoluzione e nelle sue interne differenze, il movimento costituzionalistico, illustrando le cause e gli obiettivi dei moti, almeno dei più rilevanti, fino al 1848; richiamando le idee degli esponenti, teorici e pratici, più consapevoli; esaminando i testi delle varie costituzioni, entrate o meno in vigore, che hanno preceduto lo Statuto albertino; e, infine, occorre seguire la evoluzione del quadro costituzionale in Piemonte dal 1848 all'Unità d'Italia.



PARTE PRIMA  
**IL RISORGIMENTO COME LOTTA  
PER LA COSTITUZIONE**





CAPITOLO I

LA “PREISTORIA” DEL COSTITUZIONALISMO  
RISORGIMENTALE

1. Il rifiuto dell'assolutismo. — 2. Le prime manifestazioni del costituzionalismo, al sorgere del “triennio rivoluzionario”. — 3. La dissertazione di Melchiorre Gioia. — 4. Mario Pagano e il progetto di costituzione per la repubblica napoletana. — 5. Le premesse teoriche del progetto. — 6. Il diritto di insorgenza. — 7. Le valutazioni critiche di Vincenzo Cuoco. — 8. La costituzione siciliana del 1812. — 9. La “monarchia temperata” di Romagnosi. L'impianto teorico. — 10. La “monarchia temperata” di Romagnosi. La forma di governo. — 11. Brevi considerazioni sul disegno costituzionale di Romagnosi.

1. *Il rifiuto dell'assolutismo.*

Va chiarito, in via preliminare, che, all'inizio del periodo risorgimentale, la situazione politica generale era condizionata da tensioni profonde, connesse con l'affacciarsi sulla scena politica di componenti (ceti, classi) delle popolazioni per l'innanzi estranee ad essa, in particolare della borghesia, più tardi dell'artigianato.

Il potere politico nei secoli diciassettesimo e diciottesimo, dove prima dove dopo, si era andato concentrando nelle mani del Sovrano, per cause diverse, tra le quali assume un posto di rilievo il progressivo esaurirsi del sistema feudale <sup>(1)</sup>, che riconosceva segmenti di “giurisdizione” (in senso comprensivo dei vari poteri pubblici) alla aristocrazia baronale <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Si veda su questa affermazione la ottima sintesi dovuta a Paolo GROSSI, *La legalità costituzionale nella storia della legalità moderna e pos-moderna*, in *L'invenzione del diritto*, Bari-Roma, 2017, 3 ss.

<sup>(2)</sup> Descrive bene tale evoluzione Carlo GHISALBERTI, *Unità nazionale e unificazione giuridica in Italia*, Roma-Bari, 1979, p. 59, allorché sottolinea che era quasi un assioma “la superiorità delle norme dettate da un sovrano legislatore rispetto a quelle di carattere consuetudinario o tradizionale”; ed era conseguenza del “parallelo tra la completa

Si era giunti in tal modo alla forma di Stato, che è conosciuta come Monarchia assoluta, nella quale, utilizzando la nota tradizionale tripartizione di origine illuministica, il potere legislativo, il potere esecutivo e il potere giurisdizionale erano attribuiti, tutti, della persona del Sovrano, che era tale per diritto divino (“Re per grazia di Dio”); quindi, non per designazione della comunità governata, la quale non aveva nessun titolo per porre in dubbio, o per negare, le prerogative reali <sup>(3)</sup>.

---

architettura codicistica del *Corpus iuris civilis* a base razionale e sistematica, e la farragine delle leggi e delle altre fonti nate in età medievale per opera di un confuso ed irrazionale spontaneismo di gruppi particolaristici prosperanti nell’assenza di un qualsivoglia potere pubblico degno di questo nome. Ciò quindi è valso ad esaltare col mito del sovrano legislatore, l’idea della fondamentale razionalità di quel sistema normativo a base legislativa posto in essere dallo Stato e reso obbligatorio per tutti i sudditi indistintamente”. Per quanto riguarda il sistema delle fonti normative, mi permetto di rinviare al mio *I dispacci tanucciani del 1774 tra assolutismo e illuminismo*, in *Lo Stato*, n. 15 (2020).

<sup>(3)</sup> La figura del Re per diritto divino era oggetto di piena convinzione per larga parte della popolazione, in particolare per i conservatori, anche e soprattutto nobili. Illuminante esempio è dato da Monaldo LEOPARDI, il quale, nel *Primo dialogo*, mette in bocca ad uno dei suoi personaggi le seguenti parole: “l’autorità del re non viene dai popoli, ma viene a dirittura da Dio, il quale avendo fatto gli uomini per vivere in società ha reso necessario un capo che li governi, e con ciò ha comandato che i popoli ubbidiscano al re. Il re deve procurare tutto il bene del popolo; il popolo deve ubbidire a tutti i comandi del re, e questa è la gran carta scritta con la mano di Dio, e stampata col torchio della natura” (*Autobiografia e dialoghetti*, con *Prefazione* di Alessandro ZACCURI, Oaks ed., 2018, p. 179. Si veda anche dello stesso Autore, *Il viaggio di Pulcinella, trattenimento scenico recitato al mondo di oggi per far ridere il mondo di domani*, *ivi*, p. 220 ss., che costituisce una sentita difesa del regime assolutistico. Le stesse idee furono esposte dal conte Gerardo MARULLI (Napoli 1808-1880), generale di Francesco II, ne *Gli errori dell’illuminismo (quadro su gli errori del XVIII secolo)*, introduzione a *La cattiva letteratura e le buone truppe* (Napoli, 1852), Nocera Superiore, 2020, spec. p. 101 ss., 128 ss.

Da parte di scrittori cattolici si cercò di armonizzare la tesi dell’origine divina della sovranità con la teoria del contratto sociale, enunciata da Rousseau e largamente diffusa. Esempio tipico, ed illustre, di questo tentativo fu Nicola SPEDALIERI, filosofo e teologo siciliano (nato a Bronte nel 1740, morto a Roma nel 1795); che, nella sua opera *De’ diritti dell’uomo libri VI*, Assisi (ma Roma) 1791, accettando la tesi del contratto sociale come “fondamento della Società Civile” (p. 36 ss.), sostenne che “essa Sovranità non dee ripetersi da immediata volontà del Creatore” (p. 89). Si chiese: “la Sovranità non viene in nessun modo da Dio?”; e si rispose: “sì, ma come? Iddio ne è Autore, Iddio la vuole, ma con quella volontà generale, con che vuole tutto ciò, che siegue spontaneamente dalla natura degli esseri, (...) dalla natura dell’uomo scende, che tendendo alla felicità, dee mettersi in Società Civile, e depositare in comune i suoi diritti, cioè creare la Sovranità.

La reazione a questa situazione, che consentiva al Sovrano di considerarsi al di sopra delle leggi (*"legibus solutus"*), di compiere arbitrî e di imporre liberamente ai suoi sudditi contribuzioni monetarie e prestazioni personali, ebbe inizio sul piano culturale, con la rivalutazione, tra l'altro, del diritto naturale, come disciplina giuridica perenne e di origine divina, che assicurava alcuni diritti fondamentali ai sudditi, non soggetti a prevaricazione o limitazione da parte del Sovrano.

---

E Iddio vuole queste seguele della di lui natura. Sicché questa è una volontà generale, volontà di approvazione, di conferma, che non arreca pregiudizio veruno (...) né agli uomini, né ad alcun essere creato" (p. 90). Questo modo di pensare portava alla rilevantissima, rivoluzionaria, conseguenza che il popolo, nel caso in cui la sovranità "si amministri in guisa, che invece di servire alla felicità degli uomini, faccia la infelicità loro, Iddio appunto perché vuole la Sovranità per la felicità degli uomini, dee volere, che ne sia decaduto chi ne abusi contro il fine, per il quale glie la conferì". In altri termini: nonostante l'origine divina della sovranità, il sovrano può essere destituito.

L'opera di Spedalieri suscitò la decisa reazione di un altro ecclesiastico, il domenicano Luigi SCHETTINI; il quale, nel libro *Dell'autorità de' Sovrani, contra la ingiuriosa, sediziosa, e sacrilega teoria di Niccola Spedalieri*, Napoli 1792, confutò "con orrore" la tesi di Spedalieri, secondo cui "l'autorità de' Sovrani sia quell'autorità istessa, che il popolo ha depositato nelle loro mani: e che qualora il Sovrano o gravemente ne abusi, o divenga un tiranno, possa giustamente il popolo ripigliarsi l'autorità nelle mani di lui depositata, possa giustamente sbazarlo dal trono; che se vorrà sostenervisi colla forza, ed il corpo della Nazione non abbia altro mezzo di provvedere alla propria salvezza, possa ancora giustamente ucciderlo" (p. 7). Riteneva che Spedalieri avesse lo scopo di "eccitare la sedizione" (p. 102). Rifiutando la teoria del contratto sociale, Schettini affermò che "le tante civili società trassero la loro origine immediatamente da Dio" (p. 26). Coerentemente dichiarò che "l'autorità de' Sovrani viene immediatamente da Dio con volontà particolare, positiva, e non già dal Popolo in virtù di un Contratto fatto tra di esso, ed il Sovrano" (pp. 49-50). Conseguentemente ritenne che "la fedeltà dovuta dai sudditi al Re consiste in questo, che non possono trasferire in altri l'autorità, e l'onore del Principato" (p. 106). Concluse, affermando che "il Sovrano, che gravemente abusa della sua potestà, (...) ha diritto di essere riconosciuto per Principe della civile Società" (p. 132).

È sommamente indicativo del modo di pensare, diffuso anche tra le persone colte della fine del XVIII secolo, quanto Schettini espone a proposito dei valori della libertà e della uguaglianza: "*Libertà. Uguaglianza*. Queste due parole risuonano sovente dalla bocca de' Libertini. Presi costoro, ed agitati da uno spirito di superbia, siccome calcitrano contro al freno, smaniano sotto del giogo, e non vorrebbero affatto sopra di sé o legge, che obblighi, o Superiore, che comandi, così si sforzano, qualora valessero, di frangere que' nodi sagri, e inviolabili, che attaccano i popoli al Sovrano. A tal'effetto ripetono sovente orgogliosi: *Libertà: Uguaglianza: Gli Uomini non sono schiavi, ma liberi: tutti gli Uomini sono uguali*. Parole sediziose, e vevoli soltanto a promuovere una mostruosa Anarchia" (p. 38).

Il rifiuto dell'assolutismo e della sua base giuridica era sostenuto, sul piano culturale, sia in Francia (basti rammentare la divisione dei poteri, che si fa risalire a Montesquieu, e la teoria del contratto sociale di Rousseau), sia in Inghilterra, con le prese di posizione di Thomas Hobbes, che, pur sostenendo l'assolutismo, negava il diritto divino dei Re, e, soprattutto, di John Locke, che attribuiva al popolo (e al Parlamento) il potere legislativo (e il potere giudiziario, che del primo considerava parte).

Fu teorizzata anche la figura del Sovrano assoluto ma illuminato, ossia operante per il bene della società ed aperto a riforme liberalizzanti: il suo potere era, o avrebbe dovuto essere, quindi teleologicamente condizionato (4).

In Italia la figura più nota di Sovrano illuminato fu Pietro Leopoldo di Lorena (5), granduca di Toscana, nel venticinquennio dal 1765 al 1790; che, oltre ad intervenire sulle strutture amministrative e giudiziarie dello Stato, ebbe in animo di approvare "una legge fondamentale di convenzione che fosse la perpetua costituzione di un governo monarchico temperato dall'intervento del voto nazionale" (6).

---

(4) Una lucida descrizione di tale figura è dovuta al fiorentino Giovanni Maria LAMPREDI; che, nel suo *Diritto Pubblico universale o sia diritto di natura e delle genti*, risalente al 1767 ("volgarizzato", tradotto dal latino dal letterato lombardo Defendente Sacchi, vol. III, Milano, 1828, p. 10 ss.), il quale assume che il "sommo imperante o principe" esercita "il sommo e assoluto comando" sotto "la tacita condizione che ne abbia ad usare per la salute del popolo e solo comandi ciò che è atto a conseguire il fine della società, la felicità cioè e la sicurezza dei cittadini". Il pensiero del Lampredi è interessante, perché, pur favorevole al potere assoluto del Sovrano, afferma che al Sovrano tale potere è attribuito dal popolo attraverso il contratto sociale; e che, di conseguenza, nel contratto di conferimento possono essere inserite limitazioni e condizioni che il Sovrano deve rispettare. Il volume di Lampredi segue di pochissimi anni la pubblicazione *Du contract social ou principes du droit politique* di Jean-Jacques ROUSSEAU.

(5) Un Principe che "sentiva l'umanità, amava il vero ed utile uso della filosofia indagatrice, e seppe conoscere i difetti e i vizî de' governi, per conoscere i veri sentimenti verso de' governati, e così scuoprì ciò che altri pari suoi non sanno, o vogliono ignorare" (Francesco Maria GIANNI, *Memorie sulla costituzione di un governo immaginata dal Granduca Leopoldo da servire all'istoria del suo regno in Toscana*, Italia, 1847, ma risalente al 1805, p. 6). Sull'opera di Francesco Maria Gianni, v. Antonio TRAMPUS, *Storia*, cit., p. 127 ss.

(6) Francesco Maria GIANNI, *Memorie*, cit., p. 6. La frase riportata nel testo è trascritta da Bernardo SORDI, *L'amministrazione illuminata. Riforma delle comunità e*

Non fu Pietro Leopoldo l'unico esempio di Sovrano illuminato: Federigo Sclopis indica come tali anche Vittorio Amedeo II di Savoia e Carlo III di Borbone (7); e tale si può ritenere anche Ferdinando IV, non per meriti suoi, ma per l'opera del suo ministro Bernardo Tanucci, e finché questi restò al potere (8).

In via generale occorre considerare che in Piemonte, in Toscana e nel regno meridionale nella seconda metà del Settecento i governi non erano alieni dall'ispirarsi con prudenza alle idee di riforma, e intrattenevano buoni rapporti con l'ambiente illuministico, attribuendo a numerosi esponenti di tale corrente di pensiero onori, prebende ed uffici di notevole livello.

Il clima mutò decisamente e repentinamente in conseguenza

---

*progetti costituzionali nella Toscana leopoldina*, Milano, 1991, 293. Osserva Sordi che "Pietro Leopoldo si era impegnato in una descrizione 'rivoluzionaria' della legge fondamentale del Granducato sulla base di un concreto vincolo istituzionale tra il Sovrano e il Corpo della nazione. L'immagine del principe come «primo magistrato dello Stato», lungi dall'isterilirsi nella riproposizione verbale di un topos tradizionale, si era distesa in un complesso e articolato progetto costituzionale, nella stipulazione di un singolare «contratto di conduzione» tra il sovrano ed una «ben composta società» (p. 318). Sull'opera di Pietro Leopoldo v. anche Luca MANNORI, *Lo Stato del Granduca 1530-1859. Le istituzioni della Toscana moderna in un percorso di testi commentati*, Ospedaletto (Pisa), 2015, p. 135 ss.

Nelle *Memorie*, GIANNI ricostruisce le riforme legislative di Pietro Leopoldo e di Ferdinando III, ed illustra le disposizioni principali del progetto di Costituzione, che purtroppo rimase nel cassetto: "alla creazione della Legge doveva intervenire il voto del Granduca e quello della Nazione. La Legge doveva consegnarsi al granduca per l'esecuzione, e perciò era investito dell'autorità e del comando della forza ne' termini della Convenzione Costituzionale (...). La nazione era rappresentata dalle assemblee comunitative, da quelle provinciali, e dalla generale" (p. 22). Vi era *in nuce* realizzato il principio della separazione dei poteri. Era disciplinato il diritto di petizione, il cui scopo era "far pervenire dalla Nazione al Trono la cognizione dei bisogni delle piccole Comunità. (...) Un Principe che voglia governare, non ha maggiore bisogno, né oggetto più importante, che quello di conoscere dove il Popolo sente un male, e dove chiede bene; e così veniva pienamente adempito questo santo fine di ogni buon Governo, e d'ogni buon Principe, che voglia sostenere la Nazione, e conosce che essa è il solo appoggio del Trono" (p. 23).

(7) Federigo SCLOPIS, *Storia della legislazione italiana*, cit., vol. II, parte 2, p. 447.

(8) Bernardo Tanucci (Stia, Casentino, 1698-Napoli, 1783) fu allontanato dal governo napoletano nel 1776, per opera della regina Maria Carolina d'Asburgo-Lorena, l'effettivo Sovrano a Napoli, che aveva come obiettivo di staccare i Regni napoletano e siciliano dalla Spagna (e, quindi, allontanare Ferdinando IV, da suo padre, Re di Spagna) per farli rientrare nell'orbita dell'Impero Asburgico.

della Rivoluzione francese e della ventata di violenza che la caratterizzò; molti (non tutti gli) illuministi si spinsero fino a riconoscersi giacobini; le Corti e i loro governi si tramutarono, dove più dove meno, da monarchie illuminate in regimi dittatoriali e polizieschi.

Nella penisola italiana l'esperienza dell'assolutismo ebbe la massima evidenza con la dominazione napoleonica e a seguito di essa. I Principi della Restaurazione la proseguirono, ispirandosi agli indirizzi stabiliti nel Congresso di Vienna. Divennero assolutisti anche i Principi che, in tempi precedenti, si erano mostrati favorevoli ad un sistema di governo più temperato: arrestarono le riforme iniziate prima della Rivoluzione francese; i governi assunsero un atteggiamento pesantemente poliziesco.

Come rammenta Francesco Maria Gianni, nel 1805, le idee sulle diverse forme di governo non erano affatto nuove; ma, aggiunge, prima della Rivoluzione francese, “non era la scienza del governo una occupazione che per pochi filosofi”<sup>(9)</sup>; solo dopo la caduta di Napoleone e la cancellazione delle forme di Stato da lui imposte in larga parte dell'Europa, l'indagine sulle forme di governo entrò nelle ricerche politiche.

## 2. *Le prime manifestazioni del costituzionalismo, al sorgere del “triennio rivoluzionario”.*

Il costituzionalismo risorgimentale, come movimento politico, si può ritenere che nasca con la Restaurazione<sup>(10)</sup>, anche se si può parlare di una sua “preistoria”<sup>(11)</sup>; anzi, in termini generali (di

---

<sup>(9)</sup> Francesco Maria GIANNI, *Memorie*, cit., p. 6. I filosofi della politica “risuotavano ammirazione, trovavano pochi seguaci, e molti critici, che per lo più furono satelliti di quelle persecuzioni che insorgono contro certe verità, dove i Governanti devono temere i lumi dei filosofi e la ragione dei popoli”.

<sup>(10)</sup> Si tratta ovviamente di una idea contestabile. Si consideri, ad esempio, quanto scrive Pierangelo SCHIERA, *Profili*, cit., p. 225: “c'è qualcosa di nuovo, intorno allo Stato, all'inizio dell'Ottocento. Sono, innanzi tutto, gli effetti della Rivoluzione francese e della diffusione, non solo sui campi di battaglia, dei principi di libertà, uguaglianza e proprietà usciti dal movimento dei Lumi, codificati nelle Costituzioni e fatti circolare in Europa da Napoleone”.

<sup>(11)</sup> Parla di “preistoria del costituzionalismo”, Lucio D'ALESSANDRO, *Genealogie costituzionali. Alcune suggestioni vichiane*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, pubbl. il 30 luglio 2018.

teoria, anzi, di filosofia del diritto), è da ritenere che un sistema di principî sul reggimento delle comunità organizzate (di qualsiasi comunità organizzata) sia un dato necessario, e, quindi, storicamente molto risalente, a prescindere dalla sua formulazione esplicita, dalla resistenza nel tempo e dalla sua (più o meno ampia) accettazione da parte dei membri delle comunità stesse (12).

Il costituzionalismo si nutrì inizialmente delle idee maturate con la Rivoluzione francese, dei principî di libertà e di uguaglianza dei cittadini e di limitazione e divisione dei poteri sovrani (13). Alle idee di origine francese si contrappose, in Italia, l'azione concreta dei regimi napoleonici; che non si ispiravano né ai valori della unità e indipendenza della Penisola (ché anzi li mortificarono, dividendola e annettendo all'Impero francese Piemonte, Liguria e Toscana), né agli sbandierati principî di libertà e uguaglianza.

L'esperienza costituzionale vissuta anche in Italia, per più o meno lunghi periodi in varie aree territoriali, dal 1796 al 1814, rimase viva nella coscienza delle classi colte e fecondò l'aspirazione a (ri)ottenere un testo scritto che garantisse i diritti civili e politici e, coerentemente, disegnasse in modo meno concentrato e più tollerante il potere sovrano (14).

Non erano i testi costituzionali del periodo napoleonico, testi massicci, farrinosi e sostanzialmente assolutistici, a costituire i

(12) In questo senso, da ultimo, si è espresso chiaramente Paolo GROSSI, nel *Colloquio su Storia, Diritto e Costituzione*, condotto da Federico PEDRINI, in *Lo Stato*, anno VII, n. 14 (gennaio-giugno 2020), p. 219.

(13) Il dibattito sulle forme di governo era tuttavia precedente, stimolato, anche in Italia, dalle opere francesi di Montesquieu e di Rousseau e dalle opere inglesi di Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704), Hume (1711-1776).

(14) Si moltiplicarono, negli ultimi anni del XVIII secolo, i tentativi di redigere testi costituzionali, ogni volta che nascevano (o si sperava che nascessero) moti rivoluzionari. A titolo di esempio si rammenta il *Progetto di costituzione per una Repubblica Italiana*, attribuito a Filippo BUONARROTI, e redatto quando, per poco tempo, nel 1793, l'isola di San Pietro, al largo delle coste occidentali della Sardegna, fu denominata da un gruppo di liberali che si spostarono da Marsiglia in Italia, Isola della Libertà. Il testo manoscritto è conservato nella *Bibliothèque Nationale de France*, a Parigi.

Si può aggiungere il *Teorema per il buon governo della Repubblica*, redatto dal giovane astigiano Giovanni Battista DE ROLANDIS (nato il 24 giugno 1774, impiccato il 23 aprile 1796), nell'imminenza della (fallita) sommossa di Bologna, organizzata da Luigi Zamboni (nato il 12 ottobre 1772, impiccatosi in cella il 18 agosto 1795), nel novembre 1794. Il testo è andato smarrito.

modelli di riferimento per i movimenti liberali <sup>(15)</sup>. Ebbe una certa influenza la costituzione francese del 1795 <sup>(16)</sup>. Non mancavano, peraltro, altre esperienze ed altri, più consoni, studi.

In particolare va rammentato, al sorgere delle Repubbliche dette giacobine <sup>(17)</sup>, il titolare della prima cattedra universitaria di diritto costituzionale che fu istituita nella Penisola: Giuseppe Compagnoni, professore nella Università di Ferrara, territorio facente parte, allora, della appena costituita Repubblica Cispadana <sup>(18)</sup>.

Come deputato di Ferrara al Congresso di Reggio egli, nella seduta del 7 gennaio 1797, propose l'adozione del tricolore (bianco, rosso e verde) per la bandiera della neonata Repubblica; la sua proposta fu approvata alla unanimità <sup>(19)</sup>. Come professore, scrisse quello che va considerato il primo trattato di diritto costituzionale italiano, *Elementi di diritto costituzionale democratico* <sup>(20)</sup>.

<sup>(15)</sup> La presenza francese in Italia ebbe reazioni diverse: le idee liberali furono pienamente accolte dalla maggioranza degli intellettuali. La gran parte della popolazione respinse le posizioni più radicali, l'ateismo proclamato, il contrasto alla religione cattolica. Soprattutto le popolazioni reagirono contro il comportamento dei militari francesi (cfr. Edgar QUINET, *Le rivoluzioni d'Italia*, Bari, 1970 — la prima edizione è del 1849 —, p. 417 ss.); i quali, muovendosi senza salmerie al seguito, dovevano essere ospitati e nutriti dai territori conquistati, e spesso si abbandonavano a saccheggi ed altri misfatti. Descrive attentamente le reazioni italiane alle idee e alle azioni francesi, Gilles PÉCOUT, *Il lungo Risorgimento*, Milano-Torino, 2011 (prima edizione francese: 1997), p. 42 ss.

<sup>(16)</sup> La costituzione dell'anno III fu tenuta presente, ad esempio, da Francesco Mario Pagano nel redigere il progetto di costituzione per la Repubblica partenopea.

<sup>(17)</sup> Si rammenterà, al termine della esperienza napoleonica, l'opera di Giandomenico Romagnosi.

<sup>(18)</sup> Giuseppe Compagnoni, battezzato come Marco Giuseppe, nacque a Lugo di Romagna il 3 marzo 1754, si laureò in teologia, fu ordinato sacerdote, viaggiò a Venezia e a Torino, smise l'abito talare, si dedicò al giornalismo, con attenzione agli avvenimenti politici, aderì alle idee giacobine, si avvicinò infine al regime napoleonico. Dopo l'esperienza cispadana, entrò nel Corpo legislativo della Repubblica Cisalpina ed ebbe, stimato da Napoleone, incarichi di prestigio sia nella Repubblica Italiana sia nel Regno d'Italia. Morì a Milano il 29 dicembre 1833.

<sup>(19)</sup> Il tricolore, in diverse forme, fu accolto in tutti gli Stati italiani di influenza napoleonica: la Repubblica Cisalpina, la Repubblica Italiana, il Regno d'Italia.

<sup>(20)</sup> Stampato a Venezia nel 1797. Le citazioni che seguono sono tratte dalla ristampa del 2008 (Spirali, Milano), con *Presentazione* di Italo MEREU.



La prolusione al corso di diritto costituzionale è un appassionato inno ai tempi nuovi <sup>(21)</sup> e al valore della costituzione <sup>(22)</sup>, un incoraggiamento per i "giovani cittadini" <sup>(23)</sup>.

Il testo è di notevole interesse. Compagnoni aderisce alla tesi del contratto sociale di Rousseau <sup>(24)</sup>, la cui (mitica) stipulazione <sup>(25)</sup> dà (darebbe) luogo al Corpo politico <sup>(26)</sup>. Il Corpo politico presenta due aspetti: "quando è attivo si chiama *Sovrano*: quando è passivo si chiama *Stato*. Esso è attivo allorché manifestasi nelle operazioni necessarie alla sua vita, che sono il far leggi, l'eseguirle, l'applicarle. È poi passivo, allorché soggiace e s'uniforma a queste operazioni".

---

<sup>(21)</sup> Giuseppe COMPAGNONI, *Elementi*, cit., "chi non vede che tutti i governi sostenuti fin qui non erano in fondo che una cospirazione de' forti contro i deboli, e de' ricchi contro i poveri? I despoti e i tiranni di loro natura sono paurosi, e i paurosi sono crudeli" (p. 119, nt. a).

<sup>(22)</sup> Il "bel nome" di costituzione "risorge ora fra noi accompagnato dagli alti diritti ch'esso annuncia; e la costituzione che felicemente succede ad un sistema d'imbecille atrocità, lo consacra solennemente per la felicità del popolo di queste contrade. La libertà, l'eguaglianza, la sicurezza delle persone e delle fortune, vengono proclamate in essa stabilmente; e su questi sacri ed eterni fondamenti sorgeranno le auguste leggi che avremo quindinnanzi, le quali concorrendo ognuno di noi a formarle, perché ognuno di noi concorrerà a nominare a legislatori gli uomini degni di nostra fiducia, la sorte nostra assicureranno veracemente; e non avremo più che quelle leggi che i nostri veri bisogni comanderanno; e saranno giuste, e saranno dolci, e saranno tutte fondate sulla nostra libertà, e tenderanno tutte a conservarcela, e a conservarsi con essa l'eguaglianza, e la sicurezza delle persone e delle fortune; e se accadrà giammai che alcuna non regga all'esperimento, non avremo a desiderarne a lungo tempo l'emenda" (pp. XXIV-XXV della *Prolusione*).

<sup>(23)</sup> Giuseppe COMPAGNONI, *Elementi*, cit., "Una grande rivoluzione, giovani cittadini, da pochi mesi è succeduta fra noi. Schiavi da più secoli di un principe che reggevaci coll'impero di una doppia potentissima autorità, improvvisamente siamo venuti in mano di un popolo generoso, che ci ha dichiarati liberi" (p. VII della *Prolusione* pronunciata all'Università di Ferrara il 2 maggio 1797).

<sup>(24)</sup> Il nostro non rinuncia, viceversa, a contrastare Rousseau, e, con lui, Gaetano Filangieri, sulla pena di morte; la quale, in contrasto con le opinioni dei suddetti, non può essere giustificata e può ben essere sostituita dalla pena dell'esilio (p. 99 ss., spec. 119).

<sup>(25)</sup> Secondo la formula: "ciascheduno di noi mette in comune la sua persona ed ogni sua forza sotto la direzione suprema della volontà generale; e noi riceviamo tutti insieme in corpo come parte indivisibile del tutto ciascun membro che da questo punto comincia a comporlo" (pp. 41-42).

<sup>(26)</sup> Per Corpo politico Compagnoni intende "quella pubblica persona, o quella personalità rappresentativa, la quale viene formata dalla unione di tutti gli uomini che hanno contratto insieme" (p. 45).

Il Corpo politico, ove si assuma come attivo (*Sovrano*), è costituito da cittadini, partecipanti alla sovrana autorità, ove si assuma come passivo (*Stato*) è composto da sudditi, in quanto soggetti alle leggi del Sovrano (27): i membri del Corpo politico sono contemporaneamente cittadini e sudditi (28).

La sovranità è la volontà generale ed appartiene, in modo inalienabile (29), al popolo, cui spetta, quindi, il potere legislativo. Compagnoni conosce la distinzione tra potere legislativo, esecutivo e giudiziario, ma sostiene che i poteri, attributi della sovranità, siano soltanto due, il potere di fare le leggi e il potere di applicarle (30).

Il potere esecutivo spetta al governo, che viene inteso come “ministro della volontà generale: esso ne ha il deposito, onde eseguendosi le leggi si mantenga l’oggetto importantissimo del contratto sociale” (31).

Compagnoni aderisce alla idea, allora di gran moda tra i teorici della politica, delle tre forme di governo, monarchia, aristocrazia, democrazia; sottolinea che le tre forme possono distinguersi solo con riguardo al potere esecutivo, spettando il potere legislativo in ogni caso al Corpo politico (32). Ne mette in rilievo i rispettivi difetti: la monarchia “tende continuamente (...) ad unire in sé i due poteri che debbono per ogni ragione andare disgiunti, onde al popolo sia preservata la sua libertà”; l’aristocrazia “tende a fissarsi per titolo ereditario in certe famiglie, e a dividere la nazione in due classi, una delle quali si erige in padrona, e l’altra viene condannata ad essere schiava” (33).

(27) Pp. 46-47. Risulta originale il significato che Compagnoni assegna al termine Stato.

(28) Si stabilisce un “doppio rapporto” tra i singoli individui e il Corpo politico: “danno la legge” e “debbono esser sommessi alla legge” (pp. 49-50).

(29) Anche in questo Compagnoni segue Rousseau: cfr. p. 54.

(30) Compagnoni identifica poteri e funzioni. Il primo “carattere” della costituzione è la conservazione del Corpo politico, che si ottiene attraverso “due essenziali funzioni (...): l’espressione della volontà generale, e l’esecuzione della medesima” (p. 128). La ripartizione delle funzioni esecutive è “un secondo carattere della costituzione” (p. 129). Supponendo “concentrati nello stesso o individuo, o corpo, i due poteri senza alcuna ingerenza del popolo, meritamente si pongono nella classe dei dispotici” (p. 175).

(31) Il governo viene inteso come “corpo intermedio tra il Sovrano e lo Stato per la mutua loro corrispondenza” (pp. 148-149).

(32) La monarchia è la forma di governo che conviene ai “vastissimi Stati” (p. 179).

(33) Giuseppe COMPAGNONI, *Elementi*, cit., p. 216.

La democrazia è la forma di governo teoricamente migliore: in essa "il popolo che fa le leggi, l'eseguisce ancora" (34); ma, va avvertito, "la vera Democrazia è come un fior delicato: ogni leggero tocco di venticello ancorché soave, lo appassisce" (35).

A seguito delle esperienze dell'America settentrionale e della Francia (costituzione del 1795), i popoli liberi non possono che orientarsi verso la democrazia rappresentativa (36), nella quale "un popolo numeroso fa (...) da sé tutto ciò che può fare, e per mezzo di rappresentanti fa unicamente ciò che non può fare da sé" (37). I "magistrati" eletti dal popolo devono operare solo "per la esecuzione della legge", rimanendo il Corpo dei rappresentanti del popolo "l'organo della volontà generale (...); onde è chiamato Corpo legislativo" (38).

È interessante rilevare che, nonostante che Compagnoni scriva durante l'effimera vita della piccola repubblica cispadana, comprendente il ducato di Modena e le legazioni di Bologna e Ferrara,

---

(34) La democrazia ha il vantaggio di serbare "una perfetta uguaglianza tra cittadini e cittadini, e tra sovrano e governo" (p. 293).

(35) Giuseppe COMPAGNONI, *Elementi*, cit., "noi non conosciamo sventuratamente la democrazia che quando il suo carattere è alterato. Nel suo stato naturale compresi gli uomini del loro interesse necessariamente legato a quello di tutti, ed elevati alla stessa altezza d'opinione, perché punti dagli stessi bisogni che sono quelli della natura; né svariati dalla folla di quanti nel presente stato molestano noi, si considerano come una sola famiglia, nella quale ove siasi per un certo discreto tempo atteso ai comuni affari, la porzione residua si consacra al ristoro e al riposo. In questa grande famiglia gli offizj sono peso pubblico. L'ubbidienza alla volontà generale è un debito rigoroso. L'essere cittadino è la sola ambizione degl'individui; e il conservarsi il solo interesse" (pp. 214-215). Ancora: "più sollecita, e più facile alterazione patisce il governo democratico, perciocché mobilissimo di sua natura, ed avente una forma sì generale che tende sempre a concentrarsi con maggior precisione, volgesi ad una della due accennate [monarchia o aristocrazia], se tosto per qualche concorso di circostanze non cada in anarchia, che è stato di pubblico disordine" (p. 217).

(36) Giuseppe COMPAGNONI, *Elementi*, cit., p. 219.

(37) Giuseppe COMPAGNONI, *Elementi*, cit., "può dunque non essere effetto di corruzione, siccome pretende Rousseau, lo stabilimento della popolare rappresentanza, ma necessaria e saggia disposizione tendente alla preservazione de' pubblici diritti" (p. 224).

(38) Giuseppe COMPAGNONI, *Elementi*, cit., "i rappresentanti del popolo autorizzati a fare le leggi (...) non sono né sovrano, né magistrato. Non sovrano appunto perché non ad altri che al popolo appartiene questa qualità: non magistrato perché non hanno comando" (p. 233).

avverte la necessità che gli italiani si uniscano “tutti in un corpo di nazione; sì che la natura li chiama imperiosamente” (39).

Il pensiero di Compagnoni si raccoglie intorno ai valori di sovranità popolare, democrazia, libertà, uguaglianza. Egli sfiora soltanto il tema dell'architettura di uno Stato democratico, quella che chiama “l'ossatura della politica società” (40); si limita a fissarne i presupposti. Ed è già tanto, data l'epoca in cui gli *Elementi* videro la luce (41).

### 3. *La dissertazione di Melchiorre Gioia.*

Nel giugno del 1797 Melchiorre Gioia (42) vinceva, con giudizio unanime della commissione giudicatrice (43), il concorso, in-

---

(39) Giuseppe COMPAGNONI, *Elementi*, cit., “hanno immaginato alcuni una moltitudine di piccole repubbliche, ciascheduna sovrana da sé, e tutte unite insieme per confederazione. (...) Ma egli è certo, che nelle piccole repubbliche minore è l'indipendenza, poiché un estero potente facilmente giunge a corrompere i capi di alcune, paralizza la confederazione, la scioglie, e le assoggetta al suo potere” (p. 221, nt. a). Risulta chiaro che l'unità è per Compagnoni un obiettivo di ordine pratico, non un'aspirazione ideale.

(40) Giuseppe COMPAGNONI, *Elementi*, cit., p. 123.

(41) Condivisibile nel suo nucleo, ed assumendo con cautela la contrapposizione con i giuristi precedenti, è il commento di Luca MANNORI, *Giuseppe Compagnoni, costituzionalista rousseviano*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 15 (1986), p. 624: Compagnoni denuncia “le antiche forme di legittimazione del potere per sostituirvene altre, radicalmente nuove, che richiedono un'elaborazione specifica — e da questo punto di vista Compagnoni si contrappone in modo deciso a tutto il pensiero giuridico precedente, di cui rifiuta in blocco i contenuti topici, ponendosi alla ricerca di una nuova dogmatica — . In questa doppia specificità — rispetto ai contemporanei in quanto giurista, e rispetto ai giuristi precedenti in quanto pioniere di un nuovo criterio di validazione — può essere probabilmente reperita l'autentica originalità del Compagnoni”. Si veda anche Italo MEREU, *Giuseppe Compagnoni giacobino e “anticlericale” del “primo Risorgimento”*, in *I Castelli di Yale, Quaderni di filosofia*, III, 1998, p. 3 ss.

(42) Melchiorre Gioia, nato a Piacenza il 19 gennaio 1767, fu alunno del Collegio Alberoni, lo stesso in cui poco tempo prima aveva studiato Gian Domenico Romagnosi. Ordinato sacerdote nel 1792, lasciò la tonaca qualche anno dopo; era ancora sacerdote quando partecipò vittoriosamente al concorso. Si dedicò al giornalismo; scrisse di storia, di economia e di statistica. Tra le sue numerose opere è opportuno ricordare il *Nuovo Galateo*, la cui prima edizione risale al 1802, e *Del merito e delle Ricompense*, del 1818. Partecipò nel 1819 alla cospirazione dei Federati; fu incarcerato con Silvio Pellico e Piero Maroncelli. Morì il 2 gennaio 1829.

(43) Presieduta da Pietro Verri.

detto <sup>(44)</sup> dall'Amministrazione generale della Lombardia <sup>(45)</sup>, per una dissertazione sul quesito: *Quale dei Governi liberi meglio convenga alla felicità d'Italia*.

Nell'elaborato, ricco di reminiscenze storiche e redatto con tono talvolta retorico ma pieno di fervore patriottico, le idee di fondo sono le medesime di quelle esposte, su per giù nello stesso anno, da Compagnoni: sovranità popolare <sup>(46)</sup>, eguaglianza tra tutti i cittadini <sup>(47)</sup>, libertà <sup>(48)</sup>. Eguaglianza, tuttavia, non significa egualitarismo <sup>(49)</sup>.

---

<sup>(44)</sup> Il concorso fu indetto nel settembre 1796, all'indomani dell'entrata in Milano di Napoleone, allora ritenuto da molti, l'"angelo tutelare dell'Italia", precisamente, "il giovine eroe avanti di cui fuggono i battaglioni della tirannide e a' cui cenni vola pronta la vittoria" (p. 182). Così lo qualifica Melchiorre Gioia, il quale, tuttavia, nelle note aggiunte, un anno dopo, alla sua *Dissertazione*, in vista della pubblicazione, ha cura di avvertire: "il lettore ricorderà che questa dissertazione fu spedita al concorso un anno fa" (p. 186); come a dire che la sua valutazione della persona e dell'opera del condottiero corso poteva nel frattempo essere cambiata. Leggo il testo della *Dissertazione* in appendice a Manlio PAGANELLA, *Alle origini dell'Unità d'Italia. Il progetto politico-costituzionale di Melchiorre Gioia*, Milano, 1999, p. 99 ss.

<sup>(45)</sup> Siamo nel giugno 1797; alla vigilia della istituzione della repubblica cisalpina (nata il 29 giugno).

<sup>(46)</sup> Melchiorre GIOIA, *Dissertazione*, cit., "La sovranità risiede essenzialmente nell'universalità de' cittadini" (p. 115).

<sup>(47)</sup> L'eguaglianza è "cieca sulle persone non ravvisa che i talenti, il merito e la virtù che fa scomparire quelle distinzioni odiose da cui vengono allontanate e divise le classi, e ritenute in perpetuo moto convulsivo; l'eguaglianza (...) apre a tutti il varco all'ingrandimento in ragione delle loro facoltà, smembra le grandi ricchezze dalle quali nasce l'insolenza da una parte e l'avvilimento dall'altra, l'eccesso del lusso a fianco dell'eccesso de' bisogni, l'indigenza relativa più insoffribile dell'indigenza reale; l'eguaglianza io dico fa rifluire tutti i beni sopra tutte le classi della società. (...) L'eguaglianza è un'idea madre che influisce sopra tutte le altre e loro comunica una direzione verso d'un centro comune che è l'affezione degli uomini, mettendo tutti a parte delle sensazioni tutte della società, facilita il passaggio alle emozioni più dolci del cuor umano" (pp. 139-140).

<sup>(48)</sup> La libertà è "il primo dono del cielo, primo germe di ogni virtù avvisa ed elettrizza la sensibilità e allarga il campo di nostra sociale esistenza. Al raggiar suo dileguansi come nebbia al sole i bassi affetti e vili e tutte le passioni malvagie che dominano esclusivamente il cuor degli schiavi. Allora nascono quelle sublimi passioni, nasce quel santo entusiasmo che disprezza la mollezza per fuggire i lacci della corruzione, che trova i dolori per agguerrirsi contro le debolezze" (M. GIOIA, *Dissertazione*, cit., p. 138).

<sup>(49)</sup> "Egli è evidente che la natura avendo sparsa l'ineguaglianza ne' corpi, negli spiriti, ne' cuori, che l'educazione e la fortuna avendole accresciute, questi sono chiamati

Anche Gioia esamina le tre forme di governo. La monarchia, come qualunque altra dignità ereditaria, è ingiusta “perché viola l’eguaglianza naturale”; assurda “perché suppone l’eredità de’ talenti necessari ad eseguirne i doveri”; dannosa “perché somministra i mezzi di sacrificare la pubblica libertà all’ambizione, all’interesse di uno solo”<sup>(50)</sup>; “distruttrice della libertà”<sup>(51)</sup>. Il forte giudizio critico coinvolge i governanti scelti dai Sovrani<sup>(52)</sup> e gli organi consultivi di cui si avvalgono<sup>(53)</sup>.

Dev’essere sottolineato che Gioia scriveva nel breve periodo in cui Napoleone favoriva la forma repubblicana per l’organizzazione politica dei territori conquistati in Italia<sup>(54)</sup>. Egli sostiene con decisione la repubblica; tuttavia mette in guardia il lettore, ponendo

---

all’esercizio di certe funzioni, mentre quelli hanno tutti i titoli d’esclusione. Egli è chiaro che se una persona a cuor di coniglio non può pretendere il comando delle armate, un’altra a occhi di talpa debb’essere esclusa dal seggio de’ legislatori. Il dritto d’eguaglianza altro non richiede se non che tutti i cittadini, qualunque sia la loro origine, il loro culto, la loro professione, siano soggetti alle stesse leggi, che le stesse virtù conducano agli stessi onori, che agli stessi delitti sia fissata la stessa pena, che gli aggravii siano divisi in ragione delle facultà, ed i vantaggi in ragione del merito, che tutti i cittadini possano elevarsi a qualunque dignità, purché abbiano le qualità richieste per esercitarle, e che ne siano irrevocabilmente esclusi allorquando ne sono privi” (M. GIOIA, *Dissertazione*, cit., p. 120).

<sup>(50)</sup> Melchiorre GIOIA, *Dissertazione*, cit., p. 110. “La spada della loro giustizia invece di scorrere indistintamente sopra tutte le teste ed abbattere quanto si solleva fuori del piano orizzontale nel quale si move, s’abbassa per colpire la plebe, e s’innalza per non sturbare ne’ suoi delitti la nobiltà. Delle belve feroci colla maschera d’uomo appiattate sotto del loro trono divorano tranquillamente le spoglie della nazione, che cinta da una soldatesca insolente, costretta a dissimulare e a tacere, storna i suoi sguardi e vela le sue lagrime” (p. 111).

<sup>(51)</sup> Melchiorre GIOIA, *Dissertazione*, cit., p. 112.

<sup>(52)</sup> Consultando la storia delle monarchie, vedrete i monarchi “confidare le redini del governo a degli uomini che sono il disonore della specie umana, ma che si presumono avere tutte le virtù perché hanno il vantaggio d’avvicinarsi alle loro persone, uomini che si fanno di buon grado loro schiavi per essere tiranni del popolo, che comandano con tanto maggior orgoglio quanto più servilmente obbediscono, che armati di un potere precario, avidi di goderne, incerti sulla durata ne sforzano tutte le molle, insensibili alla pubblica miseria se cangiasi in loro privato vantaggio” (M. GIOIA, *Dissertazione*, cit., p. 111).

<sup>(53)</sup> Melchiorre GIOIA, *Dissertazione*, cit., “voi vedrete la perfidia, l’ambizione, l’interesse e l’ignoranza assidersi ne’ consigli dei monarchi, ed escluse la saggezza e la virtù” (p. 111).

<sup>(54)</sup> Il regno d’Italia sarà costituito solo nel marzo 1805.

in evidenza il diffuso favore popolare per l'istituto monarchico (55).

Per l'aristocrazia il giudizio è ancor più negativo (56): essa "colpisce l'animo con un orrore più profondo. Io veggo in questo governo una moltitudine di tiranni che cospirano d'accordo contro la felicità del popolo" (57).

Il giudizio interamente positivo è per la democrazia, non diretta (58), ma rappresentativa: "il popolo deve scegliersi dei rappresentanti, loro confidare la cura de' suoi affari politici, e mentre questi meditano profondamente sulla formazione delle leggi e sul modo di farle eseguire, il popolo deve entrare ne' solchi delle campagne, ne' banchi del commercio, nel campo di Marte per alimentare la patria, vestirla e difenderla" (59).

Sul modo in cui dev'essere organizzata politicamente l'Italia, Gioia non ha dubbi: affermato, anzi dato per scontato, che la repubblica, intesa come "governo confidato ai saggi eletti dal popolo", è l'unica forma di governo "in cui fiorisca la libertà" (60), scarta l'idea di mantenere la penisola (e le isole) divisa in tante repubbliche indi-

(55) Melchiorre GIOIA, *Dissertazione*, cit., "io scrivo in Italia in cui l'ombra de' secoli che copre alcune monarchie le rende inviolabili e sacre agli occhi della moltitudine, che sempre condotta dall'abitudine e dall'opinione, si persuade facilmente che quelli che l'hanno governata per lungo tempo, hanno effettivamente diritto di governarla, e non osa gettare lo sguardo sopra del trono per leggervi sulla base scritto in caratteri di sangue usurpazione e tirannia" (p. 112).

(56) Melchiorre GIOIA, *Dissertazione*, cit., "nella monarchia si possono dare delle combinazioni eventuali che insieme confondano gl'interessi di chi comanda con quelli di chi obbedisce: l'aristocrazia sembra essere un muro di bronzo che li tiene perpetuamente divisi, e se queste combinazioni non sono affatto impossibili, sono peraltro minori in numero e di più corta durata" (p. 113).

(57) Melchiorre GIOIA, *Dissertazione*, cit., p. 112.

(58) Melchiorre GIOIA, *Dissertazione*, cit., "il popolo spinto dalle mozioni impetuose e rapide dell'entusiasmo oltrepassa i limiti che gli prescrive la ragione e porta all'eccesso il bene come il male; egli confonde la giustizia con la crudeltà, la prudenza con la furberia, la moderazione coll'avvilimento, l'umanità con la debolezza, e sostiene colla violenza le risoluzioni prese nel tumulto" (p. 114).

(59) Melchiorre GIOIA, *Dissertazione*, cit., p. 115: la distinzione dei ruoli tra rappresentanti e popolo rappresentato si staglia, mi sembra, tra ciò che modernamente riteniamo essere l'ambito pubblico e l'ambito privato.

(60) Melchiorre GIOIA, *Dissertazione*, cit., p. 147.

pendenti <sup>(61)</sup>, o di organizzarla in repubbliche confederate <sup>(62)</sup>, ed auspica che l'Italia si riunisca in una repubblica “una indivisibile” <sup>(63)</sup>. Religione, costumi, lingua, gusto per le arti, per le manifatture, per le scienze, “gli stessi mali, le stesse speranze, gli stessi timori, in una parola il fisico, il morale, il politico, tutto c’invita ad unirvi colla massima possibile strettezza nel seno di una sola repubblica indivisibile” <sup>(64)</sup>.

Come andrà organizzata tale repubblica?

Gioia si limita ad enunciare alcuni principi; per il resto si riporta alla costituzione francese dell’anno III (1795), proponendo tuttavia numerose modifiche <sup>(65)</sup>.

<sup>(61)</sup> Melchiorre GIOIA, *Dissertazione*, cit., “i lumi della riflessione e quelli della storia s’uniscono (...) a dimostrarci che l’Italia andrebbe incontro alla propria rovina, se si dividesse in piccole repubbliche isolate e indipendenti. Mentre queste spargerebbero il loro sangue per disputarsi l’onore di dominare, i loro esteri nemici terrebbero sopra d’esse fisso lo sguardo, e seguendo i progressi delle fazioni, l’accrescimento degli odi nazionali, spierebbero con attenzione e coglierebbero con celerità il momento favorevole alle loro mire”. In concreto, “la casa d’Austria troverebbe in Italia de’ popoli abbastanza ciechi per lasciarsi ingannare dalle sue promesse, abbastanza deboli per accettare i suoi benefizi, abbastanza inaspriti contro gli altri per gittarsi nel di lei seno” (pp. 157-158).

<sup>(62)</sup> Analizzando “lo spirito de’ corpi politici”, sarà inevitabile persuadersi che “la confederazione di vari corpi politici, che hanno un’esistenza a parte, leggi proprie, interessi particolari, debb’essere lenta a formare de’ piani, più lenta ad eseguirli e pronta soltanto a dividersi” (p. 159). “La direzione differente delle mire, la diversità di genio figlio della diversità delle leggi, la contrarietà accidentale o permanente di interessi, la luce scientifica inegualmente sparsa, le questioni sulla preminenza sono tante forze particolari che tendono a rilasciare il filo dell’unione” (p. 160). “La facilità d’invasione in Italia, la difficoltà di far concorrere tutti alla difesa, la gelosia naturale delle repubbliche confederate, la lentezza inerente alla confederazione mi fanno abbandonare il progetto del federalismo” (p. 161).

<sup>(63)</sup> Melchiorre GIOIA, *Dissertazione*, cit., “i disordini delle repubbliche indipendenti, la lentezza e la gelosia delle repubbliche confederate invitano l’Italia ad unirsi in una sola repubblica indivisibile”.

<sup>(64)</sup> Melchiorre GIOIA, *Dissertazione*, cit., p. 165. “La posizione dell’Italia, le qualità del suo clima, le sue ricchezze molteplici ci conducono alla stessa conclusione. L’Italia ha un’estensione abbastanza vasta per poter aspirare all’indipendenza, e limitata abbastanza per non essere indebolita dalla sua grandezza” (p. 166).

<sup>(65)</sup> Modificata in alcuni articoli, la costituzione del 1795 “farebbe la felicità della Francia. In questa costituzione i legislatori hanno tutti i mezzi per formare delle sagge leggi, e nessuno per farle eseguire; il Direttorio ha tutta la forza per promuovere



Il principio fondamentale è la divisione dei poteri, legislativo ed esecutivo <sup>(66)</sup>: "la facoltà di fare le leggi, per non distruggere la libertà, dev'essere disgiunta e indipendente affatto dalla forza di farle eseguire" <sup>(67)</sup>.

Egli si sofferma a considerare se sia meglio organizzare il Corpo legislativo in due Camere o in una sola <sup>(68)</sup>: esamina i pro e i contro delle due soluzioni <sup>(69)</sup> e fornisce alcuni consigli utili per rendere efficienti tanto l'una <sup>(70)</sup> quanto l'altra soluzione <sup>(71)</sup>. Bisogna, tuttavia considerare che la costituzione francese del 1795 affidava ad una delle Camere (il Consiglio dei Cinquecento), in via esclusiva,

---

l'esecuzione, ma una barriera impenetrabile lo separa dal Corpo legislativo" (M. GIOIA, *Dissertazione*, cit., p. 116).

<sup>(66)</sup> Il c.d. potere giudiziario, come è costume in quel torno di tempo, non viene preso in considerazione.

<sup>(67)</sup> Melchiorre GIOIA, *Dissertazione*, cit., p. 116.

<sup>(68)</sup> Melchiorre GIOIA, *Dissertazione*, cit., "l'esperienza ha dimostrato (...) quanto le passioni, che possono introdursi in una assemblea di legislatori, le divisioni che possono nascervi, l'intrigo d'alcuni faziosi, l'audacia d'alcuni scellerati, l'eloquenza d'alcuni oratori, quella effimera riputazione che è sì facile acquistarsi, possono suscitarsi dei movimenti che niun ostacolo può raffrenare, cagionare una precipitazione che non riconosce alcun limite, e produrre dei decreti che possono far perdere al popolo il suo benessere e la sua libertà se si conservano, ed alla rappresentanza nazionale la sua forza e la sua considerazione se si abrogano. Appoggiati su questi motivi i Francesi divisero il Corpo legislativo in due camere che deliberano separatamente, che non s'uniscono giammai, una delle quali cioè quella dei giovani composta di 500 propone le sue risoluzioni, e l'altra cioè il consiglio de' seniori composto di 250 membri rigetta o approva, e trasforma le risoluzioni in leggi" (pp. 116-117).

<sup>(69)</sup> Melchiorre GIOIA, *Dissertazione*, cit., "se la divisione del Corpo legislativo in due camere paralizza ed annulla gli effetti dell'entusiasmo e delle fazioni, la divisione stessa ci espone ad un inconveniente probabile qualè che la maggioranza del consiglio de' seniori può distruggere le risoluzioni degli juniori, e quindi la minorità del Corpo legislativo può annullare la volontà della maggioranza assoluta, inconveniente gravissimo che forse può far dimenticare i difetti di una sola camera" (p. 117).

<sup>(70)</sup> Ove si preferisca una sola Camera, "si potrebbero sfuggire gli effetti dell'entusiasmo facendo percorrere (...) alle decisioni certe forme e intervalli pria che fossero trasformate in leggi, forme e intervalli che calmando il bollore d'un'assemblea in fermento dessero luogo alla ragione" (M. GIOIA, *Dissertazione*, cit., p. 117).

<sup>(71)</sup> Ove si preferisca la soluzione della costituzione francese, "si potrebbero (...) sminuire in parte i danni della divisione [del Corpo legislativo in due Camere] facendo che le risoluzioni del primo consiglio non dovessero dipendere dalla maggioranza assoluta del secondo, ma dalla maggioranza assoluta dell'intero corpo legislativo" (M. GIOIA, *Dissertazione*, cit., p. 118).

l'iniziativa legislativa (72), e all'altra Camera (il Consiglio degli Anziani), anche qui in via esclusiva, l'approvazione delle leggi (73).

Si tratta di questioni (una o due Camere; separazione assoluta tra proposta e approvazione delle leggi) sulle quali sarà poi difficile incontrare nuove e più profonde riflessioni.

Nella *Dissertazione* vengono forniti altri numerosi consigli sul modo di disciplinare gli organi legislativi e quelli esecutivi, sui quali non è opportuno soffermarsi, essendo essi relativi alla costituzione francese dell'anno terzo.

Deve essere sottolineato che nella *Dissertazione* di Gioia si trova affermata e motivata, forse per la prima volta, la necessità della unificazione dell'Italia in un unico Stato e si innalza un inno alla (nozione di) patria (da intendersi come patria italiana) (74).

#### 4. *Mario Pagano e il progetto di costituzione per la repubblica napoletana.*

Nella preistoria del movimento risorgimentale si possono collocare anche gli studi di Francesco Mario Pagano, che, in occasione della repubblica napoletana del 1799, si condensarono in un progetto di testo costituzionale; il quale, peraltro, per l'effimera durata

---

(72) Art. 76: "La proposta delle leggi appartiene esclusivamente al Consiglio dei Cinquecento". Art. 79: "Le proposte adottate dal Consiglio dei Cinquecento si chiamano risoluzioni".

(73) Art. 86: "Spetta esclusivamente al Consiglio degli Anziani di approvare o di respingere le risoluzioni del Consiglio dei Cinquecento".

(74) Melchiorre GIOIA, *Dissertazione*, cit., "dai sentimenti di libertà, d'eguaglianza, e dalla folla de' beni che ne emergono, trae origine e acquista forza l'entusiasmo verso la patria che ce ne assicura il godimento. Non potendo l'uomo libero disgiungere la propria felicità dall'esistenza della patria, si fa un dovere di salvarla o di cadere con lei. (...) Il grido della patria in pericolo risuona nel cuore di tutti i liberi cittadini; essi s'alzano prontamente in massa sollevando sopra dello stato una selva di spade per garantire i loro figli, le loro spose, i loro amici, la proprietà, la vita e la patria, che veglia il giorno alla loro felicità, la notte alla loro sicurezza, in tutto il corso dell'anno ai loro interessi e piaceri. Al nome di patria si risvegliano e s'affollano alla mente dell'uomo libero mille immagini lusinghiere. Egli si richiama confusamente il bel tempo dell'adolescenza, i piaceri della giovinezza, gli onori che ha conseguito, le cariche che ha esercitato, le azioni generose, i sacrifici eroici che ha fatto in favore de' suoi concittadini, le speranze d'ingrandimento nel futuro, queste e mille altre idee insieme confuse raccolgono le forze dell'animo e le uniscono intorno a questo nobile fantasma che si chiama patria" (p. 140).

dell'esperimento repubblicano, non entrò mai in vigore, anzi non fu mai discusso ed approvato dagli organi competenti (75).

Agli studi di Pagano possono essere aggiunte le osservazioni critiche sul progetto di costituzione, dovute a Vincenzo Cuoco (76).

Va osservato, in via generale, che il contenuto dei testi costituzionali si è andato modificando, ed accrescendo, man mano che sono aumentati i diritti da garantire e si è fatto più preciso e vincolante il disegno organizzativo dei pubblici poteri, anzi man mano che al centro delle disposizioni costituzionali è stata posta la persona umana, considerata in tutti i suoi interessi; ma due punti sono immancabili in ogni costituzione e sono presenti anche nel progetto di Francesco Mario Pagano: l'ordinamento dello Stato e l'elenco, o il catalogo, dei diritti fondamentali dei cittadini; anche se, in quel progetto, secondo gli esempi francesi, i due grandi temi sono l'oggetto di due testi separati, rispettivamente la *Dichiarazione dei diritti* (77) e *doveri dell'Uomo* (78), *del Cittadino* (79), *del Popolo* (80) e *dei suoi Rappresentanti* e la *Costituzione vera e propria* (81).

---

(75) Nella raccolta de *Il Monitore napoletano* (1799), pubbl. a cura di Mario BATTAGLINI, Napoli, 1999, si trovano rarissimi accenni alla costituzione in corso di elaborazione. Nel numero del 1° giugno 1799 si riferisce che la Commissione legislativa aveva iniziato "fin dallo scorso mese" a discutere il progetto di costituzione "formato dal Comitato di legislazione del passato Provvisorio" (p. 650). Altro accenno si trova nel numero dell'8 giugno (p. 689), che è anche l'ultimo.

(76) Non ritengo, invece, che possano far parte della "preistoria" del costituzionalismo risorgimentale le esperienze costituzionali francesi del periodo rivoluzionario e le costituzioni del periodo di dominazione napoleonica della penisola. Si tratta di testi estranei al pensiero e alle esperienze realmente italiane; anche se esse sono state conosciute ed utilizzate in particolare nella Repubblica napoletana della fine del secolo decimottavo. Esse sono in qualche modo estranee anche alle esperienze giacobine francesi precedenti alla "virata" napoleonica.

(77) Va sottolineato che "ogni uomo ha diritto di esercitare tutte le sue facoltà fisiche, e morali, come più gli attalenta colla sola limitazione, che non impedisca agli altri di far lo stesso, e che non disorganizzi il corpo politico, cui appartiene" (art. 3, prima parte).

(78) L'art. 17 recita: "Il fondamentale dovere dell'uomo è di rispettare i diritti degli altri. L'uguaglianza importa che tanto valgono i nostri, quanto i diritti degli altri".

(79) Ogni cittadino, secondo l'art. 12, "ha il diritto di eleggere, e di essere eletto pubblico Funzionario, purché abbia le qualità morali richieste dalla Legge". Quanto ai doveri, ogni cittadino deve "ubbidire alle leggi" (art. 21), e "alle autorità costituite" (art.

Nell'esaminare il testo di Pagano occorre rammentare che esso fu concepito per una forma di Stato repubblicana: manca quindi la figura del Re, del Sovrano, punto di riferimento di tutti i poteri pubblici.

Quanto all'ordinamento dello Stato, il testo prevede che il potere legislativo sia affidato a due organi, il Senato e il Consiglio, entrambi eletti a suffragio universale con un sistema graduale<sup>(82)</sup>. I membri del Corpo legislativo sono rappresentanti dell'intera nazione e non del Dipartimento dal quale sono stati eletti, "né loro può esser dato alcun mandato"<sup>(83)</sup>.

L'iniziativa legislativa spetta "esclusivamente" al Senato<sup>(84)</sup>, che è composto da cinquanta membri; l'approvazione spetta "esclusivamente" al Consiglio<sup>(85)</sup>.

22); deve inoltre "conferire colle opere, e colle contribuzioni al mantenimento dell'ordine sociale", anche facendo il militare (art. 23).

<sup>(80)</sup> Per l'art. 13, "il fondamentale diritto del popolo è quello di stabilirsi una libera costituzione, cioè di prescriversi le regole, colle quali vuol vivere in corpo politico". Per l'art. 14, "la Sovranità è un diritto inalienabile del Popolo, e perciò o da per sé, o per mezzo dei suoi rappresentanti può farsi delle Leggi conformi alla costituzione, che si ha stabilita, e può farle eseguire".

<sup>(81)</sup> Il testo della *Dichiarazione* e della *Costituzione* è pubblicato in appendice al volume di Mario BATTAGLINI, *Mario Pagano e il progetto di costituzione della Repubblica napoletana*, Roma, 1994, ove si trova un ampio e interessante commento.

<sup>(82)</sup> Il territorio dello Stato è diviso in Dipartimenti (che sono 17), i Dipartimenti in Cantoni, i Cantoni in Comuni. Le Assemblee cantonali, dette "primarie, nominano un Elettore per ogni duecento cittadini" (due se i cittadini sono cinquecento, tre se sono settecento, quattro se sono novecento). Gli Elettori, riuniti in Assemblee elettorali eleggono i membri del Corpo legislativo, ossia del Senato e del Consiglio. Il diritto di elettorato attivo ha base esclusivamente censitaria (art. 31). L'elettorato passivo spetta, per il Senato, ai cittadini che abbiano compiuto quarant'anni, che siano maritati o vedovi, che abbiano abitato nel territorio dello Stato per un decennio e che siano stati membri di amministrazioni dipartimentali o della magistratura (art. 70); per il Consiglio, ai cittadini che abbiano compiuto trent'anni, che abbiano abitato nello stato per dieci anni, che siano maritati o vedovi, che siano stati membri almeno di amministrazioni municipali (art. 80).

<sup>(83)</sup> Art. 47. Le due Camere si rinnovano "ogni anno del terzo" (art. 48). Il corpo legislativo "è sempre permanente", anche se può aggiornare le sue sessioni (art. 55).

<sup>(84)</sup> Art. 73. La procedura legislativa è complessa: nella fase dinanzi al Senato, sono necessarie tre letture, a distanza di dieci giorni l'una dall'altra (art. 74). La "determinazione" del Senato viene, quindi, trasmessa al Consiglio, che è organo composto di

Il potere esecutivo è "delegato a un Corpo, denominato Arcontato", i cui cinque membri <sup>(86)</sup>, eletti dal Corpo legislativo, vengono parzialmente rinnovati anno per anno <sup>(87)</sup>.

L'Arcontato nomina, "fuori del suo seno" i ministri, e, "parendogli a proposito", li destituisce <sup>(88)</sup>. I ministri, che possono essere da quattro a sei, non formano un Consiglio e sono responsabili "della inesecuzione tanto delle leggi, quanto degli arresti dell'Arcontato" <sup>(89)</sup>.

L'organizzazione periferica statale è limitata ad un Commissario presso ciascuna amministrazione locale; suo compito è di vigilare sulla esecuzione delle leggi <sup>(90)</sup>. L'amministrazione dei Dipartimenti, dei Cantoni e delle Comuni ha base elettiva. Gli amministratori "sono essenzialmente incaricati della ripartizione delle contribuzioni dirette, e della Soprintendenza delle rendite pubbliche nel loro territorio" <sup>(91)</sup>.

Le funzioni giudiziarie vengono totalmente separate da quelle legislative ed esecutive e sono affidate a giudici, che non possono "essere destituiti, se non per prevaricazione legalmente giudicata, né sospesi, se non per accusa ammessa" <sup>(92)</sup>.

---

centoventi membri. Anche qui sono necessarie tre letture, a distanza di cinque giorni l'una dall'altra (art. 89). La promulgazione spetta al supremo organo del potere esecutivo, l'Arcontato (arg. ex art. 102).

<sup>(85)</sup> Art. 84.

<sup>(86)</sup> Possono essere Arconti solo i cittadini che siano stati membri del Corpo legislativo o ministri (art. 133).

<sup>(87)</sup> Art. 135.

<sup>(88)</sup> Art. 148. Non può sceglierli "di età minore di trent'anni, né tra parenti, e congiunti" entro il quarto grado.

<sup>(89)</sup> Artt. 151 e 152.

<sup>(90)</sup> Art. 189. Il Commissario "dece esser preso tra i cittadini domiciliati da un anno nel Dipartimento, dove quest'Amministrazione è stabilita" (art. 190). Ciò fa ritenere che i commissari non siano funzionari dello Stato.

<sup>(91)</sup> Art. 188.

<sup>(92)</sup> Artt. 201 e 205. Per l'art. 202, i giudici "non possono mescolarsi nell'esercizio del potere Legislativo, né fare alcun regolamento. Non possono arrestare, o sospendere l'esecuzione di niuna Legge, né citare dinanzi a loro gli Amministratori per ragioni delle loro funzioni". Risulta evidente la preoccupazione di non consentire ai giudici di prevaricare i poteri legislativo ed esecutivo; preoccupazione che era stata presente anche, e, anzi, era stata una delle cause della Rivoluzione francese.

Viene stabilito che nessuno possa esser “deviato dai giudici dalla legge stabiliti” (93).

Un apporto senza dubbio originale di Pagano è la disciplina della “custodia della costituzione” (94). All’uopo viene previsto il “Corpo degli Efori”, che ha il compito di verificare se la costituzione sia “stata conservata in tutte le sue parti” e di “richiamare ciascun Potere ne’ limiti, e doveri rispettivi” (95).

Deve porsi in rilievo, per sottolineare l’attualità del pensiero di Pagano, che la tutela della costituzione e la soluzione dei conflitti tra poteri dello Stato sono le funzioni tipiche che esercita la nostra Corte costituzionale, sia pure in forme e secondo procedure affatto diverse da quelle disegnate dal giurista di Brienza (96).

##### 5. *Le premesse teoriche del progetto.*

Francesco Mario Pagano (97) ha un altissimo concetto della libertà. In termini generalissimi la intende come “la potenza e facultà

(93) Art. 203. Il principio del giudice naturale precostituito per legge sarà poi ripreso fino alle costituzioni più recenti. Nella nostra costituzione è fissato all’art. 25.

(94) Scrive Pagano nel *Proclama* di presentazione del testo costituzionale: ecco la necessità di un altro Corpo di Rappresentanti del Popolo, che sia, come un tribunale supremo, il quale tenga in mano la bilancia de’ Poteri, e li rinchiuda nei loro giusti confini; che abbia in somma la custodia della Costituzione, e della Libertà. Esso farà rientrare il Potere esecutivo nella sua linea, se mai l’avrà oltrepassata. Esso opporrà un veto al Potere legislativo, se in qualche caso usurpi l’esecuzione”.

(95) Art. 359. L’Eforato ha altresì la facultà di proporre al Senato la revisione costituzionale e di sollecitare il Corpo legislativo ad abrogare le leggi che violino principi costituzionali.

(96) Sull’Eforato, sui precedenti, teorici e pratici, delle forme di custodia della costituzione, v. M. BATTAGLINI, *Mario Pagano*, cit., p. 179 ss. Quanto alla natura giuridica del Corpo degli efori, egli conclude qualificandolo come “organo giurisdizionale, non giudiziario”; ma si tratta di una idea che andrebbe approfondita.

(97) Il filosofo e giurista, nato a Brienza nel 1748, apparteneva a quell’illustre gruppo di illuministi napoletani che, sulla scorta dell’insegnamento di Giambattista Vico, e. poi, di Antonio Genovesi, si era meritato molto credito in tutta Europa. Avendo attivamente partecipato alla Repubblica Napoletana, al reingresso del Borbone, Pagano fu condannato a morte e, nonostante gli appelli di clemenza sottoscritti da alcune Case regnanti europee, fu giustiziato a Napoli, in Piazza Mercato, il 29 ottobre 1799. Su Mario Pagano, e in generale sulla scuola di Antonio Genovesi, alla quale faceva capo anche Gaetano Filangieri, offre interessanti considerazioni Antonio TRAMPUS, *Storia*, cit., p. 149 ss.

degli esseri ragionevoli di muovere e determinare sé stessi secondo il fine lor naturale, ed in proporzione delle conoscenze loro" (98).

La legge, avverte Pagano, non "toglie" la libertà, anzi la "favorisce", in quanto "la linea ne segna, oltre la quale procedere non può l'operazione nostra" (99); ma ciò si verifica se la legge si ispira al principio della conservazione del corpo sociale: "*salus populi suprema lex esto*" (100). Ove le leggi non corrispondano a tale principio, quando limitano "le operazioni de' cittadini oltre di ciò, che la pubblica conservazione richieda, quando delle azioni indifferenti facciano delitti, direttamente allora le leggi opprimono la libertà", favorendo "la servitù civile" (101).

Questa descritta è la libertà civile, che dev'essere rispettata quale che sia la forma del governo, monarchico, aristocratico o democratico (102). Una delle due "proprietà" di ogni "moderato e regular governo" è "l'impotenza di offendere la libertà civile", la quale "si offende non solo in atto, ma ben anche in potenza" (103).

(98) Francesco Mario PAGANO, *De' saggi politici*, vol. II, *Del civile corso delle Nazioni*, Napoli, 1785, p. 126. Il passo prosegue: "Gli esseri tutti, che vengono dagli altri o mossi o diretti, non sono affatto liberi, ma soltanto passivamente adoperano. Onde è chiaro, che a' soli principi attivi, e motori di sé stessi, che sono di ragione dotati, si competa la libertà. Ciò, che non determina sé stesso, o non conosce i scopi e i fini, a' quali determinar si possa, non opera giammai liberamente. Perciò han detto parecchi, che la libertà si accresce o scema a misura de' lumi, e delle cognizioni dello spirito".

(99) Francesco Mario PAGANO, *De' saggi politici*, cit., 126. Quindi "la libertà vera è la facoltà di adoprare le sue naturali facoltà secondo la legge, cioè per quanto e come quella prescrive" (p. 127).

(100) Francesco Mario PAGANO, *De' saggi politici*, cit., p. 138: "per conseguire un cotal fine, egli è pur di mestieri (...) di prescrivere i giusti termini alle azioni de' cittadini, cioè di stabilire i dritti di ciascuno, dirigere le loro azioni a que' mezzi, che conducono al generale scopo, e a delitti opporre gli ostacoli o prevenendoli, ovvero punendoli".

(101) Francesco Mario PAGANO, *De' saggi politici*, cit., p. 139. In definitiva, "ovunque o qualche cittadino o una classe di cittadini, ovvero gli esecutori stessi delle leggi impunemente adoprare possano la violenza, o l'oppressione, ovunque i dritti non sieno giustamente ripartiti, e gagliardamente protetti e difesi, ivi la libertà civile non vive, ma la servitù colla violenza regna e trionfa".

(102) Francesco Mario PAGANO, *De' saggi politici*, cit., p. 141. Sono tre le forme di un "perfetto e regular governo": il governo di un solo, o di pochi, o di molti" (p. 142).

(103) Francesco Mario PAGANO, *De' saggi politici*, cit., p. 142. Tale proprietà, "rimira la sua costituzione interna, per la quale quel sovrano infinito potere si tempera, che alla nazionale libertà non nuoccia, in modo tale, che la civile costituzione imiti il

L'altra "proprietà" del governo regolare e moderato sta nella "onnipotenza per abbattere la privata indipendenza, madre ferace dell'intestina guerra, e della barbarie dei popoli". Risulta palese che tale "proprietà" viene intesa (e ritenuta essenziale) come reazione al sistema feudale, in cui i feudatari, che Pagano considera semplici privati, esercitavano poteri nei loro domini, in modo tale da determinare la "barbarie de' popoli".

Il governo che sia dotato delle due "proprietà" è sempre perfetto e regolare, "o sia monarchico, ovvero aristocratico, o popolare" (104).

La libertà politica, invece, secondo Pagano, si ha soltanto nelle democrazie, laddove "il dritto di raccogliere la pubblica volontà, di eseguirla, e dirigere le forze dello stato sia presso tutti i cittadini, i quali a vicenda possano avere cotesto sovrano carico" (105).

In tal caso tra i cittadini si ha "l'aritmetica uguaglianza", detta anche uguaglianza "geometrica"; mentre nelle altre forme di governo la libertà civile è "riposta nella proporzionata uguaglianza de' dritti", in una uguaglianza, cioè, che tenga conto delle disuguaglianze naturali degli uomini, che non hanno pari forze fisiche e morali. I diritti, dunque, non possono essere in tutti gli uomini uguali, perché devono corrispondere alle loro forze: "disuguali dunque essendo i dritti degli uomini, l'uguaglianza esser dovrà nella sola tutela e libertà dell'uso de' propri dritti" (106).

Si può osservare che Pagano considera "moderato e regolare" il governo, quale che ne sia la forma (monarchico, aristocratico, popolare), pur che esso disponga delle due "proprietà" indicate. Non ritiene necessario che il governo (noi diremmo lo Stato) sia democratico e repubblicano; anzi, poiché egli sembra preferire la uguaglianza "proporzionata" alla uguaglianza "aritmetica" o "geo-

---

sistema planetario, in cui dalle diverse forze, centri e contrasti de' vari corpi celesti, nasce l'ordine, la pace, e la comune forza centrale" (p. 143).

(104) Francesco Mario PAGANO, *De' saggi politici*, cit., p. 142. "Un sì fatto governo genera la pubblica sicurezza, felicità, e coltura. Il combinarsi insieme assoluto potere per abbattere l'indipendenza privata, moderato potere, onde sia salva la libertà civile, è il grande problema, che in ogni età esercitò gl'ingegni de' più profondi politici".

(105) Francesco Mario PAGANO, *De' saggi politici*, cit., p. 141.

(106) Francesco Mario PAGANO, *De' saggi politici*, cit., p. 140.



metrica", si deve ritenere che, al tempo dei *Saggi politici*, egli non giudicava negativamente la forma monarchica del governo.

## 6. *Il diritto di insorgenza.*

Dopo alcuni lustri e le vicende dell'ultimo decennio del secolo decimottavo, e, in particolare, l'attiva partecipazione alla esperienza repubblicana partenopea, il pensiero di Pagano risulta modificato, ma solo in parte. La libertà resta estrinsecazione, per ogni uomo, del "fondamentale diritto della propria conservazione" (107).

Ne deriva che "contro l'oppressione ogni Uomo ha il diritto di insorgere", ma tale diritto non può portare all'anarchia. Pertanto, secondo Pagano, deve stabilirsi che "ogni Cittadino abbia il dritto d'insorgere contro le autorità ereditarie, e perpetue, tiranniche sempre; ma che il Popolo tutto soltanto possa insorgere contro gli abusivi esercizi de' poteri costituzionali" (108).

Cosa intende Pagano per il popolo titolare del diritto di insorgere contro i poteri costituzionali male esercitati?

Egli si riferisce a "quel Popolo, che sia rischiarato ne' suoi veri interessi, e non già d'una plebe assopita nell'ignoranza, e degradata nella schiavitù, non già della cancrenosa parte aristocratica". Il popolo che ha diritto di insorgere è pertanto una parte della popolazione, quella che, secondo Pagano, ha una consistenza morale e politica tale da essere legittimata ad esercitare tale delicatissimo diritto: si tratta certamente di una concezione elitaria, ma originale,

---

(107) Dal *Proclama* premesso al progetto di costituzione: "la libertà, la facoltà di opinare, di servirsi delle sue forze fisiche, di estrinsecare i suoi pensieri, la resistenza all'oppressione sono modificazioni tutte del primitivo diritto dell'Uomo di conservarsi quale la natura l'ha fatto, e di migliorarsi come la medesima lo sprona. La libertà è la facoltà dell'Uomo di valersi di tutte le sue forze morali, e fisiche, come gli piace colla sola limitazione di non impedire agli altri di fare lo stesso". Dal diritto naturale di conservazione deriva anche il diritto di proprietà: "la proprietà reale è una continuazione della personale".

(108) Si distinguono due diversi diritti di insorgenza, l'uno spettante ad ogni uomo contro l'"oppressione" (oggi diremmo: la lesione) dei suoi diritti: tale diritto non ha nulla di eversivo, si esercita in forme legali. Diverso è il diritto di insorgere contro il dispotismo: esso spetta al popolo e può esercitarsi anche in forme illegali.

perché dal popolo si esclude non solo la plebe ignorante ma anche l'aristocrazia "cancrenosa" (109).

Mi sembra che tale concezione del popolo, da un lato si ispiri alla sua precedente idea della "uguaglianza proporzionata", e, dall'altro, risenta molto della esperienza vissuta da Pagano nei mesi della Repubblica, alla cui fondazione e alla cui difesa non aveva partecipato né la plebe né l'aristocrazia (110).

---

(109) "L'uno e l'altro estremo — prosegue Pagano — sono de' morbosi tumori del corpo sociale, che ne corrompono la sanità". Concezione affatto diversa del popolo aveva Vincenzo Russo, altro personaggio attivo nella Repubblica napoletana e, come Pagano, martire della reazione borbonica.

Per Vincenzo Russo il popolo è la plebe, soprattutto rurale. Dai suoi *Pensieri politici*, Milano, anno IX, pp. 186-187, si ricava la sua nozione di popolo e, più in generale, la sua posizione politica: "il popolo, specialmente il contadino, ha pochi bisogni e quasi tutti reali: alcun poco di più lo caverà di stento e di troppa durezza. Ma le altre classi hanno bisogni esorbitanti e quasi tutti fittizi: e con grave difficoltà si passa dalla morbidezza e dall'ozio alla virilità del vivere ed alla fatica. Infine il popolo colla democrazia acquista in agj, in cultura, in averi: le altre classi vi debbono perdere, se non sono eroi per vivere felici colla virtù, e colla comune felicità. Ma avventurosamente il popolo è il più grande numero, e però nelle rivoluzioni vere il più forte. Il popolo dunque è il vero elemento della Democrazia: e la grande opera sarà per esso molto meno dura che non potea prima averne apparenza. Volgiamoci quindi al popolo, stringiamoci a lui per la democrazia". Donde l'auspicio: "allora la reale sovranità dei popoli sarà il tempio vero innalzato sopra salda base alla FELICITÀ DEL GENERE UMANO [così nel testo] ed all'immortalità di coloro che col senno o colle armi vi si saranno adoperati". Si avverte l'eco delle parole di Ludovico Antonio MURATORI, *Della pubblica felicità, oggetto de' buoni Principi*, Lucca, 1749, p. 4: "noi dunque per Pubblica Felicità altro non intendiamo, se non quella Pace e Tranquillità, che un saggio ed amorevol Principe, o Ministero, si studia di far godere, per quanto può, al Popolo suo, con prevenire ed allontanare i disordini temuti, e rimediare a i già succeduti; con fare che sieno non solo in salvo, ma in pace, la Vita, l'Onore, e le Sostanze di qualsivoglia de' Sudditi, mercé un'esatta Giustizia; coll'esigere sì discretamente i Tributi, che si contenti della lana delle sue pecorelle, senza volerne anche la pelle; ed in oltre col procacciare al Popolo qualunque comodo, vantaggio, e bene, che sia in mano sua".

(110) Osserva condivisibilmente Antonino DE FRANCESCO che, "nelle intenzioni di Pagano, la repubblica avrebbe dovuto essere, sulle prime almeno, l'ordine politico di una ristretta cerchia di cittadini, i cui legislatori avrebbero tuttavia dovuto assicurare l'ampliamento della base sociale a sostegno del nuovo ordine per il tramite dell'educazione popolare" (*Introduzione a Vincenzo CUOCO, Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*, Roma-Bari, 2014, p. XLVIII).

### 7. *Le valutazioni critiche di Vincenzo Cuoco.*

Pagano, come avverte egli stesso nel *Proclama* di presentazione del suo progetto ai "cittadini rappresentanti", poteva prendere, e prese, spunti dalle costituzioni americane e da quelle francesi del 1791, del 1793 e del 1795, in particolare da quest'ultima; e ciò gli valse la prima e fondamentale critica di Vincenzo Cuoco<sup>(111)</sup>, cui il progetto era stato fatto pervenire da Pagano tramite Vincenzo Russo<sup>(112)</sup>. Il progetto di Pagano era costruito, osserva Cuoco, con la materia della costituzione francese; perciò non era adatto al popolo napoletano<sup>(113)</sup>.

Le critiche di Cuoco riguardano non solo (numerosi) aspetti puntuali<sup>(114)</sup>, ma soprattutto l'impostazione generale della struttura organizzativa pubblica.

---

<sup>(111)</sup> Vincenzo Cuoco, storico e giurista molisano, partecipò anch'egli alla esperienza repubblicana, a seguito della quale, ritornato il Borbone, fu dapprima incarcerato e poi esiliato. Nel 1801 uscì a Milano, in forma anonima, la prima edizione del *Saggio storico*, la cui seconda edizione, firmata dall'autore, risale al 1806. Benedetto CROCE, *Storia del Regno di Napoli*, a cura di Giuseppe Galasso, Milano, 2005, p. 283, lo qualifica "il primo discepolo intelligente" di Giambattista Vico.

<sup>(112)</sup> Vincenzo Russo, avvocato e medico di Terra di lavoro, coetaneo di Cuoco (entrambi nati nel 1770) e suo amico, prese parte, dapprima (1798) alla repubblica Romana, e poi a quella Napoletana, avendo fama di giacobino. La sua notorietà deriva dall'opera *Pensieri politici*, pubblicata a Roma nel 1798. Fu giustiziato a Napoli nel novembre 1799, a ventinove anni. Cuoco pubblicò, in appendice al *Saggio storico*, i *Frammenti di lettere a Vincenzo Russo*, ove esamina e critica il progetto di costituzione elaborato da Francesco Mario Pagano.

<sup>(113)</sup> Nei *Frammenti* si legge: "parliamo della costituzione da darsi agli oziosi lazzaroni di Napoli, ai feroci calabresi, ai leggieri leccesi, ai spurei sanniti, ed a tale altra simile genia, che forma nove milioni, novecento novantanovemila, novecento novantatove diecimillesimesimi di quella razza umana che tu [Vincenzo Russo] vuoi tra poco rigenerare. Per questa razza di uomini parmi che il progetto donatoci da Mario [Pagano] non sia il migliore. Esso è migliore al certo delle costituzioni Ligure, Romana, Cisalpina, ma al pari di queste è troppo Francese, e troppo poco Napoletana" (Vincenzo CUOCO, *Saggio storico*, cit., p. 251).

<sup>(114)</sup> Ad esempio CUOCO non condivise che i membri del Corpo legislativo rappresentassero la nazione senza vincolo di mandato: "ciascun rappresentante, dice Mario, rappresenta non già il dipartimento che lo elegge, ma tutta la nazione Napoletana, (...) Ciascun rappresentante non è responsabile di veruna opinione, sebbene sia divenuta legge, ed abbia formata l'infelicità di una nazione intera. Questa è una ragionevole conseguenza del primo principio. Ma la nazione Napoletana non avrà ragione se poi si lagnerà che la sovranità sia stata trasferita da Ferdinando in un'assemblea di duecento

Sotto questo secondo profilo, vale la pena di segnalare che Cuoco ha una visione municipalistica della organizzazione dei pubblici poteri<sup>(115)</sup>. I municipi, eletti direttamente nei comizi, dai cittadini idonei<sup>(116)</sup>, avrebbero dovuto esercitare sia il potere esecutivo sia il potere legislativo (meglio: normativo), ovviamente nel loro territorio<sup>(117)</sup>. La concezione di Cuoco è eminentemente auto-

---

persone? Essa al certo non l'avrà riacquistata" (*Frammenti*, cit., p. 254). Nella diversità delle opinioni di Pagano e Cuoco si ritrova il problema del vincolo di mandato e della conseguente responsabilità dei rappresentanti nei confronti dei loro elettori, che sarà in seguito dibattuto a lungo e non può dirsi ancora definitivamente risolto.

CUOCO criticò anche il bicameralismo del Corpo legislativo e propose un diverso sistema per il rinnovo dei suoi membri (*Frammenti*, cit., pp. 269-270); non condivise che l'iniziativa delle leggi fosse attribuita esclusivamente al Senato (p. 270); giudicò che l'Arcontato non era altro che il Direttorio dalla costituzione francese del 1795, con differenze "che non meritano veruna attenzione" (p. 273 ss.); si pronunciò contro il principio della divisione dei poteri (p. 275 ss.); ritenne l'istituzione dell'Eforato "la parte più bella del progetto di Mario", ma ne criticò la disciplina e propose un diverso elenco delle sue attribuzioni (p. 290 ss.).

<sup>(115)</sup> Vincenzo CUOCO: "perché mai se una popolazione abbia bisogno di un ponte, di una strada, di un medico, e se tutto ciò richiegga una nuova contribuzione da' suoi cittadini, ci sarà bisogno che ricorra all'assemblea legislativa come prima ricorser dovea alla Camera? Come si può sperare che quelle popolazioni le quali erano impazienti del giogo camerale, soffrano oggi il giogo di altri i quali sotto nuovi nomi riuniscono l'antica ignoranza dei luoghi e delle cose, l'antica oscitanza?" (*Frammenti*, cit., p. 261). Ancora: "se il ristabilimento del sistema municipale ci procura infiniti vantaggi, ci salva anche nel tempo istesso da mali infiniti" (p. 263). Arriva ad usare l'espressione "sovranità municipale" (p. 267).

<sup>(116)</sup> Ammessi a votare nei comizi avrebbero dovuto essere i cittadini maggiori di trent'anni, ammogliati o vedovi, che sapessero leggere e scrivere, che avessero prestato servizio nella guardia nazionale, che non fossero falliti né accusati di "delitti, che portino seco loro la perdita della vita naturale, o civile, e dell'onore", che possedgano beni o esercitino un'industria o un'arte che "non sia servile" (*Frammenti*, cit., 257-258). Per entrambi il suffragio era (ovviamente, dati i tempi) solo maschile; la differenza è che Cuoco pretendeva, e Pagano no, che gli elettori sapessero leggere e scrivere; il che escludeva dall'elettorato i possidenti privi di cultura.

<sup>(117)</sup> Vincenzo CUOCO: "la mia prima legge costituzionale sarebbe che qualunque popolazione della repubblica riunita in solenne parlamento potrà prendere su i suoi bisogni particolari quelle determinazioni che crederà le migliori; e le sue determinazioni avran vigore di legge nel suo territorio, purché non siano contrarie alle leggi generali ed agl'interessi delle altre popolazioni" (*Frammenti*, cit., p. 259).

nomista ed egli arriva a formulare un principio modernissimo, quello detto della sussidiarietà <sup>(118)</sup>.

Nonostante le critiche di Cuoco, il disegno complessivo del progetto di costituzione formulato da Francesco Mario Pagano, pur nella sua inevitabile astrattezza, si mostra di grande modernità per alcuni istituti, distribuisce razionalmente i poteri tra i diversi organi, curando che nessuno possa prevaricare sugli altri, si preoccupa della "custodia" della costituzione, pone attenzione allo sviluppo della cultura popolare: supera di gran lunga, per arditezza delle disposizioni, molti dei testi delle successive costituzioni ottocentesche.

Questa maggiore apertura dipende da varie circostanze: il clima rivoluzionario in cui è stato concepito; l'assenza della figura, fortemente condizionante, del Re; la qualità, gli studi pregressi e le convinzioni del suo autore (o dei suoi autori); la conoscenza degli studi giuridico-politici prevalenti in Europa.

#### 8. *La costituzione siciliana del 1812.*

Ferdinando III di Sicilia <sup>(119)</sup>, rifugiatosi per la seconda volta nell'isola al calar delle truppe francesi <sup>(120)</sup>, fu spinto dai suoi protettori inglesi <sup>(121)</sup>, a concedere la costituzione, a metà del 1812,

---

<sup>(118)</sup> Vincenzo CUOCO: "quanto più (...) le nazioni s'ingrandiscono, quanto più si coltivano, tanto più gli oggetti della volontà generale debbono esser ristretti, e più estesi quelli della volontà individuale. Ma affinché tante volontà particolari non diventino del tutto singolari, e lo stato non cada per questa via nella dissoluzione, facciamo che gli oggetti siano presi in considerazione da coloro cui maggiormente e più da vicino interessano" (*Frammenti*, cit., 261).

<sup>(119)</sup> Ferdinando IV del regno di Napoli, poi, dal 1816, Ferdinando I del regno delle Due Sicilie.

<sup>(120)</sup> La Corte dei Borbone si era rifugiata in Sicilia, una prima volta, nel 1798. Rientrata a Napoli nel 1802, tornò a rifugiarsi in Sicilia nel 1806.

<sup>(121)</sup> Lord William Bentinck, con la flotta britannica, protesse la Sicilia dalle truppe francesi che avevano occupato tutta la penisola. Divenne ministro degli esteri del Regno di Sicilia. Fu l'ispiratore della costituzione del 1812. Nella letteratura borbonica di pregio si afferma che furono gli inglesi a sobillare "i sensi liberaleschi" con l'intenzione di far abdicare Ferdinando III, saltare una generazione, e collocare al suo posto "Ferdinando in fasce", con Luigi Filippo d'Orleans come reggente (Giacinto DE SIVO, *Storia delle Due Sicilie*, vol. I, Trieste, 1868, p. 98). La redazione del testo della costituzione fu affidata dai maggiori esponenti della tendenza costituzionale, Principe di

con atto del Vicario generale del regno di Sicilia, il Principe ereditario Francesco.

Il potere legislativo era attribuito “esclusivamente” al Parlamento <sup>(122)</sup>, composto di due Camere, “l’una detta de’ Pari, ossia de’ Signori, e l’altra de’ Comuni”, avente base esclusivamente censitaria <sup>(123)</sup>. Il Presidente della Camera dei Pari era nominato dal Re; quello della Camera dei Comuni era eletto dalla Camera medesima ed approvato dal Re <sup>(124)</sup>.

L’iniziativa legislativa spettava ad ogni membro delle due Camere. Solo il Parlamento aveva il potere di “mettere nuove tasse di ogni specie, e di alterare quelle già stabilite” <sup>(125)</sup>.

---

Belmonte e Principe di Castelnuovo, all’abate Paolo Balsamo, esperto di economia e di agricoltura; il quale, d’accordo con i suddetti Principi e con lord Bentinck, come egli stesso racconta, intese “praticare le minori possibili innovazioni nell’attuale forma di governo con adottare per guida nelle correzioni da farvisi la costituzione d’Inghilterra, raccomandata dall’esperienza e dal buon successo di secoli e con rigettare i principi della costituzione francese e spagnola, che sono troppo democratiche, e perciò tendenti all’anarchia” (Paolo BALSAMO, *Sulla istoria moderna del Regno di Sicilia, memorie segrete*, Palermo, anno primo della rigenerazione, pubbl. postuma, nel 1848, con prefazione di Gregorio UGDULENA).

<sup>(122)</sup> Titolo I, Capo I, § 1: “il potere di far le leggi e quello di dispensarle, interpretarle, modificarle ed abrogarle, risiederà esclusivamente nel Parlamento. Ogni atto legislativo però avrà forza di legge e sarà obbligatorio, tosto che avrà la sanzione del Re”.

<sup>(123)</sup> La Camera dei Pari era composta, di diritto, “da tutti quei baroni, e loro successori, e da tutti quegli ecclesiastici, e loro successori”, che avevano già il diritto di sedere e votare in Parlamento. Attribuendo un voto solo ai Pari, tanto “spirituali” quanto “temporali”, si faceva cessare la “molteplicità delle loro Parie” (Capo IV, § 2); ma il Re poteva “creare quanti nuovi Pari temporali vorrà, purché quelli da eleggersi siano o principi, o duchi, o marchesi, o conti, o visconti o baroni siciliani, ed abbiano almeno una rendita netta sopra terre di once seimila all’anno” (Capo IV, § 5).

I membri della Camera dei Comuni venivano eletti “da tutti coloro, i quali possederanno (...) una rendita netta vitalizia almeno di once diciotto all’anno” (Capo VIII, § 1); per i rappresentanti di Palermo veniva richiesta una rendita di cinquanta once all’anno. Tuttavia le Università degli studi di Palermo e Catania avevano diritto ad un rappresentante ciascuna (Capo V, § 8).

Il voto era palese, non segreto (Capo IX, § 5).

<sup>(124)</sup> Capo XIV, § 1.

<sup>(125)</sup> Titolo I, Capo II, § 1. Ricorda Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., 108, in nota, che il Parlamento di Sicilia (in realtà la Camera dei Comuni, cui spettava la proposta relativa ai sussidi) per ben due volte, nel 1814 e nel 1815, rifiutò i

Interessante è che "tutti i beni ed introiti dello Stato" passavano in proprietà della nazione e poteva disporne solo il Parlamento (126).

Il potere esecutivo spettava al Re, il quale, peraltro, doveva provvedersi di un "privato Consiglio", che era tenuto a consultare "in tutti gli affari più gravi"; e il Parlamento aveva il diritto di "chieder conto e ragione di qualunque atto del potere esecutivo", nonché di "processare e punire i ministri ed i membri del consiglio, quante volte li troverà contrari alle prerogative ed agli interessi della nazione" (127).

Abolita la feudalità, veniva affermata l'uguaglianza di tutti i cittadini, ai quali veniva garantita la libertà, compresa la libertà di espressione del pensiero (128), ed erano previsti e disciplinati una serie di diritti e doveri. Venivano aboliti anche i fedecommissi.

Veniva affermata, con l'abolizione delle giurisdizioni baronali e delle altre "giurisdizioni particolari", l'unità della giurisdizione, affidata a giudici nominati dal Re ma "amovibili solamente ne' casi e co' modi specificati negli atti del presente Parlamento". Era molto curata la disciplina dei processi, con garanzie contro l'arresto illegale e contro altre forme di prevaricazione da parte di pubblici ufficiali.

Si trattava, in definitiva, di un testo che, a parte il profilo "feudale", o presunto tale, disegnava una monarchia costituzionale,

sussidi richiesti dal Re. "Nel 1814 il re ricorse al rimedio straordinario di sciogliere il parlamento e di crearne un secondo; ma ciò non gli giovò guari, poiché leggiamo che dovendo il re portarsi a Napoli e ripigliare il regno riconquistatogli dai tedeschi, egli minacciò di rovesciare la costituzione siciliana, se ancor trova il parlamento indocile a pagare i chiesti sussidj". Da questi accadimenti Romagnosi prese motivo per criticare la costituzione inglese, qualificandola come "una macchina, il di cui primo movimento è necessariamente arrestato dal conflitto di due forze contrarie, per disimpegnar le quali non vi ha alcuna ruota intermedia".

(126) Titolo I, Capo II, § 2. Veniva riconosciuta la manomorta per i beni ecclesiastici (Capo III).

(127) Titolo II, Capo I. Spettava al Re "far la guerra e la pace" e "regolare e comandare le forze tutte di terra e di mare".

(128) "Ogni cittadino siciliano avrà la facoltà illimitata di parlare su qualsivoglia oggetto politico". Per la stampa restavano soggetti alla previa censura gli scritti in materia di religione, quelli offensivi della persona del re e dei membri della famiglia reale, quelli "che tendessero a distruggere direttamente le basi della costituzione del 1812, cioè la divisione dei poteri nel modo già sanzionato", così come concretamente realizzata, quelli incitanti alla disobbedienza civile e i libelli calunniosi e licenziosi.

in cui si avverte profondamente l'influenza inglese <sup>(129)</sup>; un testo che veniva anche incontro alle esigenze dell'aristocrazia siciliana, che, avendo perso le prerogative feudali vere e proprie, riceveva almeno la dignità, e i relativi poteri, della Parìa <sup>(130)</sup>.

Rientrato Re Ferdinando a Napoli nel 1815, e riunito nel dicembre 1816 il regno di Sicilia nel regno delle Due Sicilie, il Parlamento di Palermo non fu più convocato; con la nuova organizzazione dei pubblici poteri la costituzione siciliana cadde in desuetudine, senza essere mai formalmente abrogata.

Non credo che sia nel giusto chi afferma che presto i siciliani si "svogliarono" della costituzione <sup>(131)</sup>. In contrario, va osservato che essi, all'esito favorevole dei moti che ebbero luogo negli anni successivi, chiesero di rimetterla in vigore.

### 9. La "monarchia temperata" di Romagnosi. L'impianto teorico.

Nel 1815, tra la fine dell'esperienza napoleonica e l'inizio della Restaurazione, si collocano le riflessioni di Gian Domenico Romagnosi <sup>(132)</sup>, che tracciano una vera e propria teoria della costituzione,

---

<sup>(129)</sup> Gian Domenico ROMAGNOSI considerava "feudale" la costituzione inglese, probabilmente per la presenza della Camera dei Pari; e tale doveva apparirgli anche quella siciliana (*Della costituzione*, cit., *Introduzione*, p. VIII).

<sup>(130)</sup> Per queste osservazioni v. A. DE FRANCESCO, *Ideologie e movimenti politici*, in Giovanni SABBATUCCI, Vittorio VIDOTTO, *Storia d'Italia*, I. *Le premesse dell'Unità. Dalla fine del settecento al 1861*, Roma-Bari, 1994, p. 252.

<sup>(131)</sup> Giacinto DE SIVO, *Storia*, cit., 98: "dolse a' nobili la feudalità e i fedecommissi tolti; dolse al clero il perduto parlamento distinto; dolse a' democratici l'aver avuto poco".

<sup>(132)</sup> Gian Domenico Romagnosi è una figura di altissimo livello negli studi di diritto pubblico, oltre che del diritto penale e del diritto internazionale. Fu altresì filosofo, matematico e fisico. Autore del primo trattato di diritto amministrativo, *Principii generali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, pubblicato nel 1814, e quindi anteriore ai più diffusi trattati francesi, è considerato il fondatore della relativa scienza in Italia.

Nato a Salsomaggiore nel 1761, fece molte e diverse esperienze professionali: notaio a Piacenza, giudice e poi avvocato a Trento, professore a Parma, a Pavia e a Milano, soprattutto consulente scientifico (anche critico) dei governi napoleonici in Italia. Caduti questi, fu sorvegliato speciale nel regime austroungarico, ed allontanato dall'insegnamento pubblico. Ebbe tra gli allievi Giuseppe Ferrari, Carlo Cattaneo, Cesare Cantù. Quest'ultimo ne curò la biografia.



in particolare della costituzione di una "monarchia<sup>(133)</sup> nazionale<sup>(134)</sup> rappresentativa".

Perché, secondo Romagnosi, è necessaria la costituzione? Sotto il governo dei Principi "tristi" o "nulli", inetti, "una buona costituzione non solamente è l'unica protettrice della legislazione e dell'amministrazione, ma è la più potente salvaguardia del trono". Se, invece, il Principe è "buono", "la costituzione è un aiuto necessario per governar bene"<sup>(135)</sup>.

---

<sup>(133)</sup> Sul significato di monarchia occorre tener presente quanto ROMAGNOSI espone nella *Parte seconda*, concernente la *Teoria speciale* della costituzione (che leggo nella edizione di Bastia del 1848 della *Scienza delle costituzioni*): "il titolo di *monarchia* nazionale rappresentativa fu assunto da principio per partire da una comune ed inesatta denominazione, e giungere finalmente alla più vera ed esatta, e togliere nelle menti volgari ogni pernicioso confusione". Segue la spiegazione: "un esame imparziale del fine essenziale dei governi e delle passioni invariabili dei governanti ci ha costretti ad escludere il potere *assoluto* da quelle società, le quali giunsero alla pienezza dei tempi. Coll'escludere il potere *assoluto* si esclude essenzialmente la monarchia pura, l'aristocrazia pura, la democrazia pura ed ogni altro parziale governo, e si sostituisce l'*etnicarcbia*, ossia il dominio nazionale, il solo veramente *repubblicano*" (p. 177). Per cui, "volendo far servire i nomi alle cose, e non le cose ai nomi, si dovrà chiamare il governo veramente nazionale, non col nome di monarchia, ma col nome di repubblica" (p. 176). Si deduce che la monarchia autentica è la monarchia assoluta; senza l'assolutismo non vi è, concettualmente, che la repubblica, anche se nominalmente si continua ad usare il termine monarchia.

<sup>(134)</sup> Chiarisce Gian Domenico ROMAGNOSI: "dico una monarchia nazionale, e ciò per distinguerla da un'altra specie di monarchia che giustamente appellare si può feudale, com'è l'inglese" (*Della costituzione*, cit., *Introduzione*, p. VIII). Giova rammentare che anche la costituzione siciliana del 1812, redatta sull'esempio inglese, viene ritenuta di tipo feudale, per le prerogative riconosciute ai nobili feudali, attraverso la Camera dei Pari.

<sup>(135)</sup> Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit. *Introduzione*, p. XI. Per verità l'autore ritiene che la necessità della costituzione riguardi, più che il Principe, i suoi ministri; i quali mirano soprattutto a "conservarsi nel loro posto, soddisfacendo per quanto possono alle loro passioni. La loro prima cura sta nell'impossessarsi dell'animo del Principe, e nel precludere i mezzi pe' quali possa vedere ed ascoltare la verità, e conoscere i bisogni e le querele del suo popolo: nel fomentare per quanto si può in lui quella dissipazione e quell'ingardaggine che è troppo connaturale agli umani, e dalla quale esso non si scuote senza uno stimolo vittorioso. In una parola, tutta la forza dei ministri consiste nel rendere nullo il monarca, per dominare a loro talento il popolo" (pp. 8-9). Ed aggiunge (p. 9) che "è più raro il trovare un buon ministro, che un buon re". Ancora: "un principe ordinario (...) che si appoggia ad un solo ministro senza alcuna garanzia costituzionale dà a sé stesso un padrone e sovente un tiranno ai popoli: il che

Qual è il fine di una buona costituzione? Ottenere, “mediante temperamento dei poteri governativi una buona legislazione ed una fedele amministrazione” (136). Tale temperamento, per Romagnosi, dovrà farsi in modo da non ledere “la prerogativa reale” (137); la quale consiste nella “somma di tutti i poteri della sovranità, cioè del legislativo e dell’amministrativo” (138).

Data l’entità della prerogativa reale, sembra difficile, tuttavia, lasciarla integra e contemporaneamente temperarne i poteri.

Nell’affrontare e risolvere il problema, Romagnosi premette che la sovranità non ha origine divina: afferma che “qualunque principato altro non essere che una grande servitù corredata di una grande dignità: talché, a proporzione che la potestà di un re è più libera di fatto, la di lui responsabilità diventa maggiore in diritto” (139).

La sovranità, pertanto, non è inconciliabile con la costituzione (140): il Sovrano è bensì “superiore di fatto e di diritto ai

lo rende nemico dell’uno e dell’altro. Un principe ordinario poi che si affida a molti ministri senza una garanzia costituzionale, si fa servo di una oligarchia tanto più oppressiva e fatale allo stato, quanto più eccitata è la cupidigia e la gelosia scambievole dei ministri medesimi” (p. 9). Cfr. anche p. 18, ove si sostiene che la costituzione è necessaria “per prevenire principalmente e per correggere l’inerzia e l’intemperanza degli amministratori”.

(136) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 2. Pertanto dovrà: “stabilire un tal ordine di cose, di poteri e di interessi che presuntivamente ne nasca una provvida legislazione”; “stabilire tali poteri ed impulsi che presuntivamente ne segua una fedele e robusta amministrazione”; “stabilire tali poteri e motivi, onde almeno probabilmente si conservi la buona legislazione, e si correggano gli arbitri degli amministratori”.

(137) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 3.

(138) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 16. Da ciò non deriva, tuttavia, che “i governi abbiano diritto di esercitare tali poteri a loro arbitrio” (p. 17).

(139) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 13. Il potere del sovrano nasce dal popolo, il quale chiede di essere governato per il suo bene ed ottiene la promessa del re (p. 14). Risulta con evidenza il rifiuto della concezione, allora ancora molto diffusa, dell’origine divina della sovranità.

(140) Anzi, “secondo la vera ragion naturale, il diritto di dispotismo è una vera assurdità, una vera contraddizione in termini. Se un popolo o perché non sa, o perché non può, od anche perché non vuole prescrivere confini all’autorità del suo principe, lo lascia senza freno nel suo governo, non per questo egli acconsente anticipatamente a soffrire qualunque suo capriccio. Avvi una volontà fortemente, costantemente pronunciata dalla natura di non permettere ad alcun regnante, se non quello che è necessario alla prosperità ed alla sicurezza dello stato” (G.D. ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 13).

cittadini", ma non è "superiore al corpo unito della nazione" (141). La facoltà di governare è "un *incarico* a lui affidato dalla nazione, per sola volontà ed autorità della nazione, per il solo bene della nazione" (142).

Per realizzare il temperamento dei poteri non si tratta "di togliere o di scindere i poteri della sovranità; ma bensì, lasciandoli nella mano in cui sono, di cautelarne solamente l'esercizio entro i limiti della più rigorosa necessità" (143). Inoltre, nel vincolare l'esercizio del potere monarchico, si deve "procedere con tale economia, come se si trattasse di vincolare l'altrui libertà e prosperità" (144); e ciò per far salve "la speditezza e l'energia nelle operazioni di governo" (145).

---

(141) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 22.

(142) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 23.

(143) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 18. Romagnosi non accetta la teoria della divisione dei poteri e critica la costituzione di Francia del 1789: "fa veramente pena, leggendo le discussioni dell'assemblea costituente di Francia del 1789, il vedere, come uomini, d'altronde stimabili, dietro la speculativa distinzione del potere legislativo ed esecutivo, abbiano inutilmente sudato per ripartire i poteri, ed abbiano così tolto al governo ciò che doveva essergli lasciato, e lasciato ciò che doveva essergli tolto" (p. 19). Altrove: "un potere diviso indebolisce l'amministrazione, ed invece di giovare, nuoce alla prosperità ed alla potenza dello stato" (p. 23). Ancora: "la speculativa, impolitica, ed impraticabile divisione del potere legislativo dall'esecutivo" è "sorgente troto feconda di errori politici e di disordini pubblici" (p. 61).

(144) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 24. Aggiunge: "un savio ordinator del governo potrà bensì prefinire ciò che il principe *non potrà fare* da sé; ma non mai ciò che egli *potrà, o dovrà* fare in particolare. Le facoltà *particolari* di un monarca sono indefinibili, come sono indefinibili i bisogni inopinati dello stato e le vicissitudini della fortuna". Da tale impostazione derivano due conseguenze: "che la garanzia positiva *costituzionale* agisca sulla prerogativa reale, non in via di attribuzione, ma in via di eccezione"; "che le attribuzioni delle quali la nazione investe il principe od i corpi tutelari dello stato, non importano un'abdicazione od uno spoglio della sovranità nazionale, ma una semplice *commissione*, una procura condizionata ad agire sulla nazione col minimo sacrificio della proprietà e libertà privata" (p. 25). Romagnosi enuncia per la prima volta, con queste ultime parole, il principio che è tuttora alla base della teoria del potere amministrativo.

(145) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 21. In altri termini, il temperamento dei poteri è necessario quando "l'interesse dei governanti mova guerra a quello dei governati" (p. 20), dato che "dove l'interesse dei governanti cospira con quello dei governati" sarebbero "inutili anzi nocive (...) le restrizioni e le cautele" (ivi). In tal

Qual è lo strumento per ottenere il temperamento dei poteri, anzi per ottenere un governo “guarentito”? È l’“antagonismo effettivo di poteri e di interessi derivanti da una persona od individuale o collettiva atta a prevenire, rattenere e correggere gli abusi dell’amministrazione” (146).

Le autorità costituzionali, osserva Romagnosi, “sono uomini fallibili e cupidi. Per raffrenare dunque uomini fallibili e cupidi convien ricorrere ad altri uomini della stessa pasta, e servirsi delle loro passioni. Qui non vi è mezzo: o convien abbandonare il disegno di una costituzione, od è forza di ricorrere al partito di contrapporre passioni a passioni, in modo che l’effetto del conflitto sia il trionfo della cosa pubblica” (147).

#### 10. La “*monarchia temperata*” di Romagnosi. La forma di governo.

Sulla base dei principi appena riassunti, Romagnosi disegna un articolato sistema costituzionale.

Parte dalla individuazione dei poteri indispensabili in una monarchia nazionale rappresentativa; e, in relazione ad essi, costruisce un apparato organizzativo ricco e complesso (148).

---

modo la prerogativa reale non è lesa; lo sarebbe, se le venisse “tolta la podestà, od impedito il di lei *legittimo* esercizio” (p. 21).

(146) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 15. Per “antagonismo costituzionale” egli intende “un conflitto di pretese e di attribuzioni nato dalla riazione sui poteri sovrani, ossia a dir meglio, dell’ingerenza e della rispettiva sopravveglianza affidata a persone distinte nelle funzioni della sovranità”. Ed illustra il concetto con il paragone dell’orologio: “come dall’elaterio espansivo della molla di un orologio rattenuta dalla inerzia e dal congegno delle ruote e dei rocchetti, e moderata dalle oscillazioni del pendolo ne segue il retto segnare delle ore; così dall’antagonismo regolato delle autorità costituzionali ne deve derivare una buona legislazione ed una buona amministrazione” (p. 26).

(147) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 27. Dunque, “le passioni (...) dei tutori dello stato divengono *istromenti*, dirò così, dell’*antagonismo costituzionale*” (p. 32).

(148) I poteri costituzionali indispensabili sono: il potere “determinante”, ossia legislativo; il potere “operante”, ossia esecutivo; il potere “postulante”, una sorta di “patrocinio politico e civile”; il potere “moderatore”, spettante al Senato; il potere “giudicante”; il potere “costringente”, ossia militare (in senso ampio); il potere “certificante”, proprio dei notai; il potere “predominante”, che “si esercita coll’opinione pubblica nazionale” (G.D. ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., pp. 96-97).

Il potere legislativo non va tolto al monarca; va solo temperato, attraverso il concorso dei "deputati della nazione". Separando le tre "funzioni" legislative, ossia la "proposizione", la "decretazione" e la "promulgazione", Romagnosi afferma che "la prima e l'ultima per regola generale dovranno esser fatte dal re. La seconda col re" (149).

Va sottolineato che l'iniziativa legislativa spetta esclusivamente al Re, ossia, di fatto, al governo (150).

La fase propositiva si articola nella redazione del progetto, spettante al governo, cui seguono il parere dei "patrocinatori del popolo" (151), la valutazione della costituzionalità, rimessa al Senato, e, infine, la presentazione all'Assemblea legislativa "in nome del re".

L'Assemblea, che "deliberar non deve che dietro proposizioni precedenti" (152), è composta da "uomini appartenenti a quelle classi, che maneggiano gli ingeniti e supremi poteri sociali. Per la qual cosa si dovranno collocare nell'assemblea proprietari, manifatturieri e commercianti come naturalmente addetti al *poter dei beni*: legali e sacerdoti, come addetti al *poter dell'opinione*: militari come addetti al *poter delle armi*" (153). In tal modo l'Assemblea legislativa risulta rappresentativa della società.

Sul potere esecutivo, che viene denominato "operante", Romagnosi si allinea alla convinzione generale: esso spetta per intero al Re; anche se si rende conto che sovente il Re è persona inadeguata e

(149) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 98. "Se voi fate concorrere i deputati della nazione nella legislatura, non è perché presumiate che il governo non sappia fare le leggi; ma perché presumete che non le *voglia* fare, quando conviene e *come* conviene".

(150) Si noti la decisa differenza con la corrispondente disciplina della costituzione siciliana del 1812.

(151) Si tratta di un organo costituzionale, denominato Protettorato, cui è conferito, come vedremo, il potere postulante: è una idea del tutto originale di Romagnosi, che non si ritrova né nei testi costituzionali precedenti né in quelli successivi.

(152) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 132.

(153) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Scienza delle costituzioni*, cit., p. 282. Precedentemente (p. 249 ss.) i "poteri sociali" predominanti in uno "stato che riposi fermamente sulle sue basi naturali" (e non in uno "stato sostenuto da artificiali puntelli") erano stati individuati nei tre poteri: dell'*opinione*, ossia della "*coscienza comune della pubblica opinione*"; dei *beni*, ossia degli interessi; e della *forza*, intesa come "la forza fisica di molti uomini uniti in quanto può vincolare qualunque altra forza interna dello stato, e far prevalere la volontà del vincitore".

prevede, quindi, un Consiglio di reggenza, che possa funzionare da “*mente*, dirò così, *artificiale* del monarca” (154).

Spetta, quindi, al Re la nomina e la revoca (155) dei ministri e dei funzionari amministrativi, in generale di tutte le cariche dello Stato. Romagnosi afferma chiaramente la responsabilità ministeriale ed insiste sulla separazione tra amministrazione e giurisdizione.

Il potere “postulante” vuole garantire “il diritto nazionale di sapere e far sapere le cose interessanti all’amministrazione dello stato” (156), nonché assicurare la tutela dei cittadini contro le superchierie dell’amministrazione (157). Per provvedere ad entrambe le esigenze viene proposta la creazione di “una apposita gerarchia incaricata del patrocinio politico”, alla quale si dà il nome di Protettorato (158).

(154) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 121. Il Consiglio di reggenza, “non avendo parte alcuna nell’amministrazione” deve aver cura solo di “consigliare imparzialmente il re in tutti gli oggetti eminenti sottoposti alla sua deliberazione, sia nel consiglio dei ministri, sia separatamente da ognuno dei medesimi” (p. 125).

(155) Nemmeno i tutori e i patrocinatori possono allontanare i ministri e i consiglieri “balordi o malvagi”. Questo rimedio “non sarebbe né legittimo né prudente. Non sarebbe legittimo, perocché data la suprema indipendenza del re, come non si può togliere a lui il pensiero e la volontà, così non si può togliere a lui l’esecutore o l’organo immediato. Non sarebbe prudente, perché condenserebbe troppa autorità in un corpo costituzionale destinato non ad agire ma a moderare” (G.D. ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 128).

(156) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 129.

(157) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., pp. 130-131: “interniamoci negli uffici dell’amministrazione. Che cosa troviamo noi? Di qua un prefetto vi scaccia dal vostro potere, per asserita utilità pubblica; di là un intendente di finanza vi estorce una tassa indebita; di qua un agente di polizia vi imprigiona a capriccio; di là un podestà vi aggrava con fazioni militari arbitrarie. Se siete povero o timido, voi dovrete soffrire senza aprir bocca; se siete potente e coraggioso voi reclamerete. Ma a chi reclamerete voi? Al ministro? Ma molte volte l’aggravio, che vi colpisce, proviene appunto dal ministro. Reclamerete voi al re? Ma, prima che giungiate a lui, dovrete durar moltissima fatica. E giunto poi a lui, non sarete creduto. La potenza dei ministri o degli altri agenti vi defatigherà cotanto, che o vi toglierà il modo di far trionfare la giustizia, od il trionfo ne sarà a voi stesso spaventevole”.

(158) “Questa gerarchia vegga, riferisca, reclami, suggerisca, difenda; ma non comandi, non amministri, non giudichi, non interrompa e non sospenda l’azione vitale dell’amministrazione” (G.D. ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 132). I membri del Protettorato sono scelti dall’Assemblea legislativa (p. 107).

Un simile organismo, destinato a "prevenire gli abusi delle amministrazioni", assomiglia all'istituto dell'*amparo* della tradizione giuridica spagnola e svolge funzioni che, in modo molto più confuso, sono affidate ad alcune delle c.d. autorità indipendenti della più recente tradizione europea. Ad esso è affidato il "patrocinio politico" della nazione, compresa la tutela della "libertà di parlare, di scrivere e di stampare" (159).

Il potere "moderatore", affidato al Senato, provvede a contrastare le prevaricazioni e le usurpazioni di autorità, "nate dalla passione di estendere i limiti del potere loro affidato".

Il Senato, i cui membri sono eletti dall'Assemblea legislativa (160), funziona, pertanto come un tribunale dei conflitti, ma ha anche compiti diversi: tra gli altri, la conservazione delle "forme stabilite alle funzioni costituzionali"; e la soluzione delle "collisions" fra il governo e le autorità costituzionali (161).

Al Senato spetta inoltre di "stabilire tutta la gerarchia militare superiore della guardia civica" (162). Anche questo è un tratto originale del pensiero di Romagnosi, di certo difficile da vedere realizzato: il Re non rinuncerebbe di certo a questa relevantissima competenza.

Il Senato, pertanto, appare come un organo supremo di garanzia, con funzioni (non giurisdizionali) paragonabili a quelle delle Corti costituzionali delle costituzioni moderne, ma dotato anche di altre funzioni (sempre di garanzia).

(159) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., 43 ss., ove si auspica altresì, con formula attualissima, "il diritto di un'assoluta pubblicità degli atti della amministrazione, della completa libertà, pubblicità e circolazione delle opinioni sulla legislazione e amministrazione dello stato" (p. 45).

(160) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 107. Date le sue molteplici competenze, il Senato si dovrebbe comporre di tre Camere: "la prima ed infima dovrebbe avere la cognizione delle accuse e delle domande de' danni ed interessi contro i funzionari pubblici che godono della garanzia costituzionale, e però appellar si dovrebbe *camera dei giudici*. La seconda o media dovrebbe essere incaricata di tutto ciò che riguarda il regime costituzionale specialmente nella legislatura; e però appellar si dovrebbe *camera dei conservatori*. La terza finalmente avrebbe le funzioni della più alta confidenza e dir si dovrebbe *camera dei principi*" (p. 139, in nota).

(161) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 134. Ad esempio, il Senato interviene nel conflitto tra il Re e l'Assemblea legislativa a proposito di progetti di legge su imposte o sussidi o in tema di pace, guerra ed alleanze (pp. 111, 116).

(162) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 149.

Quanto al potere giudicante è sufficiente riferire che Romagnosi ne sottolinea la totale separazione dal potere di governare e insiste sulla necessità che “l’ordine giudiziario sia nelle sue funzioni dipendente dalla legge ed indipendente dalle passioni armate di potere; sia dipendente da un personale sentimento di verità e di giustizia, ed indipendente dagli interessi privati del giudice”.

Amministrare la giustizia è “fin dall’infanzia dei governi” una funzione reale <sup>(163)</sup>; dunque “non potrebbe essere mai negata al re” <sup>(164)</sup>. Occorre tuttavia limitare l’influenza del Re sull’ordine giudiziario; e ciò si ottiene lasciando al Re “la facoltà di nominare i giudicj ordinari” e togliendogli “la facoltà di rimuoverli o di sospenderli ad arbitrio” <sup>(165)</sup>.

Interessante è l’idea di Romagnosi di creare, a proposito del potere “certificante”, una “cancelleria nazionale sussidiata dagli archivi del senato, e posta come centro di tutto l’ordine dei notai, a’ quali nelle elezioni comunali può essere appoggiata la fede di atti importantissimi” <sup>(166)</sup>. Risulta assai moderna l’esigenza di tutelare la fede pubblica.

Non mi soffermo sul potere “costringente”, dato che riguarda le forze armate, se non per mettere in rilievo che Romagnosi distingue

<sup>(163)</sup> Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 136: “non va dubbio che l’amministrazione della giustizia non sia per sé una delle principali attribuzioni del principato; e prima delle funzioni che nell’infanzia dei governi fu esercitata dai re. Il comando della guerra, il supremo sacerdozio o l’amministrazione della giustizia si vedono quasi sempre in esso cumulate”.

<sup>(164)</sup> Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 137: il potere reale dev’essere cautelato, affinché la giustizia “non venga deviata dal suo scopo e pervertita nel suo esercizio. La necessità adunque deve fissare le limitazioni e le precauzioni. Dunque laddove l’interesse e le passioni della corte o della moltitudine tentano di alterare la imparziale amministrazione della giustizia, noi dobbiamo far operare la costituzione; dunque laddove l’incompatibilità degli oggetti o la limitazione delle forze umane lo esigono, dobbiamo far operare la costituzione”.

<sup>(165)</sup> Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 140.

<sup>(166)</sup> Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 145. Va rammentato che, nella movimentata sua vita professionale, Romagnosi era stato notaio a Piacenza per un paio d’anni (1787-1789).



l'esercito, destinato alla difesa esterna, dalla "forza civica", finalizzata a "difendere i cittadini contro i nemici interni" (167).

Come si è già visto, Romagnosi assegna un ruolo assai rilevante alla pubblica opinione, intesa come "una guisa di pensare uniforme e costante di tutta o della maggior parte d'una nazione, mercé la quale ella giudica qual cosa buona o cattiva; e ad un tempo stesso stima o disprezza, loda o biasima, ascrive ad onore o ad infamia tutto quello che è giovevole o contrario alla vera e costante di lei prosperità" (168).

Donde due diversi profili. Da un lato è compito pubblico di conservare e incrementare le dottrine politiche, anche attraverso la istituzione di "stabilimenti" *ad hoc* (169); dall'altro lato, vi è la necessità della assoluta pubblicità dell'azione governativa, o, con termine moderno, la totale trasparenza (170).

#### 11. *Brevi considerazioni sul disegno costituzionale di Romagnosi.*

Ho ritenuto di soffermarmi sul pensiero di Romagnosi perché esso supera di molto le concezioni del suo tempo, sia quelle concretamente attuate nei testi costituzionali per più o meno lungo tempo in vigore (e, in particolare, per quel che interessa in questa sede, la costituzione siciliana del 1812), sia gli studi e i commenti

---

(167) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 149. Vengono previsti, in via eventuale, altri due corpi, l'uno "incaricato della custodia della casa del re, del senato e del protettorato", i cui componenti sono scelti dall'Assemblea legislativa; l'altro, conosciuto come gendarmeria, destinato alla sicurezza interna e posto a disposizione delle autorità civili.

(168) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 160.

(169) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 159: vi è "la necessità di creare come fondamento primo del potere predominante costituzionale due specie di stabilimenti, l'uno centrale ed eminente, che io appello istituto politico che dovrebbe esistere preso il protettorato; l'altro diramato e subalterno che sono le *scuole morali e politiche*, ed i collegi annessi per preparare i depositarj, ed i cultori delle dottrine, ed i funzionarj della legislazione, dell'amministrazione, del patrocinio politico e dell'educazione popolare".

(170) Gian Domenico ROMAGNOSI, *Della costituzione*, cit., p. 162: gli "stupidi e brutali regnanti ed i loro satelliti decorati", conoscendo la potenza dell'opinione pubblica, "tentano di sottrarsi alla di lei vista, per isfuggir la di lei giustizia. Il carattere dominante della comune tirannia sta nel nascondere nelle tenebre le sue operazioni vietando a chi che sia di parlarne, ed invocando dal cielo il più cupo segreto".

allora disponibili. Aggiungo che le idee e il progetto di Romagnosi, non solo non sarà mai attuato, ma i testi costituzionali, che saranno predisposti negli anni, e nei decenni, successivi, saranno assai meno elaborati e molto più elementari<sup>(171)</sup>.

Il disegno complessivo dell'ordinamento costituzionale di Romagnosi si basa su ciò che egli chiama "antagonismo costituzionale", che può considerarsi, in linguaggio moderno, il sistema dei pesi e contrappesi, idoneo al raggiungimento dell'equilibrio tra i poteri tipici della sovranità.

La preoccupazione di garantire le prerogative reali, attribuendo al Re tutti i poteri, va considerata niente più che un mezzo per far fronte alla preoccupazione che un testo costituzionale, che, nella realtà, i poteri li distribuiva tra numerosi organi diversi, non fosse pregiudizialmente rifiutato come eversivo della monarchia.

A me sembra che il panorama delineato degli organi di rilievo costituzionale sia di grande efficienza, almeno nelle linee generali. L'esigenza di non porre alcuno di tali organi in una posizione di assoluto primato mi sembra adeguatamente soddisfatta, con la distinzione tra poteri operativi e poteri moderativi e cautelari.

Molto apprezzabile è la cura con cui vengono disegnati gli istituti di formazione dei funzionari pubblici, intesa l'espressione in senso generalissimo. Si tratta di previsioni che hanno avuto concreta attuazione soltanto dopo oltre un paio di secoli, il che la dice lunga sul valore anticipatorio della individuazione di una esigenza effettiva di uno Stato moderno.

Allo stesso modo desta ammirazione la disciplina della trasparenza, che, nonostante leggi, istituzioni e prediche politiche, resta un problema non completamente risolto nemmeno ora; e ciò nono-

---

(171) È pienamente da condividere il giudizio di Luca MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi*, I, *Il progetto costituzionale*, Milano, 1984, p. 36, che considera il lavoro di Romagnosi una "grande opera costituzionalistica (...), fraseggiata nei termini di una articolata proposta politica che taglia di netto con la tradizione accademica e si anima invece di una sincera passione civile nel disegnare le nervature di uno Stato nuovo; e questo con una libertà inventiva che, se da una parte rischia continuamente di sconfinare nel terreno dell'utopia, per quel suo piglio così decisamente metastorico, per quel suo bisogno di tutto prevedere, di tutto ridurre a schema perfetto e conchiuso, non può al tempo stesso lasciare indifferenti per il coraggio intellettuale, per la generosità culturale stessa del giurista che arriva a concepire l'idea di progettare uno Stato".

stante che l'opinione pubblica sia attualmente ben più idonea a giudicare che non lo fosse nel secondo decennio dell'Ottocento.

Aspetti negativi, o, meglio, non attualmente ritenibili adeguati, di certo non mancano. Per fare alcuni esempi, ci si può riferire alla composizione dell'Assemblea legislativa, che risulta aperta alle sole componenti per così dire "alte" della società, o anche alla iniziativa legislativa, che, nonostante gli sforzi per far fronte alla eventuale inerzia del governo, sono al di sotto delle idee dell'epoca. Ma, quanto alla composizione dell'Assemblea legislativa, va detto che non era allora concepibile altra soluzione più "democratica", che fosse contemporaneamente razionale; e, quanto alla iniziativa legislativa, va rammentato che essa sarà attribuita al Re anche nello Statuto albertino del 1848<sup>(172)</sup>.

Per concludere sulla esperienza costituzionalistica di questo periodo, riporto il pensiero di Carlo Ghisalberti: "superato quel momento rivoluzionario che aveva visto con l'emanazione delle prime costituzioni scritte il trionfo delle moderne dottrine costituzionalistiche derivanti dal razionalismo illuminista, subentrò una vivace reazione contro l'astrattismo dottrinario della Rivoluzione che aveva preteso di creare ovunque in Europa ordinamenti politici fondati sulle istituzioni sperimentate in Francia"<sup>(173)</sup>.

Osserva a sua volta Benedetto Croce che, con la classe colta e la monarchia "la rottura era completa; e anzi, nei primi tempi della restaurazione, a Napoli quasi non c'era più classe colta: il re di Napoli (scrisse con macabro umorismo il Courier) aveva «fatto impiccare tutta la sua accademia»; quel che ne sopravviveva, si trovava nelle fosse della Favignana o disperso per l'Italia e la Francia"<sup>(174)</sup>.

---

<sup>(172)</sup> È stato scritto che il lavoro di Romagnosi indicava "una via giuridica che definisse i criteri per l'evoluzione in senso costituzionale dello Stato napoleonico" (Antonino DE FRANCESCO, *Ideologie e movimenti politici*, cit., p. 254. A me sembra che nel progetto di costituzione di Romagnosi non ci sia alcun collegamento con l'esperienza del napoleonico Regno d'Italia e con la sua struttura costituzionale. Anche se, com'è naturale, Romagnosi tenne conto delle sue personali esperienze fatte in quel clima.

<sup>(173)</sup> Carlo GHISALBERTI, voce *Costituzione (Premessa storica)*, in *Encicl. dir.*, vol. XI, Milani, 1962, p. 138.

<sup>(174)</sup> Benedetto CROCE, *Storia del Regno di Napoli*, cit., p. 298.



CAPITOLO II

DALLA RESTAURAZIONE AL 1848-49:  
LA COSTITUZIONE CHIESTA AI PRINCIPI

1. I moti del 1820-1821. — 2. “Costituzione e libertà”: i moti del 1820 a Napoli e in Sicilia. — 3. Fedeltà al Re e aspirazione alla costituzione in Piemonte nel 1821. — 4. La ragione della preferenza per la costituzione spagnola. — 5. Il testo alternativo: la costituzione francese del 1814. — 6. Il Congresso di Verona. — 7. I moti del 1830-31. — 8. Le Province Unite Italiane. — 9. La svolta moderata. — 10. La prospettiva della Confederazione degli Stati italiani. — 11. Confederazione, unità e indipendenza. — 12. Nazione, indipendenza e libertà. — 13. Nazione, promozione della unità e della indipendenza. — 14. Prevalenza dei moderati: le riforme chieste ai Principi. — 15. La vigilia del 1848.

1. *I moti del 1820-1821.*

Tra la Restaurazione e la proclamazione del Regno d'Italia nel 1861, ci furono tre fasi rivoluzionarie di rilievo, la prima delle quali avvenne nel 1820 a Napoli e in Sicilia e venne risolta dall'intervento austriaco nel 1821. In quell'anno anche in Piemonte scoppiarono moti rivoluzionari, anch'essi sconfitti nel giro di un mese e mezzo con l'aiuto militare delle truppe austriache <sup>(1)</sup>.

Non bisogna credere che l'aspirazione alla costituzione sorgesse solo in occasione delle insurrezioni, come giustificazione di esse <sup>(2)</sup>. Era un desiderio costante, condiviso dall'intero variegato schieramento liberale, sia dai civili sia dai militari; costituiva l'obiet-

---

<sup>(1)</sup> Non s'intende ricostruire la storia dei moti, né di questi né dei successivi. Si rammentano perché furono determinati dalla richiesta di una costituzione e non miravano ad abolire la monarchia, e, quindi, non avevano come obiettivo (almeno come obiettivo immediato) l'unificazione politica della penisola. Anzi in Sicilia, oltre alla costituzione, si reclamò l'indipendenza da Napoli; quindi, una ulteriore frattura politica del territorio nazionale.

<sup>(2)</sup> Risulta significativo il discorso di “uno dei molti” convocati da Francesco, Vicario generale del regno delle Due Sicilie, nella notte tra il 6 e il 7 luglio 1820, riportato nel testo poco più avanti.

tivo primario della carboneria (che andava acquistando aderenti anche nelle amministrazioni e negli eserciti), e si manifestava non solo con azioni clandestine (proclami e opuscoli, affissi o pubblicati di nascosto), ma anche con formali richieste presentate ai Sovrani <sup>(3)</sup>.

Il dato caratteristico comune di questi primi moti, avvenuti in vari Stati della penisola, fu l'iniziativa presa da ufficiali dei rispettivi eserciti regi.

Un secondo elemento comune riguarda il successo dei moti rivoluzionari: sia nel regno delle Due Sicilie, sia nel regno di Sardegna la costituzione fu concessa (meglio: fu strappata), e restò in vigore sia pure per breve o brevissimo tempo.

Il terzo elemento comune attiene al testo costituzionale prescelto: esso fu la costituzione spagnola, rilasciata a Cadice nel 1812, e rimessa in vigore in Spagna agli inizi del 1820.

Il quarto elemento comune attiene al modo in cui i moti, coinvolgenti reparti militari, terminarono: fu sufficiente, in entrambi i casi, una sola battaglia, ma si trattò di battaglie con schieramenti differenti: nell'una, a Rieti e Antròdoco, i Napoletani si batterono contro gli Austriaci; nell'altra, a Novara, i Piemontesi si trovarono contro altri Piemontesi, oltre gli Austriaci.

Il quinto elemento comune sta nella severità (o nella ferocia) della repressione; e ciò dimostra che entrambe le monarchie, nonostante la (forzata) concessione della costituzione e il giuramento di

Dopo la "seconda restaurazione", riflette Benedetto Croce, *Storia del Regno di Napoli*, cit., p. 318, "le richieste di libertà e di costituzione (...) non erano mosse più da semplice bisogno di garanzie per l'acquistato, ma volevano essere mezzo rivoluzionario per l'indipendenza e l'unificazione d'Italia, comunque quest'ultima si concepisse, come federazione di stati o come unità di stato, e per l'innalzamento della vita morale italiana".

<sup>(3)</sup> Si possono rammentare le iniziative di Gaetano Rodinò di Miglione, sottointendente di Bovino, nel 1817, il quale promosse plurime richieste dirette al Governo e organizzò l'affissione di manifesti in alcune Province meridionali (Avellino, Foggia, Lecce) dal doppio tono, supplice e insieme minaccioso. Il testo sembra che fosse il seguente: "Da tutti gli angoli del regno sono state indirizzate a S.M. delle domande ragionate per una Costituzione liberale, che assicurava in un tempo il re sul trono e la fedeltà della Nazione: quando S.M. non è pieghevole a questo giusto invito, è autorizzato e invitato ciascuno a sostenere i suoi diritti, incominciando dal sospendere ogni contribuzione, perché non dovuta ad un governo, che non riconosce i diritti della Nazione, e continuando fino allo spargimento del sangue".

difenderla, erano fortemente contrarie alla modificazione della forma di governo, nonostante che fossero consapevoli che i rivoltosi non intendevano affatto l'abolizione dell'istituto monarchico. Chiedevano, infatti, che la costituzione fosse data dal Re, e chiedevano al Re di rimanere al vertice della struttura di governo, con ampi poteri, e di provvedere egli medesimo ad attuarla.

Un elemento differenziale si trova nella circostanza che, nel napoletano, ci fu una breve esperienza parlamentare, mentre in Piemonte, anche per i tempi ristretti, i comizi elettorali non furono nemmeno indetti.

## 2. *“Costituzione e libertà”: i moti del 1820 a Napoli e in Sicilia.*

Nel Napoletano, il moto, organizzato dalla carboneria, ebbe inizio a Nola, dove era di stanza il reggimento Borbone cavalleria: il tenente Michele Morelli e il sottotenente Giuseppe Silvati, insieme ad uno strano prete, Luigi Minichini <sup>(4)</sup>, dettero inizio alle operazioni, avviandosi, attraverso il valico di Monteforte, verso Avellino, dove il tenente colonnello De Concilij, capo di stato maggiore del generale Guglielmo Pepe, si unì con le sue forze agli insorti, e insieme marciarono verso Napoli, al grido di “costituzione e libertà” <sup>(5)</sup>.

A Napoli il moto fu messo nelle mani del generale Pepe e ad esso aderirono molte altre truppe, cosicché gli stessi generali fedeli al Re (Vito Nunziante, marchese di San Ferdinando, e l'austriaco Laval Nugent von Westmeath) consigliarono di cedere alla pressione rivoluzionaria, tanto più che non veniva posta in discussione la monarchia.

Ferdinando promise di pubblicare la costituzione nel giro di otto giorni e ne dette l'incarico al figlio Francesco, duca di Calabria,

---

<sup>(4)</sup> Luigi Minichini, nato a Nola nel 1783. Fu ordinato sacerdote presso la Congregazione dei Padri dottrinari di Napoli. Fu accusato di avere avvelenato un fratello laico, fu espulso dalla Congregazione. Fervente carbonaro, partecipò attivamente al moto del 1820, armato di schioppo. Fallito il moto per l'intervento delle truppe austriache, andò in esilio, prima in Spagna, poi in Inghilterra, dove aderì alla Chiesa anglicana. Trasferitosi negli Stati Uniti, sposò una donna inglese. Morì a Filadelfia nel 1861.

<sup>(5)</sup> Ovvero, secondo Lodovico BIANCHINI, *Della storia delle finanze del Regno di Napoli*, vol. I, Palermo, 1839, p. 537: “viva Iddio, il re, la costituzione”; formula ancora più chiara.

nominandolo Vicario generale; Francesco radunò “pochi generali, alcuni antichi consiglieri di Stato, i ministri nuovi” e pose loro il problema del se e del come rispondere alle richieste dei rivoltosi (6). “Uno di quei molti” disse tra l’altro: “la costituzione è desiderio antico dei Napoletani, sorto nei 30 scorsi anni di civili miserie; salito a speranza per la costituzione concessa da re Ferdinando alla Sicilia, e l’altra dal re Luigi alla Francia e l’altra a noi stessi (benché tardi) dal re Gioacchino, e l’ultima data o presa in Ispagna. Ed oggi, che di questa voce han fatto lor voto e pretesto numerosissimi carbonari, ella non è più solamente desiderio e speranza, ma bisogno e ansietà” (7).

Non vi era un testo costituzionale pronto ed adeguatamente studiato per le esigenze del regno; non lo avevano nemmeno coloro che chiedevano la Costituzione, che, peraltro erano convinti, con maggiore o minore consapevolezza, della adeguatezza della Costituzione di Spagna.

Francesco, Vicario del Re, chiese se la costituzione spagnola

(6) Ricavo la cronaca degli avvenimenti da Pietro COLLETTA, *Storia del reame di Napoli dal 1734 sino al 1825*, Milano, 1848. Da tale lavoro sono tratte le frasi virgolettate. Va peraltro posto in risalto che la *Storia* del Colletta fu contestata da più parti, ad esempio da Pasquale BORRELLI, che scrisse il *Saggio sul romanzo storico di Pietro Colletta*, pubbl. in appendice a *Casi memorabili antichi e moderni del regno di Napoli ricavati dagli autografi del fu conte Radowski*, la cui seconda edizione è del 1842. Ivi si cita anche un opuscolo *Discorsi critici su la storia del reame di Napoli del general Colletta*, attribuito al tenente generale Francesco Pignatelli, principe di Strongoli. Il giudizio di Borrelli è lapidario: “in tutte le classi degli oggetti, di cui si è occupato, egli, a luogo di istoria, ha scritto un romanzo storico di pessimo genere, cioè di genere maligno” (p. 225). Altro lavoro critico si deve a Andrea CACCIATORE, *Esame della storia del reame di Napoli di Pietro Colletta*, Napoli, 1850.

(7) Il discorso prosegue: “l’opporsi al torrente degli universali voleri era già da tre anni vana fatica, ma facile prova il dirigerlo; l’ultimo ministero è stato cieco ai pericoli, sordo ai consigli, sperando che il turbine si disperdesse, o scoppiasse più tardi: per vanto di serbare illesa la monarchia, eccola colpita nei suoi maggiori nervi, cioè nell’impero e nel prestigio. Si poteva il 2 luglio sottomettere Morelli e i suoi pochi, si poteva nei seguenti giorni espugnar Monteforte, si poteva rendere vano questo altro cimento della setta, e dilungare la rivoluzione, perocché scansarla era impossibile, ove i modi del governare non mutassero. Si avevano rimedii di forze insino a ieri, oggi non più; la facile promessa di una costituzione, il richiamo delle milizie dai campi, la caduta del vecchio ministero, i romori attorno alla reggia non depressi, han fatto il governo men forte della rivoluzione; e nei conflitti civili la condizione dei deboli è la obbedienza o la rovina” (P. COLLETTA, *Storia*, cit., pp. 572-573).



fosse “convenevole ai Napoletani”. Significativa fu la risposta: “vano il cercarlo (...): oggi trattasi del come chetare la rivoluzione, non del motivo di farla; essa è già fatta. Coloro che più altamente richiedono la costituzione di Spagna, non intendono il senso politico di questo atto; è un domma per essi: ogni altra costituzione, ancorché più adatta, ancorché più libera, spiacerebbe” (8).

Tutto ciò sta a dimostrare, se le frasi riportate sono da considerare effettivamente rappresentative della realtà, che il movimento per la costituzione era sì molto diffuso, anche nell’esercito, ma non era ancora maturo: si chiedeva la costituzione, come mera esigenza di libertà e di un migliore modo di governare, ma non era stato affatto approfondito in che modo dovessero soddisfarsi le esigenze di libertà e, soprattutto, quale dovesse essere il miglior modo di governare.

La costituzione di Cadice, semplicemente tradotta, fu giurata dal Re il 13 luglio 1820 (9).

Nei giorni immediatamente successivi scoppiarono disordini a Palermo. Il popolo, raccolto sul sagrato del Duomo il 15 luglio,

(8) Pietro COLLETTA, *Storia*, cit., p. 573. Fu pubblicato un decreto, firmato prima dal Vicario, successivamente da Re, del seguente tenore. “la costituzione del regno delle Due Sicilie sarà la stessa adottata per il regno delle Spagne nell’anno 1812, e sanzionata da S. M. Cattolica nel marzo di quest’anno; salve le modificazioni che la rappresentanza nazionale, costituzionalmente convocata, crederà di proporci per adattarla alle circostanze particolari dei reali domini”:

Interessante è anche la dichiarazione che Francesco fece al momento della presentazione di Pepe e degli altri capi della rivoluzione alla reggia: “nato, per i decreti della divina mente, erede del trono, era mio debito lo studio della monarchia e dei popoli, sì che da assai tempo sono persuaso esser riposta la stabilità di quella, la felicità di questi (per quanto lice alle cose mondane) nel governo costituzionale. Persuasione politica si convertì, come a principe cristiano si aspettava, in domma religioso, e pensai e penso che non potrei con calma di coscienza reggere un popolo per mio solo ingegno, e per atti della mia sola comeché purissima volontà” (p. 578). A dar credito a queste parole, l’idea del governo costituzionale era penetrata anche nelle sale della reggia. Gli avvenimenti successivi dimostrarono il contrario.

(9) Il 6 luglio fu pubblicato nel *Giornale del Regno delle Due Sicilie* (divenuto nei giorni successivi, e fino al 23 marzo 1821, *Giornale costituzionale del Regno delle Due Sicilie*) un *Proclama* di Ferdinando: “Alla Nazione del regno delle Due Sicilie. Essendosi manifestato il voto generale della Nazione del regno delle due Sicilie di volere un governo costituzionale, di piena Nostra Volontà vi consentiamo, e promettiamo nel corso di otto giorni di pubblicarne le basi. Sino alla pubblicazione della costituzione le leggi veglianti saranno in vigore. Soddisfatto in questo modo al voto pubblico, ordiniamo, che le truppe ritornino ai loro corpi, ed ogni altro alle sue ordinarie occupazioni”.

gridava “viva l’indipendenza”; ma anche, all’unisono con la truppa schierata, “viva la costituzione”. Il popolo chiedeva libertà e indipendenza “sotto il governo di un principe della reale famiglia”.

Nonostante la differenza di opinioni su quale testo costituzionale scegliere, la spagnola del 1812 o la francese del 1814, o ancora la siciliana del 1812, la Giunta provvisoria di governo, presieduta da Giuseppe Alliata principe di Villafranca, ottenuta dal Re la promessa di una limitata indipendenza (tecnicamente sarebbe più esatto parlare di autonomia), si accordò per la costituzione spagnola, che era quella più avanzata e, per questo motivo, piaceva di più alla carboneria.

Sappiamo come le cose andarono a finire: la rivoluzione di Palermo fu risolta dalle armi napoletane e l’indipendenza siciliana fu dal Parlamento napoletano ritenuta in contrasto con l’art. 172<sup>(10)</sup> della costituzione in vigore e quindi affossata dal Vicario generale con decreto del 7 ottobre 1820.

La breve stagione costituzionale di Napoli ebbe termine con l’intervento dell’esercito austriaco, che, dopo la vittoria sulle truppe di Guglielmo Pepe a Rieti e Antrodoco, entrò a Napoli il 23 marzo 1821<sup>(11)</sup>.

<sup>(10)</sup> L’art. 172 della Costituzione spagnola recitava, per quanto interessa: “*Terzo*. Non può il Re né alienare, cedere e rinunciare, od in qualunque maniera trasmettere in altri l’autorità reale, né alcuna delle sue prerogative. *Quarto*. Non può il Re alienare, cedere o permutare provincia, città, villa o luogo, né parte alcuna del territorio”.

<sup>(11)</sup> Le potenze europee si riunirono nella Slesia austriaca, a Troppau, nel novembre 1820 e sancirono il principio dell’intervento: “per ricondurre in seno all’alleanza gli stati in cui queste riforme illegali avvenissero, le Potenze proporranno prima misure conciliative e poi, occorrendo, anche repressive”. Le misure conciliative, come interpretate da Giuseppe Poerio nel suo discorso del 15 febbraio 1821, furono le seguenti: “qualificatevi colpevoli: confessate di aver fatta violenza al vostro re: rinunciate alla costituzione da voi voluta e da lui concessa: ridetevi dei vostri giuramenti: mancate egualmente agli uomini e a Dio: dateci guarentie senza esigerne alcuna: permettete che la vostra patria sia militarmente occupata: rendetevi, infine, a discrezione ed a guisa di vilissimi armenti”.

I sovrani delle tre Potenze assolutiste inviarono tre distinte lettere al Re di Napoli, invitandolo al Congresso di Lubiana previsto per il gennaio successivo; ma, per l’art. 172, *Secondo* (comma), della costituzione ormai in vigore, il Re non poteva assentarsi dal regno, senza l’assenso del Parlamento; “se lo facesse — precisava la norma — s’intenderà aver rinunciato al trono”. Richiedendo il consenso del Parlamento per recarsi a Lubiana, Ferdinando I affermò che il suo intervento al Congresso poteva essere utile per far

Nel corso dell'ultima seduta del Parlamento, Giuseppe Poerio pronunciò dignitose parole: “noi abbiamo esercitate le nostre funzioni conformemente ai nostri poteri, ai giuramenti del Re ed ai nostri. Ma la presenza nel reame di un esercito straniero ci mette nella necessità di sospenderle, e ciò maggiormente perché, dietro l'avviso di S.A.R., gli ultimi disastri accaduti nell'esercito rendono impossibile la traslocazione del Parlamento, che d'altronde non potrebbe essere costituzionalmente in attività senza il concorso del Potere esecutivo. Annunciando questa dolorosa circostanza, noi protestiamo contro la violazione del diritto delle genti, intendiamo di serbar saldi i diritti della nazione e del Re, invociamo la saviezza di S.A.R. e del suo augusto genitore, e rimettiamo la causa del trono

---

accettare dalle Potenze straniere le modifiche costituzionali; il Parlamento votò il consenso. Ottenuto il consenso parlamentare, il Re partì il 14 dicembre. Nel dibattito parlamentare che precedette la soluzione positiva nessuno rammentò quel ch'era successo anni prima: lo riporta Guglielmo PEPE, nelle sue *Memorie intorno alla sua vita e ai recenti casi d'Italia*, vol. II, Parigi, 1847, p. 38: “nel 1799, circa sei mila de' nostri compatriotti furon cacciati in esilio, e trecento fra i migliori della nazione perirono per mano del carnefice, mercé lo spergiuro di questo medesimo re Ferdinando”.

Ferdinando I cedette facilmente alle imposizioni delle Potenze europee, o addirittura invocò l'intervento straniero per porre termine alla esperienza costituzionale, e ne dette notizia, tramite il Vicario, al Parlamento. Il quale rigettò le proposte delle tre Potenze “per due irresistibili ragioni”, come ebbe a dire Giuseppe Poerio nella seduta del 15 febbraio 1821: “1. Perché accettandole, riconosceremmo una *supremazia straniera* incompatibile col diritto delle genti. 2. Perché le proposizioni anzidette [le proposte provenienti da Lubiana] sono in sé stesse ingiuste, ignominiose, intollerabili”.

Nel suo forte e giuridicamente ineccepibile discorso, Giuseppe Poerio, richiama il Trattato di Aquisgrana del 15 novembre 1818, sostenne che “la sacra alleanza non poteva, e non può ingerirsi negli affari del regno delle Due Sicilie senza il concorso di due condizioni cumulative: domanda d'intervenzione per parte del capo della nostra nazione: suo intervento attivo e deliberativo nel congresso”; condizioni che, a suo avviso, non si erano realizzate. Egli era, infatti, convinto che il Re, avendo più volte liberamente manifestato la sua adesione alla costituzione, ed avendo operato di conseguenza, si fosse comportato a Lubiana come “difensore della sua corona, e di grande plenipotenziario del suo popolo, inviato non per sollecitare ma per impedire l'intervenzione straniera”. Senonché, prosegue Poerio, “la discussione su' nostri affari non fu neanche aperta: che le Alte Potenze erano già irrevocabilmente determinate a non ammettere il nostro cambiamento politico, e che nel dichiarare al nostro Monarca questa loro determinazione, gli tolsero per sino la speranza di poterli dissuadere”.

e dell'indipendenza nazionale nelle mani di quel Dio che regge i destini dei monarchi e de' popoli" (12).

### 3. *Fedeltà al Re e aspirazione alla costituzione in Piemonte nel 1821.*

Mentre l'esercito austriaco marciava verso le Due Sicilie, approfittando della sua lontananza dalle frontiere piemontesi, e contemporaneamente per dare sollievo ai combattenti napoletani, creando un nuovo fronte al nord, i liberali piemontesi, tutti moderati, che avevano da tempo divisato di chiedere a Vittorio Emanuele I la costituzione, decisero di passare all'azione, sotto la guida di alcuni alti ufficiali dell'esercito, fidando sulla buona disposizione di Carlo Alberto, principe di Carignano.

Il 10 marzo 1821, nella cittadella di Alessandria, fu proclamata la costituzione spagnola al grido di "viva il Re" e di "guerra agli Austriaci". Il giorno successivo fu pubblicata una dichiarazione, in cui, tra l'altro si diceva che i popoli piemontesi "*désirent de vivre sous le règne des lois, et d'avoir leurs droits et leurs intérêts garantis par une constitution libérale*" (13).

L'11 marzo il capitano Vittorio Ferrero, con un drappello di soli ottanta uomini, cui si aggiunsero un paio di centinaia di studenti universitari, fece sventolare uno stendardo italiano alle porte di

---

(12) Pietro COLLETTA, *Storia*, cit., 628. Secondo Ruggero MOSCATI, *Su la rivoluzione napoletana del 1820-21*, in *Scritti in memoria di Leopoldo Cassese*, vol. II, Napoli, 1971, nella maggioranza dei "rivoluzionari" era diffusa la sensazione che lo stesso governo borbonico si avviasse sia pure lentamente verso una meta che comunque doveva essere raggiunta. La maggior parte tra essi postulava perciò un'azione rivolta a non capovolgere gli ordinamenti statali esistenti, bensì ad accelerare un movimento che ci si illudeva tendesse a sfociare verso la concessione di una carta costituzionale" (p. 37). Alfonso SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento*, Bologna, 1990, p. 77, richiama la *Memoria sullo stato del Regno sotto l'aspetto politico*, inviata da Luigi BLANCH al Ministro Medici il 20 maggio 1820 con l'indicazione di alcune misure da prendere per tacitare gli animi.

(13) *De la révolution piémontaise*, Paris, nov. 1821, anonimo, ma sicuramente riferibile a Santorre Annibale DEROSI, conte di Pomerolo, signore di SANTAROSA, p. 82 in nota.

Torino, al grido “viva la costituzione”. Diretto poi ad Alessandria, ebbe accoglienze calorose in tutte le località in cui passava (14).

Il 12 marzo i liberali, militari e civili, presero la cittadella, sempre al grido “viva la costituzione”; “la guerra all’Austria e la costituzione di Spagna, tal è il grido del popolo, il desiderio della patria, il voto dell’Italia”, rispose il capitano Luigi Gambini, che aveva assunto il comando della cittadella, a Carlo Alberto che si era recato a chiedere le intenzioni degli insorti (15).

Nella notte tra il 12 e il 13 marzo Vittorio Emanuele I abdicò (16), a favore del fratello, Carlo Felice, nominando reggente il principe di Carignano. Dopo l’abdicazione del Re “diventarono tutti liberali, tutti rivoluzionari, tutti eroi” (17).

La costituzione spagnola fu promulgata a Torino il 13 marzo 1821 (18) e fu giurata da Carlo Alberto, in qualità di Reggente, il 14 successivo (19).

Il duca del Genevese, Carlo Felice, nuovo Re designato, si trovava a Modena, ospite di Francesco IV di Asburgo-Este (20), ossia in ambiente filo austriaco (21). Dichiarò che non riconosceva i

(14) Angelo BROFFERIO, *Storia del Piemonte dal 1814 ai giorni nostri. Parte prima*, Torino, 1849, p. 143 ss.

(15) Angelo BROFFERIO, *Storia*, cit., p. 153.

(16) Sembra che Vittorio Emanuele I si fosse impegnato con l’Austria a non concedere la costituzione. Secondo Angelo BROFFERIO, *Storia*, cit., p. 154, l’abdicazione fu consigliata dal marchese di San Marzano: “far abdicare la corona a Vittorio, collocarla sul capo del fratello in terra straniera, dove avrebbe potuto in sicurezza resistere ai desideri della nazione, e farsi appoggio delle austriache baionette, parve un colpo da maestro”.

(17) Angelo BROFFERIO, *Storia*, cit., p. 155.

(18) Angelo BROFFERIO, *Storia*, cit., p. 156: “alle ore otto della sera [del 13] compariva il principe [di Carignano] sul balcone del suo palazzo, e annunciava al popolo che la Costituzione di Spagna era accettata come legge dello Stato”.

(19) Una dettagliata ricostruzione dei moti piemontesi risulta dal *Discorso commemorativo* di Pietro EGIDI, *La Rivoluzione Piemontese del 1821*, Viterbo, 1921, nel quale si riporta una frase attribuita a Thacon de Revel che fornisce una descrizione dello Stato di Sardegna: “un re che comanda, una nobiltà che lo circonda, un popolo che l’obbedisce”.

(20) Francesco IV aveva sposato la nipote di Carlo Felice, Maria Beatrice di Savoia, figlia di Vittorio Emanuele I.

(21) Santorre DI SANTAROSA, *De la révolution*, cit., p. 104: “n’oubliez pas que la situation du duc de Genevois dans la cour d’un prince autrichien et entouré des armées de l’Autriche nous donnait le droit d’envisager tous ses actes comme l’ouvrage de la violence,

cambiamenti intervenuti in sua assenza<sup>(22)</sup> e, senza muoversi da Modena, si rivolse all’Austria perché intervenisse contro il rivolgimento costituzionale piemontese.

Nella notte tra il 21 e il 22 marzo, improvvisamente e senza avvertire nemmeno il governo da lui stesso formato, Carlo Alberto partì per Novara, dove si stavano raccogliendo le truppe fedeli alla monarchia assoluta, sotto il comando del conte de la Tour<sup>(23)</sup>.

Nonostante il voltafaccia di Carlo Alberto e le dichiarazioni intimidatorie di Carlo Felice, il moto rivoluzionario andava avanti, potendo contare su una buona parte delle truppe piemontesi. L’evento che scoraggiò i costituzionalisti, sia gli autori della rivoluzione sia la massa dei cittadini, fu la repentina sconfitta dell’esercito di Napoli, il 23 marzo<sup>(24)</sup>.

Si arrivò comunque allo scontro militare sotto le mura di Novara tra i due schieramenti, che, quanto alle forze piemontesi, sostanzialmente si equivalevano; ma l’armata costituzionale, al comando del colonnello Gaspare Domenico Regis, si trovò a combattere, oltre che contro l’armata del generale Vittorio Amedeo Sallier de la Tour, anche contro un corpo di spedizione austriaco, comandato dal generale Bubna.

---

*ou au moins de l’influence de nos ennemis*”. Lo stesso concetto fu ribadito dal ministro della Guerra (Santorre di Santarosa), nel suo ordine del giorno del 23 marzo 1821: Carlo Felice veniva considerato un Re prigioniero (p. 113).

(22) Il 16 marzo Carlo Felice emanò un *Proclama* in cui, tra l’altro affermava: “considereremo sempre come ribelli tutti coloro dei reali sudditi, i quali avranno aderito o aderiranno ai sediziosi, o i quali si saranno arrogati o si arrogheranno di proclamare una costituzione”; ed aggiungeva “persuasi che gli Augusti Nostri Alleati saranno per venir prontamente con tutte le loro forze in nostro soccorso nell’unica generosa intenzione da essi sempre manifestata di sostenere la legittimità dei troni, la pienezza del Real potere e l’integrità degli Stati, speriamo di essere in breve tempo in grado di ristabilire l’ordine e la tranquillità, e di premiare quelli che nelle presenti circostanze si saranno resi particolarmente meritevoli della Nostra Grazia” (Angelo BROFFERIO, *Storia*, cit., Parte seconda, Torino, 1850, p. 3).

(23) Secondo Santorre di SANTAROSA, *De la révolution*, cit., p. 120, Carlo Alberto passò addirittura il Ticino, non “à la tête d’une armée pour commencer la guerre italienne”, ma come un transfuga.

(24) Le cause dello scoraggiamento furono tre: le dichiarazioni di Carlo Felice, “la *défection*” del principe di Carignano e “le *désastre des Napolitains*” (Santorre di SANTAROSA, *De la révolution*, cit., p. 130).

L'armata costituzionale cedette di fronte al numero complessivo degli avversari e la loro migliore posizione, "perché sostenuta dalle batterie della città" (25).

#### 4. *La ragione della preferenza per la costituzione spagnola.*

La domanda di fondo che viene spontanea riguarda la ragione per la quale, in presenza di almeno tre testi costituzionali, tutti redatti nell'ultimo decennio, cui potersi riferire, si optò sia a Napoli (26), sia a Torino (27), per la costituzione spagnola del 1812; anzi,

---

(25) *Esatta relazione degli avvenimenti militari accaduti in Piemonte nei primi giorni di aprile*, Torino, sett. 1821, anonimo, p. 18: "le armi costituzionali di Alessandria non cederono che al numero ed al concorso deplorando di circostanze, la cui combinazione è rara ben anche a' tempi di rivoluzione" (p. 26).

L'opuscolo è di chiara parte dei rivoluzionari, ma al testo sono state aggiunte note di orientamento opposto. Nelle note si legge, ad esempio: Vittorio Emanuele "rinunzia la corona anziché dare a' suoi popoli una costituzione malaugurata che vuolsi ottenere a mano armata (p. 3) — l'atto di promulgazione "porta impressa la violenza che lo dettò, e manifesta dal canto del suo autore l'intimo senso della sua incompetenza. Esprime la speranza, e in conseguenza il bisogno della ratifica del Sovrano. Fortunatamente una tale speranza fu delusa" (p. 4) — ai "pochi Piemontesi ribelli (...) vennero ad unirsi certi tali d'altre parti d'Italia, il dispregevole mestiere de' quali si è di andare accattando occasioni di esercitarlo in nuove farse costituzionali", con probabile riferimento ai lombardi che accorsero numerosi (p. 5) — "non furono soltanto gli avvenimenti di Napoli, che scoraggiarono i costituzionali ribelli, ma più ancora imperiosamente la coscienza del delitto contro il migliore dei Re" (p. 7) — "gli austriaci giunsero nei contorni di Novara circa le 3 dopo la mezzanotte" (del 6 aprile?) (p. 13) — circa l'andamento della battaglia, "le truppe reali arrivarono in quattr'ore da Novara a Vercelli, tempo assai breve, che nella distanza di tre poste fa supporre non siasi incontrati gravi ostacoli" (p. 19) — per la costituzione, stomachevole, "udrassi più a gridare lunga pezza avvenire né a Napoli né a Torino un *Evviva*" (p. 24) — circa il ricorso all'aiuto austriaco, "le armi straniere sono ancora uno spauracchio e cosa di cui non v'ha la più trita in bocca de' liberali. Meglio sarebbe al certo non averne bisogno; ma non sono già il peggio de' mali quando un paese è dilaniato da intestine discordie, quando la perfidia abusa della confidenza, dell'indulgente longanimità d'un Re per sorprenderlo, per impadronirsi degli importanti punti militari, e dei mezzi di governo, quando esseri ingrati hanno rivolti contro di lui gli stessi suoi benefizi" (p. 28).

(26) Con decreto del 7 luglio 1820, Francesco, Vicario generale del regno delle Due Sicilie, stabilì: "La costituzione del regno delle Due Sicilie sarà la stessa adottata per lo regno delle Spagne nell'anno 1812, e sanzionata da Sua Maestà Cattolica nel marzo di questo anno, salvo le modificazioni che la rappresentanza nazionale costituzionalmente

il primo quesito attiene alla stessa sussistenza di una ragione effettiva, alla razionalità della scelta.

Credo di non ottenebrare la realtà se affermo che non vi fu (o non vi è traccia che vi sia stato) un serio approfondimento della questione, né uno studio comparativo tra le costituzioni di Spagna, di Francia e di Sicilia; non si pensò alla elaborazione di un testo nuovo ed originale. Né è possibile pensare che molti di coloro che, tra i vari testi, preferirono il primo lo conoscessero a fondo.

L'aspirazione alla costituzione era ancora poco più di un semplice bisogno di libertà, un bisogno radicale e profondamente avvertito ma privo di strutturazione giuridica matura.

Tuttavia una ragione della preferenza per il testo di Cadice con molta probabilità ci fu: la sua maggiore apertura democratica, dovuta alla elaborazione in sede rappresentativa e non per concessione del Sovrano<sup>(28)</sup>. E, forse, proprio questo suo carattere, fu la causa del suo rifiuto, non solo da parte dei Monarchi, che non ne volevano alcuna<sup>(29)</sup>, ma anche da una parte degli stessi liberali, soprattutto degli aristocratici.

Per il Piemonte si aggiunse una seconda ragione: si volle la stessa costituzione che era stata scelta a Napoli, per non dare l'impressione

convocata crederà di proporci per adattarla alle circostanze particolari de' reali domini" (art. 1).

<sup>(27)</sup> Nei momenti drammatici seguiti alla adesione della cittadella militare di Torino al moto rivoluzionario, e in particolare nella notte tra l'11 e il 12 marzo 1821, fu ripetutamente proposto "con Macchiavellica sottigliezza" a Vittorio Emanuele di promulgare la costituzione di Francia "per seminare la discordia nel partito liberale, e separare Alessandria da Torino" (Angelo BROFFERIO, *Storia*, cit., p. 151).

<sup>(28)</sup> Si può aggiungere che era il testo costituzionale vigente, in quanto rimesso in vigore in Spagna nel marzo 1820, a seguito del *pronunciamiento* di Cadice del 1° gennaio 1820, promosso dai reparti militari in procinto di partire per le colonie spagnole in America. Il Re Ferdinando VII rimise in vigore la costituzione del 1812, che era stata abrogata al suo ritorno sul trono. La costituzione restò in vigore fino alla battaglia del Trocadero (31 agosto 1823), cui partecipò, dal lato dei Francesi, anche Carlo Alberto. Si concluse così il c.d. Triennio liberale spagnolo.

<sup>(29)</sup> Sembra, tuttavia, che sia Ferdinando I (e Francesco suo Vicario), sia Vittorio Emanuele I (e alcuni suoi consiglieri), preferissero la costituzione francese. In questo senso, almeno per il Savoia, si esprime Pietro EGIDI, *La rivoluzione piemontese*, cit., p. 24. Invece, secondo Santorre DI SANTAROSA, *De la révolution*, cit., p. 93, Carlo Alberto si sarebbe espresso più di una volta a favore della costituzione spagnola.



che gli italiani non erano concordi sulla forma di governo che miravano ad ottenere <sup>(30)</sup>.

Il testo della costituzione spagnola <sup>(31)</sup> si apre con una formula di grande rilievo “la sovranità risiede essenzialmente nella nazione” (art. 3), cui fanno riscontro altre due, altrettanto rilevanti: “l’oggetto del Governo è la felicità della nazione” (art. 13); il Re è tale “per la grazia di Dio e per la costituzione della Monarchia Spagnola” (art. 155). Non è più ritenuto sufficiente il diritto divino, da solo, a fondare l’autorità regia <sup>(32)</sup>.

Secondo tale costituzione, il Parlamento (le Cortes) è composto da una sola Camera, i cui membri sono eletti a suffragio universale <sup>(33)</sup>, attraverso un procedimento elettorale complesso <sup>(34)</sup>. Manca una Camera dei Pari o una Camera di nomina reale.

Va sottolineato che la convocazione delle Cortes è automatica: le sessioni durano ordinariamente tre mesi, con inizio il primo marzo (art. 106). Non spetta al Re convocarle; spetta al Re l’iniziativa legislativa (art. 171), ma appartiene anche ad ogni deputato (art. 132).

Il Re “ha il diritto di sanzionar le leggi” (art. 142), e, quindi, anche quello di negare la sanzione: in questo caso, il disegno di legge

---

<sup>(30)</sup> I liberali piemontesi, scrive Santorre DI SANTAROSA, *De la révolution*, cit., p. 49, “*auraient cru manquer au premier de leurs devoirs envers leur patrie si, par un attachement obstiné à leurs théories politiques, ils avaient présenté à cette même patrie le triste spectacle d’Italiens libéraux divisés en deux partis, lorsque l’union et la concorde étaient le seul moyen de salut*”.

<sup>(31)</sup> La costituzione fu studiata e approvata dalle Cortes, riunite a Cadice fin dal 1810 per via della occupazione napoleonica di larga parte della Spagna. Non si trattò, quindi, di una costituzione concessa dal Re (ottriata). Promulgata il 19 marzo 1812, restò in vigore fino al 4 maggio 1814, quando fu soppressa da Ferdinando VII. Fu ripristinata il 10 marzo 1820, giurata da Ferdinando VII, e restò in vigore fino all’ottobre 1823, quando l’assolutismo fu ricostituito dalle truppe francesi, operanti per conto della Santa Alleanza.

<sup>(32)</sup> Appare indicativo anche l’ordine di trattazione: per prima viene esposta la disciplina del Parlamento, compreso il sistema elettorale; soltanto dopo si tratta del Re e dei suoi poteri. Si tratta di una costituzione “lunga”, composta da ben 384 articoli.

<sup>(33)</sup> Art. 29: la base elettorale “è la popolazione”.

<sup>(34)</sup> Art. 34: “Per l’elezione de’ deputati a Corti si celebreranno congressi ossia assemblee elettorali, di parrocchia, di partito e di provincia”. Nei congressi parrocchiali si eleggono gli elettori di partito (che è una circoscrizione territoriale), i quali, a loro volta, riuniti in sede provinciale, eleggono i deputati. Oltre i deputati, vengono eletti i loro sostituti.

non può essere trattato nella medesima sessione, ma potrà essere trattato nella sessione dell'anno successivo; se per la seconda volta non fosse sanzionato dal Re, lo si rinvierà all'anno ancora successivo; in cui, se approvato per la terza volta, "basterà questo terzo atto, perché si tenga la legge sanzionata dal Re" (artt. 147-149). Lo speciale procedimento di sanzione comporta che il Re abbia un potere effettivo, anche se non definitivo, di opporsi alle leggi votate dalle Cortes.

Il potere esecutivo costituisce prerogativa reale, e comporta, tra l'altro, la dichiarazione di guerra, il comando dell'esercito, la nomina dei ministri (segretari di Stato), dei magistrati e dei funzionari amministrativi (nonché dei vescovi), le relazioni diplomatiche, la monetazione, il potere di grazia (art. 171) <sup>(35)</sup>.

È previsto, come unico organo consultivo del Sovrano, un Consiglio di Stato, i cui quaranta membri sono designati dalle Cortes e nominati dal Re (artt. 231 ss.).

La funzione giurisdizionale è riservata alla magistratura: i giudici, nominati dal Re, non possono essere né "deposti", né sospesi, se non per causa "legalmente provata e sentenziata" dal Supremo tribunale di giustizia e con l'intervento del Consiglio di Stato. Tuttavia essi sono responsabili per violazione delle leggi di procedura (artt. 252-254).

Viene dato spazio alle autonomie locali: gli organi di governo dei Comuni sono interamente elettivi; le province sono rette da una Deputazione di membri eletti e presieduta dal Capo superiore, nominato dal Re.

Si può dire riassuntivamente che si tratta di un testo molto avanzato, in cui sono previste disposizioni e istituti che si sono affermati, e non tutti, nelle costituzioni molto più tarde. Il principio della separazione dei poteri viene pienamente attuato; di certo il potere del Re risulta molto ridotto, non solo rispetto ai canoni dell'assolutismo, ma anche rispetto a testi costituzionali molto più recenti.

---

<sup>(35)</sup> Le restrizioni dell'autorità del re sono elencate nell'art. 172: egli non può impedire la riunione delle Corti, non può assentarsi dal regno, non può cedere ad altri alcuna delle sue prerogative, non può alienare i beni nazionali, né può imporre contribuzioni o tributi. Considerate anche le altre limitazioni, occorre dire che la figura del re ne esce fortemente ridimensionata.

La mancanza di una Camera alta influisce negativamente sulle prerogative del Re e delude le ambizioni di coloro (nobili, altoborghesi, ecclesiastici) che avrebbero potuto esserne membri o di diritto o per nomina regia <sup>(36)</sup>.

##### 5. *Il testo alternativo: la costituzione francese del 1814.*

Nel tempo dei moti di cui si è appena parlato, era in vigore in Europa, oltre la costituzione di Spagna, quella della Francia di Luigi XVIII, assai diversa dalla prima, ottriata dal Re e non deliberata dai rappresentanti della nazione <sup>(37)</sup>; costruita sul principio dell'appartenenza della sovranità al Re <sup>(38)</sup>, il quale regola i modi del suo esercizio, chiamando a parteciparvi anche tali rappresentanti <sup>(39)</sup>.

Bisogna considerare, a questo proposito, che il Re era stato ricollocato sul trono di Francia dalle potenze vincitrici di Napoleone, tutte (tranne l'Inghilterra) contrarie alla concessione di costituzioni: Luigi XVIII, cui fu espressamente consentito di rilasciarne una, non poteva spingersi molto in là nell'attribuzione di poteri alla rappresentanza nazionale.

Interessante per comprendere lo spirito della costituzione è la lettura del discorso premesso all'articolato, in cui il Re parla in prima persona. Si sottolinea più volte che la costituzione è frutto di un atto

<sup>(36)</sup> Valuta esattamente il contenuto della costituzione spagnola e ne mette in rilievo i pregi essenziali, Alberto Mario BANTI, *Il Risorgimento italiano*, Bari-Roma, 2004, p. 44, che ritiene che essa andava bene per i "setтари di orientamento più democratico, ma non fa[ceva] paura nemmeno ai più moderati". Forse, si può aggiungere, che non entusiasmava né il Re né il gruppo di persone a lui più vicine.

<sup>(37)</sup> Studiata e redatta da "*des hommes sages, pris dans les premiers corps de l'État, [qui] se sont réunis à des commissions de notre Conseil, pour travailler à cet important ouvrage*".

<sup>(38)</sup> "*En même temps que nous reconussions qu'une Constitution libre et monarchique devait remplir l'attente de l'Europe éclairée, nous avons dû nous souvenir aussi que notre premier devoir envers nos peuples était de conserver, pour leur propre intérêt, les droits et les prérogatives de notre couronne*".

<sup>(39)</sup> L'idea dell'appartenenza della sovranità al Re e la distribuzione tra altri organi del solo esercizio dei relativi poteri è alla base, come si è visto, anche del testo costituzionale redatto da Romagnosi, press'a poco nello stesso arco di tempo. Ciò significa che si trattava di una concezione diffusa sia in campo politico sia in sede scientifica.

volontario del Re, non l'oggetto di un diritto della nazione; la quale ha manifestato una semplice aspirazione, che il Re ha ritenuto l'espressione di un bisogno obiettivo effettivo (40).

A questa impostazione corrisponde la struttura della carta: breve, quindi meno precisa e meno vincolante di quella spagnola; molto attenta alle prerogative reali (41).

Il potere legislativo è esercitato congiuntamente dal Re, dalla Camera dei Pari e dalla Camera dei deputati; ma al Re spetta l'iniziativa legislativa (42) e la sanzione finale, oltre la promulgazione (43).

Le Camere sono convocate dal Re (art. 25), al quale spetta anche di determinare la chiusura delle loro sessioni e di sciogliere la Camera dei deputati (art. 50). Il che conferisce al Re un ulteriore rilevante potere sul funzionamento del Parlamento.

La Camera dei Pari è presieduta dal Cancelliere di Francia, o, in sua assenza, da un Pari nominato dal Re (art. 29). Le sue deliberazioni sono segrete (art. 32).

I Pari, di numero illimitato, sono nominati dal Re; la nomina può essere temporanea, a vita e perfino ereditaria (art. 27). Membri di diritto sono soltanto i membri della famiglia reale e i principi del sangue; ma essi possono prendere parte alle sedute solo su ordine

---

(40) *“Une Charte constitutionnelle était sollicitée par l'état actuel du royaume, nous l'avons promise, et nous la publions”; “nous avons reconnus que le voeu de nos sujets pour une Charte constitutionnelle était l'expression d'un besoin réel”*. E ancora, al termine del discorso, *“nous avons volontairement, et par libre exercice de notre autorité royale, accordé et accordons, fait concession et octroi à nos sujets, tant pour nous que pour nos successeurs, et à toujours, de la Charte constitutionnelle”*.

(41) Art. 14. “Il Re è il capo supremo dello Stato, comanda le forze di terra e di mare, dichiara la guerra, fa i trattati di pace, d'alleanza e di commercio, nomina tutti gli impiegati dell'amministrazione pubblica, e fa i regolamenti e le ordinanze necessarie per l'esecuzione delle leggi e la sicurezza dello Stato”. Il Re ha il potere di grazia (art. 67).

(42) Art. 16. Le Camere hanno la facoltà di “supplier” il Re di proporre una legge su qualsiasi oggetto, indicandone il contenuto (art. 19), con un procedimento abbastanza complesso (artt. 20 e 21).

(43) Art. 22. Se il Re non sanziona la legge, essa non viene promulgata. Non è previsto, come nella costituzione spagnola, un procedimento per superare la sanzione negativa reale.

del Re, “à peine de nullité de tout ce qui aurait été fait en leur présence” (44).

La Camera dei deputati è composta su base censitaria, e si rinnova per un quinto ogni anno (art. 37). I deputati, eletti per cinque anni, devono avere quarant’anni e pagare imposte dirette almeno di mille franchi (art. 38); gli elettori devono avere trent’anni e pagare imposte dirette almeno di trecento franchi (art. 40).

Va sottolineato che, nell’esercizio del potere legislativo, il Re fa la parte del leone: a lui spettano l’iniziativa e la sanzione della legge. In più, alla proposta da lui presentata non possono essere fatti emendamenti che non siano da lui consentiti (art. 46). Si consideri inoltre che la Camera dei Pari è una sua emanazione.

Il ruolo dei rappresentanti della nazione è veramente ridotto al minimo: possono semplicemente approvare o meno, così come sono presentate, le proposte di legge formulate dal Re.

Il potere esecutivo appartiene solo al Re (art. 13); i ministri sono ministri del Re, e sono responsabili.

I giudici, nominati dal Re, sono inamovibili (art. 58). Viene affermato il principio del giudice naturale (art. 62). I processi penali sono pubblici (art. 64); dei processi civili non si dice nulla, per cui si deve ritenere che possano non essere pubblici.

In definitiva, pur nel rispetto del principio della divisione dei poteri, il Re mantiene un ruolo unico nell’esecutivo, dominante nel legislativo, formale o poco più nel giudiziario.

Si comprende bene perché i Monarchi, ove pressati a concedere la costituzione, preferissero quella francese a quella spagnola.

## 6. *Il Congresso di Verona.*

La conclusione (alla fine, infelice) dei moti di Napoli, Sicilia e Piemonte non scoraggiò le schiere dei liberali e l’azione delle sette in nessuno degli Stati della penisola.

Le potenze della Santa Alleanza, preoccupate del perpetuarsi delle aspirazioni a governi costituzionali, decisero di riunirsi a

---

(44) Art. 31. Tale disposizione la dice lunga sui rapporti tra il Re e i membri della sua famiglia.

congresso in Verona <sup>(45)</sup>. Le questioni da affrontare erano, oltre la situazione italiana, i provvedimenti da prendere nei confronti della Spagna <sup>(46)</sup>, ove il regime costituzionale era in vigore; in ordine alla rivoluzione greca contro la Turchia <sup>(47)</sup>; a proposito della tratta degli schiavi <sup>(48)</sup>; ed altre ancora.

Il rappresentante dell'Impero austriaco a Firenze, conte di Bombelles, in vista del Congresso, al quale doveva partecipare, chiese a Giovan Pietro Vieusseux <sup>(49)</sup> di esporgli le riforme che gli Italiani desideravano, con l'intenzione di presentarle in sede congressuale <sup>(50)</sup>.

Vieusseux, in una prima lettera, espose che era vivo il "bisogno di libertà e di uguaglianza, quindi del *regime costituzionale*" <sup>(51)</sup>; ed aggiungeva: "se gli Italiani non devono essere una nazione, se non

<sup>(45)</sup> Il congresso si svolse dalla fine di ottobre alla metà di dicembre del 1822.

<sup>(46)</sup> La Francia fu autorizzata a provvedere al "ristabilimento dell'ordine in Spagna", cioè a ristabilire l'assolutismo.

<sup>(47)</sup> Le Potenze europee, Piemonte compreso, si schierarono dalla parte del Sultano turco; non vollero nemmeno ascoltare Andrea Metaxa, inviato del Senato greco, né leggere lo scritto indirizzato ai Principi cristiani.

<sup>(48)</sup> Furono decise nuove sanzioni contro il traffico dei negri.

<sup>(49)</sup> Giovan Pietro VIEUSSEUX, nato a Oneglia nel 1779, e trasferitosi a Firenze nel 1819, scrittore ed editore, aprì il Gabinetto scientifico letterario di Palazzo Buondelmonti; e, insieme al marchese Gino Capponi, fondò nel 1821 la rivista *Antologia*, che ebbe notevole fortuna. Egli racconta, nell'Avvertimento, premesso all'opuscolo *Frammenti sull'Italia nel 1822 e progetto di confederazione*, pubblicato a Firenze nel 1848, di essere diventato buon amico del diplomatico austriaco per via della precedente amicizia con la danese Madama Brunn, della quale il Bombelles aveva sposato una delle figlie. In via di amicizia Bombelles gli aveva chiesto di esporgli le sue idee "sullo stato politico morale dell'Italia in generale, della Toscana, in particolare". L'opuscolo riporta due lettere, scritte il 26 ottobre e il 3 novembre, in cui espone quanto avrebbe potuto chiedersi alle Potenze europee, e in particolare all'Austria, per tranquillizzare i popoli italiani.

<sup>(50)</sup> Al ritorno dal Congresso, il Bombelles riferì al Vieusseux che "l'ambiente di quel congresso non era stato punto favorevole alla causa italiana, come la potevano intendere gli uomini che la pensavano come me" (G.P. VIEUSSEUX, *Frammenti*, cit., p. 5). Le idee esposte nelle due lettere sono comunque di notevole interesse.

<sup>(51)</sup> Nella prima lettera, diretta al barone di Walter, segretario del conte, Giovan Pietro VIEUSSEUX scriveva: "il progresso dei lumi, e ciò che accade da cinquant'anni a questa parte, hanno più o meno fatto sentire a tutti i popoli un vivo bisogno di libertà e di uguaglianza, quindi del *regime costituzionale*, che può procacciarne i benefizi evitandone gli abusi. A tal bisogno, manifestatosi come altrove in Italia, si è aggiunto un più forte desiderio, quello dell'Indipendenza nazionale; ma nella maggior parte, ne' più

devono essere nulla nel mondo politico, bisogna che almeno abbiano buone costituzioni, i cui vantaggi li consolino del non poter chiudere le loro fortezze ai battaglioni stranieri” (52).

Auspitava che fosse proclamata la libertà di stampa e che non ci fossero più barriere doganali tra gli Stati della penisola (53).

Ipotizzava la creazione di una confederazione tra gli Stati italiani. Questa idea dovette interessare particolarmente al conte austriaco, tanto che chiese al Vieusseux di approfondire il tema. Nella seconda lettera il Vieusseux tracciò le linee fondamentali di una eventuale confederazione (54).

Dai resoconti dei lavori del Congresso di Verona si comprende l’interesse del ministro austriaco per la confederazione: era una idea di Metternich la creazione di una lega degli Stati italiani, del tipo di quella germanica, con sede a Milano e sotto il controllo austriaco: era il modo per aumentare l’influenza austriaca su tutti gli Stati italiani. La proposta fu effettivamente presentata; fu lasciata cadere per l’opposizione del Piemonte e dello Stato del Vaticano e, soprattutto, di Francia e Inghilterra.

Metternich propose anche di centralizzare la lotta contro i rivoluzionari, istituendo a Milano una Commissione centrale di polizia, e cercando di ottenere, attraverso accordi postali, il controllo della corrispondenza. Tali disegni non ebbero seguito per l’opposi-

---

assennati, è senza conseguenze; conciossiacosaché, sebbene dolenti, si rassegnano ad uno stato di cose che loro sembra fatale conseguenza di vecchie disgrazie e di non vecchi infortunj” (*Frammenti*, cit., p. 7).

(52) Giovan Pietro VIEUSSEUX, *Frammenti*, cit., p. 8. Riteneva che l’Imperatore dovesse dare ai Lombardo-veneti una *Carta*, come aveva fatto Luigi XVIII per i Francesi.

(53) “Non istranieri a Milano i Romani, i Toscani, i Napoletani; un libro pensato, scritto e stampato a Firenze possa essere letto e ristampato senza censura preventiva in Lombardia; infine, un Italiano che viaggia in Italia non sia più vessato e in mille modi tribolato da’ doganieri e dai poliziotti” (G.P. VIEUSSEUX, *Frammenti*, cit., p. 9). Riecheggiano le parole che Gian Rinaldo CARLI pose in bocca all’“incognito” entrato nel caffè di Demetrio a Milano: “sono Italiano (...) e un Italiano in Italia non è mai forestiere” (*Della patria degli Italiani*, pubbl. anonimo ne *Il Caffè*, fasc. 2, 1765).

(54) Si prevedeva una confederazione tra tutti gli Stati italiani, Lombardo-Veneto compreso, con una Dieta generale, con sede in Roma, composta da settantacinque membri scelti dai Principi dei rispettivi Stati in rapporto alla popolazione. La Dieta avrebbe dovuto provvedere alla politica estera; era prevista la costituzione di un esercito federale, la realizzazione di un ambito doganale comune, di un unico servizio postale e di codici comuni.

zione della Francia, preoccupata di impedire all'Austria "*d'envahir trop l'Italie*" (55).

Queste proposte dimostrano che i movimenti rivoluzionari per i regimi costituzionali erano esiziali e incutevano preoccupazione (56).

Ciò che colpisce nella lettura dei resoconti dei lavori del Congresso è il riconoscimento da parte dei Principi italiani della superiore autorità della Santa Alleanza, in particolare dell'Impero asburgico. Essi sottoposero all'esame collettivo questioni del tutto interne ai loro Stati: Ferdinando I chiese che gli fosse permesso di non dividere l'amministrazione del Regno delle Due Sicilie in due organizzazioni distinte, con organi di vertice sedenti l'uno a Napoli, l'altro a Palermo (57); Carlo Felice insistette perché fosse tolto a Carlo Alberto il diritto di successione al trono, a tal uopo richiedendo che fosse sanzionato per la partecipazione ai moti del 1821 (58).

Lascia meravigliati anche il documento finale relativo alla situazione italiana, ove se ne elencano i difetti, tra i quali sono inclusi la

(55) Così riferì il visconte François-René de Chateaubriand, plenipotenziario francese.

(56) Nel decennio dal 1820 al 1830 si ebbero numerosi processi per appartenenza alle sette e per sedizione sia nello Stato pontificio, sia nel ducato di Modena, sia nel ducato di Parma. Nel meridione val la pena di ricordare il moto del Cilento, scoppiato nel 1828, per iniziativa degli aderenti alla setta dei Filadelfi, con a capo il canonico Antonio De Luca, in cui si proclamò la costituzione di Francia (così almeno secondo Giacinto DE SIVO, *Storia*, cit., p. 48; secondo altri, la costituzione napoletana del 1820). Il moto fu poi represso con ferocia da Francesco Saverio Del Carretto.

(57) La divisione amministrativa gli era stata "consigliata" nel Congresso di Lubiana. La richiesta di riunificazione fu accolta dalle Potenze europee.

(58) Carlo Felice era preoccupato per la simpatia dimostrata, nel 1821, da Carlo Alberto per le aspirazioni costituzionali dei liberali moderati piemontesi. L'Austria poteva avere un interesse proprio alla esclusione di Carlo Alberto dalla successione, per sostenere l'attribuzione della corona a Francesco IV, duca di Modena, che aveva sposato Maria Beatrice, figlia di Vittorio Emanuele I (del quale era anche cognato, dato che sua sorella, Maria Teresa d'Asburgo-Este, era la moglie del Re di Sardegna); poteva, pertanto, vantare titoli per la successione al trono sardo, ed era sufficientemente ambizioso per aspirarvi. Le potenze furono pregiudizialmente contrarie ad intervenire nella questione di successione dinastica, ma invitarono Carlo Alberto a dar prova del suo attaccamento all'assolutismo; cosa che il principe fece andando a combattere in Spagna con l'esercito francese contro i sostenitori della costituzione.



manca di religione, l'annientamento della nobiltà, la corruzione dei costumi (anche attraverso la libertà di stampa), la possibilità di aspirare a qualunque carica senza differenza di stato, i troppi riguardi per gli uomini di cultura. Venivano aggiunte altre cause di rivoluzioni: l'ozio, molto amato in Italia, l'"amalgamento" con forestieri che portano la corruzione dei costumi, l'eccessiva lungaggine della giustizia, le imposte vessatorie e, da ultimo, gli impedimenti al commercio delle derrate alimentari.

Si può dire che le Potenze europee ritenessero, in nome del principio legittimista, di dovere (o avere il diritto di) esercitare una specie di protettorato sull'intera penisola, isole comprese; e ciò rende appieno la debolezza dei Principi e dei Governi dei vari Stati italiani.

## 7. *I moti del 1830-31.*

L'aspirazione alla costituzione non venne meno con la rapida fine delle esperienze dei primissimi anni venti. Nel regno delle Due Sicilie il fuoco covava sotto la cenere; e di tanto in tanto si ravvivava, come negli ultimi mesi del 1821 in Calabria<sup>(59)</sup> e nell'estate del 1828 nel Cilento<sup>(60)</sup>.

Ma anche altrove venivano alla luce congiure e tentativi di sommosse e fioccarono le condanne a morte e al carcere duro<sup>(61)</sup>.

---

<sup>(59)</sup> In Calabria vi furono tentativi di rivolta ispirati da seguaci di Raffaele Poerio, cui parteciparono i Cavalieri europei riformati. I tentativi furono repressi con ferocia da Francesco Nicola De Mattheis (che sarà poi condannato a dieci anni di carcere ed amnistiato da Ferdinando II, nel 1830, con i primi atti del suo Regno).

<sup>(60)</sup> Nel Cilento si formarono gruppi armati di liberali, che ebbero un certo successo occupando alcuni forti della regione al grido di *Viva la costituzione di Francia* e sventolando "la bandiera costituzionale" (Nicola Nisco, *Storia del Reame di Napoli dal 1824 al 1860*, Napoli, 1908, p. 65). La rivolta fu poi stroncata da Francesco Saverio Del Carretto, che, oltre a carcerazioni, torture e fucilazioni, non esitò a radere al suolo il paese di Bosco.

<sup>(61)</sup> Basta ricordare il processo Pellico-Maroncelli, condannati a morte, con sentenza del 21 febbraio 1821, a Venezia; condanna poi commutata, rispettivamente, in 15 e 20 anni di carcere duro, che furono scontati (dal Pellico, fino al 1830) nella fortezza dello Spielberg (a Brno, in Moravia). Si può aggiungere la condanna a morte (poi commutata nell'ergastolo, poi ancora nella deportazione in America) di Federico Confalonieri.

Le tensioni maggiori, e le reazioni più feroci, si ebbero nell'Italia centrale, in particolare nel ducato di Modena e nelle legazioni pontificie <sup>(62)</sup>. Il Papa Pio VII, con la Bolla “*Ecclesiam a Jesu*”, del 13 settembre 1821, arrivò a lanciare la scomunica contro i settari <sup>(63)</sup>.

Più tranquilli, negli anni Venti del secolo, si mantennero il Piemonte, una volta cessata la feroce reazione di Carlo Felice dopo i moti del 1821, per il carattere moderato della maggioranza dei liberali piemontesi, che rifuggivano da congiure e sommosse; e la Toscana, per il carattere mite di Leopoldo II d'Asburgo-Lorena. I due Sovrani, benché austrofilo, furono quelli che, più degli altri, resistettero alle pressioni e alle ingerenze austriache <sup>(64)</sup>.

Occorre anche rammentare che, nello stesso decennio, si combatteva la guerra di liberazione della Grecia dagli Ottomani <sup>(65)</sup> e

<sup>(62)</sup> Nel ducato di Modena, Francesco IV si mostrò particolarmente attento a prevenire sommosse, in particolare dopo l'uccisione del famigerato Direttore di polizia, Giulio Besini (14 marzo 1822). Istituì i Tribunali statari straordinari, che dovevano giudicare con rito sommario e senza appello dei reati di “lesa maestà”. Il Tribunale di Rubiera condannò alla decapitazione il sacerdote Giuseppe Andreoli (ghigliottinato il 17 ottobre 1822) e a pene capitali o detentive numerosi altri cittadini, rei soltanto di appartenere o di avere avuto contatti con sette liberali. Nel ducato di Parma, dove peraltro la magistratura seguì le leggi ordinarie, con diverse sentenze, nel 1823, furono condannate numerose persone, tra le quali Giovanni Micali e Giacomo Martini (condannati a morte). Nelle Marche, nelle legazioni di Forlì e di Ravenna, ci furono arresti, espulsioni e condanne a morte per impiccagione (poi molte, ma non tutte, tramutate in detenzione a vita o per lunghi periodi).

<sup>(63)</sup> “I fedeli debbono assolutamente astenersi dalla società stessa [la carboneria, con riferimento a tutte le organizzazioni settarie], dalle sue adunanze, riunioni, aggregazioni o conventicole sotto pena di scomunica in cui incorrono sull'istante tutti i contravventori sopra indicati, senza alcun'altra dichiarazione; dalla scomunica nessuno potrà venire assolto se non da Noi o dal Romano Pontefice *pro tempore*, salvo che si trovi in punto di morte” (punto 9 della Bolla).

<sup>(64)</sup> Carlo Felice si oppose, nel 1825, al tentativo, promosso dall'Imperatore Francesco I, di costituire una Confederazione degli Stati italiani sotto la presidenza austriaca, che avrebbe significato di fatto la piena sottomissione dell'intera penisola all'Impero.

<sup>(65)</sup> La guerra, valorosamente combattuta dai patrioti greci, cui parteciparono anche alcuni liberali italiani (tra cui Santorre di Santarosa e Giuseppe Rosaroll), si concluse con la Conferenza di Londra del 1832. Sul trono greco fu posto un Principe tedesco.

che in Polonia si tentava di conservare la costituzione liberale del 1815 contro le mire assolutistiche dello Zar Nicola I <sup>(66)</sup>.

Date le caratteristiche filo-austriache dei governi e le passioni politiche della parte colta delle popolazioni, era chiaro che, in Italia, le sommosse potevano scoppiare soprattutto nelle zone centrali della penisola. Così fu in occasione, e in conseguenza, della rivoluzione parigina del luglio 1830, terminata con la destituzione di Carlo X e la elezione al trono da parte del Parlamento francese di Luigi Filippo <sup>(67)</sup>.

Va sottolineato che, con l'ascesa al trono di Luigi Filippo, il Re non è tale "per grazia di Dio", ma per elezione da parte del Parlamento, ossia "per volontà della Nazione" <sup>(68)</sup>. Il nuovo governo francese enunciò solennemente il principio del non intervento, secondo il quale nessuna potenza straniera doveva interferire con le rivolte interne ad altri Stati. Per far rispettare tale principio la Francia si dichiarava pronta ad intervenire contro l'Austria se questa avesse mosso le sue truppe per reprimere i moti rivoluzionari che fossero scoppiati nella penisola italiana.

A Modena i liberali erano in contatto con Francesco IV nella

<sup>(66)</sup> Nel 1832 Nicola I abolì la costituzione del 1815, concessa da Alessandro I, e la sostituì con il c.d. Statuto organico, assai più costrittivo.

<sup>(67)</sup> Carlo X di Borbone, asceso al trono il 16 settembre 1824, alla morte del fratello Luigi XVIII, era ostile alle idee liberali; e, più di lui, lo era il suo ministro Jules Auguste de Polignac, primo ministro dall'8 agosto 1829 al 29 luglio 1830. Osserva Angelo BROFFERIO, *Storia*, cit., *Parte seconda*, p. 129: "troppo duro gli parve sommettere la sua volontà di Re ai paragrafi di uno statuto e alle discussioni di un'assemblea. Per lui non era il governo rappresentativo che un'odiosa reliquia della rivoluzione che insanquinava la reggia de' suoi antenati".

Il 2 marzo 1830, Carlo X fece al Parlamento un discorso molto reazionario, quasi minaccioso, che non fu gradito dai deputati. Il Re il 16 maggio sciolse la Camera; la nuova Camera ebbe lo stesso orientamento politico della precedente e il Re, il 25 luglio, emanò le famose quattro ordinanze di Saint-Cloud, con le quali scioglieva nuovamente la Camera, modificava profondamente il sistema elettorale, riducendo drasticamente il corpo elettorale e sospendeva la libertà di stampa. Due giorni dopo iniziò la rivoluzione, capitanata dal generale La Fayette, che portò, il 30 successivo, alla fuga di Carlo X. Il Parlamento apportò alcune modifiche alla costituzione del 1814 ed offrì la corona a Luigi Filippo d'Orléans.

<sup>(68)</sup> La rivoluzione di luglio ebbe immediati riflessi in Belgio, ove la popolazione di lingua francese si sollevò contro Guglielmo d'Orange e, sconfitte le truppe reali, ottenne l'indipendenza (25 settembre 1830).

speranza che la nota ambizione del Principe <sup>(69)</sup> consentisse di porlo a capo di un movimento rivoluzionario di ampie dimensioni, con il successo del quale egli avrebbe ampliato il territorio sotto il suo dominio. Vi erano rapporti continui con l'avv. Enrico Misley, che, avendo contatti con i patrioti sia in Italia sia all'estero (soprattutto in Francia), andava organizzando una rivolta che, scoppiata nell'Italia centrale, avrebbe dovuto poi allargarsi a tutti gli Stati della penisola.

Francesco IV era a conoscenza del programma rivoluzionario e, contrariamente alle aspettative dei congiurati, la sera del 3 febbraio 1831 assaltò la casa di Ciro Menotti dove erano radunati numerosi patrioti, arrestando lo stesso Menotti.

La rivolta si era tuttavia estesa a varie parti del ducato (Carpi, Mirandola, Sassuolo e molte altre). Francesco IV ritenne necessario rifugiarsi a Mantova, sotto la protezione dell'esercito austriaco, portando seco Ciro Menotti, ferito ad una spalla, come ostaggio.

L'indomani insorse Bologna; poi Ravenna, Imola, Ferrara e Forlì; ad Ancona il presidio militare pontificio fu costretto a rinchiudersi nella fortezza; a san Leo il presidio si arrese. I moti si estesero alle Marche e all'Umbria.

Il 10 febbraio la rivolta si estese a Parma; la duchessa Maria Luigia si rifugiò a Piacenza, ove era di stanza un presidio austriaco. In pochi giorni una ampia fascia dell'Italia centrale era nelle mani degli insorti <sup>(70)</sup>.

Chiamati da Gregorio XVI <sup>(71)</sup> il 19 febbraio, gli Austriaci, nel

<sup>(69)</sup> Francesco IV aveva aspirazioni anche alla successione di Carlo Felice nel regno di Sardegna, avendo sposato Maria Beatrice di Savoia, figlia di Vittorio Emanuele I. A suo favore si mostrava la suocera Maria Teresa d'Asburgo-Este. Egli contava anche sulle remore che Carlo Felice aveva nei confronti di Carlo Alberto; e sembra che avesse l'appoggio del cardinale Giuseppe Albani, Segretario di Stato di Papa Pio VIII dal 31 marzo 1829 fino alla morte del Papa (30 novembre 1830).

<sup>(70)</sup> Il 12 febbraio 1831, sabato di carnevale, ci fu una sparatoria a piazza Colonna, a Roma, che ispirò a Giuseppe Gioacchino BELLÌ il sonetto *L'armata nova der sommo Pontefice*.

<sup>(71)</sup> Bartolomeo Alberto Cappellari, bellunese, monaco camaldolese, autore dell'opera *Il trionfo della Santa Sede e della Chiesa contro gli assalti de' novatori combattuti e respinti colle loro stesse armi* (Roma, 1799), ripubblicato a Venezia, nel 1832, all'inizio del suo pontificato (2 febbraio 1831).

A lui si riferisce il sonetto *L'apertura der conrave* di Giuseppe Gioacchino BELLÌ, che si chiude con le due terzine: "Comincerà ccor fà aridà li peggni,/ Cor rivotà le carcere

giro di poche settimane, dal 4 al 26 marzo 1831, “riportarono l’ordine” (come essi solevano dire) nelle terre insorte (72).

A Modena furono impiccati Ciro Menotti e il notaio Vincenzo Borelli (73).

Nello Stato della Chiesa, nonostante la “sacra parola” del cardinale Benvenuti che nessun rivoltoso sarebbe stato “perseguitato, molestato o turbato nelle sua persona o nella sua proprietà”, Gregorio XVI, dichiarata nulla la convenzione firmata dal cardinale,

---

*de ladri,/ Cor manovrà li soliti congeggni./ Eppoi, dopo tre o quattro settimane,/ Sur fa de tutti l’antri Santi-Padri,/ Diventerà, Dio me perdoni, un cane” (I sonetti, Torino, 2018, vol. I, p. 260).*

Il 12 luglio 1831 Gregorio XVI inneggiò alle “armi valorose” dell’Imperatore Francesco I, chiamate “per ricondurre fra voi quella tranquillità, quell’ordine e quella calma, che le passate perturbazioni vi avevano involato”.

Il 15 agosto 1832, con l’enciclica *Mirari vos*, diretta ai vescovi, confutò la libertà di coscienza, la libertà di stampa (“avendo poi rilevato da parecchi scritti che circolano fra le mani di tutti propagarsi certe dottrine tendenti a far crollare la fedeltà e la sommissione dovuta ai Principi, e ad accendere ovunque le torce della guerra, vi esortiamo ad essere sommamente guardinghi, affinché i popoli, a seguito di tale seduzione, non si lascino miseramente rimuovere dal diritto sentiero”); sostenne la legittimità del potere temporale della Chiesa contro i “voti di coloro che vorrebbero vedere separata la Chiesa dal regno, e troncata la mutua concordia dell’Impero col sacerdozio”; denunciò le “associazioni (...) nelle quali, fatta lega con gente d’ogni religione, anche falsa e di estraneo culto, si predica la libertà d’ogni genere, si suscitano turbolenze contro il sacro e il civile potere, e si conculca ogni più veneranda autorità, sotto lo specioso pretesto di pietà e di attaccamento alla religione, ma con mira in fatto di promuovere ovunque novità e sedizioni”.

(72) Il governo delle Provincie Unite confidò fino all’ultimo sul principio del “non intervento”, proclamato dalla Francia di Luigi Filippo. Vi credette anche dopo che l’esercito austriaco aveva occupato Ferrara, e perfino dopo che era entrato in Modena. Si veda l’atto del governo provvisorio dell’11 marzo 1831: contiene una formale protesta contro l’occupazione di Ferrara e Comacchio, ma non ritiene che gli Austriaci siano “in aperta guerra” con il nuovo Stato, per cui non si “rende per anco inevitabile l’immediato ricorso all’ultima ragione de’ popoli e de’ re, la ragion della spada”. L’occupazione di Modena fu ritenuta sì violazione del “santo principio” del non intervento, ma lo fu nei confronti dei modenesi e non rispetto alle Provincie Unite.

Si deve ritenere che non vi fosse alcuna intenzione di difendere con le armi il nuovo Stato. Soltanto il 15 marzo il generale Carlo Zucchi fu nominato Comandante in capo “di tutte le forze dello Stato”.

(73) La cui colpa era di aver redatto l’atto con il quale si dichiarava decaduto il Duca Francesco IV.

provvide ad una severa repressione, comprensiva di condanne a morte.

### 8. *Le Province Unite Italiane.*

Le province dello Stato della Chiesa che si erano ribellate, dichiarato decaduto, con decreto dell'8 febbraio, il governo pontificio, si eressero nelle Province Unite Italiane, con capitale Bologna, dotandosi di un governo provvisorio, presieduto dall'avvocato Giovanni Vicini (74).

Il 9 febbraio 1831 fu costituita una Commissione per la elaborazione di un progetto di costituzione (75), da sottoporre poi all'approvazione dell'Assemblea delle Province libere (76).

Il testo provvisorio, molto semplice, fu ultimato rapidamente, fu discusso nelle due sedute del 2 marzo e fu approvato dall'Assemblea il 4 marzo successivo. Vi era affermato il principio della separazione dei tre poteri, legislativo, esecutivo e giudiziario, che dovevano essere "esercitati da soggetti diversi" (art. 1) (77). Il potere legislativo veniva affidato ad una Consulta legislativa, composta da "un rap-

(74) Giovanni Vicini, nato a Cento nel 1771, laureato in giurisprudenza a Bologna, aveva ricoperto cariche sia nella Repubblica Cispadana, sia nella Repubblica Cisalpina. Ministro dell'Interno era Terenzio Mamiani della Rovere.

(75) La Commissione era composta dagli avvocati Giovanni Vicini, Antonio Silvani, Andrea Cattabeni, dall'economista Gaetano Recchi, dal prof. Francesco Orioli, dai conti Pier Desiderio Pasolini e Terenzio Mamiani; ed era presieduta dall'avvocato Antonio Zanolini. Quest'ultimo era anche il Presidente dell'Assemblea dei deputati.

(76) Le province rappresentate nell'Assemblea erano le seguenti: Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì, Pesaro e Urbino, Ancona, Fermo, Perugia, Macerata e Camerino, Spoleto. Con decreto del 16 marzo furono nominati i Prefetti e i Viceprefetti; e con decreto del 18 successivo ne furono determinate le attribuzioni.

(77) Si tratta di un principio fondamentale, perno del sistema di governo sostenuto dai liberali e avversato dagli assolutisti. Mi sembra, quindi, che non sia esatto il giudizio di chi ritenne che il fondamento dei moti del 1831, almeno nello Stato della Chiesa, non fu l'adesione alle idee liberali, ma "*le besoin d'obtenir le bon ordre, la justice, la sûreté, (...) en un mot, d'avoir un gouvernement régulier qui remplit le but de la société civile*" (Elie Victor Benjamin Crud, barone svizzero, proprietario in Romagna, residente a Roma). In senso diverso dal Crud si pronunciò il cardinale Vincenzo Macchi. Entrambi erano favorevoli a profonde riforme.

presentante di ogni provincia” (art. 12) <sup>(78)</sup>; il potere esecutivo spettava al governo, composto dal Presidente e da sette ministri; il potere giudiziario “si esercita dai tribunali (art. 20)” <sup>(79)</sup>.

Non è il caso di soffermarsi sul testo di siffatto schema di costituzione, dato il suo carattere meramente provvisorio, elaborato in fretta, assai poco studiato, redatto per essere sottoposto ad un’Assemblea costituente da eleggersi sulla base di una legge elettorale, che era ancora da scrivere <sup>(80)</sup>.

Si tendeva ad una struttura unitaria e coesa del nuovo Stato. Giovanni Vicini, nel *Proclama* del 25 febbraio, auspicava una “perfettissima unione”: “costituicansi [*sic*] le Unite Provincie in un solo Stato, in un solo Governo, in una sola famiglia” <sup>(81)</sup>.

Degni di nota sono almeno due profili: l’ispirazione democratica-parlamentare e l’espressa e separata considerazione del potere giudiziario accanto agli altri due, di più lunga tradizione, legislativo ed esecutivo.

Mancando il Re, e non essendo proclamata la repubblica, occorreva individuare un “Capo supremo dello Stato”: provvisoria-

<sup>(78)</sup> Con deliberazione del 10 marzo 1831 i deputati presenti in Bologna dell’Assemblea delle Provincie Unite Italiane dichiaravano di “riconoscere per ragione di pubblica necessità il diritto nel potere esecutivo di esercitare per ora le funzioni legislative, affinché la cosa pubblica non manchi dei necessari provvedimenti”.

<sup>(79)</sup> Il testo è sottoscritto da avv. Antonio Zanolini, Presidente, dagli avvocati Giuseppe Zaccheroni e Nicola Regnoli, Segretari. Antonio Zanolini, giureconsulto, sarà deputato nella VII legislatura (regno di Sardegna) e nella VIII (regno d’Italia); poi Senatore dal 17 settembre 1864.

<sup>(80)</sup> L’articolato è preceduto da una breve premessa: “tosto che i rappresentanti dei paesi e provincie venute a libertà, costituitisi in un’Assemblea nazionale, ebbero stabilita e proclamata la emancipazione dei suddetti paesi e provincie del dominio temporale dei Papi, e la loro unione in un solo stato in una sola famiglia, pensarono a stabilire ed ordinare un Governo, che fosse, per quanto è possibile, in armonia coi desideri dei popoli, e coi bisogni delle circostanze. Il lavoro è di già compiuto, e si sono pur anche scelti gl’individui, che siederanno a capo del governo. Per il che l’Assemblea con quella istessa compiacenza con cui proclamò l’emancipazione e la unione delle provincie libere, proclama pur anche il provvisorio Statuto costituzionale dello Stato, ed i nomi di coloro che ne assumono il reggimento”.

L’Assemblea avrebbe dovuto riunirsi il 31 marzo, ma nel frattempo gli Austriaci avevano rimesso in piedi il governo pontificio.

<sup>(81)</sup> Emilia MORELLI, *L’Assemblea delle Provincie Unite Italiane (1831)*, Firenze, s.d. (facente parte degli Studi storici per la Costituente), p. 15.

mente fu indicato nel “potere esecutivo”, conformemente alle costituzioni che affidavano il potere esecutivo al Re, che era in primo luogo il Capo dello Stato.

L'esperienza delle Provincie Unite Italiane costituisce una novità nel lungo processo risorgimentale: per la prima volta le insurrezioni non si rivolgono, per ottenere una costituzione liberale, o comunque profonde riforme nella forma di governo e nel trattamento giuridico dei cittadini, al Principe in carica (al quale, in precedenza, era stata chiesta, o al quale vorrebbe essere strappata, la costituzione), ma tendono a contrapporsi al governo “legittimo” e a porsi in guerra con esso. Per la prima volta, inoltre, viene disegnato uno Stato che non corrisponde, nei confini, agli Stati precedenti.

I patrioti che presero il sopravvento dopo i moti del 1831 nella fascia centrale della penisola appartenevano all'ala moderata dello schieramento liberale<sup>(82)</sup>: aspiravano ad ottenere le riforme e la costituzione senza spargimento di sangue. Saranno sempre più numerosi e politicamente prevalenti i liberali moderati nelle successive vicende risorgimentali.

I moti ebbero un risultato, sia pure modesto: spinsero le cinque Potenze della Santa Alleanza a pronunciarsi a favore di riforme nello Stato della Chiesa<sup>(83)</sup>; riforme che molto timidamente furono concesse da Gregorio XVI, con motuproprio del 5 luglio 1831<sup>(84)</sup>.

<sup>(82)</sup> Interessante è la visione del cardinale Vincenzo Macchi, che, in un lungo documento inviato al Papa il 30 (o 31) maggio 1831, divideva “i sudditi di Vostra santità in tre classi, una inimica dichiarata del Governo, senza religione ed imbevuta delle massime le più perniciose. La seconda infetta d'un liberalismo che si chiama *moderato*, incapace di prendere le armi contro il Sovrano, ma disgustosa di vivere sotto un monarca assoluto, e specialmente sotto dei preti. La terza finalmente dei buoni attaccati di cuore al Romano Pontefice, e pronti a far di tutto per sostenerlo. La prima e la seconda classe, sebbene non sia molto numerosa nelle Marche e nell'Umbria, nelle Legazioni però comprende una gran parte delle popolazioni, e la ribellione poco fa accaduta lo dimostra ad evidenza”. Il cardinale preconizza che nessuna riforma sarà sufficiente ad evitare sommosse “fintantoché non si dia loro una costituzione liberale” (Maria Franca MELLANO, *Gli editti gregoriani di riforma amministrativa (5 luglio 1831) alla luce di nuovi documenti*, in *Archivum Historiae Pontificiae*, vol. 22, p. 256).

<sup>(83)</sup> I Ministri delle cinque Alte Potenze (Austria, Russia, Prussia, Francia e Inghilterra) presentarono il 21 maggio 1831 al cardinale pro-segretario di Stato Tommaso Bernetti un *Memorandum*, con il quale consigliavano che fossero disposti “miglioramenti, i quali (...) stabiliranno pei sudditi di sua Santità un'era affatto nuova, [ma]



L'iniziativa della Santa Alleanza dimostra, da un lato, che le Potenze europee, anche quelle rette in regime assolutistico, erano favorevoli a riformare le strutture e i modi di governo, ed anzi consideravano le riforme come il vero antidoto contro le idee di costituzioni liberali e di regimi parlamentari; e, dall'altro lato, lascia intendere che consideravano il sistema di governo dello Stato della Chiesa assai arretrato e urgentemente bisognoso di profonde modificazioni; prima fra tutte, l'ammissione dei laici negli organi di governo, superando il monopolio ecclesiastico delle cariche pubbliche.

È stato anche sostenuto, ma con molta fantasia, che le Potenze europee fossero convinte che per lo Stato pontificio, data la natura elettiva del Sovrano, fosse necessaria una costituzione, seppure di tipo aristocratico, non democratico <sup>(85)</sup>.

---

siano congiunti ad una garanzia interna al coperto da qualunque cambiamento, e conforme alla natura di tutti i Governi elettivi". Si faceva riferimento a "due principi vitali": l'applicazione dei miglioramenti a tutto lo Stato, e non soltanto alle province insorte; "l'ammissione generale dei secolari agl'impieghi tutti amministrativi e giudiziari. I miglioramenti medesimi, sembra in primo luogo dovere abbracciare il sistema giudiziario, e quello delle amministrazioni municipali e provinciali".

Il *Memorandum* conteneva anche cinque articoli riservati: "Primo. Coalizzazione fra i Principi Italiani; Secondo. Non intervento per la propaganda Fide in esteri Stati; Terzo. Partenza degli Austriaci al di là del Po, e sicuramente dalle Legazioni prima del giorno 10 giugno 1831; Quarto. Perdono e dimenticanza generale dal 5 febbraio al 20 Marzo 1831 per i fatti accaduti; Quinto. Non assistenza per parte delle cinque Potenze nel caso di nuova rivolta, se non vengono accettate le proposizioni".

<sup>(84)</sup> La maggiore riforma riguardò i Consigli provinciali e comunali, che parvero realizzare una iniziale forma di rappresentanza popolare. Ma la elezione dei consiglieri doveva essere approvata dalla Segreteria di stato e le deliberazioni dei Consigli dovevano essere approvate dai Delegati della provincia, assistiti dalla Congregazione Governativa. La riforma fu giudicata negativamente dagli strati colti della popolazione, soprattutto nelle Legazioni; cosicché non fermò le spinte rivoluzionarie. Si veda l'opuscolo anonimo *Osservazioni sul motu-proprio 5 luglio 1831 nella parte che riguarda l'instituzione de' Consigli comunali, e provinciali*, senza data né luogo di edizione.

<sup>(85)</sup> Filippo Antonio GUALTERIO, *Gli ultimi rivolgimenti italiani: memorie storiche*, vol. I, Napoli, 1861, p. 90: "tutti i potentati europei nel 1831 considerarono che il governo pontificio per la sua natura elettiva aveva più d'ogni altro bisogno di dare guarentigie di stabilità alle riforme da operare, cioè aveva necessità di uno Statuto; aveva necessità di una legge fondamentale, la quale fosse superiore alla volontà sovrana, e in salvo dagli arbitrii e dai cangiamenti che dalla medesima o dagli elettori nell'interregno potessero procedere; e non poteva aver mallevadori della sua esistenza e custodi che i

## 9. *La svolta moderata.*

Le iniziative rivoluzionarie divennero per lo più compito della mazziniana Giovine Italia e di alcune frange della carboneria; e, ove non scoperte prima che scoppiassero, ebbero ovunque esiti positivi assai limitati e, invece, esiti negativi molto pronunciati, per processi e condanne<sup>(86)</sup>. Soprattutto tennero desta l'attenzione della polizia e eccitarono e accrebbero la difesa dello *status quo ante* da parte dei Principi regnanti. Viceversa la intensità dell'azione repressiva, incarnata in uomini del tipo del marchese Saverio Del Carretto, a Napoli,

---

cittadini stessi più ragguardevoli per sostanze e per ingegno. Nel che si accennava, che la Costituzione dovesse essere più aristocratica che democratica; cioè più nel senso inglese che a foggia della francese”.

Nel *Memorandum*, in realtà, si auspicava la creazione di un organo centrale, una Giunta, o un Consiglio amministrativo generale, senza il quale “la natura di un Governo elettivo toglierà necessariamente ai miglioramenti che formeranno la gloria eterna del Pontefice regnante quella stabilità tanto potentemente e generalmente sentita, e lo sarà tanto più vivamente quanto più le beneficenze del Pontefice saranno grandi e pregevoli”. Non si trattò di auspicare una costituzione, sia pure aristocratica.

<sup>(86)</sup> Si possono ricordare, a titolo esemplificativo, i fatti di Cesena e di Forlì del 1832, di Perugia nel 1833, i tumulti di Viterbo nel 1837, l'insurrezione di Penne, in Abruzzo, nel 1837, le lotte tra fazioni filogovernative e sette liberali nello Stato Pontificio negli ultimi anni '30, la sommossa dei fratelli Muratori in Romagna nel 1843; il tentativo di invasione della Savoia nel 1833: la congiura del frate Angelo Peluso nel 1832, i disordini a Napoli e in Sicilia, in occasione del colera, e a Cosenza, ancora nel 1837, la rivolta dell'Aquila nel 1841; il processo contro gli affiliati alla Giovine Italia nel Lombardo-Veneto, terminato nel 1835 con numerose condanne a morte (poi commutate in carcere duro); il processo contro il “giovane Cavaliere” Giuseppe Ricci ed altri, rei di avere “macchinata e congiurata coll'uso d'armi da fuoco, e di coltelli in asta l'uccisione di S.A.R. Francesco IV, d'Este, vero, ed assoluto Regnante di questi fortunatissimi Dominij”, e il processo contro il giudice Giacomo Mattioli-Bertacchini, a Modena; la chiusura dell'*Antologia* di Vieusseux a Firenze nel 1833.

Nel giugno 1844 aveva luogo la sfortunata avventura dei fratelli Bandiera, che si concluse con la fucilazione di nove persone nel Vallo di Rovito al grido di “Viva l'Italia”.

Il 23 settembre 1845 scoppiò l'insurrezione di Rimini che si dissolse in tre giorni.

Va notato che il governo austriaco ricorse solo eccezionalmente alla pena di morte, a differenza dei governi degli Stati italiani. Osserva Angelo BROFFERIO, *Storia del Piemonte*, cit., *Parte Seconda*, p. 98-99, che l'Austria ebbe l'avvertenza “di non innalzare patiboli: e ciò mentre il Borbone di Napoli e il Savoiaro di Torino percuotevano mortalmente e ponean mano nel sangue. Fatale cecità dei Principi Italiani che mai non si accorsero come l'Austria studiasse a renderli esosi spingendoli a crudeli atti, mentre cuopriva se stessa col manto della generosità e della clemenza”.

e del cardinale Agostino Rivarola, a Ravenna, scoraggiavano i moderati e davano esca a disordini e sommosse <sup>(87)</sup>.

Nei diversi Stati della penisola si ebbero riforme di segno diverso: verso forme più liberali ed efficienti nella Toscana di Leopoldo II <sup>(88)</sup>; verso un maggiore influsso austriaco nel Lombardo-Veneto, secondo la linea politica del Principe di Metternich; verso la modernizzazione della legislazione nel Regno di Sardegna, per opera in particolare del giurista Federigo Sclopis <sup>(89)</sup>; nel segno di una maggiore attenzione ai problemi della società nel regno delle Due Sicilie, ove Ferdinando II, nei primi anni del suo regno, si interessò delle infrastrutture fondamentali e intervenne positivamente in campo finanziario e sui dazi <sup>(90)</sup>.

La sfortunata serie dei moti e delle sommosse contribuì a chiarire i diversi orientamenti dei patrioti: aumentò la distanza tra i repubblicani, spesso attratti dal socialismo, e i moderati generalmente favorevoli alla monarchia; tra i versati nelle azioni di forza e gli amanti delle riforme ottenute pacificamente; tra i settari che agivano al coperto e i sostenitori della militanza alla luce del sole.

Dagli inizi degli anni Quaranta presero il sopravvento, almeno sul piano del dialogo politico, i moderati, che in maggioranza si

<sup>(87)</sup> Desta interesse quanto scrive Niccola NISCO, *Storia del reame di Napoli*, cit., Libro II, p. 18: “con l’esaltazione di Del Carretto al potere cominciarono anche in Napoli a svanire le illusioni dei liberali ed a manifestarsi segni di rivolta”.

<sup>(88)</sup> Cfr. Elena FASANO GUARINI, Giuseppe PETRALIA e Paolo PEZZINO, *Storia della Toscana. 2. Dal Settecento a oggi*, Roma-Bari, 2004, p. 22 ss. Ivi si osserva che “il vero terreno di scontro nella Toscana degli anni Venti e Trenta dell’Ottocento non fu (...) la questione del costituzionalismo, di trovare cioè una soluzione costituzionale all’assetto dello Stato e ai nuovi temi della rappresentanza politica, né tantomeno quella di profonde revisioni nell’equilibrio dei poteri, quanto l’aspirazione del ceto dirigente a definire una propria identità autonoma e un proprio ruolo di direzione nella società e nelle sue strutture” (p. 25). Ancora: “il modello di monarchia assoluta amministrativa, con un sovrano forte e una gestione territoriale efficiente, che prese forma in altre realtà italiane, assunse (...) in Toscana contorni meno definiti sul piano legislativo, ma tese invece a realizzarsi attraverso una significativa serie di interventi volti a dimostrare l’efficienza e la bontà del principe” (p. 27).

<sup>(89)</sup> Per altre notizie, cfr. Angelo BROFFERIO, *Storia del Piemonte. Parte Seconda*, p. 99 ss.; *Parte Terza*, p. 8 ss. Secondo Brofferio, Carlo Alberto “si diede in braccio all’Austria” (p. 13). Nel 1831 fu istituito il Consiglio di Stato, presieduto dal Re.

<sup>(90)</sup> Sui primi anni del regno di Ferdinando II, e sul suo atteggiamento tutt’altro che retrogrado, cfr. Niccola NISCO, *Storia del reame di Napoli*, cit., libro II, p. 1 ss.

dichiaravano favorevoli ad una soluzione confederale degli Stati italiani <sup>(91)</sup>.

Il *casus belli* fu la sommossa di Rimini del settembre 1845, miseramente fallita, e con strascichi di ombre di tradimenti e delazioni <sup>(92)</sup>.

Esemplare è la vicenda di Luigi Carlo Farini, medico romagnolo <sup>(93)</sup>, che, in gioventù aveva partecipato alle sommosse verificatesi nelle legazioni dello Stato pontificio, e in seguito aveva assunto un atteggiamento moderato.

Farini, infatti, in esilio a Lucca, preparò un lungo documento,

<sup>(91)</sup> Scrive Luigi Carlo FARINI, *Lo Stato romano dall'anno 1815 al 1850*, vol. I, Firenze, 1853, p. 87: "gli uomini che non avevano ottenebrato lo intelletto dalle passioni, comeché amanti fossero di libertà ed indipendenza, si venivano persuadendo ogni giorno più, le congiure, le sette, le parziali e sottili insurrezioni non soltanto essere impotenti ed inefficaci, ma dannose, siccome quelle che esasperavano i governi, avvaloravano e quasi giustificavano il dispotismo, peggioravano le economiche condizioni degli Stati, e per indiretto contrastavano i naturali aumenti della civiltà". Scrive Alfonso SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento*, cit., p. 195: "la borghesia, tesa a consolidare negli anni Trenta l'ascesa a classe dirigente avviata nell'età napoleonica, mirava tuttora ad un effettivo inserimento nella vita dello Stato. A Torino, a Napoli, come a Milano e a Firenze, la bruciante esperienza del 1820-21 l'aveva convinta della necessità di procedere d'accordo con i sovrani. Messe da parte le velleità costituzionali, dopo il 1830 aveva ripreso a sperare nell'azione illuminata dei principi, e tentava di profittare del meno opprimente clima politico per prospettare apertamente l'esigenza di riforme incisive". Osserva Marco MERIGGI, *Società, istituzioni e ceti dirigenti*, in *Storia d'Italia*. 1. *Le premesse dell'Unità*, a cura di Giovanni SABBATUCCI e Vittorio VIDOTTO, Roma-Bari, 1994, p. 223 ss., che si determinò, negli anni Quaranta, la "nazionalizzazione delle élites", anche per effetto dei congressi annuali degli scienziati italiani.

<sup>(92)</sup> Il riferimento è alla controversa figura di Pietro Renzi, uno dei capi della sommossa di Rimini, che in carcere avrebbe rivelato nomi e circostanze non solo attinenti alla sommossa ma anche ad altre diramazioni della congiura, che avrebbe dovuto scoppiare perfino nelle Marche.

<sup>(93)</sup> Nato a Russi (Ravenna) nel 1812, medico, costretto ad espatriare nel 1843, il futuro Presidente del Consiglio dei ministri, divenuto scettico sulla efficacia delle sommosse (che erano sempre disorganizzate e intempestive), optò per alcune ragionevoli richieste di riforma del regime papale, esposte nel *Manifesto delle popolazioni dello Stato Romano ai Principi ed ai Popoli d'Europa*. Rientrò nello Stato Pontificio nel 1847; medico all'ospedale di Osimo, si dedicò all'azione politica. Nel 1848 venne eletto deputato al Parlamento. Pellegrino Rossi, Primo ministro del governo costituzionale, lo nominò Direttore generale della Sanità. Non aderì alla Repubblica Romana. Alla fine del 1849 si trasferì a Torino, dove, ottenuta la cittadinanza piemontese, continuò la sua azione politica.

che va sotto la denominazione di *Manifesto di Rimini* <sup>(94)</sup>, con il quale, dopo aver riassunto le vicende degli ultimi decenni ed aver esposto le misere condizioni in cui versavano le popolazioni nello Stato pontificio, dichiarando di rispettare il Pontefice “come Capo delle Chiesa universale”, chiedeva “per rispettarlo e obbedirlo come Sovrano temporale”, l'accoglimento di dodici punti di riforma, tutto sommato assai moderati <sup>(95)</sup>.

Con il *Manifesto* non si chiedeva l'abolizione dello Stato pontificio, né si chiedeva che fosse concessa una costituzione che fosse basata sul principio della separazione dei poteri. Si chiedevano miglioramenti nella legislazione civile e penale, che in quel periodo era estremamente confusa ed arretrata: l'abolizione dei tribunali speciali per i reati di lesa maestà, l'abolizione della pena di morte; la istituzione del Consiglio di Stato e la elettività dei (soli) consigli comunali. In modo particolare si chiedeva che i laici fossero ammessi alle cariche civili e militari. Si chiedeva, in definitiva, che il trattamento dei sudditi del Papa fosse equiparato a quello dei sudditi degli altri Principi assoluti.

---

<sup>(94)</sup> Il *Manifesto* fu stampato e diffuso in Rimini durante la breve sommossa.

<sup>(95)</sup> Queste le richieste dirette al Sommo Pontefice; “1°- Che conceda piena e generale amnistia a tutti i condannati politici dall'anno 1821 a questo giorno. 2°- Che ci sia codici civili e criminali modellati su quelli di altri popoli civili d'Europa, i quali consacrano la pubblicità dei dibattimenti, la istituzione dei giurati, l'abolizione della confisca e quella della pena di morte per le colpe di lesa maestà. 3°- Che il tribunale del Santo Ufficio non eserciti nessuna autorità sui laici, né su questi abbiano giurisdizione i tribunali ecclesiastici. 4°- Che le cause politiche siano quindi d'ora innanzi condotte e punite dai tribunali ordinari giudicanti colle regole comuni. 5°- Che i consigli municipali siano eletti liberamente dai cittadini e approvati dal sovrano; che questi elegga i consigli provinciali fra le terne presentate dai municipali, ed elegga il Supremo Consiglio di Stato fra quelle che saranno avanzate dai provinciali. 6°- Che il Supremo Consiglio di Stato risieda a Roma, sovrintenda al debito pubblico ed abbia voto deliberativo sui preventivi e consuntivi dello Stato e lo abbia consultativo nelle altre bisogne. 7°- Che tutti gl'impieghi e le dignità civili e militari e giudiziarie siano per i secolari. 8°- Che l'istruzione pubblica sia tolta dalla soggezione dei vescovi e del clero, al quale sarà riservata l'educazione religiosa. 9°- Che la censura preventiva della stampa sia ristretta nei termini sufficienti a prevenire le ingiurie alla Divinità, alla religione Cattolica, al sovrano ed alla vita privata dei cittadini. 10°- Che sia licenziata la truppa straniera. 11°- Che sia istituita una guardia cittadina alla quale siano affidati il mantenimento dell'ordine pubblico e la custodia delle leggi. 12°- Che infine il Governo entri nella via di tutti quei miglioramenti sociali che sono reclamati dallo spirito del secolo, ad esempio di tutti i Governi civili d'Europa”.

Sembra ovvio il collegamento del *Manifesto* con il *Memorandum* delle Potenze della Santa Alleanza, risalente ad una dozzina di anni prima; e questo evidenzia il suo carattere moderato. Ciò nonostante, restò lettera morta.

La infelice sommossa di Rimini destò molto interesse tra i patrioti: se ne occuparono Gino Capponi<sup>(96)</sup>, che mise in risalto la moderazione delle richieste dei “rivoltosi”, e Massimo D’Azeglio, che colse l’occasione per pubblicare un libro<sup>(97)</sup>, in cui valutava “intempestivo e dannoso il moto di Rimini” e invitava ad attività dirette alla indipendenza dell’intera penisola<sup>(98)</sup>, e non di singole sue parti; attività da svolgere apertamente e non (più) clandestinamente<sup>(99)</sup>.

---

<sup>(96)</sup> Gino CAPPONI, *Sulle attuali condizioni della Romagna*, in *Gazzetta Italiana*, 25 ottobre 1845, che inizia con queste frasi: “la sommossa di Romagna è terminata: Iddio non voglia che le mannaie e le catene brandite ora in vece d’armi da coloro che men dovrebbero usarle, non vengano tosto a suscitare altre sommosse e più atroci vendette. E aggiungiamo noi, non voglia Dio che le presunzioni di coloro i quali crederono bastasse a liberare la patria alzare un grido e un fucile si voltino in disperazione; e che, dall’opposto lato, la facile e comoda prudenza dei timidi prevalga così da persuadere l’inerzia”. Capponi auspicava che il Papa “regni senza governare, quest’è il solo mezzo atto a sciogliere il nodo, sin qui disperato”. Egli poneva in evidenza le aspirazioni dei patrioti: “i rivoltosi dell’altro di non si levarono, come per l’innanzi, contro ai preti, perché son preti, né contro l’altare; non abbattono gli stemmi, né rinnegarono sudditanza al papa; ma da lui chiesero un governo da cristiani, e sulla bianca bandiera scrissero giustizia e leggi: leggi conformi ai diritti delle nazioni civili; tanto oggi divennero attemperati i consigli anche degli uomini più inaspriti, e il pensiero provvido e le volontà discrete”.

Una violenta lettera aperta fu diretta al Romano Pontefice dall’americano reverendo Orazio Bushnell, dottore in teologia di Hartford, nell’aprile 1846, a seguito di un viaggio da lui compiuto nei territori pontifici.

<sup>(97)</sup> Massimo D’AZEGLIO, *Degli ultimi casi di Romagna. Riflessioni*, Italia, 1846.

<sup>(98)</sup> “Il consigliare gli Italiani a mettere in prima fila la causa della nazione, in seconda quella delle singole parti di essa, non è soltanto consigliare a disegni più generosi de’ passati; è indicare la sola via che possa, presto o tardi, condurci ad ottenere prima il bene di tutti, poi per necessaria conseguenza il bene d’ognuno” (Massimo D’AZEGLIO, *Degli ultimi casi*, cit., p. 13).

<sup>(99)</sup> “Se sarebbe puerile il creder di nascondere le nostre tendenze, le nostre speranze; il volerle poi tacere, il non osar parlarne moderatamente, o saviamente sì, ma liberamente ed a viso aperto, sarebbe peggio, sarebbe ormai viltà” (Massimo D’AZEGLIO, *Degli ultimi casi*, p. 8).

### 10. *La prospettiva della Confederazione degli Stati italiani.*

Contrariamente al fermo convincimento dell'avv. Vicini<sup>(100)</sup>, favorevole alla struttura unitaria dello Stato, nel dibattito politico svoltosi dopo i moti del 1831, prese corpo, e il sopravvento, una concezione articolata della struttura politica che si intendeva imprimere all'intera penisola.

Tale indirizzo era evidentemente fondato sulla difficoltà di disfarsi dei governi esistenti; difficoltà che rendeva accettabile la tendenza a conservarli, riunendoli in una struttura federale o confederale. Ciò consentiva, almeno in teoria e nelle speranze dei moderati, di pervenire ad una unione politica sufficientemente effettiva e intensa, sotto l'egida di norme fondamentali comuni, senza rivoluzioni e spargimento di sangue. D'altronde non era universale, né era, allora, profondo, il contrasto dei liberali con i vari Regnanti.

Non per nulla l'idea federativa ebbe particolare successo in Piemonte, dove, oltre la nobiltà, anche la classe borghese, e, in generale, la popolazione, non erano contrarie al governo di Casa Savoia.

La ragione del rifiuto di uno Stato unitario ed accentrato era da ravvisarsi anche nelle differenze di tradizioni legislative e di costumi sociali tra le diverse parti della penisola, delle quali si andava man mano prendendo coscienza.

Si deve in particolare a Vincenzo Gioberti<sup>(101)</sup> la spinta posente verso una soluzione confederale<sup>(102)</sup>. Nel suo studio *Del pri-*

<sup>(100)</sup> Giovanni Vicini aveva in mente uno Stato di dimensioni assai ridotte, limitato ad alcune province della parte centrale della penisola; tuttavia doveva fare i conti con le autonomie comunali. Non aveva, invece, il problema connesso con la presenza (ingombrante) di un Sovrano, dato che si muoveva fuori e contro il governo pontificio.

<sup>(101)</sup> Vincenzo Gioberti, nato a Torino nel 1801, sacerdote, filosofo cattolico, fu bandito dal regno, visse a Parigi e Bruxelles fino al 1847. Rientrato a Torino, fu eletto deputato alla prima legislatura; divenne presto Presidente della Camera. Fu Presidente del Consiglio dei Ministri per pochi mesi, dal dicembre 1848 al febbraio 1849. Nuovamente allontanato dal Piemonte, morì a Bruxelles nel 1852.

<sup>(102)</sup> Va rammentato che l'idea della unificazione per mezzo di una federazione o di una confederazione era risalente. Fatti salvi gli scrittori che si sono dedicati ad un progetto astratto di costituzione (ad esempio, Romagnosi) ed esclusi i testi costituzionali concepiti per singoli Stati (ad esempio, la costituzione siciliana del 1820), che non

*mato morale e civile degli Italiani*, che vide la luce nel 1843<sup>(103)</sup>, sostenne con vigore che la soluzione confederale tra gli Stati esistenti, sotto l'egida del Papa, era assai migliore della soluzione basata sulla creazione di un nuovo ed unitario Stato italiano<sup>(104)</sup>.

I passaggi fondamentali del suo ragionamento sono i seguenti: "l'Italia ha in sé tutte le condizioni del suo nazionale e politico risorgimento, senza ricorrere alle sommosse intestine, alle imitazioni e invasioni straniere"<sup>(105)</sup>; "l'unione italica non può ottenersi colle rivoluzioni"<sup>(106)</sup>; "il principio della unità italiana è il Papa, il quale

---

avevano modo di affrontare l'argomento, l'idea della federazione era ben radicata in molte frange del variegato movimento patriottico. A solo titolo di esempio, cito il frusinate Luigi ANGELONI, che, nel 1814, si pronunciava, da Parigi, a favore di "una lega di piccoli stati italiani, la qual facesse d'Italia quasi come un solo dominio"; in modo che fossero "tutte le parti d'Italia liberamente, e a un di presso uniformemente istitute; ma che una costituzione generale avvinghiasse per tal modo quelle stesse parti che *niuno Italiano fosse reputato straniero in qual si sia parte d'Italia*" (*Sopra l'ordinamento*, cit., p. 16).

Nello stesso senso, sempre nel 1814, si espresse Benedetto BOSELLI, di Savona, pubblicando a Parigi la sua *Nota d'un Italiano*, cit., ove afferma che "il miglior governo per l'Italia, il più conforme ai desiderj e al genio degl'Italiani, il più conducente alla tranquillità loro propria, ed a quella di tutta l'Europa, egli è certamente il governo confederato" (pp. 14-15). Ho già ricordato anche il *Progetto di confederazione* di Giovan Pietro VIEUSSEUX. Sulle vicende del federalismo risorgimentale v. Luca MANNORI, *Costituire l'Italia* cit., p. 193 ss.

<sup>(103)</sup> Vincenzo GIOBERTI, *Del primato morale e civile degli Italiani*, Brusselle, 1843. Dedicato a Silvio Pellico, per "quella squisita e alta delicatezza di sentire" applicata "alle lettere, alla patria, alla religione, che sono i maggiori beni dei mortali, e i tre amori che regnano in te, e ti resero felice o infelicissimo" (p. 3). Le citazioni si riferiscono alla edizione di Torino, del 1925, a cura di Gustavo Balsamo-Crivelli.

<sup>(104)</sup> Vincenzo GIOBERTI, *Del primato*, cit., vol. I: "v'ha bensì un'Italia e una stirpe italiana congiunta di sangue, di religione, di lingua scritta ed illustre; ma divisa di governo, di leggi, d'instituti, di favella popolare, di costumi, di affetti, di consuetudini. La congiunzione fa di questa schiatta un popolo in potenza: la divisione impedisce che lo sia in atto" (p. 102).

<sup>(105)</sup> Vincenzo GIOBERTI, *Del primato*, cit.: "io mi propongo di provare, che l'Italia contiene in sé medesima, soprattutto per via della religione, tutte le condizioni richieste al suo nazionale e politico risorgimento, e che per darvi opera ed effetto non ha d'uopo di rivoluzioni interne, né tampoco d'invasioni o d'imitazioni forestiere" (p. 101).

<sup>(106)</sup> Vincenzo GIOBERTI, *Del primato*, cit.: "quando per via di rivoluzioni si riuscisse a cessare la presente divisione d'Italia, non perciò si acquisterebbe l'unione desiderata, ma si aprirebbe invece la porta a nuovi disordini. Imperocché l'unione politica non può felicitare un popolo, se in vece di essere tranquilla e stabile, è torbida



può unificare la penisola, mediante una confederazione dei suoi principi” (107); sono molti i “vantaggi di una lega italiana” (108); “il governo federativo è connaturale all’Italia, e il più naturale di tutti i governi” (109); deriverebbero “danni dalla centralità eccessiva” (110); “la

---

e vacillante” (p. 104). Ancora: “al vivere consueto e anticato succederebbe uno stato in aria, un governo debole, nullo, senza radice nel passato, senza forza nel presente, né fiducia nell’avvenire, e incapace di comprimere le fazioni politiche, le gare provinciali e gli odii municipali, che metterebbero bentosto il paese sossopra e aprirebbero la strada al ritorno peggiorato degli ordini antichi” (pp. 105-106).

(107) Vincenzo GIOBERTI, *Del primato*, cit.: il Papa “è il vero principio dell’unità italiana”, ed è un principio “concreto, vivo, reale, e non astratto e chimerico, poiché è un istituto, un oracolo, una persona: è ideale, poiché esprime la più grande idea che si trovi al mondo: è sommamente efficace, poiché è effigiato dal culto, corroborato dalla coscienza, santificato dalla religione, venerato dai principi, adorato dai popoli, ed è come un albero, che ha le sue radici in cielo, e spande i suoi rami su tutta quanta la terra: è perpetuo quanto la nostra famiglia e il regno terrestre del vero, perché è la guardia divina di questo e quasi il patriarcato del genere umano: è pacifico per essenza e civile, perché inerme e potentissimo per la sola autorità del consiglio e della parola; è in fine perfettamente ordinato in sé stesso e nel modo del suo procedere, perché è un potere organato da Dio stesso e costituisce il centro della società più mirabile, che si possa trovare o immaginare fra gli uomini” (p. 109).

(108) Vincenzo GIOBERTI, *Del primato*, cit.: “tal colleganza accrescerebbe la forza e la potenza dei vari principi, senza nuocere alla indipendenza loro, e accomunerebbe a tutti i beni di ciascheduno. Rimoverebbe le cagioni delle discordie, delle guerre, delle rivoluzioni interne, e metterebbe un ostacolo insuperabile alle invasioni forestiere” (p. 111).

(109) Vincenzo GIOBERTI, *Del primato*, cit.: “il disegno degli unitari rigorosi può essere più bello in astratto e piacer d’avvantaggio all’immaginativa; ma, come ogni sistema civile, esso non ha valor nella pratica, se non in quanto si assesta alle condizioni particolari del luogo e del tempo, in cui si vuol mandare ad effetto. In politica il bene opportuno e applicabile si dee tener per il meglio; e il meglio ineffettuabile ed intempestivo si vuol aver per il peggio, e posporre anco al semplice bene. Ora il supporre che l’Italia, divisa com’è da tanti secoli, possa pacificamente ridursi sotto il poter d’un solo, è demenza; il desiderare che ciò si faccia per vie violente, è delitto, e non può cadere se non nell’animo di coloro, che guastano la politica, anteponeandola alla morale, e disonorano la patria, separandone gli interessi e i diritti dalla mansuetudine e dalla giustizia” (p. 113). Ancora: “i sistemi degli unitari (...) sono intrinsecamente viziosi, perché non muovono da un’idea patria, non corrispondono alle specialità italiane, non hanno una base nazionale, e sono castelli in aria o frutti di dottrine e imitazione di esempi forestieri” (p. 107).

(110) Vincenzo GIOBERTI, *Del primato*, cit.: “inclino a pensare che l’unione federativa sia il governo migliore, eziandio astrattivamente e speculativamente parlando, come quello che più si conforma all’ordito e al corso naturale della società umana, e alla

sicurezza e la prosperità d'Italia non si possono conseguire altrimenti che con una alleanza italica" (111); "i forestieri non possono impedire questa alleanza, e non che opporvisi, debbono desiderarla" (112).

La proposta di Gioberti ebbe ampia diffusione e larghi consensi; tuttavia essa era un mero invito ad operare al fine di realizzare una forma articolata di unione politica e non un disegno compiuto di confederazione. Gioberti non si sofferma quasi per nulla sulle caratteristiche della auspicata confederazione, non tratta, se non per accenni, il problema fondamentale, quanto di sovranità dovesse rimanere ai Principi, quanto di potere, o di competenza, dovesse trasferirsi al governo confederale.

Prendendo a modello il sistema municipale (113), afferma genericamente che "la gerarchia è l'armonia sociale, per mezzo della

perfezione del tipo cosmico. (...) Ma stupirei, se alla nazione umanamente e divinamente principe qual si è l'Italia, il governo ideale più perfetto non convenisse" (p. 117).

(111) Da un lato, il primato del Papa non contrasta con l'"indole spirituale e pacifica del suo sublime sacerdozio" (p. 121); dall'altro lato, "quanto ai principi laici, che ci governano, non mi pare irragionevole lo sperarne un'opera gloriosa, che oltre a produrre il bene universale degli italiani, è favorevole per ogni parte agl'italici principati. Crederei di fare ingiuria al senno, alla bontà e alla pietà loro, se non li credessi disposti a felicitare la comune patria, a risuscitarla come nazione, a restituirla il suo pristino grado in Europa, quando il farlo è di niun pericolo e di non molta fatica. Oltreché l'impresa sarebbe loro utilissima, poiché gli accrescerebbe di ricchezza e di forza, accomunando a ciascuno di essi i beni dell'universale, e precludendo ogni via alle rivoluzioni interne e alle invasioni forestiere" (V. GIOBERTI, *Del primato*, cit., p. 122).

(112) Vincenzo GIOBERTI, *Del primato*, cit.: "il solo ostacolo ragionevole, che si possa attraversare a una confederazione italiana, nasce dai forestieri, che godono della nostra disunione pei beni che ne ricavano e per le future speranze" (p. 125). Tuttavia l'Italia non "è così debole come si crede: Napoli e il Piemonte hanno armi proprie, Roma l'autorità della religione; e i promotori dell'unità italica avrebbero la forza delle idee, e il voto dell'universale, che val per tutto" (p. 126). Considerando poi le mire espansionistiche della Russia, gli Stati europei si gioverebbero della potenza e dell'unità d'Italia; "la quale, fiancheggiata dalla Spagna e dalla Grecia, colla Francia e colla Germania alle spalle, conserterebbe le sue forze marittime con quelle dell'Inghilterra per tutelare a comun vantaggio le porte di Oriente" (p. 128).

(113) L'applicazione del principio federativo si ha anche "negli ordini municipali, quai occorrono eziandio nei paesi costituiti in forma centrale; perché il corpo dei municipii è una vera confederazione di repubblicette temperate ad aristocrazia monarchica, e raccolte intorno all'unità dello stato e della nazione" (V. GIOBERTI, *Del primato*, cit., p. 118).

quale il potere unitario coordina e timoneggia l'elemento federativo, senza annullarlo o impedirne il legittimo esplicamento" (114).

Il carattere semplicemente abbozzato della auspicata confederazione non può essere elevato a critica della proposta di Gioberti, dato questa voleva essere soltanto l'indicazione di un mero obiettivo politico. Soltanto è da notare che Gioberti non si occupa del tipo di governo né degli Stati confederati né della Confederazione: egli è attratto dal valore della unità, non da quello della libertà, e nemmeno, almeno immediatamente, da quello della indipendenza.

### 11. *Confederazione, unità e indipendenza.*

Cesare Balbo riprese l'idea della confederazione di Gioberti, dichiarandosi suo seguace e ammiratore (115). Era convinto che tale soluzione costituzionale fosse la "più conforme alla natura ed alla storia d'Italia" in ragione delle differenze tra le diverse province e i diversi popoli (116).

Tuttavia egli sviluppa due argomenti critici sulla proposta di Gioberti: l'uno, d'aver previsto di dare "al papa la presidenza della

---

(114) Vincenzo GIOBERTI, *Del primato*, cit., p. 119. Il passo continua. "il magistero dell'euritmia gerarchica in ciò consiste, che la signoria centrale non si allarghi oltre i negozi comuni, che interessano allo stato tutto quanto, e che gli affari propri di ciascuna parte di esso si lascino alla balia speciale di coloro, a cui toccano. Quanto più uno stato è vasto, tanto più il potere unitario dee essere autorevole ed efficace per conservare l'unione di tutto il corpo, e la giurisdizione federativa dee allargarsi quanto è richiesto per non impedire il moto libero delle varie membra". In concreto, "ciascun sovrano d'Italia conserverebbe appieno gli antichi diritti intorno al reggimento interiore de' suoi stati, e il solo corso degli affari comuni alla dieta dei vari principi si riserverebbe" (p. 120).

(115) Cesare BALBO dedicò il libro *Delle speranze d'Italia*, edito nel 1844, a Gioberti, a cui riconobbe "il merito sommo di (...) aver parlato di quel futuro della patria, di che tanto si parla in altre patrie, di che tanto si tace nella nostra; d'averne parlato, egli apertamente, egli più grandemente e più moderatamente che nessuno de' predecessori" (p. xxix della terza edizione, già citata).

(116) Cesare BALBO, *Delle speranze*, cit., pp. 28-29: l'Italia "raccoglie da settentrione a mezzodì province e popoli quasi così diversi tra sé, come sono i popoli più settentrionali e più meridionali d'Europa; ondeché fu e sarà sempre necessario un governo distinto per ciascuna di tutte o quasi tutte queste provincie. (...) Ma ei vi sono pure somiglianze in queste varietà, unità in queste divisioni, comunanze di schiatte, di lingua, di costumi, di fortune, di storie, d'interessi e di nome tra queste provincie italiane; è un'unica ed incontrastabile Italia".

confederazione futura” (117), che ritiene una indicazione quanto meno intempestiva; l’altro, di non aver tenuto conto di un ostacolo, “unico, ma gravissimo, a qualunque confederazione italiana”, “la signoria straniera che penetra nel fianco della penisola, che soverchia in potenza e popolazione italiana, quattro de’ sei principati italiani; e che li soverchia tutti insieme poi come parte d’un imperio più grande che non la penisola intiera” (118).

Balbo si rende conto che una confederazione che includa anche la “provincia straniera” sarebbe possibile, ma non auspicabile, perché comporterebbe la “preponderanza di quell’impero sugli stati italiani” (119), e che “sarebbe desiderabile forse, ma così difficile, che monta ad impossibile, senza la potenza straniera” (120).

---

(117) Cesare BALBO, *Delle speranze*, cit., p. 34 ss.: “è senza dubbio una magnifica idea”, ma assai difficilmente realizzabile, considerando che “né il sommo pontefice il quale regna ora con quel nome ben augurato de’ Gregori, né i successori di lui, né i buoni e sodi servitori di essi, non desiderano né desidereranno mai più siffatte presidenze; come i sodi italiani non desiderano all’Italia quel gran primato, che pur fu, ma non può esser più nemmeno esso, in niun futuro prevedibile”.

Per cui, “accettiamo (...) il gran pensiero del Gioberti; trattiamo della confederazione italiana in generale, senza scendere a’ particolari né della presidenza, né delle leggi e dei patti di essa”.

(118) Cesare BALBO, *Delle speranze*, cit., p. 38. Balbo fornisce anche i dati sulla popolazione dei principati italiani e della “provincia straniera”: regno delle Due Sicilie, 8.000.000 di abitanti; regno di Casa Savoia, 5.000.000; Stati del Papa, 2.700.000; Toscana, compresa Lucca, 1.700.000; Parma, 500.000; Modena, 400.000. Il regno Lombardo Veneto contava 4.700.000 abitanti.

(119) Cesare BALBO, *Delle speranze*, cit., p. 39. “Presieduta dal papa o da qualunque altro, ed ordinata in qualsiasi modo che lasci entrare la potenza straniera, la confederazione non può più essere desiderabile a nessun Italiano” (p. 40). L’Austria “s’arroghebbe titolo, grado ed effettività di presidente; che n’avrebbe buon pretesto dalla superiorità di sua potenza; e che quando mancassero ragioni, pretesti o patti, verrebbe la forza a decidere o la questione in generale o le questioni eventuali quotidiane; che in somma d’un modo o d’un altro ella la potenza straniera sarebbe prima, sarebbe prepotente, sarebbe tutto” (p. 41).

È opportuno rammentare che una confederazione italiana con partecipazione austriaca era negli auspici del Principe Klemens von Metternich.

(120) Cesare BALBO, *Delle speranze*, cit., p. 40. Balbo dubita anche della disponibilità dei Principi italiani: “il difficile è appunto quell’accordo dei principi. Siamo compiutamente sinceri; veggiamo ciò che è; non ciò che dovrebbe essere, o potrebbe essere se fosse come non è; parliamo dei principi, degli uomini come sono, di quelli che sono ora, o son probabili per l’avvenire, ne’ secoli come corrono, nell’Italia com’è ridotta. E

Essendo la “provincia straniera” l’ostacolo per la confederazione, si tratta di vedere come “l’impresa d’indipendenza” possa realizzarsi con l’apporto dell’intera nazione con i suoi 23 milioni di abitanti. Di qui le speranze o “disegni” per realizzarla <sup>(121)</sup>.

Balbo coglie l’occasione per esprimere il suo dissenso per le congiure e le società segrete: le congiure “sono il mezzo meno utile, di non probabile riuscita in qualunque imprese di una grande nazione”, e ne decreta la condanna morale <sup>(122)</sup>.

---

pogniamone uno od anche due uomini grandi, arditì o quasi avventati, come avrebbero ad essere per proporre o firmar quel trattato; tali non sarebbero gli altri cinque, o almeno quattro o tre o due od uno; non essendo probabile né possibile che tra sei o sette uomini quali ch’ei sieno, principi o no, si incontrin mai sei o sette uomini grandi, arditì e generosi; e bastando uno o due, che mancassero, a fare quasi nullo l’effetto dell’ideata confederazione” (pp. 42-43). Tuttavia, se il Lombardo-Veneto non fosse più “provincia straniera”, “in qualunque maniera ne rimanesse divisa l’Italia, quanti e quali che fossero i principati risultanti, la confederazione sarebbe fattibile, facile a farsi, tutta fatta” (p. 43).

<sup>(121)</sup> “L’unione all’impresa d’indipendenza, ci pare non possa essere se non 1° o spontaneamente da principi italiani, 2° o spontaneamente da una sollevazione nazionale, 3° o per mezzo di una chiamata di nuovi stranieri, 4° ovvero finalmente per qualche occasione che si afferrasse meglio che non fu fatto finora” (C. BALBO, *Delle speranze*, cit., p. 92). Vengono esaminate le quattro “speranze”: la prima appare impossibile. Con riferimento alla seconda, illusorio sarebbe aspettarsi “una sollevazione che si facesse per un moto spontaneo da Susa a Reggio”; d’altronde, “quanto alle sollevazioni non universali, ma parziali, non della nazione, ma d’una città o anche di uno intiero degli stati italiani, ho io — avverte Balbo — il bisogno di ridire che sono un nulla, o peggio che nulla allo scopo unico, alla indipendenza nazionale? di rammentare gli sperimenti fattine? o fermarmi a dimostrare che il frutto delle imitazioni sarebbe simile a quello degli esempi? Che sarebbe frutto di dipendenze vecchie accresciute e di nuove aggiunte?” (p. 94-95). Quanto alle chiamate di stranieri, esse “furon sempre inutili e sovente nocive”, finendo in “servitù mutate, pessime delle servitù”; inoltre, con riferimento alla chiamata dei francesi da parte delle Province Unite Italiane, Balbo avverte che le chiamate “si sono fatte molto più difficili ad essere esaudite” (p. 102).

<sup>(122)</sup> Cesare BALBO, *Delle speranze*, cit., p. 97. Deciso è il giudizio morale: “di queste poi non mi fermerò a dire tutte le bruttezze; non prenderò a mostrare che l’essenza loro; il segreto accettato prima di conoscerlo, l’obbedienza a un capo ignoto, la tendenza a un ignoto scopo, sono servitù moralmente peggiori di gran lunga che non qualunque servitù anche allo straniero; che a tenere e promuovere tali secreti, la dissimulazione si volge necessariamente in simulazioni, inganni e tradimenti; che non solo la bontà dello scopo non iscusava la malvagità de’ mezzi, ma questa deturpa e perde quella, dichiarandone l’impostura, e che quindi quanto è più legittimo e santo uno scopo, tanto più son condannabili ed empì i cattivi mezzi; tutto ciò è chiaro a chi esamini la quistione di moralità” (p. 96).

Per risolvere il problema della indipendenza, Balbo ritiene che l'unica strada sia "afferrare" l'occasione opportuna; e la "meno improbabile e la meno sfavorevole (...) consta di due fatti: la caduta dell'Imperio ottomano, e la mutazione che ne avverrà nella Cristianità" (123).

Che l'Impero ottomano stia per cadere viene dato quasi per scontato (124); nel vuoto che si determinerà, "sottentrerà, quando-chesia, comechesia" la Cristianità, ossia le potenze cristiane (125). In particolare se ne avvantaggeranno le potenze limitrofe, la Russia e l'Austria (126). Ed è interesse non solo italiano, ma della intera Cristianità, che si accresca l'Austria piuttosto che la Russia (127); come è "interesse vero dell'Austria trasportare la propria

---

In questo gli fa eco Massimo D'AZEGLIO, *Ultimi casi*, cit., dichiarandosi contrario a "società segrete, trame e congiure", che ritiene inutili (p. 94), e spingendo ogni italiano a "protestare contro l'ingiustizia, contro tutte le ingiustizie apertamente pubblicamente, in tutti i modi, in tutte le occasioni possibili" (p. 96), ritenendo la protesta, che influisce sull'opinione pubblica, il mezzo migliore per ottenere i cambiamenti desiderati.

(123) Cesare BALBO, *Delle speranze*, cit., p. 120.

(124) Cesare BALBO, *Delle speranze*, cit., p. 121: "l'Imperio ottomano è ora battuto di fuori da nazioni più grandi e molto più incivilite che non esso; ed è travagliato addentro poi, e corroso da genti varie che tendono a libertà e civiltà maggiori"; sono sufficienti "gli eventi quotidiani per tener indubitabile la caduta, irrimediabile l'infermità dell'Imperio ottomano".

(125) Cesare BALBO, *Delle speranze*, cit., p. 128. "un giorno o l'altro, in un modo o nell'altro sarà forza probabilmente tornare all'idea semplice e primitiva, della partizione intiera o poco meno che intiera dell'Imperio ottomano in provincie delle nazioni presenti cristiane" (pp. 136-137).

(126) Cesare BALBO, *Delle speranze*, cit., p. 137: "quando si venga all'inevitabile divisione delle provincie o de' protettorati, ella non potrà farsi se non tra Russia ed Austria; tutto ciò che non diventerà in qualunque modo russo, diventerà in qualunque modo austriaco; tutto ciò che non diventerà austriaco, diventerà russo".

(127) Cesare BALBO, *Delle speranze*, cit., p. 139: "è interesse italiano, ma è pur universale cristiano che s'accresca l'Austria (...) delle spoglie europee ottomane; perché non è destinazione durevole di quelle spoglie se non questa; perché Austria, salvaguardia e palladio d'Europa per il presente, sarà tale molto più per l'avvenire".

potenza principalmente sul Danubio” (128); il che comporta l’abbandono di province occidentali (129).

Se l’Austria non tenderà spontaneamente a spostare la sua potenza verso oriente, vi sarà spinta “dalle nazioni cristiane che le stanno a spalle, da quelle che le stanno nel corpo mal connesso, dall’intera Cristianità, che gravita su lei, che ha bisogno, dovere, destino di compiere essa tutta il suo movimento orientale” (130).

In definitiva la caduta dell’Impero ottomano “porterà naturalmente da sé l’orientarsi d’Austria, l’abbandonar essa l’Italia, il farci quasi dono dell’indipendenza, cioè la più bella e più facile delle occasioni per noi”; ovvero, se ciò non accadrà, ci sarà comunque “un

---

(128) Ciò “è riconosciuto da molti e buoni (...) di quella corte, di quella cancelleria, di quell’aristocrazia viennese, la quale non è solamente molto nobile e molto elegante, ma molto civile ed anche colta; ed è riconosciuto principalmente dall’aristocrazia, e da tutta la nazione ungherese” (p. 140).

(129) Cesare BALBO, *Delle speranze*, cit., p. 144: “un tal cambiamento d’una tal monarchia non è mutar casa di un privato. Certo, il movimento orientale, il concentramento sul Danubio implicano abbandoni di provincie occidentali discoste”. L’Austria deve tendere a tale modifica di influenza per seguire la sua natura, per adempiere i suoi destini, per ottenere i suoi progressi; “se non vi tende, ella si apparecchia una lunga, un’inevitabile serie di esitazioni, di contrasti e indebolimenti”.

(130) Cesare BALBO, *Delle speranze*, cit., pp. 144-145. Balbo prevede (o immagina) che la Germania per “prender parte al gran movimento”, spingerà l’Austria sulle province turche e la Prussia sulle polacche, in un “futuro indeterminato, pur prevedibile” (p. 146). Se poi la Germania “non movesse Austria, Francia moverebbe Germania” (p. 151). L’Inghilterra non porrà ostacoli, dato che non ha interesse ad appropriarsi di province europee (p. 164), ed anzi, avendo interesse che “il mar Nero non sia lago russo”, auspicherà che “Austria abbia la parte maggiore possibile di quelle marine” (p. 165). Il vero ostacolo potrebbe essere la Russia, ma Balbo ha fiducia che essa, che ai tempi di Pietro (il Grande), si era rivolta verso Occidente “per chiamarne la civiltà”, possa “volgersi ad Oriente per portarvela”, al fine di “operare in grande”, insieme all’Inghilterra, per “la diffusione orientale della civiltà cristiana”. Considerato che “questo gran destino ed ufficio naturale della Russia non si può adempiere da lei insieme con quello innaturale della diffusione, della preponderanza occidentale”; che le due “diffusioni sono localmente impossibili a farsi insieme o a vicenda”; che la Russia dovrà scegliere “tra un’impresa legittima, santa, applaudita, aiutata da tutti, ed una sofferta, empia, maledetta e contrastata da tutto il resto della Cristianità” (p. 170); non è utopia pensare che la Russia, per il suo interesse, dovrà volgersi ad Oriente, verso “il Caspio, il Volga e l’Ural, Astrakan ed Oremburgo” (p. 171).

lungo fare e disfare, una inevitabil serie di contese, di guerre, di mutazioni, la quale sarà pur serie di occasioni all'Italia<sup>(131)</sup>.

Così Balbo ritiene di colmare la lacuna lasciata da Gioberti attraverso una ipotetica, quasi visionaria, previsione di accadimenti riguardanti non solo l'Austria, ma tutta l'Europa e l'Oriente asiatico.

Mentre Gioberti vede la confederazione come mezzo per raggiungere l'unità della penisola, Balbo la considera nella prospettiva della (o come condizione per la) indipendenza, in particolare, ma non solo, della "provincia straniera". Ma entrambi i dotti scrittori sottovalutano il valore della libertà e della costituzione. Anzi Balbo invita a desistere dall'invocare la costituzione, per non porsi in contrasto con i Principi<sup>(132)</sup>. All'uopo rammenta i moti del 1820-21 e quelli del 1831 che ebbero fine con l'intervento militare austriaco e, il secondo, anche con l'intervento francese<sup>(133)</sup>; ed afferma che "le grandi mutazioni dello stato" vanno fatte da pochi esperti e non "dai molti"<sup>(134)</sup>.

<sup>(131)</sup> Cesare BALBO, *Delle speranze*, cit., p. 178. Secondo Balbo, è tuttavia improbabile che l'Austria ci faccia "il dono dell'indipendenza, intieramente gratuito ed immeritato" (p. 179).

<sup>(132)</sup> Cesare BALBO, *Delle speranze*, cit., p. 219: "non è dubbio, benché non abbastanza noto, che vi sono pur troppo, molto sparsi ancora (...) que' desiderii di libertà. Pur troppo dico, anche de' desiderii moderati; perché io vorrei, non rimanesse luogo a niun desiderio se non a quello d'indipendenza; perché nelle nazioni come in ogni uomo, due desiderii son men forti che uno, e l'uno guasta l'altro, e rimangono per lo più ineffettuati ambedue. Pur troppo sopra tutto, se questi desiderii si proseguano o senza o contra i principii; perché allora sono disunioni, e non unioni, rischi presenti per eventualità future, pericoli e vantaggi a rovescio di quelli che cerchiam noi, pericolo a noi, vantaggio allo straniero, regresso, e non progresso verso lo scopo grande".

<sup>(133)</sup> Cesare BALBO, *Delle speranze*, cit., pp. 219-220: "di che vidersi da poco più che venti anni in qua due esempi molto diversi: uno men cattivo, in cui speravasi la libertà vegnente dai principii; ed uno peggiore, in che sperossi contra; e tuttavia tutti e due terminarono con invasioni d'uno o anche due stranieri, con diminuzioni d'indipendenza".

<sup>(134)</sup> Cesare BALBO, *Delle speranze*, cit., p. 220: "che le grandi mutazioni dello stato si faccian male e con pericolo dai molti, e sia necessario rimettersene ai pochi, anche quando non è il pericolo dello straniero, fu saputo molto bene da quegli antichi, anche repubblicani democratici, i quali quando avevano a mutare lo stato il mettevano in mano di pochi o d'uno solo, un Licurgo, un Solone, i decemviri, un dittatore. E seppelo, e notollo Machiavello. E sel sapevano gl'Italiani del medio evo, i quali pure a pochi o ad uno davan *balia* pe le mutazioni. Ondeché che fu vera invenzione retrograda, quella



Nella preferenza per il valore della indipendenza sul valore della libertà si nota la differenza di una parte del pensiero dei moderati piemontesi rispetto alle convinzioni diffuse nel resto della penisola; e la diversità può connettersi, da un lato, con le migliori condizioni della vita civile e politica nel regno di Sardegna, rispetto ad altri Stati peninsulari <sup>(135)</sup> e, dall'altro lato, forse, con l'interesse piemontese ad allargarsi verso la "provincia straniera", attraverso (o in conseguenza de) la realizzazione della sua indipendenza.

La prospettiva (con)federale conquisterà poco a poco quasi per intero lo schieramento moderato fino al 1848, e resisterà anche oltre, né sarà abbandonata almeno fino alla realizzazione dell'Unità <sup>(136)</sup>.

## 12. *Nazione, indipendenza e libertà.*

Sia la prospettiva (con)federativa sia quella unitaria si fondavano sulla (e si avvalevano della) nozione di nazione <sup>(137)</sup>, nel senso (sostanzialmente nuovo) di nazione italiana. Non fu per caso che a tale nozione si cominciò a fare (più) frequente riferimento negli anni

---

moderna delle assemblee costituenti o *convenzioni*, che ognuno vide poi a quali e quanto lunghi turbamenti riuscissero, massime ne' paesi dove la impresa di libertà si complicò con quella d'indipendenza, come in Ispagna".

<sup>(135)</sup> Ad esempio, lo Sato pontificio e il regno delle Due Sicilie. Nel discorso pronunciato alla Società nazionale per la confederazione italiana il 27 settembre 1848, Emilio BROGLIO, *Della confederazione italiana nelle sue attinenze economiche*, rinvenne "nel vincolo federativo i vantaggi dell'unità con quelli della varietà e della naturale libertà singolare".

<sup>(136)</sup> Osserva condivisibilmente Filippo MAZZONIS, *La Monarchia e il Risorgimento*, Bologna, 2003, p. 27, che "il vantaggio che venne alla monarchia sabauda dalla proposta gioberiana (rinnovata l'anno successivo da Cesare Balbo ne *Le speranze d'Italia*) fu enorme: anche perché, dimostrando come si potessero coniugare i valori della religione con gli ideali di libertà (...), indicò ad essa la strada per uscire da quell'isolamento internazionale in cui l'avevano gettata le dissennate iniziative intraprese in politica estera". Si veda anche Carlotta LATINI, *Per il 'bene comune': modelli di federalismo nell'Italia del Risorgimento*, in [www.historiaconstitucional.com](http://www.historiaconstitucional.com), 2013.

<sup>(137)</sup> La nazione era una nozione studiata dai giuristi del XVIII secolo, soprattutto dai giuspubblicisti e dai cultori del diritto delle genti. Si veda, ad esempio, Giovanni Maria LAMPREDI, *Diritto pubblico universale o sia diritto di natura e delle genti*, cit., *passim*. Altre indicazioni nel *Grande dizionario della lingua italiana* di Salvatore BATTAGLIA, vol. XI, Torino, 1981, *ad vocem*. Utile anche la voce *Nazione*, di A.M. BANTI, in *Atlante culturale del Risorgimento*, a cura di A.M. BANTI, A. CHIAVISTELLI, L. MANNORI, M. MERIGGI, Roma-Bari, 2011, p. 214 ss.

quaranta del secolo XIX, allorché gli spiriti più aperti iniziarono a concepire il Risorgimento come vicenda che doveva superare i confini dei piccoli Stati e necessariamente allargarsi all'intera penisola, isole comprese; coinvolgendo, secondo alcuni, i Principi regnanti, e, quindi, con l'obiettivo di qualche forma di congiunzione degli Stati esistenti<sup>(138)</sup>; escludendo, secondo altri, le dinastie al potere, con l'obiettivo della creazione di un unico nuovo Stato<sup>(139)</sup>. Ritengo opportuno soffermarmi su due opere, tra loro diversissime per impostazione e per dimensioni, l'una orientata verso il valore politico, anzi operativo, direi pratico dell'idea di nazione, l'altra di carattere teorico, che, ciò nonostante, dette luogo ad un vivace dibattito politico.

---

<sup>(138)</sup> Questa era la prospettiva dei moderati piemontesi, Gioberti, Balbo, D'Azeglio, e via dicendo, ma anche dei moderati toscani (Gino Capponi, Cosimo Ridolfi, e, in un primo tempo, Bettino Ricasoli, tra gli altri) e della maggioranza dei patrioti napoletani. Anche questi, pur non avendo stima del loro Re, non riuscivano a fare a meno dell'idea della (loro) monarchia. Soltanto dopo il 1848 sostituirono la Casa Savoia alla Casa Borbone. Valga per tutti questi la reazione di Luigi Settembrini alla pubblicazione del *Primato* di Gioberti: “stavano così le cose in Napoli quando ci venne un libro che fece una rivoluzione profonda in tutta Italia, il *Primato* del Gioberti. Noi eravamo servi, divisi, minuzzati, spregiati dagli stranieri che ci dicevano una stirpe degradata, l'Italia terra di morti non di uomini vivi, non altro che un nome rimasto nella geografia e scancellato dal novero delle nazioni d'Europa; noi stessi ci tenevamo inferiori a tutti gli altri, e per tanti secoli di misera servitù avevamo offuscata la coscienza dell'essere nostro, quando costui ci dice: — Voi italiani, siete il primo popolo del mondo. — Noi? — Sì, voi avete il primato civile e morale sopra tutti —. Non mai libro di filosofo, e neppure di poeta o di altro scrittore è stato più potente e più salutare di questo. Il Gioberti per fare entrare il libro in Italia e farlo leggere da tutti, e fare entrare la sua idea nella coscienza di tutti, con fine accorgimento, non propone alcun mutamento, loda i principi, loda il papa, loda perfino i gesuiti, non dicendo il falso, ma rilevando il bene, ammonendo con benevolenza, e mettendo innanzi una sua idea di una lega tra i principi italiani sotto la presidenza del papa, Dell'Austria non parlò. Il libro fu letto da ogni condizione di persone, e tra noi persino in corte, e la regina Isabella madre del Re (non il Re che non leggeva) lesse con gran piacere il *Primato*, e volle leggere poi gli altri del Gioberti e se ne scandalizzò, e diceva: — Il *Primato* sarà sempre il primo —. Prodigioso fu l'effetto del libro, scosse e sollevò la coscienza di un popolo prostrato: e questo fece non pure con ragioni nuove e potenti e vere, e con quella parola dominatrice, ma con accorgimento finissimo e senza offendere nessuno” (Luigi SETTEMBRINI, *Ricordanze della mia vita*, in *Ricordanze e altri scritti*, a cura di Giorgio DE RIENZO, Torino, 1955, pp. 167-168).

<sup>(139)</sup> Questo orientamento era proprio dei mazziniani e di alcuni carbonari.

La prima opera si deve a Giacomo Durando, piemontese di Mondovì <sup>(140)</sup>, e viene pubblicata a Losanna nel 1846: *Della nazionalità italiana. Saggio politico-militare* <sup>(141)</sup>.

Orientato da sempre verso la monarchia costituzionale, Durando si immette nella scia di Gioberti e Balbo, ma, invece di auspicare una confederazione tra tutti gli Stati della penisola (che ritiene impossibile e pericolosa <sup>(142)</sup>), propone una Lega dei due maggiori Regni, il Sabauda e il Borbonico, cui avrebbero dovuto far capo gli altri Principati <sup>(143)</sup>, con l'esclusione solo di un rimpicciolito Stato della Chiesa <sup>(144)</sup>.

Oltre alla Lega binaria, tra i due regni, denominati Eridania, al nord, e Appennina, al sud, le idee fondamentali di Durando si coagulano intorno al principio monarchico, che "è per se stesso un principio di forza, di concentramento materiale, morale e sociale, spinto di propria natura ad assorbire, comprimere e confondere gli elementi tra sé più disparati; laddove il repubblicano opera e si

<sup>(140)</sup> Giacomo Durando, nato nel 1807, fece parte, nei primi anni Trenta, della società segreta Cavalieri della libertà, che si proponeva di chiedere la costituzione a Carlo Felice. Scoperta la congiura nel 1831, Durando fu costretto a rifugiarsi all'estero. Combatté in Belgio, in Portogallo e in Spagna. Rientrò in Piemonte nel 1844; dopo la pubblicazione del volume sulla nazionalità italiana, fu costretto di nuovo in esilio, ove restò fino al 1847. Partecipò alla prima guerra d'indipendenza, diventando aiutante di campo di Carlo Alberto. Eletto al Parlamento nel 1848, si schierò con Cavour; fu Ministro della Guerra nel 1855 e, nello stesso anno, fu nominato senatore; fu Ministro degli Esteri nel governo Rattazzi del 1862. Morì a Roma nel 1894.

<sup>(141)</sup> Pubblicato a Losanna nel 1846.

<sup>(142)</sup> Giacomo DURANDO, *Della nazionalità*, cit., p. 147: "ove noi fossimo improvvisi a segno di lasciare in Modena, in Firenze, o in Parma, tre dinastie cospiratrici naturali e assidue contro la nostra indipendenza, né il nostro risorgimento si sosterebbe contro la nuova guerra palese o coperta di esse, né la nostra intera fusione nazionale potrebbe mai effettuarsi".

<sup>(143)</sup> Giacomo DURANDO, *Della nazionalità*, cit., loc. ult. cit.: è necessario "riordinarci di tal guisa, che sole a signoreggiare le Alpi e l'Appennino sieno quelle dinastie irrevocabilmente immedesimate colla nostra nazionalità, eliminando fuori dal sistema alpi-appenninico tutte quelle altre, che, o sono realmente nemiche, o si presumono poterlo diventare, data l'opportunità".

<sup>(144)</sup> Giacomo DURANDO, *Della nazionalità*, cit., p. 171: "nessuno avrebbe mai osato come osiam noi, proporre tranquillamente tutti i mezzi pratici di ridurre il Papato temporale a una situazione inoffensiva per noi, come utile agl'interessi reali della cristianità". Cfr. anche p. 374.

svolge in senso opposto” (145); nonché sulla determinante importanza della lotta non violenta (ossia, con mezzi leciti) per la libertà, come obiettivo necessario per raggiungere l’indipendenza. Anzi la libertà politica viene intesa come “novello elemento di possanza” della monarchia (146).

La monarchia costituisce il “solo principio unificatore o riordinatore della nostra nazionalità”; la libertà è il suo solo “principio rigeneratore” (147).

In modo esattamente opposto al pensiero di Cesare Balbo, che aveva ritenuto indispensabile, per favorire l’indipendenza, “il sacrificio delle libertà politiche” (148), Durando ritiene che esse invece siano, oltre “un bisogno imprescindibile dei tempi”, “un mezzo inevitabile per raggiungere l’indipendenza e la nazionalità” (149).

È sbagliato, secondo il Monregalese, sperare di raggiungere l’indipendenza “solo allorché l’Austria non sia più in grado d’infra-

(145) Giacomo DURANDO, *Della nazionalità*, cit., p. 158. Egli ritiene che la monarchia stia avviandosi verso forme meno assolutistiche: “il monarcato assoluto, ripulsante, invasore, riconoscendo l’inefficacia sua e i pericoli del suo isolamento, già comincia ad ammansarsi” (p. 160).

(146) Giacomo DURANDO, *Della nazionalità*, cit., p. 163: “egli è incontrastabile che il principio unificatore della monarchia ha moto perduto della sua virtù nazionalizzante, e necessita di una nuova rifusione di vitalità per poter ripigliare la vigoria primitiva. Questo novello elemento di possanza, non può esser altro che quello della libertà politica”.

(147) Giacomo DURANDO, *Della nazionalità*, cit., p. 164. Durando denuncia la falsa idea di libertà, “l’odiato vocabolo”, derivante dallo “stato di ebbrezza morale” del periodo rivoluzionario: “tuttora — egli annota — non pochi uomini (...) sogliono figurarsi la libertà accompagnata sempre dal corredo ormai rancido dei berretti frigi, degli alberi simbolici, del tu sostituito al voi, de’ calendari atmosferici, della dea ragione e di tutti gli altri sublimi deliri di un momento di febbre” (p. 163).

(148) Giacomo DURANDO, *Della nazionalità*, cit., p. 165. Poco più avanti Durando insiste: “quegli poi che per una logica torturata, inferisce ora (...) trattare esclusivamente degl’interessi dell’indipendenza, gettandosi alle spalle quelli della libertà, confonde (...) le condizione dei tempi e incorre in un gravissimo errore” (p. 175-176).

(149) Giacomo DURANDO, *Della nazionalità*, cit., p. 168. Ancora: le libertà politiche sono lo “scopo finale e un bisogno assolutamente imprescindibile delle condizioni interne dell’Italia”; “un mezzo d’azione morale e una necessità politica inseparabile da qualsivoglia disegno di patrio risorgimento” (p. 181). Sono anche una necessità militare, in quanto consentono di utilizzare le milizie cittadine, che non “s’avran mai senza l’energia e la devozione che lo spirito pubblico del paese trova solo nelle ottenute guarentigie politiche” (p. 182).

mettersi nelle nostre faccende”; occorre, invece, spingere l’Austria ad intervenire, e, per ottenere ciò, è necessario rizzare “una bandiera politica a lei micidiale, adottando un principio sociale ch’ella non possa in verun caso mai tollerare” (150). Donde, per “concitare la collera dell’Austria”, “la necessità di esordire con istituzioni deliberative, o rappresentative, qualunque sia il nome che voglia darsi loro, qualunque ne sieno per essere la restrizioni, purché incompatibili cogli interessi dell’Austria” (151).

Un serio programma di riforme è necessario, inoltre, per motivare le popolazioni dei vari Stati italiani e quelle del Lombardo-Veneto verso l’indipendenza e l’“aggregazione” (152); solo le province settentrionali dello Stato Pontificio, Bologna, Ferrara e le Romagne “potrebbero acconciarsi dell’indipendenza e dell’unità conseguite coll’incorporarsi nel regno dell’alta Italia, scompagnate anche dalle franchigie di un governo rappresentativo”, ma questo dipende dalle condizioni in cui tali province sono ridotte, “ripro-

---

(150) Giacomo DURANDO, *Della nazionalità*, cit., p. 167: “se noi ce ne stiamo alle solite dosi omeopatiche di correzioncelle, di emendazioni, di miglioramenti infinitesimali, naturalmente distrutti, o paralizzati da vecchie e radicate istituzioni contrarie, che prosperano superbamente dappertutto, egli è evidente che l’Austria se ne starà inoperosa, e riderà anche di questi nostri conati di muoverci, seguiti da una immobilità perfetta”.

(151) Giacomo DURANDO, *Della nazionalità*, cit., p. 168: “dove manca pubblicità degli atti di governo, dove una gran parte della classe colta delle città capitali e tutta la colta e l’incolta delle province, non sono dalle leggi fondamentali chiamate a partecipare direttamente o indirettamente all’esercizio della sovranità, non v’è reale libertà, ma sibbene tirannide di pochi su molti, o d’una città sull’altra” (pp. 168-169).

(152) Giacomo DURANDO, *Della nazionalità*, cit., p. 178. Esemplicando: “qual profitto verrebbe ai Lombardo-veneti dal trovarsi incorporati al regno dell’alta Italia, senza acquistarvi a un tempo stesso quelle guarentigie politiche, da cui solo trarranno grandi vantaggi e incontrastati miglioramenti? Codici, pubblici stabilimenti, istruzione, amministrazione, giustizia, tutto ciò essi posseggono, e meglio che non molti, se non tutti, gli altri stati italiani”; non saranno solerti “se la prospettiva non offre loro altra mutazione che l’essere presidiati da soldati a divise azzurre sottentrate in luogo delle bianche”. “Opere domanderanno; fatti sperimentati e tocchi con mano, talché venga sbandito ogni sospetto che l’annunziata liberazione sia piuttosto una conquista, che un’aggregazione; e anziché realtà di riforme, uno di que’ conosciuti stratagemmi con cui certi governi tedeschi del 1813 e 1814, trovandosi coll’acqua alla gola, promisero cielo e terra, dimentichi poi di tutto, appena dissipata la tempesta”.

Lo stesso è a dire per Parma e Modena, e ancor più, per la Toscana.

mettendosi con ragione da un governo laico ciò che mai non otterranno dal clericale e pontificio attuale” (153).

Per conseguire l’indipendenza non bisogna affatto attendere alcuna occasione, come la eventuale caduta dell’Impero ottomano (154); occorre, invece, che Napoli e Piemonte, “moderatori della lega italiana”, provochino l’intervento straniero “col solo fatto di difendere i loro stati dall’ingiusta invasione austriaca” (155); e si impegnino rapidamente “in ordine ai miglioramenti civili d’ogni sorta” (156). La lega tra Napoli e Piemonte trascinerebbe gli altri Stati italiani (157).

Durando fa anche una analisi delle opinioni della “società politica”, con riferimento diretto al Piemonte, ma indirettamente all’intero quadro della penisola: individua quattro gruppi politici,

(153) Giacomo DURANDO, *Della nazionalità*, cit., p. 179.

(154) È lampante il riferimento critico alla tesi di Cesare Balbo.

(155) Giacomo DURANDO, *Della nazionalità*, cit., p. 316: intendo “le loro due dinastie specialmente come incoatrici e risponsive dell’impresa, al cui voto deve andar subordinato quello dei Reali di Toscana, Modena, Lucca, Maria-Luigia e la Santa-Sede, quando anche aderissero essi pienamente alla lega, che stimo cosa impossibile. (...) Quando ragiono delle operazioni di Napoli e di Piemonte, voglio che s’intenda, che, nella mia tessitura, le due loro dinastie sono quelle che moralmente sostituiscono e rappresentano virtualmente le altre quattro o cinque dell’Italia centrale, che non possono aderire alla nostra impresa; io quindi realmente non le escludo da essa che ipoteticamente. Considero le popolazioni centrali d’Italia vedovate in astratto dei loro principi naturali, e riguardo Napoli e Piemonte come gli organi naturali dell’Italia in tutti i dibattimenti diplomatici che possono insorgere circa il nostro politico riordinamento”.

(156) Giacomo DURANDO, *Della nazionalità*, cit., p. 364: “conviene che Napoli e Piemonte comincino per occupare il primo seggio in ordine ai miglioramenti civili d’ogni sorta, e senza perder tempo; poiché sciaguratamente una gran metà dell’intervallo di tempo che corse dal 1815 in qua, non solamente non progredirono nella carriera delle civiltà, ma dietreggiarono con dolorosa alacrità”.

(157) Giacomo DURANDO, *Della nazionalità*, cit., pp. 372-373: “qual sarebbe la condotta de’ principi dell’Italia centrale e della Santa-Sede, appena chiarite le prime operazioni della lega ordita tra Napoli e Piemonte? La neutralità? è impossibile il tollerarla, siccome abbiám già veduto. Insorgeranno contro noi? ma sarebbe una pazzia l’affidarsi che i loro popoli, già non troppo quieti in mezzo alla pace ottaviana attuale, fossero per restar inoperosi allorché sventolasse dinanzi loro un’insegna d’indipendenza, di libertà e di nazionalità (...). Ostili dunque, ma in apparenza neutrali, s’impunterebbero a veder correre gli avvenimenti. In tal caso al passaggio dell’esercito diretto verso il Po onde raggiungere il piemontese, insorgerebbero inevitabilmente tutte le provincie intermedie del centro d’Italia, e così verrebbero naturalmente e senza trar colpo esonerati i due stati capi-lega dall’impiccio di conquistarle”.

che denomina *Oscurantisti* <sup>(158)</sup>, *Quietisti* <sup>(159)</sup>, *Razionalisti* <sup>(160)</sup> e *Rivoluzionisti* <sup>(161)</sup>. A parte stanno i neo-guelfi-repubblicani e le fazioni filo-austriaca, filo-francese e filo-romana.

Durando, che si proclama razionalista operante, ritiene che tutte le fazioni, tranne l'austriaca e l'oscurantista, vadano convergendo verso un "gran partito italiano" <sup>(162)</sup>, gli obiettivi del quale dovrebbero essere: "bandire il principio monarchico come il principio di unità nazionale; il principio liberale-costituzionale, come un elemento di rigenerazione; (...); doversi finalmente promuovere riguardo al riordinamento della nostra nazionalità una concentrazione e agglomerazione progressiva, ma non una fusione totale, anzi una

---

<sup>(158)</sup> Per gli Oscurantisti, "l'assolutismo, il dispotismo, la barbarie, l'inciviltà, il medio evo, le tenebre e il mistero in tutto e per tutto, sono i cardini principali di un governo" (G. DURANDO, *Della nazionalità*, cit., p. 387).

<sup>(159)</sup> Per i Quietisti, "il monarcato è un'emanazione schietta della divinità"; "vanta impresa è lottare (...): se il progresso politico, le libertà, l'emancipazione del popolo sono eventi prestabiliti, essi avran luogo senza che i conati degli uomini vi si possano attraversare"; "progrediscasi pure, alla buon ora, ma cheti; aspettisi la grazia, l'ispirazione superiore, la quale muove dall'alte regioni della provvidenza e si diffonde in tutte le vene del corpo politico per mezzo del suo naturale veicolo, che è il principato" (G. DURANDO, *Della nazionalità*, cit., p. 388).

<sup>(160)</sup> I Razionalisti "formano tutta la grande scuola dei liberali che non vogliono uscire dai termini della legalità e della moderazione. Per essi il progresso e le innovazioni sono una condizione *sine qua non* delle società moderne; il monarcato isolato e lontano da ogni attrito colla nazione, l'esercizio della sovranità senza il carico di un resoconto, l'amministrazione fatta un *arcanum imperii*, sono veri nonsensi, pericolosi più al principato che ai sudditi stessi". "In una parola intendono essi doversi attuare la rivoluzione politica nella legge e per la legge, onde non averla mai a subire nelle piazze" (G. DURANDO, *Della nazionalità*, cit., p. 390). I razionalisti si suddividono in razionalisti *desideranti* e razionalisti *operanti* (p. 391).

<sup>(161)</sup> I Rivoluzionisti sono divisi "in una infinità di sette e fazioni", ma concordano tutti nel convincimento che "l'impiego dei mezzi extra-legali è il solo conducente al fine loro". Anche loro si suddividono in rivoluzionisti-razionali e terroristi. I primi lascerebbero "al principato, alla Chiesa e all'aristocrazia un potere ragionevole, colla condizione però che ciò avvenisse soltanto dopo l'esercizio fondato della sovranità nazionale, conseguito non importa come, cioè a dire, anche per mezzo della viva forza" (G. DURANDO, *Della nazionalità*, cit., pp. 392-393). I terroristi, "che sarebbero stati solo costituzionali nel 1821 dacché quel tentativo produsse una recrudescenza nella riazione retrograda, per disperazione e per rappresaglia trascorser al repubblicanismo nel 1833 e 34, appena si trovarono rinvigoriti dai recenti avvenimenti della Francia" (p. 397).

<sup>(162)</sup> Giacomo DURANDO, *Della nazionalità*, cit., p. 395. Cfr., per gli aspetti e le fasi della convergenza, pp. 396-399.

confusione repentina, e molto meno un secondo o terzo sconcentramento, o disseminamento politico, pessima di tutte le condizioni” (163).

Si può ben dire che le idee di Durando rasentano una visione utopistica ed irrealista, ma, a ben guardare, esse non sono più ardite di quelle di Gioberti e di Balbo, e sono forse meno fantasiose rispetto agli accadimenti reali, che hanno portato effettivamente alla unione e alla indipendenza della penisola.

### 13. *Nazione, promozione della unità e della indipendenza.*

Il gesuita Luigi Taparelli D’Azeglio (164) pubblicò nel 1847 una “breve scrittura” sul tema della nazionalità (165), individuandone gli elementi costitutivi, e rispondendo ai quesiti: a chi spetti promuovere l’unificazione e se ad essa vada necessariamente congiunta l’indipendenza.

Mentre il primo tema, di carattere filosofico, non destò alcun clamore, il secondo e soprattutto il terzo suscitarono le forti critiche di Vincenzo Gioberti e lo sconcerto dei fratelli Massimo e Roberto D’Azeglio. I quali credettero, contrariamente (forse) alla intenzione dell’autore, che l’operetta fosse stata concepita in omaggio ai regnanti italiani e a favore dell’Austria.

Per nazione Luigi Taparelli intende una “generazione d’uomini nati di comune origine e congiunti con lingua comune in pubblica società entro limiti naturali di territorio”; dei quattro elementi, i primi due attengono all’essenza dell’“unica società”, gli altri due alle sue proprietà (166).

(163) Giacomo DURANDO, *Della nazionalità*, cit., p. 404.

(164) Luigi Taparelli D’Azeglio, nato a Torino nel 1793, era fratello maggiore di Massimo (nato nel 1798) e minore di Roberto (nato nel 1790). Gesuita, fu per quindici anni a Palermo, dal 1833 in poi. La sua opera principale è il *Saggio teoretico di diritto naturale appoggiato al fatto*, la cui prima edizione risale al 1847. Morì a Roma nel 1862.

(165) Luigi TAPARELLI D’AZEGLIO, *Della nazionalità*, Genova, 1847. Le citazioni verranno fatte sulla seconda edizione, pubblicata a Firenze nel 1849, perché contiene le risposte alle critiche sollevate principalmente da Vincenzo Gioberti.

(166) Luigi TAPARELLI D’AZEGLIO, *Della nazionalità*, cit., 29-31: “gli elementi dianzi annoverati hanno nel concetto di nazionalità importanze diverse, essendo l’elemento d’origine con quel d’idioma, che naturalmente ne consegue, assai più necessario e



Maggiore rilievo politico hanno i due quesiti, cui il gesuita intende rispondere, dato che interferiscono direttamente con le condizioni di fatto e con le idee e le aspirazioni del momento.

Cosa significa e a chi spetta di perfezionare la nazionalità? Luigi Taparelli risponde che “perfezionare la nazionalità altro non può significare se non esplicitare l’unità sociale, la comunità d’origine, di lingua, d’istituzioni e di territorio” (167). Ne deriva che perfezionare la nazionalità può voler dire promuovere l’unità politica della società o perfezionarne le istituzioni politiche.

Perfezionare la nazionalità è un dovere; ma esso per grava su tutti allo stesso modo. Moralmente esso grava sulla sola “classe di uomini intelligenti e probi” (168), politicamente grava su chi “è legittimamente costituito ordinatore della società”, ossia sui titolari del potere pubblico. I privati possono collaborare, “ma sotto la

---

gagliardo legame, che non il territorio naturale o le forme politiche. (...) Unità di sangue e di lingua son dunque costitutivi essenziali della nazionalità. All’opposto le *forme di governo*, oltreché più agevoli a tramutarsi per libito umano, non si connettono collo stato domestico se non mediante la pubblica società; senza di cui quelle forme non solo non sarebbero necessarie, ma talune quasi né anche possibili: se non in quanto *forme di governo* appellarsi possono con termine generico tutte le istituzioni sociali che tanto influiscono nel sentimento di nazionalità, e tanto influsso reciprocamente ne traggono”. Meno importante è “l’elemento del *natural territorio*; il quale non può divenir necessario se non nei progressi di civiltà inoltrata; e può a seconda de’ tempi, delle industrie, del numero, delle doti e di altri accessorj, a’ varj popoli variamente adattarsi”.

Avverte Costantino MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, p. 34, che “il concetto di «nazione» si intendeva comprensivo dei soggetti che svolgessero attività produttiva (e che in tal modo contribuissero all’effettivo benessere della comunità politica), oppure che esercitassero funzioni pubbliche, e che per tali ragioni potessero rappresentare la parte viva ed attiva della comunità”.

(167) Luigi TAPARELLI D’AZEGLIO, *Della nazionalità*, cit., p. 34. L’unità “si può esplicitare in due maniere volute entrambe dalla natura umana; cioè o per via di propagazione, come succede alla *famiglia* che propagasi in *gente*; o per via di aggregazione, come succede quando varie genti si congiungono (si *fondono*) a formar nazione. Si può perfezionarla, perfezionando tutte le istituzioni, specialmente politiche, che tendono a congiungere in uno stesso pensiero ed affetto, e perfino nelle stesse abitudini esterne gl’individui associati”.

(168) Luigi TAPARELLI D’AZEGLIO, *Della nazionalità*, cit., p. 36: “gli altri tutti sono obbligati a ben vivere”, soltanto a ben vivere.

direzione del supremo Ordinante” (169), in realtà limitandosi ad usare “quel gran mezzo di privata rimostranza” (170).

Poiché “l’unità nazionale è un bene”, sono i governanti a dover “promuovere con ogni ordinamento approvato dall’onestà l’unità nazionale, alla quale ogni popolo è dalla natura stessa invitato, incitato, sospinto per una irresistibile necessità” (171).

Questa idea dell’unità politica che discende dall’alto, dai detentori del potere politico, benché possa sembrare opposta al comune sentire dell’epoca, in realtà non si discosta granché dal pensiero dei moderati. Anch’essi erano del parere di dover convincere i Principi regnanti ad unirsi e ad elargire libertà ai loro sudditi. Ciononostante la lettura che se dette fu molto critica (172).

Tuttavia la reazione più forte si ebbe a proposito della indipendenza: il gesuita fu accusato di voler favorire il dominio austriaco.

(169) Luigi TAPARELLI D’AZEGLIO, *Della nazionalità*, cit., p. 37. Altrimenti, prosegue il gesuita, “o la società non avrà un ordine sociale, o quest’ordine uno dovrà nascer da molti principj: proposizioni amendue tanto assurde, quanto è assurdo un essere senza unità, o un’unità prodotta dalla molteplicità”. Permettere “a ciascuno di usar mezzi pubblici per ottenere ciò che egli giudica pubblico bene, ed eccoci in una compiuta anarchia” (p. 38).

(170) Luigi TAPARELLI D’AZEGLIO, *Della nazionalità*, cit., p. 41: “se riflettessero certi animi generosi, io credo — prosegue Taparelli — che, invece di scagliare ai Principi colla stampa furtiva rimbrotti che aizzino i sudditi a risentirsi e fremere, e invece di millantare in pubblico pericoli e catastrofi teatrali, affronterebbero in privato con rimostranze ragionevoli disgusti e perigli reali, per tentare più meritoriamente un vero ben pubblico nelle vie dell’ordine e della giustizia, senza renderlo impossibile, esacerbando coloro che debbono procacciarlo con leggi migliori, e coloro che debbono ottenerlo osservandole volenterosamente”.

(171) Luigi TAPARELLI D’AZEGLIO, *Della nazionalità*, cit., p. 42. Cfr. anche p. 43. Solo nel “governo libero”, ossia nel caso in cui “il poter supremo sta presso la moltitudine”, ogni individuo, essendo investito “d’una parte, piccola se volete, microscopica, ma in somma d’una qualche parte d’autorità (...), è qui incitato a procacciare con mezzi pubblici il pubblico bene, perché ogni individuo forma parte del pubblico ordinatore” (p. 39). Erano ovviamente condizioni estranee ai popoli italiani dell’epoca.

(172) Ciò che sembra eccessivo è che, nel pensiero di Taparelli, se i governanti non sanno o non vogliono promuovere l’unità nazionale, non resta che affidarsi alla Provvidenza: “il rimedio de’ torti pubblici hasselo (...) serbato nei tesori dell’ira sua la Provvidenza” (Luigi TAPARELLI D’AZEGLIO, *Della nazionalità*, cit., p. 46).

Il presupposto di partenza è che la nazionalità non comporta necessariamente l'indipendenza<sup>(173)</sup>; anche se è legittimo (e comprensibile) che una nazione, che dipenda da un'altra, per "ragioni di politica utilità", voglia rendersi indipendente<sup>(174)</sup>. La dipendenza non è schiavitù: la società "non viene a rendersi *schiava* coll'obbedire a principe straniero, finché questo la ordina al ben sociale di lei, conservandole l'esser suo, la sua lingua, le sue istituzioni ec."<sup>(175)</sup>.

Non è possibile sostenere "*assolutamente*"<sup>(176)</sup> (ossia: in ogni caso, necessariamente) "essere ingiusta, illegittima ogni dominazione straniera"<sup>(177)</sup>.

In queste frasi è stata vista da molti patrioti la legittimazione del dominio austriaco sulla popolazione lombardo-veneta. Il gesuita ritiene legittimo che "un principe stesso governi parecchie na-

<sup>(173)</sup> Avendo individuato gli elementi costitutivi della nazionalità "principalmente nella costante unità di associazione, di lingua e di schiatta, poi nell'esplicazione normale delle forme e istituzioni sociali, e nella natural limitazione del territorio", diventa conseguente "poter una nazione obbedir ad un'altra, conservando codesti elementi" (L. TAPARELLI D'AZEGLIO, *Della nazionalità*, cit., p. 47). Seguono numerosi esempi.

<sup>(174)</sup> Luigi TAPARELLI D'AZEGLIO, *Della nazionalità*, cit., p. 49.

L'autore inserisce a questo punto un argomento apparentemente eccentrico: ogni società ha "per necessità di sua natura un governante, un uomo cioè a cui si appartiene tal diritto". Come si acquista il diritto di governare? Ecco il pensiero del gesuita: "colla elezione popolare, gridano certi animi avvezzi a modellar la natura sul loro cervello, invece di modellare i pensieri sulla natura: e se essi avessero ragione, tutte le società sarebber coniate ad un medesimo stampo. Ma la sapienza del creatore qual infinita varietà non presenta come nel fisico, così nel mondo morale? Il possesso d'autorità, come ogni altro dritto, nasce da fatti svariatiissimi". Si danno casi in cui, "senza essere né venduti né schiavi, molti uomini debbono obbedienza ad uno che le circostanze costituiscono in possesso dell'autorità, affinché tutti egli guidi per le vie dell'ordine allo scopo sociale" (pp. 51-52).

<sup>(175)</sup> La conseguenza è che "una nazione ordinata al bene suo proprio non è schiava: schiava sarebbe, se si ordinasse al ben privato del solo suo principe, ovvero al ben di popolo straniero" (L. TAPARELLI D'AZEGLIO, *Della nazionalità*, cit., p. 52).

<sup>(176)</sup> L'avverbio va sottolineato, perché sarà l'argomento di difesa contro le critiche di Vincenzo Gioberti e dei liberali moderati, oltre contro quelle dello scolio Melchiorre Galeoti.

<sup>(177)</sup> Luigi TAPARELLI D'AZEGLIO, *Della nazionalità*, p. 53. Il passo prosegue: "se volete difendere una tal conclusione, dovrete cancellar ogni storia. La difendete nella sentenza della *Sovranità popolare*? Dovrete negare che quei popoli poterono donarsi: in disordine del *diritto di conquista*? Ridurrete i popoli inciviliti sotto la scimitarra de' barbari".

zioni” (178); ammette la sussistenza di un diritto alla indipendenza solo “se un popolo vien tenuto in soggezione *indebita*”. Pertanto, se la soggezione è legittima, perché stabilita *ab antico*, e il principe straniero usa bene della sua sovranità, il diritto all’indipendenza non sussiste (179). La promozione dell’indipendenza, comunque, spetta ai governanti, non ai singoli (180).

---

(178) Se ciò fosse impossibile, argomenta Taparelli, “niun popolo mai avrebbe potuto soggiacere a principe straniero, giacché niuno poté mai rinunciare il dritto innato d’ogni società al ben pubblico”. Viceversa, rammenta il gesuita, la storia insegna che molte unioni di nazioni sotto uno stesso Principe sono state legittime e fruttuose: la Navarra con la Francia, l’Aragona con la Castiglia, la Scozia con l’Inghilterra, la Terraferma con la Repubblica di Venezia. Anzi, “fatta l’unione, si operò insensibilmente la fusione, e divennero un solo popolo quei che due furono un dì, e quasi nemici, e che mai non sarebbero diventati un solo, se non avessero ammessa una qualche scambievole dipendenza fra popoli” (L. TAPARELLI D’AZEGLIO, *Della nazionalità*, cit., pp. 52-53).

(179) “Se un diritto riconosciuto *ab antico* dalla nazione, autenticato dalle transazioni internazionali, usato giustamente da chi n’è investito, tenga da lungo tempo una nazione o qualche sua parte sotto la dipendenza di un’altra; allora il voler ad un tratto sprigionarla da tal soggezione, gridando che ogni nazione debb’essere indipendente, egli è un volere che il dritto ceda alla geografia, alla lingua, al commercio e ad altrettali motivi d’importanza materiale: di che certamente avranno ribrezzo quegli animi generosi, cui vero amor di patria mal governato travia” (L. TAPARELLI D’AZEGLIO, *Della nazionalità*, cit., p. 55).

Taparelli riassume nel modo che segue il suo pensiero sul diritto delle nazioni all’indipendenza: “la *nazionalità* mira senza dubbio a tale intento, giacché l’identità di lingua e di schiatta, le proporzioni d’istituzioni e di circoscrizione topografia, tendono a darle un’unità distinta ed autonoma. Ma questa tendenza lentamente sviluppassi e progredisce in mezzo ad un conserto complicatissimo di dritti e doveri civili, politici e religiosi; i quali costituir possono legittima dipendenza di questa o quella gente da altre autorità diverse da quelle a cui per ultimo ciascuna dovrà aderire per ottenere fra le nazioni la normal sua posizione. Pretendere che non mai possa dirsi *legittima* tal dipendenza, sarebbe un abbiurar ogni tradizione storica, ogni teoria filosofica: pretendere che, legittima o no, possa scuotersi arditamente per ridurre le genti alle naturali loro condizioni, egli è un subordinare il *natural-ragionevole* al *natural-materiale*. Il procacciare dunque indipendenza nazionale è dovere di chi regge i popoli; ma il modo di procacciarla vien determinato da’ dritti de’ popoli confinanti: e farebbe trista opera di civiltà chi que’ dritti conculcasse, quando si oppongono alla geografica circoscrizione o alle morali affezioni, giacché, seguendo gl’istinti dell’affetto o dell’interesse, sovvertirebbero la base dell’ordine. Il dritto all’indipendenza trovasi così nella medesima condizione di tutto il sociale ordinamento, anzi di tutte le leggi morali, assolute nell’ordine loro astratto, contingenti e mutabili nella pratica loro applicazione” (pp. 58-59).

(180) Donde il consiglio, che sembra diretto a coloro che, non essendo governanti, si battevano, colle armi o con la penna, per l’indipendenza: “nel bollor degli affetti che

Tra i suoi critici, Taparelli rispose solo a Vincenzo Gioberti<sup>(181)</sup>, che, nel suo *Gesuita moderno*, aveva sollevato alcune perplessità. Tra esse, di avere “attenuato il dovere di promuovere la nazionalità”. Il gesuita dimostra che il suo pensiero coincide nella sostanza con quello del suo critico<sup>(182)</sup>.

Più pesante politicamente, e più difficile da ribattere, era l'accusa di aver voluto “perorare in favore degli Austriaci”, per aver sostenuto “non doversi invocare contro di loro, come titolo di guerra, l'essere stranieri; ma doversi piuttosto esaminare se un popolo venga tenuto in soggezione *indebita*”. Luigi Taparelli si difende, sostenendo che il modo di impostare il problema austriaco, da lui esposto, corrisponde a ciò “che van facendo tutti i popoli che insorgono, e tutti coloro che li difendono nel loro insorgimento”<sup>(183)</sup>; (...) tutti hanno detto per mesi, per anni: «dateci delle istituzioni che ci assicurino contro il dispotismo e l'oppressione, e noi non chiediamo altra indipendenza»<sup>(184)</sup>.

destansi oggidì ai sacri nomi di *nazione* e di *patria*, frenare gl'impeti ed esaminare i dritti e doveri: i dritti della nazione e i doveri della propria condizione. I *dritti* come volgono un perno nell'elemento essenziale dell'uomo e della società, così aggiransi coll'altro nell'elemento mutabile de' fatti e delle convenzioni: epperò nascer debbono e dimostrarsi sì da sinceri principj di filosofia cristiana, sì dalle origini storiche e dalle legittime mutazioni de' governi: il cui possesso non è lecito assalire né colle armi, né colla penna, finché non sia chiarito *certamente* illegittimo: giacché un possesso *certo* non può per ragioni *incerte* mettersi in forse” (L. TAPARELLI D'AZEGLIO, *Della nazionalità*, cit., p. 61).

<sup>(181)</sup> Alla seconda edizione del volumetto è stata premessa la *Risposta alle osservazioni del chiar. Ab. Gioberti sopra la nazionalità*. Il dibattito tra Luigi Taparelli D'Azeglio, Cesare Balbo, Vincenzo Gioberti è ricostruito da Fabio DI GIANNATALE, *Il principio di nazionalità. Un dibattito nell'Italia risorgimentale*, in *Storia e Politica*, 2014, p. 234 ss.

<sup>(182)</sup> Luigi TAPARELLI D'AZEGLIO, *Della nazionalità*, cit., p. 14 ss.

<sup>(183)</sup> Aggiunge alcuni esempi: “così parlano i Polacchi contro la Russia, così gl'Irlandesi contro l'Inghilterra, così i Lombardi contro l'Austria, così i Siciliani contro Napoli” (L. TAPARELLI D'AZEGLIO, *Della nazionalità*, cit., p. 17).

<sup>(184)</sup> Aggiunge, significativamente: “nè corsero ancor quattro mesi che e Siciliani e lombardi erano disposti a tal condizione. Or io domando: era lecita cotesta loro condiscendenza? la voce universale di questi popoli sembrami argomento ineluttabile: essi sentono benissimo che la giustizia della loro causa dipende non già dalla estraneità dei loro governanti, ma dalla ingiustizia del costoro governo: su questa si appoggiano, questa ci descrivono; ci parlano di *bombe*, di *legge stataria*, di abolizione della lingua nazionale, di *spielberga* e di torture: e quest'argomento persuade i popoli, convince i pubblicisti” (L. TAPARELLI D'AZEGLIO, *Della nazionalità*, cit., p. 17).

Concludendo, evidenza che la soggezione *indebita*, come motivo legittimante la lotta per l'indipendenza, era argomento utilizzato non per "perorar per gli Austriaci", ma per assicurare "la causa degli Italiani" (185). Infatti la soggezione all'Austria doveva considerarsi *indebita* (186).

Nella sua replica il gesuita è chiaro; non così nella sua "breve scrittura": non erano visionari coloro, fratelli compresi, che considerarono il volumetto un supporto alla dominazione austriaca; che, a quanto si riteneva al tempo, era ben vista dalla Compagnia di Gesù, per obbedienza al Papa (187).

(185) Luigi TAPARELLI D'AZEGLIO, *Della nazionalità*, cit., p. 17.

(186) *Indebita*, perché "manca nel possesso, il quale nacque sol da pochi lustri, a dispetto degli Italiani sempre renitenti, da quei trattati medesimi, che, violati cento volte in Europa dagli altri contraenti, vennero finalmente calpestati anche in Italia dall'invasor di Ferrara: manca nell'uso, giacché lo straniero ordina la nazione italiana non al bene degl'Italiani medesimi, ma al bene del Tedesco. (...) Qual dubbio adunque che santa è la nostra causa, legittimo il conquisto di nostra indipendenza?" (L. TAPARELLI D'AZEGLIO, *Della nazionalità*, cit., p. 18).

(187) Era in corso una polemica dai toni forti, spesso violenti, tra gesuiti e religiosi di altra appartenenza: la stessa opera di Gioberti sul *Gesuita moderno* è un lunghissimo documento d'accusa contro l'Ordine; accuse ribadite nei *Prolegomeni* al Primato, 1845. A Gioberti risposero i gesuiti Francesco PELLICO, fratello minore di Silvio (in forma epistolare, *A Vincenzo Gioberti Francesco Pellico della Compagnia di Gesù*, Genova, 1845), e Carlo Maria CURCI, fondatore, nel 1850, de *La civiltà cattolica* (*Fatti ed argomenti in risposta alle molte parole di Vincenzo Gioberti ai Gesuiti*, Imola, 1845). Ad entrambi replicò ancora Vincenzo GIOBERTI, con un *Discorso preliminare*, anteposto alla successiva edizione del *Gesuita moderno*; rispose anche, ma brevemente, al *Saggio intorno alla dialettica e alla religione di Vincenzo Gioberti* (Genova, 1846) di Giuseppe FRASSINETTI, priore di Santa Sabina a Genova, alle osservazioni di Agostino PERUZZI, arciprete a Ferrara, riproposte in *Peruzzi a Gioberti, con una lettera di N. Tommaseo (a Gioberti)*, s.l., 1848 (VI ed.), nonché a Giuseppe MONTEGRANDI, Oblato di San Carlo, *Errori nei Prolegomeni del Primato Morale e Civile degli Italiani di Vincenzo Gioberti*, Genova, 1846. Anche tra Silvio PELLICO, cui Gioberti aveva dedicato il Primato, e lo stesso Gioberti ci fu uno scambio polemico: il primo pubblicò su *L'Univers*, giornale francese, *Omaggio reso ai Gesuiti e Protesta contro i Prolegomeni di Vincenzo Gioberti*, ed inviò a Gioberti una lettera il 3 luglio 1845; il secondo rispose con una lettera del 7 agosto 1845, diretta al Compilatore del giornale (v. i tre documenti in appendice al volumetto di Montegrandi). A Francesco Pellico rispose anche un ANONIMO (*A Francesco Pellico della Compagnia di Gesù, un amico*, Losanna, 1846). Carlo Maria CURCI ritornò ancora nella polemica (*Una divinazione sulle tre ultime opere di Vincenzo Gioberti*, Parigi, 1849). Nell'agone polemico entrò, con una posizione di terzo, anche Vittorio ALFIERI, che, in

#### 14. *Prevalenza dei moderati: le riforme chieste ai Principi.*

Nel granducato di Toscana prevalevano nettamente i moderati, anche per la mitezza del governo granducale e per la disponibilità del granduca ad introdurre progressivamente le riforme richieste dai liberali.

Il gruppo di intellettuali raccolti intorno alla *Antologia* di Giovan Pietro Vieusseux, Cosimo Ridolfi, Gino Capponi, Raffaello Lambruschini, ed altri, ebbero la speranza che Leopoldo II, dopo l'avvento in Francia della monarchia costituzionale di Luigi Filippo, potesse concedere la costituzione. La speranza andò delusa, ma il buon rapporto tra il governo e i liberali si conservò<sup>(188)</sup>. E si mantenne anche dopo che l'*Antologia* fu chiusa, nel 1833<sup>(189)</sup>, e dopo che Massimo D'Azeglio, nel 1846, fu allontanato da Firenze<sup>(190)</sup>,

Mentre tra i moderati piemontesi si dibatteva, in condizioni di

---

*Alquante parole intorno a Gioberti e Curci*, Roma, 1846, dichiarando che “i gesuiti non mi seggono in cima ai pensieri, ma neppure mi cagionano il tristo effetto della befana o della versiera” (p. 1), osserva tuttavia che “il Gioberti uomo d'alto ingegno che affastella parole, ingiurie e peggio, e con foga precipitosissima le fa diluviare sopra i Gesuiti, quasi volesse nello stesso momento farsi fluire dalla penna una lava vesuviana che gl'inabissasse; aveva bisogno d'avvenirsi in un muso duro al pari del suo che talora levasse alta la voce e lo richiamasse al dovere non pur di sacerdote, di cattolico, o di cittadino, ma di uomo; ch  egli   solo de' barbari e de' selvaggi avventarsi senza piet  contro il proprio simile” (p. 10).

<sup>(188)</sup> Valentino BALDACCI, Cosimo CECCUTI, *La parabola dei Lorena e l'unificazione nazionale*, in *La Toscana nell'et  del Risorgimento*, a cura dei medesimi, s.l., s.d., riferiscono che gli uomini dell'*Antologia*, avevano giudicato maturi i tempi “perch  la Toscana facesse il gran salto e da una politica di tolleranza pur sempre esercitata nel quadro della monarchia assoluta si passasse alle forme della monarchia costituzionale, o per lo meno se ne possessero le premesse” (p. 11).

<sup>(189)</sup> La rivista, per il suo carattere liberale, non era gradita n  all'Austria, n  ai Principi italiani filo-austriaci. L'occasione per la chiusura fu la pubblicazione di due articoli anonimi nell'ultimo fascicolo del 1832, l'uno, dovuto a Niccol  Tommaseo, in cui si denunciava l'influenza austriaca sull'intera penisola, l'altro, scritto da Luigi Leoni, che si doleva della dedica a Niccol  I del poema di Angelo Curti, *Pietro di Russia*. Gli ambasciatori d'Austria e di Russia, chiesero il nome degli autori; Vieusseux si rifiut  di darli; il governo granducale chiuse il periodico nel marzo 1833.

<sup>(190)</sup> Massimo D'Azeglio aveva pubblicato in Toscana il suo fortunatissimo *Dei casi di Romagna*, che determin  forti reazioni nel governo di Gregorio XVI e, conseguentemente, provoc  l'ordine granducale di allontanamento dalla Toscana.

relativa tranquillità, di nazionalità e di confederazione degli Stati italiani, la situazione nel Meridione d'Italia era più complessa: gran parte dei liberali colti si andavano orientando verso posizioni moderate <sup>(191)</sup>, auspicando (e chiedendo) che Ferdinando II concedesse una costituzione, o quanto meno si avviasse sulla via delle riforme.

Ad esempio, nel 1843, fu inviata al Re una circostanziata lettera anonima, con la quale si chiedeva la costituzione: la lettera proveniva dall'Abbazia di Montecassino ed era stata redatta da due monaci benedettini, Simplicio Pappalettere e Luigi Tosti, con il coinvolgimento del giovane studente Silvio Spaventa <sup>(192)</sup>.

Tuttavia la situazione nel regno non era affatto tranquilla: moti si susseguivano in molte zone diverse: nel 1837, in coincidenza con l'epidemia di colera, in Sicilia (a Catania, Siracusa, Avola, Paternò) <sup>(193)</sup>, a Penne, in Abruzzo <sup>(194)</sup>; nel 1844 ci fu il tentativo generoso dei fratelli Bandiera in Calabria <sup>(195)</sup> e agitazioni in

<sup>(191)</sup> Molti liberali napoletani, esiliati o fuggiti dal regno, si erano rifugiati a Firenze, che, data la mitezza del governo granducale, per molti anni era stato il luogo elettivo di rifugio: tra gli altri, Carlo Troya, Pietro Colletta, Giuseppe, Carlo e Alessandro Poerio, Matteo e Paolo Emilio Imbriani. Avevano trovato un clima disteso e collaborativo tra innovatori e governo.

<sup>(192)</sup> Elena CROCE, *Silvio Spaventa*, Milano, 1969, p. 21: "l'amicizia che gli Spaventa [Bertrando e Silvio] strinsero con i due giovani maestri benedettini — entrambi poco maggiori d'età di Bertrando — fu affettuosa e fedele. E con loro Silvio fece la sua prima prova di cospiratore. Collaborò col padre Tosti alla stesura di una supplica al re perché concedesse la Costituzione: Pappalettere che era un ottimo calligrafo, ne faceva copia, e Silvio si recò a imbucarla a Napoli".

<sup>(193)</sup> Le insurrezioni, fondate sul falso presupposto che untori del colera fossero le autorità borboniche, sfuggirono nei centri maggiori — Catania, Siracusa — al controllo degli istigatori e si trasformarono in sanguinose vendette popolari. Esse furono contrastate da controrivoluzioni. Saverio del Carretto, con la solita ferocia, punì i rivoltosi: 133 condanne a morte, tutte eseguite.

<sup>(194)</sup> Il 23 luglio 1837 i rivoltosi, piegata la debole resistenza del Corpo di guardia, si riunirono nella Casa comunale per proclamare il governo costituzionale. La rivolta fu rapidamente domata, senza spargimento di sangue, anche per l'intervento del Vescovo. I rivoltosi furono giudicati da una commissione militare, che ne condannò a morte otto, tra i quali il trentottenne notaio Antonio Caponetti. Gli otto furono fucilati il 21 settembre a Teramo. Cfr. *La rivolta di Penne del 1837. I fucilati a Teramo. Celebrazione del centenario*, Teramo, 1937, con appendice di documenti.

<sup>(195)</sup> Attilio (nato a Venezia il 24 maggio 1810) ed Emilio (nato a Venezia il 20 giugno 1819) erano ufficiali della marina austriaca, figli del contrammiraglio Francesco,



Sila <sup>(196)</sup>; nel 1847 le insorgenze di Messina <sup>(197)</sup>, Reggio e Gerace <sup>(198)</sup>. La ferocia della repressione di questi moti contribuì a demolire la già bassa considerazione del regime borbonico.

In linea generale anche questi moti erano diretti ad ottenere riforme migliorative, e la costituzione, e non intendevano eliminare la monarchia dei Borbone.

---

e miravano ad affrancare l'Italia dal dominio straniero. Riparati a Corfù, credendo che in Calabria fosse ancora in corso la rivolta del Cosentino, il 16 giugno 1844, insieme al veneziano Domenico Moro e a un piccolo gruppo di congiurati, sbarcarono alle foci del fiume Neto. Traditi da uno di loro, il corso Pietro Boccheciampè, il 20 successivo furono arrestati, condotti a Cosenza e giudicati da una commissione militare. Il 25, nel vallone di Rovito, furono fucilati, oltre i fratelli Bandiera, Domenico Moro, Nicola Ricciotti di Frosinone, Anacarsi Nardi della Lunigiana, Giovanni Venerucci di Rimini, Francesco Berti e Giacomo Rocca di Lugo, Domenico Lupatelli di Perugia. Morirono al grido: Viva l'Italia! L'episodio, il valore e l'ideale dei Bandiera, la loro giovinezza, la ferocia della repressione fecero molta impressione in tutta l'Italia. Vincenzo GIOBERTI ne scrisse nei *Prolegomeni del Primato*, Brusselle, 1845, p. 41, "riprovando con tanta franchezza le recenti esorbitanze del governo napoletano". Giacinto DE SIVO, dal suo punto di vista, scrisse: "intorno a' Bandiera si piagnucolò a lungo. (...) Ma la propaganda rivoluzionaria con quei piagnistei volea rifocolar gli animi. Vi scrissero libri sopra, celebrarono funerali, e anzi nel 1847 Pisa prima, e poi Ferrara cantaron messe funebri a' Bandiera, presenti i Tedeschi" (*Storia*, cit., p. 82).

<sup>(196)</sup> Fu la reazione al decreto 31 marzo 1843, che dichiarava demaniale l'agro silano. I moti scoppiarono a Cosenza il 15 maggio 1844, al grido "Costituzione e Italia" (Giacinto DE SIVO, *Storia*, cit., p. 80), ma furono subito sedati. Una commissione militare condannò a morte ventuno persone; sei furono giustiziate: Nicola Corigliano e Antonio Raho di Cosenza, Pietro Villacci di Napoli, Raffaele Capodeca di Castoregio, Giuseppe Franzese di Cerzeto e Sante Cesareo di San Fili.

<sup>(197)</sup> Il 1° settembre 1847 un gruppo di cospiratori tentò di prendere di sorpresa gli ufficiali borbonici che dovevano festeggiare insieme in un albergo della città l'avanzamento di un collega. La sorpresa non riuscì. Gli insorti confluirono in piazza del Duomo al grido: Viva Pio IX! Viva la Lega italiana! Viva la costituzione. Il moto fu immediatamente soffocato. Fu fucilato Giuseppe Sciva, calzolaio di ventisette anni.

<sup>(198)</sup> Il 2 settembre 1847 una schiera di rivoltosi, capitanati da Gian Domenico Romeo, conquistò la città di Reggio, in Calabria. Fu costituita una Giunta di governo, sotto la presidenza del sacerdote Paolo Pellicano. Nel *Proclama* alla popolazione si richiamava l'esperienza costituzionale del 1820. Di fronte alla reazione borbonica, che inviò tremila uomini agli ordini del gen. Nunziante, i rivoltosi si ritirarono sull'Aspromonte. Nel contempo l'insurrezione era scoppiata anche a Gerace. Sedate le rivolte, iniziarono i processi: il 2 ottobre furono fucilati a Gerace Michele Bello, Pietro Mazzone, Gaetano Ruffo, Domenico Salvadori, Rocco Verducci, tutti giovani ventenni.

C'era, come ricorda Settembrini, "un'altra specie di cospirazione senza impazienze, violenze, una cospirazione lenta, continua, palese, nella quale prendevano parte tutte le persone colte, tutti gli uomini di buon senso, e parecchi ancora di quelli che stavano intorno al principe, e gli erano grati per benefizi ricevuti, ma non potevano approvare tutti gli atti del suo governo, e le prepotenze della polizia, e l'onnipotenza del confessore monsignor Coclé" (199).

La pubblicazione, nel 1843, del *Primato* di Gioberti determinò una rivoluzione nel modo di sentire dei patrioti, in tutta Italia, ed anche nel regno delle Due Sicilie (200).

---

(199) Luigi SETTEMBRINI, *Ricordanze*, cit., p. 166. Val la pena di riportare i passi successivi: "alcuni sollevavano quistioni economiche, nelle quali era una velata censura del presente, e vagheggiavano l'unificazione monetaria in Italia; altri trattavano quistioni storiche, e Carlo Troya andava pubblicando i volumi della sua storia d'Italia; altri stabilivano in Napoli il primo asilo d'infanzia, quasi a rimprovero del governo che nulla faceva per rialzare la plebe; altri, specialmente il Puoti, si affannava negli studi della lingua, e nella lingua cercava di suscitare il sentimento ed il pensiero italiano; altri, e fu Emmanuele Melisurgo, chiedeva di fare la ferrovia per le Puglie, e formava una compagnia di capitalisti, e rizzava la prima stazione, e pregò il re d'inaugurarla, ed egli promise, ma non vi andò, e il giorno appresso andò ad inaugurare la chiesa dirimpetto i Granili; e quella ferrovia non fu mai fatta, e Ferdinando di poi ne fu punito; altri finalmente notavano le stoltezze e le ingiustizie del governo, e ne parlavano senza paura, e lanciavano il motto che era subito ripetuto, e taluni anche fedelissimi non risparmiavano neppure il re. Il marchese di Pietracatella, presidente dei ministri, diceva in casa sua ai ministri: — Io gliel'ho detto molte volte. Mettete in carrozza monsignore [Coclé], e mandatelo ai confini: licenziate il gendarme [Del Carretto], a cui avete dato troppo potere; dividete in due il mostruoso ministero dell'interno; ed il governo anderà senza innovazioni. Noi leggi ed istituzioni abbiamo buonissime, gli uomini che si scelgono sono cattivi. Ma egli non vuol sentire. — È lui la cagione di tutti i mali, — diceva Giuseppe Caprioli, già segretario del re, e presidente della consulta, e divotissimo ai Borboni; — è lui che non sa fare il re, e rovinerà se stesso ed il regno".

(200) Luigi SETTEMBRINI, *Ricordanze*, cit., pp. 167-168: "il libro fu letto da ogni condizione di persone, e tra noi perfino in corte, e la regina Isabella madre del Re (non il Re che non leggeva) lesse con gran piacere il *Primato*, e volle leggere poi gli altri del Gioberti e se ne scandalizzò, e diceva: - Il *Primato* sarà sempre il primo -. Prodigioso fu l'effetto del libro, scosse e sollecitò la coscienza di un popolo prostrato e questo fece non pure con ragioni nuove e potenti e vere, e con parola dominatrice, ma con accorgimento finissimo e senza offendere nessuno". Anche il borbonico Giacinto DE SIVO osservò che "il libro divulgato in ogni paese, innalzato come miracolo di scienza e senso, avidamente letto, inebriava i giovani, e fea tacere i vecchi. Il manto religioso acchetava le coscienze;

In definitiva, mentre nel Piemonte e in Toscana le agitazioni si erano sufficientemente attenuate, per via dei governi illuminati, e nei ducati, per via dei governi polizieschi, nello Stato pontificio e nel regno delle Due Sicilie, in particolare in quest'ultimo, le agitazioni continuarono fino alla vigilia del 1848, a causa della angusta visione dei Regnanti e della carenza di ogni seria prospettiva riformistica.

Nel Lombardo-Veneto i rapporti tra la popolazione locale e gli austriaci si erano andati vieppiù guastando nel corso dei decenni. Ottimi, in Lombardia, al tempo di Maria Teresa, a ragione, come afferma Cattaneo, della separatezza del territorio dal resto dell'Impero, e dalla Corte di Vienna; sufficientemente buoni, almeno al livello patrizio, nei primi anni della riunione, nel 1815, con il Veneto e la realizzazione della continuità territoriale con l'Austria; si erano definitivamente guastati ben prima del 1848, per via della pressione fiscale, della totale mancanza di autonomia dei governi locali dai ministeri di Vienna, per l'immobilismo del governo imperiale, per l'atteggiamento altezzoso dei militari austriaci, e via dicendo <sup>(201)</sup>.

### 15. *La vigilia del 1848.*

Le tesi di Gioberti, Balbo e D'Azeglio determinarono un profondo cambiamento di indirizzo rispetto agli obiettivi perseguiti e ai metodi utilizzati precedentemente dai patrioti; e, per questa ragione, ebbero un forte impatto sulla opinione pubblica dell'intera penisola <sup>(202)</sup>. Non si trattava più di guerra sotterranea e di conati rivoluzionari, privi di adeguata organizzazione e spesso incompresi da larga parte della popolazione, disordinatamente rivolti contro uno o l'altro dei Principi regnanti. Veniva proposto un atteggiamento fermo e dignitoso, con prese di posizione assunte alla luce del sole, con richieste ragionevoli, progressive, che non compromette-

---

quel non attentare a' dritti, quella confederazione legale, quel papa presidente parean cose facili a fare, e buone e giuste" (*Storia*, cit., p. 79).

<sup>(201)</sup> Una breve ma significativa analisi si trova nel primo capitolo, *Antecedenti fino al 1847*, di Carlo CATTANEO, *Dell'insurrezione di Milano nel 1848 e della successiva guerra. Memorie*, ora in Carlo CATTANEO, *L'insurrezione di Milano*, a cura di Marco MERIGGI, Milano, 2011, p. 39 ss.

<sup>(202)</sup> Luigi SETTEMBRINI, *Ricordanze*, cit., p. 167: "ci venne un libro che fece una rivoluzione profonda in tutta Italia, il *Primato* del Gioberti".

vano gli interessi delle dinastie al potere. L'unità italiana poteva essere raggiunta senza sconvolgere gli Stati esistenti, attraverso la loro (con)federazione.

Contribuì a rendere concreta la nuova strada, orientata verso i miglioramenti legislativi, e, in prospettiva, verso una costituzione che realizzasse un sistema rappresentativo, la elezione al Soglio pontificio del cardinale Giovanni Maria Mastai Ferretti, Pio IX, i cui primi atti di governo <sup>(203)</sup> lo elevarono, nell'immaginario collettivo, ad archetipo del Principe illuminato, aperto alle riforme utili per la promozione sociale e politica della popolazione <sup>(204)</sup>.

Si determinò, in parte sorprendentemente, un deciso cambio di "atmosfera": alcuni Principi <sup>(205)</sup>, seguendo l'esempio pontificio, si

<sup>(203)</sup> Fu eletto Papa il 16 giugno 1846. Contrariamente al suo predecessore, aveva fama di religioso aperto alle esigenze del popolo; avendo viaggiato in Europa e in America, conosceva le idee politiche più avanzate e, a quanto sembra, le condivideva. Vescovo a Spoleto e a Imola, aveva attirato le simpatie dei liberali anche per le sue attività caritatevoli, proseguite poi a Roma. Tra i cardinali era considerato di tendenza liberale; l'Austria aveva tentato di impedirne l'elezione, preferendo il card. Luigi Lambruschini, Segretario di Stato con Gregorio XVI, di tendenze fortemente conservatrici. Con l'editto *Nei giorni*, del 16 luglio 1846, condannò "il rimanente della pena" a tutti i sudditi che si trovavano "in luogo di punizione per delitti politici" e riammise nello Stato "tutti quei sudditi fuorusciti per titolo politico". Ammorbidì la censura; riformò la Consulta di Stato; assunse un atteggiamento liberale nei confronti degli ebrei, fece abbattere le mura del ghetto e eliminò il divieto di esercitare alcune professioni

In più era cordiale e alla mano, come notò Giuseppe Gioacchino BELLÌ in uno dei sonetti che gli dedicò (Er papa pascioccone): *"ma che bbon papa, eh? Mma cche animella! Si aspetti un papa simile, si aspetti, Hai prima da vedè ssu ppe li tetti/ Li merluzzi a bballà la tarantella./ Quando te guarda lli cco cquel'occhietti,/ Co quella su' bboccuccia risarella,/ Nun te senti arimove le budella?/ Nun je daressi un bacio a pzzichetti?/ È ppa, è vviscecristo, è cquer che vvoi;/ Eppure, va', in parola da cristiano,/ A mmè mme pare proprio uno de noi./ Dimme la verità, mastr'Ilarione,/ Che la trovi la mùtria da sovrano?/ Ce la scopri la faccia da padrone?"* (27 ottobre 1846).

<sup>(204)</sup> Nelle manifestazioni pubbliche organizzate in occasione di visite pontificie o, più frequentemente, nelle ricorrenze di genetliaci o di altre date relative al papa, la folla in tutta la penisola, Lombardo-Veneto compreso, aveva preso l'abitudine di gridare "Viva Pio IX, Viva l'Italia".

<sup>(205)</sup> Carlo Alberto, in Piemonte; Leopoldo II, in Toscana. Altri furono critici verso il nuovo Papa: il duca Francesco V di Modena; il conte Charles-René de Bombelles, il reazionario terzo marito di Maria Luisa d'Asburgo-Lorena (morta il 17 dicembre 1847), effettivo governante di Parma. Molto critica fu la Corte di Vienna; il maresciallo Radetzki rafforzò il presidio di Ferrara. Fu allora, in risposta alla mossa austriaca, che i ferraresi organizzarono il funerale solenne dei fratelli Bandiera.

misero sulla strada delle riforme; i liberali, anche quelli non moderati, apprezzarono quasi universalmente l'atteggiamento assunto dal Papa; i ceti popolari furono presi da un entusiasmo, che fin'allora non avevano avuto, per le novità che si prospettavano <sup>(206)</sup>.

In questo nuovo clima intervenne nuovamente Massimo D'Azeglio con la *Proposta di un programma* concreto di azione politica <sup>(207)</sup>: ribadendo le idee del partito moderato <sup>(208)</sup>, richiamando l'esempio di Pio IX <sup>(209)</sup>, invitò i Principi italiani ad appoggiare la "nuova via moderata e prudente" <sup>(210)</sup>, e formulò concrete richieste, tra le quali la principale era la realizzazione nel tempo di un sistema

---

<sup>(206)</sup> Le manifestazioni di giubilo si ebbero in tutta l'Italia, Ducati e regno Lombardo-Veneto compresi.

<sup>(207)</sup> Massimo AZEGLIO, *Proposta d'un programma per l'opinione nazionale italiana*, Firenze, 1847.

<sup>(208)</sup> Il quale, per le dimensioni assunte, non doveva più chiamarsi "partito, ma *Opinione Nazionale Italiana*" (Massimo AZEGLIO, *Proposta*, cit., p. 5). La migliore via da seguirsi stava: "1° Nell'abbandonar assolutamente il principio rivoluzionario, protetto dalla forza materiale e dalle società segrete; e questa riforma (...) è oramai eseguita: 2° L'adottar il principio di cercare miglioramenti pratici e ragionevoli, condotti dalla forza morale; dalla ragione cioè, appoggiata al giudizio dell'opinione per mezzo della più intera pubblicità: l'adottare, in una parola, le idee di un progresso moderato, e perciò possibile; che non porti offesa agli interessi dei Principi, e favorisca invece il pieno e libero esercizio delle loro potestà" (p. 14).

<sup>(209)</sup> Massimo AZEGLIO, *Proposta*, cit., p. 123: "crediamo sia il mondo debitore in gran parte a Pio IX de' visibili e rapidi progressi che vien facendo il principio di giustizia nello spirito pubblico, nell'opinione de' Popoli, de' Governi e de' Principi". Ancora: "Pio IX, coll'esperimento d'un anno, ha provato e reso palpabili le seguenti verità: cioè, che le masse guidate oggidì da una più lunga esperienza, e maggior grado d'istruzione, non sono incontentabili; che hanno retto senso nel giudicar se stesse, e conoscere di qual grado di progresso politico sieno capaci; che si contentano e s'acquetano in quello che realmente concorda colla loro condizione sociale; che l'agitazione morale che commove i Popoli, si calma se si faccia concordare il loro stato politico e la necessità sociale; e che, all'opposto, l'agitazione cresce e degenera in disordine ove si tengano discordanti e fuor di equilibrio tra loro" (p. 47).

<sup>(210)</sup> Massimo AZEGLIO, *Proposta*, cit., p. 19. Aveva prima invitato i Principi a "far causa comune tra loro, stringendosi insieme onde mantenersi sciolti da ogni influenza estera. Essi non hanno nulla a temere gli uni dagli altri, e sono invece nel pericolo comune di venir offesi nella loro libertà d'azione o nella dignità della loro corona dalle potenze maggiori" (p. 10).

rappresentativo (211). Sullo sfondo, “in un avvenire indeterminato”, restava la indipendenza nazionale (212).

Convinzione diffusa era che i Principi di Piemonte, Toscana e Roma fossero ben disposti, anzi già incamminati su quella strada; riottoso appariva Ferdinando II delle Due Sicilie, al cui governo si imputava sia un atteggiamento repressivo esagerato sia una accentuata insensibilità verso soluzioni politiche, o anche semplicemente amministrative, che fossero innovative. Per cui si moltiplicarono le denunce del misero stato della sua amministrazione e i tentativi di smuoverlo dalle sue radicate idee.

Quanto alle prime, sarà sufficiente accennare alla *Protesta* di Settembrini; quanto ai secondi, è opportuno rammentare l'appello dei moderati piemontesi e le richieste, o suppliche, dei liberali napoletani.

La *Protesta* (213) è una spietata denuncia dei difetti e della immoralità del governo e del Re, confessore reale compreso (214), una

(211) Massimo AZEGLIO, *Proposta*, cit., pp. 44-45: “noi crediamo che la tendenza generale della civiltà moderna verso il sistema rappresentativo, sia la conseguenza de' vari stadii che ha sin qui attraversati, e sia l'espressione delle necessità sociali portate dalle sue condizioni presenti. Questa tendenza, che giungerà alla sua meta probabilmente entro la fine del secolo, crediamo sia quella che principalmente lo distingue, abbia a lasciargli il suo nome, e che il XIX sia presso le generazioni future per dirsi il secolo della restaurazione del sistema rappresentativo”.

In attesa, e in previsione, del sistema rappresentativo, le richieste riguardavano “un buon ordinamento de' Consigli comunali e provinciali”, “un buon sistema militare”, “riforme da introdurre ne' Codici, purgandoli dai principii eccezionali e di privilegio, adottando la pubblicità dei dibattimenti”, “un progressivo miglioramento delle leggi sulla Stampa”, “l'esecuzione d'un sistema generale di strade di ferro”, “togliere al commercio interno i numerosi incagli di dogane, barriere, visite”, “l'adozione d'un uniforme sistema di monete, pesi e misure”, il “miglioramento degli studi” (p. 49).

(212) Massimo AZEGLIO, *Proposta*, cit., p. 17. In chiusura del saggio, per dovere d'onore e di lealtà, D'Azeglio fece “aperta, solenne ed esplicita professione del principio della nostra indipendenza”, come diritto inalienabile della nazione, ma anche per chiarire “tendenze e intenzioni”. La realizzazione effettiva del diritto, e il modo di ottenerla, potevano “esser cagione di gravi perturbazioni alle nazioni europee”; quindi dichiarò “solennemente riconoscere, che esse dal canto loro hanno diritto a non affrontare per cagion nostra tali perturbazioni” (p. 50).

(213) Ferdinando PETRUCCELLI DELLA GATTINA, *La rivoluzione di Napoli nel 1848*, a cura di Francesco TORRACA, Venosa, 1990 (la prima edizione italiana fu pubblicata a Genova nel 1850), considerò la *Protesta* “il manifesto all'Europa della rivoluzione cui

vivida rappresentazione delle prepotenze della polizia e della inadeguatezza della giustizia, una colorata descrizione della miseria morale e materiale in cui si trovava la popolazione <sup>(215)</sup>.

Quanto ai secondi, si rammenta che, alla fine di dicembre del 1847, un numeroso ed autorevole gruppo di moderati piemontesi inviò a Ferdinando II un invito a “voler accedere alla politica di Pio IX, di Leopoldo e di Carlo Alberto; alla politica italiana, alla politica della Provvidenza, del perdono, della civiltà, della carità cristiana” <sup>(216)</sup>.

andavamo a metter mano. Libello stupendo, forte, vero, scritto dal più bravo e dal più disinteressato dei cittadini napolitani, ora col vigore ironico di Tacito, ora con lo sdegno di Giovenale, cartello di sfida mortale lanciato da un uomo di carattere veramente antico” (pp. 60-61).

<sup>(214)</sup> Monsignor Celestino Cocle (1774-1857). Godeva vasta influenza sul Re e veniva accusato di essere un suo pessimo e venale consigliere. Fu allontanato da reggia all'inizio del 1848.

<sup>(215)</sup> Luigi SETTEMBRINI, *Protesta del popolo delle Due Sicilie*, a cura di Enrico EMANUELLI, Milano, 1944. Essa fu pubblicata “nella tarda estate del 1847”, come rammenta lo stesso Settembrini (*Ricordanze*, cit., 176, in nota), che volle fare “un quadro generale di tutte le miserie che il nostro popolo sofferiva da ventisette anni” (*ivi*).

Il documento è sconvolgente, anche perché scritto da persona che conosceva uomini e cose. Ne riporto l'inizio e il giudizio sintetico su Ferdinando II. L'inizio: “gli stranieri che vengono nelle nostre contrade, guardando la serena bellezza del nostro cielo e la fertilità dei campi, leggendo il codice delle nostre leggi, e udendo parlar di progresso di civiltà e di religione, crederanno che gl'italiani delle Due Sicilie godono d'una felicità invidiabile. Eppure nessuno stato d'Europa è in condizione peggiore della nostra, non eccettuati nemmeno i turchi; i quali almeno son barbari, sanno che non han leggi, son confortati dalla religione a sottomettersi ad una cieca fatalità, e con tutto questo van migliorando ogni dì; ma nel regno delle Due Sicilie, nel paese che è detto giardino d'Europa, la gente muore di vera fame, è in istato peggiore delle bestie, sola legge è il capriccio, il progresso è un indietreggiare ed imbarbarire, nel nome santissimo di Cristo è oppresso un popolo di Cristiani” (*Protesta*, cit., p. 17). Il governo: “è un'immensa piramide, la cui base è fatta dai birri e dai preti, la cima dal Re; ogni impiegato, dall'usciera al ministro, dal soldatello al generale, dal gendarme al ministro di Polizia, dal prete al confessore del Re, ogni scrivanuccio è despota spietato e pazzo su quelli che gli sono soggetti, ed è vilissimo schiavo verso i suoi superiori” (p. 18). Il Re: “dei nostri mali è sola cagione il governo, e del governo è capo Ferdinando II. Questo principe è uno stolto, un presuntuoso, un avaro, un superstizioso, vero tipo dei Borboni, stupidamente crudeli e superbi. Inetto ad ogni cosa, vuol fare ogni cosa, e la guasta; sdegnasi di consigli, incapace di farsi un amico, si fa disprezzare anche da quei pochissimi ai quali fa bene” (pp. 30-31).

<sup>(216)</sup> L'appello era firmato, tra gli altri, da Balbo, D'Azeglio, Pellico, Durando, Brofferio e Camillo Benso di Cavour. Faceva seguito ad un precedente invito di Terenzio

Successivamente, nel gennaio 1848, in casa dei fratelli Poerio<sup>(217)</sup>, fu redatto e firmato un ennesimo indirizzo al Re, “fornito di più migliaia di firme” e presentato “da una scelta deputazione”, con il quale si chiedeva che fosse concessa una rappresentanza legislativa: “la Costituzione era un voto che non ancora si ardiva apertamente manifestare, né v’era speranza di mai ottenere”<sup>(218)</sup>.

Nel frattempo la rivoluzione era iniziata in Sicilia.

---

Mamiani di voler aderire alla Lega dei Principi riformatori. L’appello fu presentato al Re dal prof. Antonio Montanari, docente di storia nell’Ateneo di Bologna, accompagnato da Niccola Nisco. Il quale così ricorda l’episodio: “il Montanari mi volle compagno nella sua missione, ed io non esitai punto. Ottenuta, per mezzo del Corsi, segretario del re, una particolare udienza, Ferdinando ci ricevè nella sua biblioteca. All’apertura del Montanari rispose con apparente franchezza e lealtà; mostrò che le riforma di Roma e della Toscana era tutte cose che quasi da mezzo secolo avevano i Napoletani, e che in Napoli vi era una guardia cittadina meglio armata ed istruita della francese. Sulle condizioni militari con l’Austria fece tali ponderate considerazioni, che il Montanari in un momentaneo entusiasmo gli disse: «Sire, siate il re d’Italia». Ma, quando dalla reggia uscimmo ed il fascino del regio discorrere era cessato, il Montanari si accorse che il re con molta arte gli aveva lasciato perdere l’obbiettivo della sua missione, la lega; e che i Napoletani avevano ragione di volere garanzie costituzionali appunto per mantenere quelle istituzioni che era già nelle leggi, non nei fatti e nei modi di un governo il quale con costante arbitrio le manometteva” (Niccola Nisco, *Storia*, cit., p. 100). Anche Giacinto DE SIVO narra l’episodio: “sul finir dell’anno i caporioni italiani per aiutar la barca avevano pubblicato un lungo indirizzo a re Ferdinando, intitolandosi Gli Italiani dell’Unione; pregandolo accedesse alla politica di Pio IX, di Leopoldo e Carlo Alberto; Italia aspettarlo; Europa guardarlo, Iddio chiamarlo. (...) Ma già affrettava gli eventi la rivoluzione siciliana” (*Storia*, cit., p. 95).

<sup>(217)</sup> Carlo Poerio era appena uscito dal carcere. Era stato arrestato per semplice sospetto dalla polizia, insieme a Mariano D’Ayala, a seguito della pubblicazione della *Protesta* di Settembrini.

<sup>(218)</sup> Le frasi virgolettate sono prese da F. M. (Francesco MICHITELLI, *Storia degli ultimi fatti di Napoli fino a tutto il 15 maggio 1848, divisa in tre parti introduzione-rivoluzione-documenti*, Italia, 1849, p. 98): “la prima firma fu quella dell’ex generale Pignatelli Strongoli, notissimo patriota del 99. E dopo la sua è bello tacere delle altre che seguirono il nobile esempio. Ve ne furono di tutte le classi: nobili, medio ceto, artisti ed artieri. Ma ricorderò per debito di storiografo, che in quell’indirizzo (letto cogli occhi miei) vi stava, in termini assai timidi e vaghi, adombrato appena il desiderio e la necessità d’una rappresentanza legislativa”.



### CAPITOLO III

## IL MUTAMENTO DELLE PROSPETTIVE NEL 1848

1. Il rilievo dei moti del 1848. — 2. Dall'entusiasmo alla tragedia. — 3. La reazione borbonica e i processi di Napoli. — 4. Le discutibili tesi giuridiche alla base delle condanne. — 5. Gli eccessi carcerari; le lettere di Gladstone. — 6. Il tentativo di una lega tra gli Stati assoluti.

#### 1. *Il rilievo dei moti del 1848.*

Va chiarito che i moti del 1848, con le vicende che ne sono seguite, hanno per l'oggetto di questo lavoro un rilievo assai elevato, non per la loro dimensione o la loro importanza intrinseca, ma per le profonde conseguenze che hanno prodotto sulle convinzioni dei liberali, in particolare (ma non solo) dei moderati, di coloro che avevano creduto nei mezzi legali e pacifici, e non rivoluzionari, per conseguire i loro obiettivi.

I moti, con gli indirizzi e gli appelli che li hanno preceduti, sono l'ultimo tentativo di ottenere, direttamente dai Principi, la costituzione, o almeno l'avvio di un percorso riformatore che potesse, nel tempo, culminare con la concessione della costituzione; e consentisse, quindi, di non sconvolgere l'assetto politico-istituzionale della penisola, raggiungendo l'unità nazionale e l'indipendenza dallo straniero mediante alleanze, leghe e (con)federazioni <sup>(1)</sup>.

La concessione prima, e il ritiro, espresso o tacito, in più o meno breve tempo della costituzione, in quasi tutti gli Stati italiani, determinò la definitiva rottura tra le varie correnti liberali della

---

(1) Osserva Narciso NADA, *Prefazione* al volume su *Luigi Francesco des Ambrois de Nevache*, I, Oulx, 1974, pp. 17-18: "solo dopo il '48-'49, ossia dopo il fallimento dei progetti di federazione, i liberali moderati andarono orientandosi verso una soluzione unitaria del problema nazionale".

opinione pubblica e le dinastie al potere: si perse completamente la fiducia sulla volontà, o sulla capacità, dei Principi regnanti di perseguire un disegno riformatore che avesse per obiettivo l'aumento delle libertà e la (più o meno ampia) partecipazione al governo delle popolazioni, o di una parte di esse, e, in definitiva, sulla spontanea limitazione del potere del Sovrano.

Viceversa, il mantenimento della costituzione nel regno di Sardegna, anche dopo la sconfitta di Novara, fu la mossa politica che trasformò quello Stato, e la sua dinastia, nella guida del movimento per la costituzione. I federalisti divennero unitari; i repubblicani si resero conto che la monarchia sabauda era uno strumento essenziale per raggiungere i comuni obiettivi: la liberazione del Lombardo-Veneto e l'azzeramento della influenza austriaca sugli altri Stati italiani, anche con la necessità della guerra contro l'Austria, che tradizionalmente era un obiettivo piemontese (oltre che delle popolazioni sotto dominio straniero), divenne una esigenza generalizzata; Torino e il Piemonte divennero il luogo di convergenza per gli esiliati, in particolare provenienti dal Meridione, sistema politico che permaneva di una feroce quanto sconsiderata reazione alle idee nuove.

Le vicende del 1848-1849 costituirono, a mio avviso, un vero spartiacque tra l'obiettivo della costituzione senza unità politica e l'obiettivo della unità politica per la costituzione (2).

---

(2) La previsione degli eventi che si sarebbero verificati nel corso del 1848 era chiara al Principe di Metternich, ed egli la espose in un messaggio inviato all'ambasciatore austriaco a Roma, conte Rudolph de Lützow, il 2 gennaio 1848 (si badi la data). Estraggo alcuni passaggi: "*l'Europe est elle divisée entre des partis qui, en somme, sont rangés en trois camps placés sous les couleurs conservatives, libérales et radicales: entre celle blanche, grise et noire. Quels sont les partis qui comptent les jours d'action? Ce ne peuvent évidemment être quels partis qui sont placés sur deux lignes franchement opposées: le parti intermédiaire ne peut compter dans l'action que comme auxiliaire de l'un ou de l'autre parti réellement engagé dans le combat*". Il giudizio è eccessivamente schematico, ma può contribuire a spiegare gli avvenimenti successivi, almeno a Roma e a Napoli. Interessante è il giudizio sull'azione politica seguita dell'Austria: "*notre Puissance, M. l'Ambassadeur, a pris dans toutes les occasions à tâche de remplir son devoir d'allié fidèle des souverains italiens et de leur cause; il est dès-lors naturel que les sectaires ont dû lui vouer une haine active. Cette haine l'Autriche a le sentiment de la mériter*". Quanto alle previsioni, Metternich scrive: "*en admettant l'existence d'un parti radical fortement organisé et occupé du bouleversement de l'ordre social dans la Péninsule entière, d'un parti épaulé par tout le radicalisme européen, et en admettant de même que ce n'est pas au parti libéral que les princes*

## 2. *Dall'entusiasmo alla tragedia.*

Il 1848 era iniziato in modo estremamente positivo per i liberali: il 29 gennaio Ferdinando II aveva promesso la costituzione e ne aveva esposto i principi basilari <sup>(3)</sup>; seguendo il suo esempio, Carlo Alberto <sup>(4)</sup>, Leopoldo II <sup>(5)</sup> e Pio IX <sup>(6)</sup> si erano affrettati a trasfor-

---

*d'Italie ont affaire, mais au parti radical bien autrement avancé en volonté et en moyens d'action; tout dans la situation devient clair, et cette situation est celle dans laquelle se trouve la Péninsule au moment du passage de l'année écoulée à celle dans laquelle nous nous venons d'entrer. Quel pronostic est-il possible de tirer pour ce qu'offrira l'année 1848? Le seul, dont la réalisation me paraît inmanquable, c'est celui que bien de situations surtirons de dessous les voiles qui les couvrent encore, des voiles dont les partis ne manquent jamais de se couvrir, les uns pour masquer leur faiblesse, et les autres pour ne point effrayer les gouvernements et la partie saine de la population par leur force. Le voile c'est le libéralisme: il s'effacera en Italie, comme dans toute autre contrée, devant le radicalisme en action"* (Nicomede BIANCHI, *Storia documentata della diplomazia europea in Italia dall'anno 1814 all'anno 1861*, vol. V — anni 1846-1849, Torino-Napoli, 1860, p. 429 ss.).

<sup>(3)</sup> Precedentemente, il 16 gennaio, erano state pubblicate alcune leggi di riforma, relative all'amministrazione locale e alla stampa; tra il 24 e il 25 gennaio, era stato allontanato, e costretto all'esilio, Francesco Saverio Del Carretto, potente e odiatissimo ministro di polizia, responsabile di repressioni feroci per oltre quindici anni. Erano misure da tempo richieste dai liberali, che, tuttavia, non furono considerate sufficienti. Il 27 gennaio ci fu a Napoli una grande manifestazione al grido "viva il Re e la Costituzione". La sera stessa Ferdinando II formò un nuovo ministero, chiamando a presiederlo il duca di Serracapriola; sentito il parere dei nuovi ministri, di orientamento non reazionario e di alcuni generali, si decise a promettere la costituzione e formalizzò solennemente l'impegno il 29 successivo.

L'incarico di redigere il testo della costituzione fu affidato a Francesco Paolo Bozzelli, giurista liberale, incarcerato ed esiliato a seguito dei moti del 1820, di nuovo incarcerato, per un breve periodo, nel 1844, presidente del Comitato segreto, che aveva gestito le manifestazioni liberali: persona che godeva della piena fiducia di tutte le componenti del panorama liberale. Entrò nel governo Serracapriola il 30 gennaio, a seguito della rinuncia di Carlo Cianciulli. Come si vedrà, nel corso dei mesi successivi, e in particolare, dopo il 15 maggio, egli conservò la carica di ministro dell'Interno (nel governo Gennaro Spinelli di Cariatì) ma la fiducia in lui verrà meno, e da alcuni (ad esempio, Giuseppe Massari) sarà indicato come il vero responsabile della inattuazione della costituzione.

La costituzione, elaborata da Francesco Paolo Bozzelli, fu emanata il successivo 10 febbraio.

Il 7 aprile 1848 Ferdinando II mosse guerra all'Austria, con un *Proclama* pieno di patriottismo italiano: lo si può leggere in Piersilvestro LEOPARDI, *Narrazioni storiche, con molti documenti inediti relativi alla guerra dell'indipendenza d'Italia e alla reazione napoletana*, Torino, 1856, p. 195 ss.

<sup>(4)</sup> Dopo che nel Consiglio di conferenza del 17 gennaio 1848 la richiesta della costituzione era stata considerata, se non un reato, comunque "un atto intollerabile", l'8

mare i loro regimi da assoluti in costituzionali (7). Fu organizzato un congresso a Roma per fondare una lega tra gli Stati italiani (8); il

---

febbraio successivo Carlo Alberto, “per colpa del re di Napoli”, con un suo *Proclama*, annunciò la concessione dello *Statuto*, che fu poi pubblicato il 4 marzo.

(5) Leopoldo II di Toscana firmò lo Statuto del granducato il 15 febbraio 1848.

(6) Pio IX pubblicò lo *Statuto fondamentale per il governo temporale degli Stati della Chiesa* con il decreto *Nelle istituzioni*, del 14 marzo 1848. Vi si legge: “poiché i nostri vicini hanno giudicato maturi i loro popoli a ricevere il beneficio di una Rappresentanza non meramente consultiva, ma deliberativa, Noi non vogliamo fare minore stima dei popoli Nostri, né fidar meno nella loro gratitudine non già verso la Nostra umile Persona, per la quale nulla vogliamo, ma verso la Chiesa e quest’Apostolica sede, di cui iddio Ci ha commessi gl’inviolabili e supremi diritti, e la cui presenza fu e sarà sempre a loro di tanti beni cagione”.

(7) A Parma la Suprema Reggenza dello Stato, organo di ispirazione liberale, nato dai moti del mese di marzo, pubblicò il 29 dello stesso mese le *Basi di una costituzione per il ducato di Parma*. Nella stessa data Carlo II (Carlo Ludovico di Borbone Parma) approvò “lo *Statuto fondamentale di un Governo rappresentativo quale mi fu proposto dalla Suprema Reggenza*”, assicurando di volerlo giurare e di voler inviare “un battaglione di linea in soccorso ai Lombardi”.

Piacenza, con plebiscito del 10 marzo 1848, si era unita al Piemonte, e nel suo territorio vigeva, pertanto, lo Statuto albertino.

A Modena il Governo di Giuseppe Malmusi, durante la breve assenza di Francesco V, allontanatosi spontaneamente il 21 marzo 1848, non sembra aver approvato un testo costituzionale, pur avendo introdotto alcune riforme liberali. Su Giuseppe Malmusi e sulla vicenda governativa v. Giordano BERTUZZI, *Giuseppe Malmusi e lo scioglimento del governo provvisorio modenese nel 1848*, Modena, 1966.

(8) Il 17 aprile 1848 da Napoli partì una delegazione di diplomatici (principe di Colobrano, principe di Leporano, Francesco Proto duca di Albaneta, Biagio Gamboa, Casimiro de Lieto; segretari: Ruggiero Bonghi e Alfonso Dragonetti), con le seguenti istruzioni: “la lega avesse dieta federale di rappresentanti di parlamenti (non compreso ma neppure escluso quello di Sicilia); essa decidere ogni questione nazionale, e provvedere alla guerra, la cui direzione si lasciasse al re sardo entrato in campo” (Giacinto DE SIVO, *Storia*, cit., p. 164). Si vedano le dettagliate *Istruzioni* del marchese Dragonetti, ministro degli Esteri, al principe di Colombano, di cui alla nota 17 aprile 1848, in Nicomede BIANCHI, *Storia documentata*, cit., p. 478.

Secondo Giuseppe MASSARI, *I casi di Napoli dal 29 gennaio 1848 in poi. Lettere politiche*, Torino, 1849, p. 135, “la corte romana a quell’epoca desiderava la Lega e la Dieta italica (...) per togliersi d’impaccio nella spinosa faccenda della dichiarazione di guerra”. Favorevole si mostrò anche Scipione Bargagli, rappresentante della Toscana. Il tentativo fallì per l’opposizione del marchese Domenico Pareto, che dichiarò “il Piemonte non poter trattare della Lega se non a guerra finita”. Il Massari, da sempre filo-piemontese riconosce che questo fu un “errore fatale (...) poiché diede un’arma formidabile in mano ai nemici della causa italiana” (p. 137).

Piemonte si era mosso contro l'Austria a seguito delle cinque giornate di Milano; Napoli, Roma e Firenze avevano fatto partire contingenti militari a sostegno della azione militare piemontese in Lombardia. I Principi iniziavano a dichiararsi "italiani" <sup>(9)</sup>, riconoscendo che regnavano su popoli facenti parte di una sola nazione.

Tutto cambiò nel giro di pochi mesi, tra il 29 aprile e il 15 maggio, dal discorso di Pio IX sulla impossibilità per il Papa di entrare in guerra contro uno Stato cattolico <sup>(10)</sup> ai gravi disordini scoppiati a Napoli nel giorno destinato all'apertura del Parlamento.

Gli eventi del 15 maggio <sup>(11)</sup> a Napoli costituirono l'inizio del percorso di ritorno verso l'assolutismo nel regno delle Due Sicilie. Venne cambiato il governo: al liberale Troya <sup>(12)</sup> successe Gennaro Spinelli, principe di Cariati; ritornò al ministero dell'Interno Francesco Paolo Bozzelli, che da convinto liberale si era voltato in sostenitore accanito del Re assoluto.

<sup>(9)</sup> Nel *Proclama* del 7 aprile, Ferdinando II parla della "grande famiglia italiana", della "comune patria" cui "assicurare la indipendenza, la libertà e la gloria", del dovere "di ogni principe e popolo della penisola (...) di accorrere a prendere parte alla lotta" che "deve assicurare l'indipendenza, la libertà, la gloria".

<sup>(10)</sup> Allocuzione *Non semel*, letta in Concistoro, nella quale, negando, anzi considerando calunniosa la voce che il Sommo Pontefice avesse "eccitato i Popoli d'Italia a promuovere nuovi mutamenti nelle pubbliche cose", affermando che i primi atti del suo Pontificato (l'amnistia, le "riforme giovevoli alla prosperità" del popolo) erano del tutto conformi "alle cose che avevano desiderato i Principi d'Europa", sostenne che l'invio dei militari ai confini dello Stato non aveva altro scopo che la difesa dei detti confini. Dichiarò solennemente che non aveva mai avuto l'intenzione di entrare in guerra "contro i Germanici", in quanto Vicario in terra dell'"Autore della pace e amatore della carità".

Aggiunse di dover rigettare "i subdoli consigli, manifestati anche per mezzo dei giornali e dei libelli, di coloro che vorrebbero il Romano Pontefice Presidente di una certa nuova repubblica da farsi, tutti insieme, dai popoli d'Italia". Esortò caldamente ed ammonì i popoli d'Italia a "stare fedeli ai loro Principi, dei quali hanno già sperimentata la benevolenza".

<sup>(11)</sup> Data che Giuseppe MASSARI considera la "più lugubre e più luttuosa della storia italiana nell'anno 1848" (*I casi di Napoli*, cit., p. 142). Non è chiaro a chi vada imputata l'iniziativa dei disordini del 15 maggio. Alcuni sostengono che sia stata la parte reazionaria; altri sostengono che sia stato il partito radicale. Dall'esame dell'andamento della giornata non è facile farsi un'idea in proposito; ciò che sembra sicuro è che il partito moderato, i liberali costituzionali erano fermamente contrari alle barricate e tentarono di farle abbattere.

<sup>(12)</sup> Il Governo di Carlo Troya venne giudicato molto positivamente da Giuseppe MASSARI, *I casi di Napoli*, cit., avendo ritenuto che avesse operato "benissimo, per quanto poteva" (p. 116); "fu Ministero italiano; e ciò basta" (p. 106).

I deputati, riuniti a Montoliveto, invitati rudemente a sgombrare l'aula, pronunciarono, e dettero alle stampe, una *Protesta* ferma e dignitosa, redatta, sembra, da Pasquale Stanislao Mancini<sup>(13)</sup>.

Per quanto l'atteggiamento del Re è desumibile da quello del suo governo, è da ritenere che Ferdinando II, che fin'allora aveva dato molte prove di voler favorire la riforma dello Stato in senso costituzionale<sup>(14)</sup>, mutò decisamente indirizzo, riducendo il Parla-

(13) La *Protesta* fu sottoscritta da tutti i deputati presenti.

Ecco il testo: "La Camera dei deputati, riunita in Montoliveto nelle sue sedute preparatorie, mentre era intenta ai suoi lavori, ed all'adempimento del suo sacro mandato, vedendosi aggredita con inaudita infamia dalla violenza delle armi regie nelle persone inviolabili dei suoi componenti, nelle quali è la sovrana rappresentanza della Nazione, protesta in faccia alla Nazione medesima, in faccia all'Italia, l'opera del cui provvidenziale risorgimento si vuol turbare con nefando eccesso, in faccia a tutta l'Europa civile, oggi ridesta allo spirito di libertà contro quest'atto di cieco ed incorreggibile dispotismo, e dichiara ch'essa non sospende le sue sedute, se non perché costretta dalla forza brutale; ma, lungi dall'abbandonare l'adempimento dei suoi solenni doveri, non fa che sciogliersi momentaneamente, per riunirsi di nuovo dove ed appena potrà, affin di prendere quelle deliberazioni, che sono reclamate dai diritti del popolo, dalla gravità della situazione, e dai principii della conculcata umanità e dignità nazionale. Napoli, 15 maggio 1848, in Montoliveto alle ore sette pomeridiane".

I gravi accadimenti di Napoli ebbero una eco nel Parlamento subalpino. Nella seduta del 22 maggio 1848, Riccardo Sineo pronunciò "parole di dolore, di compassione di sdegno"; il poeta Amedeo Ravina propose alla Camera di "dichiarare Ferdinando Borbone, tiranno di Napoli, nemico pubblico e parricida"; Lorenzo Pareto, ministro degli Esteri, rammentò che nell'armata piemontese vi era "molta truppa napoletana venuta a combattere pell'indipendenza d'Italia".

(14) Oltre ad aver allontanato il marchese Del Carretto e il confessore mons. Cocle, aveva concesso con facilità la costituzione, e l'aveva giurata nella Chiesa di San Francesco di Paola il 24 febbraio; sorprendendo perfino i liberali, tanto da far dire che "la Costituzione era un'intemperività in Italia nel gennaio 1848" (G. MASSARI, *I casi di Napoli*, cit., p. 25). Aveva concesso l'amnistia per i condannati per reati politici (1° febbraio). Consentì la creazione della guardia nazionale. Aveva approvato il programma del governo Troya, che era stato compilato sul *Programma Saliceti*, molto avanzato; aveva seguito puntualmente le indicazioni del governo Troya (3 aprile-15 maggio 1848), l'unico veramente liberale, costituzionale e filo-nazionale, sia quelle "interne" (ad esempio, la modifica in senso liberale della legge elettorale predisposta dal governo precedente, con la riduzione del censo e l'introduzione della "capacità", intesa quale "esercizio lodevole ed attuale delle professioni facoltative, del commercio e dell'industria, delle scienze, lettere e belle arti"), sia quelle "esterne" (ad esempio, l'invio presso il governo sabaudo di Piersilvestro Leopardi con istruzioni per un'alleanza con il Piemonte; la sostanziale rottura dei rapporti diplomatici con l'Austria (Ruggero MOSCATI, *Ferdinando II di*

mento ad un organo quasi inutile, ritirando il contingente militare inviato verso la Lombardia, prorogando le sessioni della Camera fino a non convocarla più (15).

Quali le ragioni del cambiamento? La situazione creatasi nel regno era preoccupante: Napoli era in preda all'anarchia (16); la

---

*Borbone nei documenti diplomatici austriaci*, Napoli, 1947, p. 123). Aveva accettato, o quanto meno non escluso, che il Parlamento si ergesse ad organo costituente, per la riforma del testo costituzionale. Si era comportato con pazienza e moderazione nella (assai poco comprensibile) vicenda della formula del giuramento. Con un editto del 24 maggio, successivo ai disordini del 15, ed avendo avuto la prova della fedeltà dell'esercito, aveva manifestato la "fermissima ed immutabile volontà (...) di mantenere la Costituzione del 10 febbraio pura e immacolata da ogni specie di eccesso. La quale essendo la sola compatibile co' veri presenti bisogni di questa parte d'Italia, sarà l'arca sacrosanta sulla quale debbono appoggiarsi le sorti dei nostri amatissimi popoli e della nostra corona".

Non mi convincono le tesi secondo cui Ferdinando II avrebbe dato la costituzione solo per paura dei moti che si andavano organizzando tra la fine del 1847 e l'inizio del 1848 in Sicilia, Calabria, Cilento e Napoli: si rammenti anche il contenuto, e soprattutto il tono, del *Proclama* del 7 aprile.

Pur non potendolo considerare prova sicura dell'atteggiamento del Ferdinando II, è da segnalare quanto scrisse, il 15 febbraio 1848, Matteo LIBERATORE nel discorso su *Napoli e la Costituzione*, Napoli, 1848, p. 8: il Principe "non si mostrò né ostinatamente duro, né avventatamente pieghevole. Indugiò, respinse, finché si certificasse la domanda muover dal voto universale d'un popolo, non da isolata pretensione d'un partito; e lieto accondiscese, quando pure era in sua mano il resistere; sicché evidentemente apparisse ch'ei veniva a quell'atto non per timidità o violenza, ma per libero e sapiente volere".

(15) Il Parlamento, riunitosi il 1° luglio 1848, dopo lo scioglimento della Camera a seguito dei fatti del 15 maggio, e dopo le nuove elezioni del 15 giugno, il 5 settembre fu prorogato dapprima al 30 novembre, poi al 1° febbraio 1849. Fu sciolto l'11 marzo e non più convocato. Sull'intera vicenda v. Carlo FILANGIERI, principe di Satriano, *Memorie storiche per servire alla storia della rivoluzione siciliana nel 1848-1849*, Italia, 1853.

(16) L'amministrazione era in crisi; l'ordine pubblico a Napoli non esisteva più; l'esercito veniva insultato; le anticamere dei ministri erano strapiene di richiedenti posti. Fornisce un quadro assai indicativo Luigi SETTEMBRINI, *Ricordanze*, cit., p. 198: "Carlo Poerio mi offrì il posto di ufficiale di ripartimento, o capo divisione, nel ministero dell'istruzione pubblica, io l'accettai, e fui nominato il 22 marzo. Ci stetti quasi due mesi, e non ricordo di aver fatto nulla, e pure avrei voluto fare qualcosa. Mi trovai in una baraonda: tutti venivano, tutti chiedevano, e chi non chiedeva per sé raccomandava altri, o dava consigli; ed indi a pochi giorni uscì il Poerio, ed entrò ministro l'Imbriani, che non stette un mese e si ritirò, e il ministero fu preso da Carlo Troya: tre ministri in cinquanta giorni. Il 16 maggio me ne andai anch'io, e mandai la mia rinuncia al Bozzelli.

Sicilia si era resa indipendente<sup>(17)</sup>; in Calabria<sup>(18)</sup> e nel Cilento<sup>(19)</sup> persistevano focolai rivoluzionari.

L'abolizione della censura sulla stampa, in assenza di leggi che tutelassero la fondatezza delle notizie e la dignità delle persone, aveva determinato il fiorire incontrollato di libelli e di giornali pieni di falsità e di contumelie, in particolare contro i militari.

Il testo della costituzione, affrettatamente redatto sulla base della costituzione francese del 1830, non soddisfaceva né i radicali, né i moderati: i primi non accettavano una costituzione *octroyée*, e, in particolare, non volevano la Camera dei Pari, accanto alla Camera eletta; i secondi si lamentavano, ad esempio, della mancata previsione dei giurati nei collegi giudiziari<sup>(20)</sup>.

Mi ricordo che in quei giorni ebbi un continuo capogiro, da professore diventato segretario non mi raccapezzavo più”.

(17) Il 25 marzo, a Palermo, nella chiesa di San Domenico era stato aperto il Parlamento siciliano, con il compito di redigere la costituzione sulla base di quella del 1812. Il 1° aprile era stato solennemente dichiarato “agli altri Stati d'Italia che la Sicilia già libera e indipendente intendeva far parte dell'unione e federazione italiana”. Il 13 aprile il governo provvisorio, presieduto da Ruggero Settimo, aveva dichiarato decaduta la dinastia dei Borbone. Ciò nonostante che Ferdinando II, mediante l'intermediazione dell'inglese Lord Minto, si era dimostrato favorevole a quasi tutte le richieste dei Siciliani (Parlamento separato; governo separato, assistito da un Consiglio di Stato siciliano; riserva ai cittadini siciliani dei posti dell'amministrazione civile). L'accordo non era andato in porto per il contrasto intorno alla composizione delle truppe residenti in Sicilia: di fronte alla richiesta che esse fossero composte esclusivamente di siciliani, il governo napoletano non ritenne di poter acconsentire.

Osserva Ruggero MOSCATI, *Ferdinando II*, cit., p. 124, che il Re accolse “in buona fede l'idea di una lega tra gli stati d'Italia e perfino la partecipazione alla guerra, da cui ripugnava per intima convinzione, pur di avere dagli altri sovrani della Penisola una garanzia e un sostegno, almeno morale, nel suo duello con l'isola”.

(18) Dopo il 15 maggio un gruppo di patrioti, tra i quali Giuseppe Ricciardi e Domenico Mauro, avevano raccolto un nucleo di uomini armati ed avevano chiesto l'aiuto dei siciliani, resisi indipendenti da Napoli.

(19) I fatti sono narrati da Matteo MAZZIOTTI, *Costabile Carducci e i moti del Cilento nel 1848*, Roma, 1909. Coinvolsero anche Antonio Leipnecher, che fu poi arrestato come appartenente alla setta Unità Italiana nel marzo 1849.

(20) Osserva saggiamente Giuseppe MASSARI, *I casi di Napoli*, cit., p. 90 che “il miglior mezzo di iniziare praticamente la vita costituzionale del paese era [sarebbe stato] di chiedere al Ministero l'applicazione pura e semplice, ma leale, perseverante e sincera dello Statuto, nulla più, né nulla meno”.

Ferdinando PETRUCCELLI DELLA GATTINA, *La rivoluzione*, cit., p. 105, con la sua prosa vivace, valuta il testo costituzionale redatto dal Bozzelli: “la Costituzione era nata



Nonostante che Massari dica ripetutamente che a Napoli non esisteva un partito repubblicano, alcuni radicali andavano urlando di volere la repubblica <sup>(21)</sup>.

A tutto questo occorre aggiungere le ripercussioni delle vicende esterne al regno: la rivoluzione di Parigi della fine di febbraio, con la proclamazione della repubblica; i moti a Vienna del 13 marzo, con esonero del principe di Metternich; l'andamento della guerra in Lombardia, dopo Custoza <sup>(22)</sup> e i tumulti milanesi contro Carlo Alberto <sup>(23)</sup>; l'intervento dell'esercito austriaco nell'Italia centro-settentrionale <sup>(24)</sup>; i gravi disordini di Roma, conclusisi con la proclamazione della repubblica e con la fuga di Pio IX a Gaeta <sup>(25)</sup>; l'al-

---

rachitica, o per meglio dire non vitale. Era il patto sociale redatto da una sola delle parti senza il concorso dell'altra, anzi senza che all'altra si fosse neppure permesso di ratificarlo. (...) A questo vizio organico del patto fondamentale della nazione aggiungevasi: un censo esorbitante sì per gli elettori che per gli eleggibili: l'interdizione della parte intellettuale del paese: l'oblio compiuto dei giuristi: l'indeterminazione di tutte le libertà da regolarsi con apposite leggi, e nel tempo stesso un veto assoluto al principe che poteva per questo solo mezzo tutte annullarle legalmente; e la formazione di una camera dei pari totalmente di nomina del re”.

Casimiro De Lieto aveva approntato e trasmesso, il 13 aprile 1848, al ministro Luigi Dragonetti un testo costituzionale di ispirazione democratica, molto avanzato, che rimase inedito (su di esso v. Viviana MELLONE, *Dentro la costituzione democratica. Stato, economia e religione nel progetto inedito di Casimiro De Lieto*, in *Il Risorgimento*, 2018, p. 101 ss.).

<sup>(21)</sup> Cfr. Ferdinando PETRUCCELLI DELLA GATTINA, *La rivoluzione*, cit., p. 95: “i radicali, col loro panteismo politico, non domandavano mica utopie, e che la repubblica era l'idea e lo scopo della rivoluzione novella”.

<sup>(22)</sup> 23 luglio 1848.

<sup>(23)</sup> 5 agosto 1848.

<sup>(24)</sup> Contingenti dell'esercito austriaco invasero Ferrara, Parma, Reggio e Modena e tentarono di invadere Bologna.

<sup>(25)</sup> A Roma il Parlamento fu aperto il 5 giugno 1848. Al governo sedeva Terenzio Mamiani, che peraltro, il 12 luglio, presentò le dimissioni per contrasto con l'indirizzo papale, restando, tuttavia, in carica, a cagione dei fatti di Bologna. A Mamiani subentrò il governo di Odoardo Fabbri, ma anche questo si dimise il 16 settembre. Pio IX chiamò allora al governo il giurista Pellegrino Rossi, solidissimo costituzionalista (professore a Parigi) e sincero patriota. Pellegrino Rossi fu ucciso nell'atrio del palazzo della Cancelleria il 15 novembre. I popolani, capitanati dal taverniere Angelo Brunetti, detto Ciceruacchio, insieme ad altre componenti della società romana, capitanati da Giuseppe Galletti, ex-ministro nel Governo Fabbri, con una dimostrazione dinanzi al Quirinale, richiesero un governo democratico, l'apertura di una costituente italiana e la guerra

lontanamento dei Sovrani di Toscana e dei ducati <sup>(26)</sup>, nonostante la concessione della costituzione.

A me sembra che sulla mutazione di Ferdinando II influirono l'inadeguatezza del primo governo costituzionale, quello presieduto dal duca di Serracapriola, la scarsa possibilità di operare del secondo, il governo Troya, e l'orientamento sostanzialmente anticostituzionale del terzo, quello presieduto dal principe di Cariati.

Sta di fatto che, dopo i fatti del 15 maggio <sup>(27)</sup>, nonostante la conservazione formale, per alcuni mesi, del Parlamento, Ferdinando II riprese gradualmente nelle sue mani il potere, richiamò il corpo di spedizione in Lombardia, riprese i rapporti diplomatici con l'Austria, inviò un contingente militare di oltre duemila uomini

---

all'Austria. Di fronte alla reazione popolare, che arrivò a puntare un cannone contro il palazzo del Quirinale ed a uccidere a fucilate un alto dignitario, Pio IX affidò l'incarico di formare il governo al Galletti: presidente fu il sacerdote Carlo Emanuele Muzzarelli; in esso entrarono sia Terenzio Mamiani sia Giuseppe Galletti. Pio IX fuggì da Roma, vestito da prete, la sera del 24 novembre 1848, rifugiandosi a Gaeta. Il 9 febbraio 1849, nonostante l'avviso contrario di Mamiani, fu proclamata la repubblica.

<sup>(26)</sup> Francesco V partì da Modena il 21 marzo 1848. Leopoldo II, costretto, nell'ottobre 1848, a formare un governo democratico (Montanelli-Guerrazzi, il secondo dichiaratamente repubblicano), si trasferì a Siena il 30 gennaio 1849, e partì nella notte tra il 7 e l'8 febbraio per Porto Santo Stefano, dove si imbarcò per Gaeta, giungendovi il 23 successivo.

<sup>(27)</sup> La mia idea sui fatti del 15 maggio è che alcune frange di radicali sfuggirono al controllo dei deputati; i quali si dettero da fare per far eliminare le barricate. Alcuni pensarono allora che l'agitazione fosse stata promossa ad arte dalla "camarilla" reazionaria, con l'assenso, almeno implicito, di Ferdinando II: è del tutto probabile. Se anche così non fu, è comunque certo che il Re non richiamò a tempo le truppe, consentì che soldati e popolani si dessero al saccheggio, agli omicidi e agli stupri, e, a cose fatte, passò in rassegna le truppe congratulandosi con loro. Narra Ferdinando PETRUCCELLI DELLA GATTINA, *La rivoluzione*, cit., p. 130: "i bacchanali più inverecondi rappresentavansi dinanzi alla reggia. Ferdinando Borbone e la sua eccelsa consorte, venuti giù nella via, passarono la notte fra plebe e soldati, fumando e berlingando con loro al lume delle barricate che bruciavano. Stringevano a tutti la mano, profondevano nastri, croci, presenti. La superba figlia dell'arciduca Carlo, non sapeva inventare più sorrisi e lusinghevoli parole". Si vedano anche le osservazioni di Piersilvestro LEOPARDI, *Narrazioni storiche*, cit., p. 434 ss., 472 ss. Di certo ci fu l'inettitudine del governo, che "non seppe o non volle infrenare" l'anarchia (Giuseppe MASSARI, *Introduzione ad Atti e documenti del processo di Maestà per gli avvenimenti del 15 maggio 1848 in Napoli*, Torino, 1851, p. X).

contro la repubblica Romana: riaffermò l'assolutismo senza abrogare formalmente la costituzione.

### 3. *La reazione borbonica e i processi di Napoli.*

Se si esclude, come a me sembra di dover escludere, che Ferdinando II non fosse, almeno al principio, convinto dell'adesione al regime costituzionale, e se si possono in qualche modo comprendere le ragioni per le quali egli si ritrasse gradualmente dall'esperienza costituzionale<sup>(28)</sup>, riassumendo le vesti dell'assolutismo, diventa arduo spiegare, e giustificare, la severità (e la ferocia) della sua reazione, attraverso il rinnovamento del regime poliziesco<sup>(29)</sup> e la

---

<sup>(28)</sup> Nei numerosissimi decreti con i quali, a partire dal luglio 1849, sciolse la guardia nazionale in ciascuno dei comuni del regno, veniva ancora inserito il riferimento all'art. 67 della Costituzione.

<sup>(29)</sup> Con decreti del 7 agosto 1849 fu costituito il governo con Giustino Fortunato presidente, Pietro d'Urso, ministro dell'Interno e Gaetano Peccheneda, direttore di polizia. Secondo Niccolò NISCO, *Storia del reame*, cit., p. 288, "questo ministero ebbe a suoi fini: trarre tutti gli ordini dello Stato ad assoluto reggimento; far cancellare ogni memoria del quarantotto; rafforzare la polizia onde fossero prevenuti nuovi rivolgimenti; chiamare a sussidio del governo la Chiesa per contrapporre la comune difesa al comune pericolo". Aggiunge: "nel particolare gabinetto del re si elaboravano tutte le disposizioni intorno agli imputati politici, agli attendibili, ai giudizi di Stato" (p. 289).

È interessante che il giudizio negativo sul Fortunato e sul Peccheneda sia condiviso da liberali e da borbonici. Secondo Sigismondo Castromediano, liberale moderato leccese, Giustino Fortunato e Gaetano Peccheneda erano gli "arbitri precipui del ministero, nomi di cauterizzata coscienza. Il primo giacobino nel novantanove e fiero nemico dei Borboni, sotto il dominio francese, ai principi del secolo; il secondo prete spretato, antico frammassone, falsificatore di lettere attribuite alla regina di Napoli, Maria Carolina, e, quel ch'è più, causa che il Marchese Palmieri fosse impiccato. Il Re conosceva a meraviglia i due birbanti; ma perché ne conosceva pure l'ambizione e la malvagità, li prescelse esecutori dei suoi intendimenti" (Sigismondo CASTROMEDIANO, *Carceri e galere politiche. Memorie del Duca Sigismondo Castromediano*, Lecce, 1895, ristampa fotomeccanica, curata dal Comune di Cavallino, vol. I, pp. 96-97). Secondo Giacinto DE SIVO, *Storia*, cit., p. 388, "il Fortunato stato ufficiale di tutti i governi, repubblicano, napoleonico, murattiano, borbonico, ora prono ora ritto, ora pieghevole ora borioso, fatto ministro fu aspro e plebeo, ed ebbe l'arbitrio per legge; ché ogni liberale giunto in potestà è tiranno. Ebbe ingegno, non tanto da farsi amare, non tanto da star sotto la mano di Ferdinando". Ancora: "cotesto ex liberale, che a disegno scieglieva uffiziali inscienti, voleva sapessero solo impiccare" (p. 376). Del Peccheneda dice essere "vecchio massone, ex leguleio, ex chierico, ex murattino" (p. 372); in punto

persecuzione dei patrioti, anche mediante processi molto criticati, conclusi con numerose condanne a morte e condanne ai ferri di lunghissima durata.

In tal modo, non distinguendo tra le varie tendenze del panorama dei liberali, trattando allo stesso modo coloro che continuavano a puntare sulla monarchia costituzionale all'interno e alla federazione con gli altri Stati della penisola, da un lato, e quelli che inseguivano l'idea della repubblica o della unità, e, quindi, la fine della dinastia, dall'altro, fece in modo che tutte le componenti del liberalismo lo considerassero un ostacolo sia per la riforma dello Stato napoletano sia per il compimento dell'unità nazionale; ostacolo che, come tale, era da superare.

Dato l'opposto atteggiamento di Carlo Alberto, prima (fino alla battaglia di Novara), e di Vittorio Emanuele II, poi, era del tutto ovvio che i liberali tutti, moderati e radicali, si voltassero verso il Piemonte e la dinastia dei Savoia Carignano. L'allontanamento dal territorio del regno meridionale della parte intellettualmente migliore dei liberali va considerata la conseguenza più negativa per la dinastia borbonica: i profughi, prima, e gli esiliati, dopo, fecero una pessima propaganda al regime borbonico e, contemporaneamente, rafforzarono l'idea che soltanto la monarchia dei Savoia avrebbe potuto soddisfare le esigenze di progresso <sup>(30)</sup>.

Furono allestiti processi politici in tutti i capoluoghi del regno e furono affidati alle Gran Corti speciali, giudici eccezionali, e non alle ordinarie Gran Corti criminali.

Gli arresti, anche di deputati, iniziarono prestissimo <sup>(31)</sup>; prestissimo iniziarono anche le partenze di coloro che temevano l'arre-

di morte, "incolcandogli il padre spirituale di sposare una sua donna, si confessò suddiacono" (p. 388).

<sup>(30)</sup> Si può, inoltre, ripetere per gli esuli del 1848-1849 quello che Benedetto Croce scrisse per gli esuli del 1820-1821: "l'ampliarsi e spaziare dell'intelletto nell'aere italiano ed europeo (...) conferirono a vieppiù determinare il carattere (...) del partito moderato napoletano, il quale si fece, attraverso l'esilio, più colto, più fine, ancora più elevato nei concetti e negli intenti, più severo e delicato nei costumi, ma anche più ignaro e facile a illudersi sulle condizioni e disposizioni effettive dei popoli del Regno" (*Una famiglia di patrioti*, Milano, 2010, p. 48).

<sup>(31)</sup> Nicola Nisco fu arrestato il 13 novembre 1848; Filippo Agresti il 17 marzo 1849; Silvio Spaventa il 19 marzo 1849; Luigi Settembrini il 23 giugno 1849; Giuseppe Pica il 12 luglio 1849; Carlo Poerio il 19 luglio 1849; Michele Pironti il 3 agosto 1849;

sto <sup>(32)</sup>. I luoghi di esilio non furono più gli Stati esteri (Francia, Inghilterra, Svizzera, Malta) o, in Italia, la Toscana, bensì unicamente (o principalmente) il Piemonte, il solo Stato costituzionale rimasto e il solo che era seriamente impegnato per l'unità e l'indipendenza della penisola.

Furono due i processi più clamorosi riguardanti i liberali, celebratisi a Napoli: quello per la setta Unità Italiana e quello per i fatti del 15 maggio 1848. Si protrassero per anni; nel frattempo gli imputati, ove non si fossero già posti in salvo fuggendo all'estero, giacevano nelle carceri borboniche ed erano alla mercé della polizia <sup>(33)</sup>.

---

Antonio Scialoja il 23 settembre 1849. A Lecce il 30 ottobre 1848 venne arrestato Sigismondo Castromediano. Su Castromediano v. di recente Antonio Lucio GIANNONE, *Epoepa risorgimentale nel Sud: Sigismondo Castromediano e altri memorialisti*, in *Sigismondo Castromediano: il patriota, lo scrittore, il promotore di cultura*. Atti del Convegno Nazionale di Studi (Cavallino di Lecce, 30 novembre-1 dicembre 2012), a cura di Antonio Lucio Giannone e Fabio D'Astore, Galatina, 2014, p. 65 ss.

<sup>(32)</sup> Giuseppe Massari parti nell'aprile 1849; Pasquale Stanislao Mancini il 27 settembre 1849; Raffaele Conforti e Giuseppe Pisanelli nell'ottobre 1849. Riuscirono a mettersi in salvo anche Paolo Emilio Imbriani, Mariano d'Ayala e molti altri.

<sup>(33)</sup> Un esempio tratto dalla *Memoria difensiva* dell'avv. Saverio Barbarisi, che all'epoca aveva oltre settant'anni. Egli espose: recluso nel carcere di Santa Maria Apparente, "la notte del 19 ottobre [1849] fui preso di là, riunito al marchese Dragonetti, a D. Pietro Leopardi e a D. Giuseppe Pica, e scortati fummo (...) a S. Elmo, ove per più ore fummo costretti a rimanere all'aria aperta sulle porte di quel castello, e da quell'umido e quel freddo fui rappigliato in modo che mi ridussi presso a morire. Introdotti nel castello fummo ricevuti in mezzo ad una fila di soldati, che diversi ufficiali regolavano. Io non potea camminare, e a stento poggiato, e trascinato da' signori Pica e Leopardi, potei arrivare allo spianato del castello: indi ci condussero in un sotterraneo, ed ivi fummo diligenziati scrupolosamente, e ci tolsero quanto avevamo in danaro, e gli orologi, ed anche i libri, e a me pure gli occhiali! Era forse formalità questa, che si faceva, ma ci produsse una sensazione straordinaria. Dopo fui chiuso col marchese Dragonetti in una segreta che aveva una piccola apertura nel grosso di un muro, e i signori Pica e Leopardi vennero confinati in un altro criminale che una buca aveva sulla porta sporgente del sotterraneo. Ci lasciarono un lume di creta a terra, e dopo circa due ore le porte de' due criminali si aprirono, ed i soldati svizzeri ci portarono de' paglioni di soldato ed un catino d'acqua. Niuna parola ci si disse, e fummo nuovamente rinchiusi. Chi ha un'anima cristiana, un sentimento di umanità, può immaginare qual notte dovemmo passare. Quel trattamento così strano e così feroce ci portava a credere che mire funeste vi erano su noi. Perché tanto rigore? Perché tanta oppressione? Che abbiamo fatto, quale la nostra colpa? Di quella novità così illegale, sì arbitraria niuno ha

Le accuse, nel primo dei due processi, riguardavano i reati di associazione illecita <sup>(34)</sup>, cospirazione per la distruzione o il cambiamento del governo e attentato avente il medesimo scopo <sup>(35)</sup>, oltre reati minori. La Gran Corte speciale di Napoli <sup>(36)</sup>, con sentenza 1° febbraio 1851, pur non accogliendo tutte le richieste del Procuratore generale del Re <sup>(37)</sup>, condannò 22 persone per il reato di associa-

---

saputo mai il motivo, né alcuno interrogatorio ci si fece e ci è stato mai fatto in prosieguo. La mattina del 20 ottobre al tardi furono aperte le porte del sotterraneo, e quelle de' criminali per far polizia. Noi altri, come tante larve resi, reclamammo l'appoggio delle leggi alla nostra innocenza; ma a stento potemmo ottenere di rimanere tutti quattro nel sotterraneo, che altra luce non aveva che uno spiraglio verso l'alto del muro del castello. In quel sotterraneo rimanemmo 15 giorni, ne' quali niuna comunicazione potemmo avere co' nostri, e tutto si passava coll'opera del comandante, de' suoi uffiziali e de' sergenti custodi. Era proibito di parlarci, né potevamo fare alcuna domanda per li nostri bisogni che all'uffiziale di guardia. Il comandante pensò al nostro trattamento ma co' nostri danari, e dopo 15 giorni da quel sotterraneo, fummo trasportati in una stanza al piano del castello, ove rimanemmo, Pica sino al giorno 10 novembre 1849, Dragonetti e Leopardi fino al giorno 24 giugno 1850 ed io fino al 14 luglio dello stesso anno" (*Atti e documenti del processo di Maestà*, cit., p. 163 ss.). Lo stesso episodio è esposto in Piersilvestro LEOPARDI, *Narrazioni storiche*, cit., p. 421 ss.

<sup>(34)</sup> Il reato di cospirazione illecita era disciplinato dall'art. 9 della legge 28 settembre 1822, che stabiliva la pena del "terzo grado dei ferri" più una multa.

<sup>(35)</sup> La cospirazione e l'attentato aventi per oggetto "di distruggere o di cambiare il Governo" erano "misfatti di lesa Maestà (art. 123 delle Leggi penali, Parte seconda del Codice per lo Regno delle Due Sicilie, del 1819). La gran Corte esclude il reato di attentato "contro la sacra persona del Re".

<sup>(36)</sup> Composta dai giudici Navarra, Del Vecchio, Lastaria, Canofari, Amato, Radice, Vitale e Mandarini.

<sup>(37)</sup> Consigliere Filippo Angelillo. L'atteggiamento dell'accusa è chiarito dalle frasi con le quali iniziano le *Conclusioni*, pronunziate il 4, 6 e 7 dicembre 1850: "quando mi reco al pensiero i rivolgimenti politici, onde non guari il bel suolo d'Italia, anco una volta fatto segno alle ingiurie delle armi, restò di sangue bruttamente lordato; quando ne contemplo la genesi, ne misuro le cagioni, ne ricerco il fine, non può nell'animo mio non ingenerarsi grave tristezza e stupore. Imperciocché mentre da una parte mi convincono i fatti della storia contemporanea, come sotto l'imperio dei Principi magnanimi l'Italia fiorente per ogni maniera di viver civile fosse salita allo stato di prosperità non mai per lo innanzi goduta, osservo d'altra parte un mostro spaventevole e devastatore, un demone infernale, il più feroce egoismo percorrer furioso le città più cospicue e serene, e vestendo mentite sembianze di virtù e di amore pel sociale benessere, portare inesorabilmente la guerra là dove placida riposava la pace, ordir congiure, tentar la distruzione de' troni, della Società, della Religione. Io veggio uomini disordinati ed ambiziosi, dominati dalla cieca passione del potere; uomini travati e d'ipocrisia maestri,

zione illecita e ne assolse, con la formula “non consta”, nove; condannò per cospirazione Niccola Nisco, Filippo Agresti e Luigi Settembrini <sup>(38)</sup>; condannò Salvatore Faucitano per “misfatto mancato, avente per oggetto di eccitare la guerra civile nella capitale, e di portare in essa la strage” <sup>(39)</sup>.

Le pene furono pesanti: tre condanne a morte <sup>(40)</sup>, due all’ergastolo <sup>(41)</sup>, due a trent’anni di ferri <sup>(42)</sup>, tre a venticinque <sup>(43)</sup>, tre a ventiquattro <sup>(44)</sup>, una a venti <sup>(45)</sup>, nove a diciannove <sup>(46)</sup>, due a sei

amanti di mutamenti e di rovine; uomini di cupido ingegno ed aborrenti dalle oneste discipline, avidi di trovar fortuna fra le rumoreggianti procelle delle civili discordie: questi uomini io veggio levar alto il vessillo della ribellione per fermar sulle agitate onde delle patrie sventure l’edifizio, stoltamente creduto incrollabile, del loro innalzamento”.

Sull’Angelillo è opportuno riportare il giudizio di Piersilvestro LEOPARDI, *Narrazioni storiche*, cit., p. 415: la sua “natura non dava un’indole tanto cattiva da non permettergli di essere un buon magistrato sotto un buon governo”.

<sup>(38)</sup> Michele Pironti fu condannato per “cospirazione progettata ma non conclusa, né accettata”.

<sup>(39)</sup> Salvatore Faucitano fu ritenuto colpevole di aver tentato di spargere vipere vive e di aver fatto scoppiare una bomba tra la folla, assiepata dinanzi alla Reggia per assistere alla benedizione papale, il 16 settembre 1849.

<sup>(40)</sup> Salvatore Faucitano fu condannato a morte “col secondo grado di pubblico esempio, ossia alla decapitazione, con il “trasporto del condannato nel luogo della esecuzione, a piedi nudi, vestito di giallo, con cartello in petto a lettere cubitali indicante il misfatto”. Filippo Agresti fu condannato a morte “col laccio sulle forche, e col terzo grado di pubblico esempio”, ossia ad impiccagione, con il “trasporto del condannato nel luogo di esecuzione, a piedi nudi, vestito di nero, e con un velo nero che gli ricopra il volto”; Luigi Settembrini fu condannato alla pena di morte col terzo grado di pubblico esempio.

<sup>(41)</sup> Felice Barilla e Emilio Mazza. L’ergastolo consisteva nella “reclusione del condannato per tutta la vita nel forte di un’isola”.

<sup>(42)</sup> Niccola Nisco e Luciano Margherita. La pena dei ferri sottoponeva il condannato “a fatiche penose a profitto dello Stato”. La pena poteva scontarsi nei *bagni*, “ove i condannati strascineranno a’ piedi una catena, o soli, o uniti a due, secondo la natura del lavoro cui verranno addetti”; ovvero poteva esporsi nel *presidio*, ove il condannato veniva sottoposto a “lavori interni di un forte, con un cerchio di ferro nella gamba destra”.

<sup>(43)</sup> Francesco Catalano, Lorenzo Vellucci e Cesare Braico.

<sup>(44)</sup> Carlo Poerio, Michele Pironti e Gaetano Romeo.

<sup>(45)</sup> Achille Vallo.

<sup>(46)</sup> Francesco Nardi, Francesco Coccozza, Giuseppe Caprio, Vincenzo Dono, Salvatore Colombo, Gaetano Errichiello, Francesco Cavaliere, Giovanni de Simone e Francesco Antonelli.

anni di “rilegazione” (47), cinque ad un anno di prigionia (48), una a quindici giorni di detenzione (49); una alla multa di cinquanta ducati (50).

Il più grave difetto di tale sentenza attiene, a mio avviso, alla imputazione per cospirazione avente per oggetto di distruggere e cambiare il governo. Quale governo? Il governo legittimo, la forma di governo stabilita con la costituzione (ancora indiscutibilmente in vigore) non voleva cambiarla nessuno degli imputati. Essi volevano cambiare il governo assoluto, ma tale forma di governo era stata abolita dalla costituzione (51).

Non fu il processo per la setta Unità Italiana “il più orrendo di tutti” (52).

Con il processo sui fatti del 15 aprile divenne chiaro che Ferdinando II, con la “camarilla” dei “retrogradi”, utilizzava i processi per disfarsi dell’intera schiera dei liberali, anche dei monarchici costituzionali. Furono, infatti, indagati moltissimi deputati, senza distinzione di tendenza (53), perfino un paio di ministri del

(47) Antonio Miele e Raffaele Crispino. La “rilegazione”, o relegazione, consisteva nel confinare il condannato in un’isola, dove era libero di circolare.

(48) Ferdinando Carafa, Ludovico Pacifico, Giuseppe Tedesco, Enrico Piterà e Giambattista Torassa. La prigionia non era una “pena criminale”, ma una “pena correzionale”. Essa si eseguiva “in una casa di correzione, ove i condannati son chiusi e costretti ad occuparsi, a loro scelta, di uno de’ lavori quivi stabiliti”.

(49) Pasquale Montella. La detenzione era una “pena di polizia”: si espiava in una casa di correzione, “nella forma stessa destinata per la prigionia”. Aveva una durata molto inferiore: durava da un giorno a ventinove giorni.

(50) Niccola Molinaro.

(51) La sentenza non si sofferma affatto sulla individuazione della forma di governo che gli imputati intendevano cambiare; e la lacuna non può essere che intenzionale. Si sofferma sugli elementi costitutivi del reato di cospirazione, che certamente è un argomento importante, ma non decisivo: cfr. p. 107 ss. della sentenza. Gli aspetti processuali della sentenza, importanti perché rendono evidenti le forzature del giudizio, saranno esaminati insieme a quelli della sentenza sui fatti del 15 aprile.

(52) Piersilvestro LEOPARDI, *Narrazioni storiche*, cit., p. 419. Fu comunque il processo che “bastò ad ispirare al generoso William Gladstone le lettere a lord Aberdeen”.

(53) Ventisei risultarono contumaci. Tra essi Ferdinando Petruccelli della Gattina, Giuseppe Ricciardi, Roberto Savarese, Pasquale Stanislao Mancini, Raffaele Conforti, Giuseppe Massari, Paolo Emilio Imbriani (Giuseppe MASSARI, *Introduzione*, cit., p. XXX).



governo Troya <sup>(54)</sup>. Furono indagate <sup>(55)</sup> quarantasei persone, tutte noti liberali <sup>(56)</sup>, trentasei furono imputati <sup>(57)</sup>; ventisei furono condannati <sup>(58)</sup>, per cinque fu chiesta una più ampia istruttoria, per i rimanenti cinque fu ordinata la rimessione in “libertà provvisoria”.

Tale processo si basava su testimonianze chiaramente false <sup>(59)</sup>: secondo le dichiarazioni, alcuni deputati erano stati visti a Napoli, mentre erano altrove; il balcone dal quale si affacciarono i deputati nella notte tra il 14 e il 15 maggio non era visibile dal punto dove dicevano di stare i testimoni, e via dicendo. Ma i dati peggiori attengono alle tesi giuridiche affermate per la decisione delle questioni pregiudiziali.

#### 4. *Le discutibili tesi giuridiche alla base delle condanne.*

Nei due processi napoletani, in particolare nel secondo, furono sollevate dagli imputati molte questioni pregiudiziali e processuali,

---

<sup>(54)</sup> Raffaele Conforti e Antonio Scialoja.

<sup>(55)</sup> Le imputazioni erano le medesime dell'altro processo: “cospirazione contro la sicurezza dello Stato nel fine di distruggere e cambiare l'attuale forma governativa”, oltre ad altre minori. In più vi era, per Spaventa e Leopardi, l'”attentato alla integrità del reame, col progetto di separare e rendere indipendente da questi reali domini la Sicilia oltre il Faro”, ossia, in concreto, per aver partecipato al congresso federativo di Torino dell'ottobre 1848. Per tale imputazione, nonostante l'evidenza che in quel congresso non si fosse nemmeno parlato della questione siciliana, entrambi furono condannati: “la criminalità del Convegno è (...) chiarita dallo scopo cui intendeva, (...) perocché dal Programma (...) raccogliessi, come la Sicilia dovesse parteciparvi, quale Stato già separato dai Reali Domini continentali”.

<sup>(56)</sup> Tra cui Silvio Spaventa e Piersilvestro Leopardi (*Atto di accusa* 11 giugno 1851, firmato da Filippo Angelillo).

<sup>(57)</sup> Tra cui Saverio Barbarisi, Giuseppe Pica, Silvio Spaventa, Lorenzo Jacovelli (decisione della Gran Corte speciale 16 luglio 1851).

<sup>(58)</sup> Sette furono condannati alla pena di morte, col terzo grado di pubblico esempio: tra essi Saverio Barbarisi e Silvio Spaventa; due a trent'anni di ferri; tre a ventisei anni di ferri, tra cui Giuseppe Pica; due a venticinque anni di ferri; due a nove anni di reclusione, tra cui Antonio Scialoja; due a otto anni di reclusione; sei a sei anni di reclusione. Pietro Leopardi fu condannato all'esilio perpetuo dal Regno; Giuseppe Piscitelli a tre anni di prigionia (decisione della Gran Corte speciale di Napoli 8 ottobre 1852, firmata da Niccola Morelli, Gennaro Lastaria, Angelo Canofari, Pasquale Amato, Pietro Ciceri, Michele Vitari, Domenico Iuliani e Salvatore Mandarini).

<sup>(59)</sup> Il famigerato *memorandum* di Niccola Barone (Piersilvestro LEOPARDI, *Narrazioni storiche*, cit., p. 492 ss.).

che andavano dalla stessa legittimità delle Corti speciali, alla loro competenza a giudicare Deputati; dalla esistenza di garanzie e di amnistie a questioni puramente processuali. La Gran Corte speciale le ritenne tutte infondate, con motivazioni brevi e insoddisfacenti.

Pasquale Stanislao Mancini, rifugiato a Torino <sup>(60)</sup>, pubblicò un opuscolo, in cui esaminava criticamente la seconda decisione della Corte napoletana e chiedeva ai giuristi piemontesi di esprimersi in merito <sup>(61)</sup>. Risposero oltre quaranta avvocati cassazionisti piemontesi con un documento unitario, con il quale confutavano le tesi delle Corti napoletane <sup>(62)</sup>.

Seguendo un ordine logico, la prima questione atteneva alla legittimità stessa della Gran Corte come organo di giurisdizione speciale (meglio: eccezionale), in relazione all'art. 83 della costituzione napoletana <sup>(63)</sup>. Mancini rammentò che la Suprema Corte di giustizia, il vertice dell'organizzazione giudiziaria napoletana, aveva con numerosi arresti ritenuto abrogate le Gran Corti speciali <sup>(64)</sup>; tuttavia la medesima Corte, in diversa (e manipolata)

<sup>(60)</sup> Pasquale Stanislao Mancini prese in un primo tempo le difese, a Napoli, di alcuni imputati; in un secondo tempo, avendo avuto notizia che anch'egli sarebbe stato arrestato, si rifugiò in Piemonte, ma continuò a seguire l'andamento dei processi napoletani.

<sup>(61)</sup> *Consultazione di pubblicisti e giureconsulti italiani sopra le questioni legali e costituzionali del processo di Maestà pendente in Napoli per gli avvenimenti politici del 15 maggio 1848 esposte in una relazione dall'avvocato Pasquale Stanislao Mancini, professore di diritto nella Regia Università di Torino, già deputato al Parlamento Napolitano*, pubbl. anche negli *Atti e documenti del processo di Maestà*, cit., p. 179 ss.

<sup>(62)</sup> Il documento fu pubblicato, con una sua nota, da Luigi FERRARIS, *Una pagina giuridica del Risorgimento italiano. Gli avvocati piemontesi e i processi di Napoli*, nella *Nuova Antologia*, 1911, fasc. 959, p. 469 ss. Le citazioni sono tratte dall'estratto. L'autore era Luigi Angiolo Ferraris, figlio del Senatore Luigi, che fu anche ministro, morto nel 1900.

<sup>(63)</sup> Per quel che interessa l'art. 83 recitava: "Non potranno mai crearsi de' tribunali straordinarii, sotto qualunque denominazione".

<sup>(64)</sup> La motivazione essenziale si basava, oltre che sull'art. 83, sull'art. 89 Cost., secondo il quale "tutte le leggi, decreti, rescritti in vigore [al momento di entrata in vigore della costituzione] rimangono abrogati in quella parte che sono in opposizione alla presente costituzione". Per cui "se non si potranno mai creare tribunali straordinari, a tal che è tolto eziandio all'avvenire la facoltà di stabilirne; quando esistano alla pubblicazione della Carta, rimangono abrogati".

composizione <sup>(65)</sup>, adita avverso la sentenza della Gran Corte speciale nel processo sulla setta Unità Italiana, aveva cambiato orientamento, sostenendo che le Gran Corti speciali non erano state create dopo la costituzione, per cui non si applicava l'art. 83, e che, comunque erano organi ordinari di giurisdizione <sup>(66)</sup>.

Sul primo argomento è sufficiente richiamare gli artt. 83 e 89 della costituzione. Quanto al secondo argomento, Mancini sostenne in modo convincente il carattere straordinario delle Gran Corti speciali <sup>(67)</sup>. I giuristi piemontesi, richiamando il principio fondamentale della preordinazione per legge “dei giudici e della forma da serbarsi nei giudizi”, conclusero col dichiarare, “le Gran Corti Speciali essendo state abolite in forza dello Statuto Costituzionale, nullo di niun effetto ogni giudizio da esse pronunziato; nullo ed irregolare sia il procedimento avanti le medesime iniziato” <sup>(68)</sup>.

Altra questione pregiudiziale riguardava la competenza delle Gran Corti speciali a giudicare i deputati, in relazione all'art. 48

<sup>(65)</sup> “Furono indegnamente in mezzo ad universale scandalo rimossi dall'alto ufficio lungamente ed onorevolmente esercitato quelli fra i magistrati del supremo collegio giudiziario che tenevansi meno avversi a' principi liberali e che i precedenti voti avevano chiariti aborrenti dalla istituzione delle Corti speciali, costringendoli a cedere il luogo ad altri o innaspriti contro la parte liberale per anteriori fatti personali, o per servile docilità provati, e gettando nel tempo stesso in tutt'i ranghi della costernata magistratura l'intimidazione” (Pasquale Stanislawo MANCINI, *Consultazione*, cit., p. 234-235).

<sup>(66)</sup> Sentenza 27 agosto 1851. Nella causa sui fatti del 15 maggio la sentenza 16 luglio 1851 osserva anch'essa che l'art. 83 non riguarda le Gran Corti speciali, che sono “tribunali ordinari, e creati prima del ripetuto atto” sovrano (*Atti e documenti*, cit., p. 176).

<sup>(67)</sup> Pasquale Stanislawo MANCINI, *Consultazione*, cit., p. 233: “in vero non avrebbersi potuto senza mala fede disconoscere che le gran Corti Speciali fossero tribunali di eccezione e *straordinari*, quando il loro nome stesso, la loro non permanente esistenza, l'accidentalità della loro costituzione per cause *straordinarie* e posteriormente alla consumazione del reato di che dovesse farsi giudizio, il farne parte due giudici tolti sovente fra magistrati estranei all'esercizio della potestà punitiva, il rito abbreviato, i termini a difesa ridotti, la dispensa che la legge espressamente accordava presso queste Corti dall'osservanza delle forme tutelari della giustizia, e finalmente l'eccezionale tremenda privazione in quasi tutte le condanne del diritto di gravarsene per violazione di legge in via di cassazione, preziosa facoltà garentita a tutt'i condannati da' tribunali comuni, appalesavale apertamente per tribunali, nonché *straordinari*, indegni pur troppo di popoli e tempi liberi e civili”.

<sup>(68)</sup> Luigi FERRARIS, *Una pagina*, cit., p. 14.

della costituzione. La Gran Corte rigettò l'eccezione ritenendo che, al 15 maggio 1848, gli imputati, sebbene eletti, erano "privi della veste di deputati", perché la Camera non era legalmente costituita (69). Non poteva, quindi, applicarsi l'art. 48 dell'"atto sovrano del 10 febbraio 1848" (70).

Mancini osservò: "la scienza del diritto costituzionale ci ammaestra che non si appartiene in alcuna guisa alla regia prerogativa, ma al voto elettorale imprimere nell'eletto la qualità di rappresentante della nazione ed infondere in esso l'autorità legittima corrispondente" (71). Tesi questa che fu condivisa dai giuristi piemontesi, i quali aggiunsero che "queste regole di diritto parlamentare, tenute per inconcusse in tutti i paesi costituzionali, rispondono e consuevano, massime insieme combinati gli articoli 37, 41, 49 dello Statuto Costituzionale Napoletano del 10 febbraio 1848" (72).

Ancora: Antonio Scialoja era stato ministro nel governo Troya: per l'art. 74 della costituzione avrebbe dovuto essere messo in stato d'accusa dalla Camera dei deputati e giudicato dalla Camera dei Pari (73). La Gran Corte ritenne che Scialoja si fosse dimesso il 14 maggio, e non fosse più ministro "nel tempo del reato", anche se riconobbe che le dimissioni furono accettate il 16 maggio, ossia

(69) Accenno soltanto al profilo più interessante della complessa questione giuridica.

(70) La Gran Corte non usa mai il termine costituzione. L'art. 48 recitava: "La camera de' pari si costituisce in alta corte di giustizia per conoscere dei reati di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello stato, di cui posano essere imputati i componenti di ambedue le camere legislative".

(71) Se è riservata al Principe "la designazione del giorno della convocazione e dell'apertura, non è già che prima di questo giorno o nell'intervallo tra l'una e l'altra sessione gl'individui designati dal suffragio elettorale non comincino ovvero cessino di aver la qualità di rappresentanti della nazione legittimamente creati" (Pasquale Stanislao MANCINI, *Consultazione*, cit., p. 205). Per cui è fuori dubbio che "i Deputati Napolitani, oggi compresi nell'accusa, per effetto dell'elezione erano legalmente Deputati ne' giorni 14 e 15 maggio 1848, e che perciò non sono giudicabili in materia politica che dalla Corte de' Pari" (p. 208).

(72) Luigi FERRARIS, *Una pagina*, cit., p. 10.

(73) Art. 74: "la sola camera de' deputati ha il diritto di mettere in istato d'accusa i ministri per gli atti, di cui questi sono responsabili. La camera de' pari ha esclusivamente la giurisdizione di giudicarli".

dopo i fatti del 15; comunque non aveva commesso i reati a lui contestati “nell’esercizio del proprio ministero” (74).

Mancini espose il noto principio secondo cui il gabinetto dimissionario continua a reggere il governo fino all’accettazione delle dimissioni; pertanto “i suoi membri conservarono (...) fino al 16 marzo la qualità e il potere ministeriale”; aggiungendo che lo stesso *Atto d'accusa* si riferiva ad atti compiuti nella veste di ministro (75). La prima tesi fu pienamente condivisa dai giuristi piemontesi (76); i quali, quanto alla seconda tesi, osservarono che il fatto addebitato allo Scialoja era di natura chiaramente politica (77).

Altre questioni furono sollevate dagli imputati: Pietro Leopardi sostenne che, per aver compiuto il fatto addebitatogli all’estero, avrebbe dovuto essere giudicato dalla gran Corte criminale ove egli ebbe l’ultimo domicilio, cioè dalla Corte dell’Aquila (78). Egli sostenne anche di godere delle garanzie dei funzionari amministrativi,

---

(74) Sentenza 16 luglio 1851, cit., p. 174.

(75) Pasquale Stanislao MANCINI, *Consultazione*, cit., p. 220.

(76) “Non si può concepire in uno Stato costituzionale interregno ministeriale, vale a dire uno spazio di tempo in cui la Corona non sia rappresentata dai Consiglieri responsabili” (Luigi FERRARIS, *Una pagina*, cit., p. 12).

(77) “L’unico fatto imputato allo Scialoja, essendo di sua natura esclusivamente politico, seguito non solo mentre era Ministro, ma inoltre per dichiarazione della stessa accusa colla qualità di Ministro ed in seguito ad accordo coi suoi colleghi, a termini dell’art. 74 dello Statuto Napoletano non avrebbe potuto essere posto in accusa fuorché per deliberazione della Camera dei Deputati, e non essere giudicato fuorché dalla camera dei Pari” (Luigi FERRARIS, *Una pagina*, cit., p. 12). Si rammenta che il fatto contestato allo Scialoja consisteva nell’aver tentato, con l’aiuto del signor Maurizio Dupont, amico del Re, di convincere quest’ultimo ad accettare una formula “conciliativa” di giuramento. Secondo la Gran Corte “l’operare dello Scialoja fu un atto sì grave e sì notorio, che la Commissione temporanea, incaricata della istruzione del processo, volle tra i primi testimoni udire il Dupont e la consorte di lui” (sentenza 8 ottobre 1852, p. 183). Lo Scialoja fu ritenuto responsabile, non di cospirazione né di attentato, ma di aver avuto conoscenza della cospirazione e di non averlo rivelato alle autorità competenti; e fu condannato a nove anni di reclusione.

(78) Leopardi era accusato di aver partecipato al congresso federativo di Torino. La Gran Corte speciale rigettò l’eccezione “per ragioni di connessione col correo Silvio Spaventa” (sentenza 16 luglio 1851, cit., p. 176).

che allora erano molto intense <sup>(79)</sup>, ma non risulta che la gran Corte abbia preso in considerazione l'eccezione. Mancini richiamò tutte le disposizioni che assicuravano la garanzia amministrativa <sup>(80)</sup>. I giuristi piemontesi sottolinearono che Leopardi aveva commesso il fatto per cui era imputato nell'esercizio di pubbliche funzioni: aveva dunque diritto alla garanzia amministrativa <sup>(81)</sup>.

Lorenzo Jacovelli si appellò all'Atto sovrano del 7 maggio 1848, comunicato per mezzo del Comando militare, in forza del quale seicento individui fatti prigionieri con le armi in pugno erano stati rimessi in libertà. La Gran Corte sostenne che tale Atto fosse "un'abilitazione prudenziale momentanea" e non una "sovrana indulgenza" <sup>(82)</sup>. Mancini dimostrò che l'Atto sovrano, "nella sua sostanza e nel suo scopo, fosse una vera amnistia pe' fatti lagrimevoli de' quali la vasta città era stata il luttuoso teatro" <sup>(83)</sup>.

Anche la conduzione del processo non seguì le regole: il giudice relatore fu scelto dal governo (presieduto da Giustino Fortunato *senior*, con Raffaele Longobardi al ministero di Grazia e Giustizia) e il prescelto rifece da capo l'intera istruttoria. Il che si può spiegare

<sup>(79)</sup> Per l'art. 199 della legge organica giudiziaria del 29 maggio 1817, i giudici non potevano "immischiarsi nelle funzioni amministrative, né citare direttamente ed avanti a loro gli amministratori per oggetti relativi alle loro funzioni".

<sup>(80)</sup> Pasquale Stanislao MANCINI, *Consultazione*, cit., p. 221 ss.

<sup>(81)</sup> Luigi FERRARIS, *Una pagina*, cit., p. 12.

<sup>(82)</sup> Sentenza 16 luglio 1851, cit., p. 175.

<sup>(83)</sup> Pasquale Stanislao MANCINI, *Consultazione*, cit., p. 236 ss. In particolare rappresentò che "le intenzioni che consigliarono quell'atto trovano non dubbio documento ne' sensi e nelle parole di fiducia e di clemenza che si contengono nel proclama del re del giorno 24 dello stesso mese di maggio". Il Proclama iniziava con queste parole: "Napolitani, profondamente addolorati dall'orribile caso del 15 maggio, il nostro più vivo desiderio è di raddolcire quanto umanamente è possibile le conseguenze. La nostra fermissima ed immutabile volontà è di mantenere la Costituzione del 10 febbraio pura ed immacolata da ogni specie di eccesso. La quale essendo la sola compatibile co' veri e presenti bisogni di questa parte d'Italia, sarà l'arca sacrosanta su la quale devono appoggiarsi le sorti de' nostri amatissimi popoli e della nostra Corona". Esso terminava con le parole che seguono: "fidatevi con effusione di animo della nostra lealtà, della nostra religione, e del nostro sacro e spontaneo giuramento; e vivete nella pienissima certezza che la più incessante preoccupazione dell'animo nostro è di abolire al più presto, insieme allo stato eccezionale e passeggero in cui ci troviamo, anche, per quanto sarà possibile, la memoria della funesta sventura che ci ha colpiti".

soltanto con l'idea che la nuova istruttoria dovesse meglio rispondere agli obiettivi politici del Re e del suo governo <sup>(84)</sup>.

Sta di fatto che, secondo la prima istruttoria <sup>(85)</sup>, nessun deputato né alcun ministro era stato coinvolto; molti furono invece coinvolti nella istruttoria condotta dal giudice Navarra.

Il dato di maggiore rilievo negativo è che l'istruttoria, contrariamente alla prassi e ai principi della procedura penale, anzi della procedura in genere, venne affidata ad un giudice componente del collegio giudicante, attribuendo alla stessa persona la qualità di istruttore e di decisore <sup>(86)</sup>.

Valutando con obiettività i due processi, vien da pensare che il primo, sulla setta Unità Italiana, fu un processo rispettoso delle forme, con esiti condivisibili nella parte in cui fu accertata l'associazione illecita, non condivisibili quanto ai reati di cospirazione e di attentato alla sicurezza dello Stato.

Diversa è la valutazione del secondo giudizio, che si deve ritenere invalido sia nella procedura <sup>(87)</sup> sia negli esiti: furono con-

<sup>(84)</sup> Pasquale Stanislaio MANCINI, *Consultazione*, cit., p. 244: "non minori offese alla legge consistono nell'inaudito abuso di potere con cui il governo si permise di procedere egli stesso alla individuale destinazione di un giudice relatore di questa causa nel seno della Gran Corte con carico di proseguire la istruzione del processo; e poscia nella compiuta rifazione della istruzione eseguita in tal qualità dall'attual presidente della Gran Corte Navarro [Domenicantonio Navarra] nel fine di distruggere, se fosse possibile, i risultamenti delle istruzioni precedenti già raccolte, e di sostituire in somma un processo radicalmente nuovo all'antico, per secondare le mire del governo".

<sup>(85)</sup> Dovuta ad una Commissione speciale, composta da giudici e militari. Anche la seconda istruttoria, affidata al consigliere Janigro, che Mancini definisce "probo ed imparziale magistrato", non coinvolse persone con alto profilo politico.

<sup>(86)</sup> Pasquale Stanislaio MANCINI, *Consultazione*, cit., p. 245 ss. I giuristi piemontesi, valutando l'andamento istruttorio del processo, riconobbero "infetta di molteplici nullità la istruzione del processo in questione" (Luigi FERRARIS, *Una pagina*, cit., p. 16).

<sup>(87)</sup> Appare sintomatico il giudizio dei giuristi piemontesi: "considerato che oltre al vizio radicale del difetto di giurisdizione nel tribunale che in atto giudica gli accusati, nell'istruttoria del procedimento si presenterebbero quali violazioni di chiare e testuali disposizioni di legge le seguenti che gli accusati allegano nei loro costituiti; cioè: 1° La emanazione degli ordini di arresto degli ex Deputati e Ministri da Autorità diverse della Camera dei Pari costituita in Alta Corte di Giustizia e per molti da semplici agenti di polizia ordinaria. 2° Il trascorrimento nonché di ore ventiquattro dall'avvenuto arresto di lunghi periodi di tempo senza rinviarsi gli arrestati all'autorità competente per legge a giudicarli anzi neppure a qualsivoglia autorità giudiziaria. 3° Il non essersi proceduto

dannate persone senza prove per fatti che non avevano compiuto o per fatti che non costituivano reato. Appare con chiarezza che esso non fu altro che un modo per disfarsi dei liberali di ogni tendenza, anche dei più moderati.

Conclusione questa, che viene avvalorata dai numerosissimi processi celebrati in tutte le province del regno <sup>(88)</sup>.

Considerando i tempi dei due processi, il primo concluso il 1° febbraio 1851, il secondo l'8 ottobre 1852, e ponendoli in relazione ai coevi avvenimenti politici, interni ed esterni al regno, si può sensatamente ipotizzare che la reazione contro le teste pensanti del movimento liberale si fece più intensa (e feroce) man mano che il clima di restaurazione assolutistica si faceva più sicuro in Italia e in Europa.

### 5. *Gli eccessi carcerari; le lettere di Gladstone.*

Ferdinando II commutò tutte le condanne a morte in pene inferiori <sup>(89)</sup>, tali però da escludere comunque i condannati dalla

---

immediatamente a termini di legge, ma dopo mesi ed anni, agli interrogatori di molti fra gli arrestati. 4° L'essere i molti dei medesimi rinchiusi e detenuti in luoghi non riconosciuti dalle leggi per pubbliche prigioni o per luoghi di legale custodia. 5° Il rifiuto o l'omissione da parte degli istruttori del Processo di raccogliere con la dovuta diligenza le prove sulle circostanze più importanti dedotte dagli imputati negli interrogatori in proprio discarico. 6° Finalmente dal Presidente della Gran Corte Speciale (costituitosi relatore della causa per assumere sulla medesima poteri istruttori) rifatta integralmente la istruzione del processo, dopo quella che da prima era stata di già formata, nella quale gli attuali accusati, nella maggior parte non sarebbero risultati nonché aggravati di prove, neppure indiziati" (Luigi FERRARIS, *Una pagina*, cit., pp. 15-16).

<sup>(88)</sup> Luigi FERRARIS, *Una pagina*, cit., p. 7, nt. 1, riporta una statistica pubblicata sulla *Gazzetta del Popolo* di Torino il 18 ottobre 1851: i registri della polizia napoletana contenevano la lista degli arrestati dal maggio 1848 al settembre 1851. Risultavano: 56 condannati all'ergastolo; 1000 condannati ai ferri nei bagni penali; 500 condannati ai ferri nei bagni, ma non ancora trasportati; 800 esiliati nelle isole dopo processo; 6000 esiliati nelle isole senza processo (ivi compresi i soldati che avevano combattuto in Lombardia sotto Carlo Alberto; 13000 accusati, in prigione dal maggio 1848, non calcolati nelle precedenti categorie. Siffatti numeri danno il senso della vastità della repressione.

<sup>(89)</sup> Con decreto 3 febbraio 1851 la pena di morte inflitta a Filippo Agresti, Luigi Settembrini e a Salvatore Faucitano fu commutata dal Re, "per effetto della sua inesauribile clemenza", in ergastolo; con reale rescritto del 14 ottobre 1852 la pena di



scena politica; se furono atti di clemenza, come i decreti recitano, lo furono per accorto calcolo politico: il Re faceva una buona figura, escludendo capestri e ghigliottine, ma il risultato della eliminazione di avversari di alto livello politico restava in tutti i casi raggiunto.

Accanto ai processi più o meno pilotati, la reazione regia, o della “camarilla” che circondava il Re, risulta ben più feroce se si tiene conto del comportamento della polizia<sup>(90)</sup>, degli arresti senza notificazione delle causali, delle detenzioni preventive lunghissime, dello stato deplorabile delle carceri, dello strazio dei ferri, della cupidigia dei carcerieri. Per averne un quadro è utile leggere le memorie dei detenuti: ad esempio quelle di Nicola Palermo e di Sigismondo Castromediano, il primo condannato dalla Gran Corte speciale di Reggio<sup>(91)</sup>, il secondo da quella di Lecce.

---

morte inflitta a Giuseppe Dardano, a Silvio Spaventa e a Saverio Barbarisi fu commutata in ergastolo; la stessa pena inflitta a Luigi e Emmanuele Leanza, e a Luigi e Girolamo Palumbo fu commutata di 30 anni di ferri.

<sup>(90)</sup> Va ricordato l'episodio occorso a Barbarisi, Dragonetti, Leopardi e Pica, narrato alla precedente nota 33. Esso non fu di certo il solo, anzi era abbastanza comune che la polizia intervenisse per aggravare il regime carcerario. Scrive, ad esempio, Luigi SETTEMBRINI, *Ricordanze*, cit., pp. 261-262: stando egli “pazientemente nel carcere di santa Maria Apparente”, il 29 ottobre 1849 fu portato dalla polizia a Castel dell'Ovo, dove fu chiuso “solo in una stanza” e gli furono “rasi villanamente quei pochi e modesti peli” che portava sulle gote; e ciò per essere interrogato l'11 novembre successivo. Ricorda anche che Filippo Agresti fu rinchiuso “in orrida spelonca incavata nel sasso, buia, e sozzissima per un cesso dove gettavano i vasi immondi degli altri prigionieri”; che Trinchera, Cammarota, Nisco e Guadagno erano stati portati nella Vicaria; che “di notte aveva balestrati in Castel Sant'Elmo il Leopardi, il Dragonetti, il Pica, il Barbarisi, l'Avossa, lo Spaventa”. Racconta ancora che Lorenzo Vellucci e Salvatore Faucitano, “quando furono arrestati e legati, ebbero a soffrire strazi inauditi. Strascinati a spettacolo della plebaglia per le strade della città, furon battuti, feriti, sputati in faccia, insultati da pochissima canaglia che seguiva il notissimo tavernaro detto *Monsù Arena*, il quale entrò fin dentro il castello, ed al cospetto di onorati militari svelse i peli ad uno ad uno dalla faccia di quei disgraziati, e presosi una ciocca dei capelli rasi al Vellucci se ne andò con essa trionfante” (pp. 263-264).

<sup>(91)</sup> Nicola Palermo fu condannato a morte con il terzo grado di esempio; la pena fu poi tramutata in 30 anni di ferri. Fu traferito a piedi, in parte con mezzi di fortuna, da Reggio a Napoli. Rinchiuso nel bagno del Carmine, fu “ferrato” nel modo che egli racconta: “una catena composta di sedici anelli, detti maglie, ciascuno dei quali lungo presso a poco d'un quarto di metro, e grosso sì che tutta da il peso di 50 libbre circa, alle cui estremità s'attacca una specie di ferro di cavallo, che stringe il collo del piede, ed è tondo e terminato da due grossi anelli entro cui vien passato un perno di ferro colla testa

Le vicende e il racconto di Castromediano meritano, per la loro precisione e per la probità del personaggio, un'attenzione particolare <sup>(92)</sup>. La descrizione delle carceri nelle quali fu detenuto, e dei carcerieri, è vivida e particolareggiata <sup>(93)</sup>. E sono interessanti anche le sue osservazioni sulla magistratura napoletana di quel periodo <sup>(94)</sup>.

---

da un capo e con un occhio dall'altro, nel cui mezzo si cacciano gli ultimi due anelli della catena; si ficca una bietta in quella specie di occhio, e tanto si martella che vien quasi ad immedesimarsi col ferro istesso, sì che mai più non può torsi, ove altri istrumenti a forza di ripetuti colpi di martello, che intronano per tutta la persona, non facciano a pezzi la bietta. Quella catena adunque fu fermata al mio ed al piede di mio fratello, per la quale ci trovammo avviluppati senza saper più muovere un passo, quasi indissolubilmente riuniti in uno" (Nicola PALERMO, *Raffinamento della tirannide borbonica ossia i carcerati in Montefusco*, Reggio, 1863, p. 29). Sulle condizioni e le sofferenze dei carcerati si vedano anche: Giovannina GARCEA BERTOLA, *Antonio Garcea sotto i Borboni e nelle rivoluzioni d'Italia dal 1837 al 1862. Racconto storico*, Torino, 1862; Cesare BRAICO, *Ricordi della galera*, in *Lecce 1881*, Lecce, 1881; oltre al lungo e documentato lavoro di Sigismondo Castromediano, al quale si farà ampio riferimento. Un esame critico di sintesi è offerto da Antonio Lucio GIANNONE, *Epopea risorgimentale nel Sud: Sigismondo Castromediano e altri memorialisti*, in *Sigismondo Castromediano: il patriota, lo scrittore, il promotore di cultura — Atti del convegno Nazionale di Studi (Cavallino di Lecce, 30 novembre — 1 dicembre 2012)*, p. 65 ss.

<sup>(92)</sup> Sigismondo Castromediano, duca di Cavallino, cospiratore ma non settario, come egli stesso si qualifica (*Carceri*, cit., p. 18), fu arrestato a Lecce il 30 ottobre 1848; con sentenza della Gran Corte speciale di Terra d'Otranto 2 dicembre 1851 fu condannato a trent'anni di ferri; dopo la condanna, passò per i bagni penali napoletani del Carmine e della Darsena (Castel Nuovo), e per quelli di Procida, Montefusco e Montesarchio; fino al decreto reale 27 dicembre 1858, che tramutava la pena dei ferri in esilio perpetuo, da trascorrere in America.

<sup>(93)</sup> Castromediano descrive ciascuna prigione dove è stato recluso; nel *Proemio* traccia linee sintetiche. Rammenta quanto i detenuti politici furono "ingiustamente oppressi e perseguitati dall'ira e dalla crudeltà borbonica, e quanto orribili i dolori e i misteri delle prigioni napoletane, e più ancora dei *bagni o galere*, ossia di quei carni dove languivano, accatastati, abbandonati, e fuori umanità, i *forzati o galeotti* destinati alla catena, o dalla legge, per enormi misfatti, o dal dispotismo assoluto, come rei di stato, solo perché di esso avevano tentato di ammansire la ferocia. (...) S'inventarono i *bagni eccezionali*, più nefandi e più duri dei regolari, assegnandoli a pochi, forse ai più odiati. Furono due cotesti bagni: le caverne di Montefusco e l'inaccessibile castello di Montesarchio" (S. CASTROMEDIANO, *Carceri*, cit., pp. 11-12; cfr. anche pp. 14-15).

<sup>(94)</sup> Sigismondo CASTROMEDIANO, *Carceri*, cit., p. 96: dopo il 1848, la magistratura "fu scossa e cangiata, anzi depravata. A quella prima vedremo subentrare una seconda, non dissimile dalla magistratura del 1799, cioè abietta e servile, creata dallo spirito di

Ferdinando II, che aveva già perso prestigio all'estero per la sua condotta politica, interna ed estera, quanto meno contraddittoria, e per essere ritenuto dalla opinione pubblica, non solo italiana, responsabile degli eccessi della truppa napoletana, in particolare dei mercenari svizzeri, e dei "luciani" il 15 maggio<sup>(95)</sup>, lo perse del tutto, squalificandosi e squalificando il suo governo, anche sul piano della civiltà e della morale pubblica, per effetto della pubblicazione delle lettere di lord Gladstone sulle procedure processuali e sulla situazione delle carceri in cui erano tenuti i patrioti<sup>(96)</sup>.

---

parte, a questo subordinata, da questo diretta, diretta dagli ordini ministeriali e dalle voglie poliziesche, sempre sgomenta di essere sbalzata giù dal posto, se non agisse a seconda dell'altrui talento. (...) Modo a depravarla fu questo: purgarla di quanti sinceramente avevano accettato le nuove istituzioni e di esse eransi dichiarati seguaci e difensori, e, più che di costoro, dei promossi dopo proclamata la costituzione; rinsanguarla di freschi e non pochi magistrati, per lo più scovati non so da quali immondizie. Insomma furono destituiti i renitenti, sgomentati i titubanti, lusingati i docili e premiati".

<sup>(95)</sup> Riferisce Ferdinando PETRUCCELLI DELLA GATTINA, *La rivoluzione*, cit., pp. 155-156, che le reazioni dei Paesi europei furono assolutamente negative a quello che egli chiama il "colpo di stato" del 15 maggio.

Nella tornata del 22 maggio 1848 della Camera dei deputati piemontese ci fu un breve ma intenso dibattito sugli eventi napoletani del 15 maggio. Ci fu chi propose otto giorni di lutto (Riccardo Sineo), chi chiamò Ferdinando II "tiranno di Napoli" e propose di definirlo "nemico pubblico e parricida", proponendo l'innalzamento di due colonne, a Torino e Genova, "a perpetua memoria ed ignominia della mostruosa crudeltà di quel tiranno" (Jacopo Amedeo Ravina). La proposta non ebbe seguito, per le parole del ministro degli Esteri, Lorenzo Pareto, che rammentò che "molta truppa napoletana" combatteva accanto all'armata sabauda (*res. sten.*, pp. 47-48).

<sup>(96)</sup> William Ewart Gladstone si rese a Napoli nell'inverno tra il 1850 e il 1851, prese contatto con alcuni liberali, tramite Giacomo Lacaita, avvocato della Legazione inglese, e visitò il carcere di Nisida, ove era detenuto, tra altri, Carlo Poerio. Al ritorno in Inghilterra scrisse una prima lettera, datata 7 aprile 1851, diretta a lord George Hamilton Gordon, IV conte di Aberdeen, leader dei *Peeliti* (seguaci di lord Peel), al cui gruppo politico Gladstone aderiva. Egli intese rendere nota al destinatario la "verità attuale delle cose del regno di Napoli", per verificare la fondatezza dell'"universale parere" secondo il quale "l'ordinamento dei governi dell'Italia meridionale sia [fosse] difettoso, (...) l'amministrazione della giustizia è [era] macchiata da corruzione, (...) gli esempi d'abusi e di crudeltà per parte dei funzionari pubblici subalterni non sono [erano] infrequenti, e (...) i delitti politici sono [erano] puniti con severità e senza grande riguardo verso le forme della giustizia". Anticipa, prima di darne dimostrazione esaminando le procedure processuali e descrivendo lo stato delle carceri, il suo giudizio complessivo: descrive "la violazione delle leggi incessante, sistematica, deliberata, fatta da quel potere cui è affidato il carico di vegliare alla loro conservazione. È la violazione

Va detto che Gladstone tentò di scagionare il Re, addossando la responsabilità al “ramo principale del suo governo” (97).

La trasmissione delle due lettere alle Corti europee e la loro pubblicazione, avvenuta nel luglio 1851 (98), suscitò un clamore immenso (99), nonostante alcune prese di posizione in senso contra-

---

di ogni legge umana e scritta, compiuta col proposito di violare ogni legge scritta ed eterna, tanto umana, quanto divina: è la persecuzione generica della virtù congiunta all'intelligenza, fatta in guisa da colpire intiere classi di cittadini, e da collocare il governo in fiera, crudele, ed altamente illegale ostilità con tutto ciò che vive e che si muove nella nazione, ed è la fonte di ogni pratico progresso e miglioramento: è la spaventosa profanazione della religione pubblica, notoriamente collegata dai poteri governanti colla violazione di ogni legge morale dietro gl'impulsi della paura e della vendetta: è la perfetta prostituzione della magistratura fatta sotto veli troppo fragili e trasparenti, la degradata officina delle più vili e più ignobili invenzioni malignamente e deliberatamente affacciata dagli immediati consiglieri della corona collo scopo di distruggere, fosse anche senza il mezzo di capitali sentenze, la pace, la libertà, la vita degli uomini più retti, più virtuosi, più intelligenti, più ragguardevoli e più colti del paese: è il sistema selvaggio e codardo di tortura morale, parimenti che fisica al più basso grado, con cui sono eseguite le sentenze carpite alle avviliti corti di giustizia”. Conclude Gladstone: “io ho ascoltato pronunciare a suo riguardo le seguenti energiche, ma troppo vere espressioni: «è la negazione di Dio eretta a sistema di governo» (il testo tradotto delle lettere è preso da *Il signor Gladstone ed il Governo napoletano. Raccolta di scritti intorno alla questione napoletana per cura di Giuseppe Massari*, Torino, 1851, pp. 21-22). La seconda lettera, inviata sempre a lord Aberdeen il 14 luglio 1851, ribadisce il medesimo drammatico giudizio.

(97) “Io son persuaso che, quantunque il sovrano sia il vero governante del paese, un velo impenetrabile può nascondere a' suoi occhi l'attuale sistema di mezzi che è messo in opera dal ramo principale del suo governo; io so che parecchie persone opinano ciò succedere per lo appunto nel caso attuale” (G. MASSARI, *Il signor Gladstone*, cit., p. 87). Secondo Niccola NISCO, *Storia del reame*, cit., p. 289, invece, “tutte le disposizioni intorno agli imputati politici” si elaboravano “nel particolare gabinetto del Re”.

(98) Lord Aberdeen, prima di diffondere le lettere di Gladstone, avvertì Paolo Ruffo, principe di Castelcicala, allora ambasciatore di Ferdinando II, assicurando che le avrebbe tenute riservate se il Re avesse provveduto a migliorare il trattamento dei prigionieri politici. Castelcicala ne informò il primo ministro e ministro degli Esteri, Giustino Fortunato, ma questi non ritenne di darne notizia al Re. Non ottenendo risposta, Aberdeen, tramite il Ministro degli Esteri Henry John Temple, visconte di Palmerston, ne autorizzò la trasmissione alle ambasciate inglesi presso i Governi europei.

Ferdinando II, ritenendo responsabile il Castelcicala, lo convocò a Napoli; conosciuto il vero andamento della vicenda, dimissionò il governo di Giustino Fortunato (18 gennaio 1852).

(99) G. MASSARI, *Il signor Gladstone*, cit., pp. 7-8.

rio, che ne misero in dubbio la veridicità<sup>(100)</sup>. L'Europa ebbe la netta sensazione che il regime napoletano fosse ferocemente poliziesco.

Va posto in rilievo che, paragonando lo stato delle carceri e l'atteggiamento dei carcerieri napoletani, quale risulta dalle testimonianze esaminate, con la descrizione che Silvio Pellico fa delle sue prigioni, risalta la profonda differenza tra le condizioni di esecuzione della pena nel regno delle Due Sicilie e nei paesi absburgici: anche allo Spielberg il trattamento dei prigionieri, tranne che per il cibo, era di gran lunga meno oppressivo rispetto a quello inflitto ai patrioti meridionali<sup>(101)</sup>.

#### 6. *Il tentativo di una lega tra gli Stati assoluti.*

I moti del 1848-49, le vicende interne a ciascuno degli Stati italiani relative alla concessione e alla revoca della costituzione, la presenza nella penisola di uno Stato costituzionale, resero evidente ai governi degli Stati che erano tornati all'assolutismo che, per garantire la loro sopravvivenza, era necessario che si addivenisse a forme di collaborazione e di reciproca assistenza contro i nemici interni ed esterni.

Nel 1851 l'Austria promosse, non impegnandosi direttamente (perché sarebbe apparso politicamente inaccettabile), ma attraverso

---

<sup>(100)</sup> Carlo Mac-Farlane scrisse anch'egli una lettera al conte Aberdeen, confutando le affermazioni di Gladstone: è pubblicata in G. MASSARI, *Il signor Gladstone*, cit., p. 143 ss. Cito ancora l'opuscolo, uscito a Parigi nel 1851, *La vérité sur les affaires de Naples. Réfutation des lettres di M. Gladstone*, par Alphonse BALLEYDIER; nonché l'ampio volume del giornalista cattolico Jules GONDON, *La terreur dans le Royaume de Naples. Lettre au Right Honorable W.E. Gladstone*, Parigi, 1851. Queste opere, a parte il loro tono generico, almeno delle prime due (Mac-Farlane scrive che "una critica in dettaglio sarebbe noiosa e inutile", p. 161), si orientano più verso una polemica, spesso accesa, contro Gladstone che verso una documentata confutazione delle sue affermazioni. Tali confutazioni non furono granché efficaci: la pessima nomea del governo napoletano si mantenne inalterata.

<sup>(101)</sup> Finché Silvio Pellico fu carcerato ai Piombi di Venezia, il suo trattamento fu quasi da ospite: gli portavano il caffè; poteva avere corrispondenza con altri carcerati e perfino con congiunti del custode; i secondini si mostravano amichevoli. Egli rammenta con rimpianto, in particolare, un tal Tremerello. Allo Spielberg le condizioni furono più dure, ma anche lì fu curato quando si ammalò e anche lì trovò carcerieri non privi di umanità, come un certo Schiller.

il granduca di Toscana, di stretta appartenenza asburgica, una lega tra i cinque Stati del centro e del sud della penisola, con lo scopo di difendere “il principio monarchico assoluto”, promuovendo quelle “provvidenze moderatrici” che con quel principio fossero congruenti: così, ad esempio la “manutenzione” (o la istituzione, dove non esisteva) di un Consiglio di Stato “a scelta del Principe, che intervenga con il voto consultivo all’esame e discussione delle leggi e degli affari più gravi dello Stato” (102). Si tendeva ad “avvalorare” il principio della monarchia “temperata”, secondo il modello della monarchia consultiva, evitando forme di governo rappresentativo.

Alla realizzazione del disegno, tenuto segreto (103), si dedicò Giovanni Baldasseroni, primo ministro del granduca, recandosi a Roma e a Napoli nella primavera del 1851 (104).

Lo Stato pontificio e i ducati di Parma e di Modena accolsero con favore l’iniziativa, che li garantiva meglio contro le agitazioni interne, che non si erano affatto estinte.

Una volta istituita la lega, l’Austria vi avrebbe preso parte con le sue province lombardo-venete. L’obiettivo austriaco era di avere una sede organizzativa che consentisse di influire ancor meglio sugli affari interni degli Stati italiani (105).

---

(102) Le “disposizioni e provvidenze moderatrici” consistevano, oltre che nella istituzione del Consiglio di Stato, in una maggiore “libertà” municipale, nel miglioramento del funzionamento dei Tribunali civili e criminali, rendendoli “abbastanza indipendenti dal potere esecutivo” (cfr. l’anonimo *La missione a Roma del comm. G. Baldasseroni nel 1851*, Firenze, 1864, p. 66).

(103) *La missione*, cit., p. 53: “niuno ha mai parlato di queste trattative che molto furono avanzate, né in quel tempo, né successivamente”.

(104) L’opera di Baldasseroni per “stringere una lega fra i Governi assoluti d’Italia sotto la protezione dell’Austria”, i suoi contatti con il Papa, con il cardinale Antonelli, con gli inviati di Modena, di Parma, e con il conte Maurizio Esterhazy, i ripetuti tentativi di ottenere l’assenso del Governo napoletano, sono descritti ne *La missione*, cit., p. 52 ss.

(105) Dallo stesso documento (*La missione*, cit., p. 5 ss.) si ricava che l’Austria interferiva perfino sulla costruzione delle ferrovie negli Stati italiani. Si legge, ad esempio (p. 7): “l’Austria proibiva al Governo pontificio di concedere facoltà di costruire Vie Ferrate attraverso il suo Stato singolarmente per congiungere Ancona a Civitavecchia”.

Il tentativo non riuscì per l'atteggiamento sospetto, e infine decisamente negativo, di Ferdinando II, che temeva di diventare Re di uno Stato satellite dell'Impero austroungarico <sup>(106)</sup>.

---

<sup>(106)</sup> *La missione*, cit., p. 55: "il Re di Napoli, considerata la cosa ponderatamente, si insospettiva di queste conferenze, e temeva che la lega dovesse metterlo sotto la assoluta dipendenza dell'Austria, come in realtà sarebbe avvenuto se fosse stata stretta di fatto. Questo sospetto del Re di Napoli intralcio sempre le conferenze (...); né la sua resistenza poté essere vinta in alcun modo dall'Austria, né dal suo cognato il Granduca di Toscana, che a Napoli si recò appositamente nei primi dell'aprile 1851".





## CAPITOLO IV

### LE COSTITUZIONI DEL 1848-1849

1. La Costituzione napoletana del 1848. — 2. La costituzione in Piemonte e negli altri Stati italiani. — 3. Il ritorno all'assolutismo. — 4. Sostanziale uniformità dei testi costituzionali ottratti nel 1848. — 5. Sulle modalità della concessione dello Statuto Albertino. — 6. Sui caratteri generali dello Statuto albertino. — 7. La struttura di governo e la sua evoluzione. — 8. Le costituzioni deliberate. — 9. Uno sguardo alla costituzione della Repubblica romana. — 10. Il progetto costituzionale di Rosmini.

#### 1. *La Costituzione napoletana del 1848.*

Il testo costituzionale, elaborato in fretta da Francesco Paolo Bozzelli, ministro dell'interno nel governo Serracapriola <sup>(1)</sup>, riproduceva la costituzione francese del 1830. Il testo fu criticato sia dai borbonici <sup>(2)</sup> sia dai liberali <sup>(3)</sup>.

Le critiche dei liberali vertevano sul carattere definitivo della costituzione concessa dal Re: chiesero, e inizialmente ottennero, che la Camera dei deputati avesse poteri costituenti. Lamentavano inoltre l'indeterminatezza delle norme relative alle libertà, la previsione

---

(1) Francesco Paolo Bozzelli aveva sostituito, il 30 gennaio 1848, al ministero dell'Interno il dimissionario Carlo Cianciulli.

(2) Scrive Giacinto DE SIVO, *Storia*, I, cit., p. 125: "ciascuno da lui professore di diritto aspettava una costituzione napolitana, buona a guarire i mali del paese, senza spegnerne la salute; ma ei per fretta o leggerezza, ne copiò una all'orleanese di Francia. Veramente queste costituzioni d'oggi son tutte a uno stampo, inventate non a sollievo de' popoli, ma a tenerli agitati. N'eran fondamento: religione cattolica, re inviolabile, ministri responsabili, armi dipendenti dal re, guardia nazionale, stampa libera, due camere legislative, una di deputati della nazione, altra di pari scelta dal re indeterminata di numero, base principale d'elezione il censo, nel re il veto, e *velo impenetrabile sul passato*".

(3) Delle obiezioni delle varie componenti del panorama liberale dovremo occuparci partitamente.

della Camera dei Pari di nomina regia, il “veto” sulle leggi rimesso al Re, la mancata previsione dei giurati nei processi penali.

Erano fondate tali critiche? Era opportuno sollevarle prima dell’inizio dei lavori del Parlamento?

Ove si consideri, da un lato, il tempo in cui fu scritta, e dall’altro, la circostanza fondamentale che la costituzione era stata concessa dal Sovrano (e non deliberata dai rappresentanti del popolo), non si può dire che il contenuto normativo fosse insoddisfacente. I critici, a mio parere, furono intempestivi: trattandosi di un testo largamente incompleto e in alcune parti approssimativo e generico, le possibilità di integrarlo, precisarlo, perfino modificarlo, erano a portata di mano di un Parlamento seriamente impegnato verso questi obiettivi.

A parte ciò, dall’esame del testo si ricava che era stata disegnata con cura una “temperata monarchia ereditaria costituzionale sotto forme rappresentative” (4). Il principio della separazione dei poteri vi era chiaramente stabilito: il potere legislativo spettava al Parlamento e al Re; assai rilevante era che l’iniziativa legislativa era riconosciuta, oltre che al Re, anche a ciascuna delle Camere del Parlamento (5).

Il cosiddetto “veto” reale era niente altro che il rifiuto della “sanzione” delle leggi: una vicenda che si armonizzava con la (non contrastata) partecipazione del Re all’esercizio del potere legislativo.

L’elettorato attivo e passivo era condizionato al censo, ma la misura della rendita imponibile necessaria era rimessa alla legge ordinaria (6).

Era prevista l’autonomia degli enti locali, governati da amministratori eletti (7).

---

(4) Come recita l’art. 1.

(5) Art. 6. Alle Camere spettava l’approvazione delle leggi (art. 39); al Re apparteneva la “sanzione” delle leggi votate dalle due Camere (art. 65).

(6) Artt. 56 e 57. Inoltre erano elettori ed eleggibili coloro che avevano determinati titoli di cultura.

(7) Art. 9: “Apposite leggi oltre alla libera elezione da parte de’ rispettivi abitanti per le diverse cariche comunali, assicureranno ai comuni e alle provincie, per la loro amministrazione interna, la più larga libertà compatibile con la conservazione de’ loro patri-moni”.

Il potere esecutivo era riservato “esclusivamente” al Re (8), che aveva anche il comando delle forze armate. Il governo restava governo del Re; non era specificato a chi spettasse la nomina dei ministri, ma non era necessario: il governo si collocava al vertice della piramide amministrativa, apparteneva quindi al potere esecutivo. Venivano affermate la necessaria controfirma ministeriale degli atti reali (9), la responsabilità dei ministri e la competenza del Parlamento a giudicarli (10).

L'ordine giudiziario era indipendente (11); i magistrati parzialmente inamovibili (12). Era stabilito il principio del giudice naturale (13); erano banditi i tribunali straordinari “sotto qualunque denominazione” (14).

L'assetto dei poteri pubblici poteva considerarsi sufficientemente rispondente al regime rappresentativo, soprattutto se si considera la differenza rispetto alla situazione di partenza, ossia ai caratteri del regime assolutistico, quale allora era generalmente concepito (15). Eccessivi potevano considerarsi i poteri del Re sul

(8) Art. 5. Il Re restava “il capo supremo dello Stato”, tale per “grazia di Dio”, per cui la sua persona era “sacra ed inviolabile, e non soggetta ad alcuna specie di responsabilità” (art. 63).

(9) Art. 72. Per cui per ogni atto del potere esecutivo veniva ad esserci un responsabile.

(10) Art. 71. Alla Camera dei deputati spettava la messa in stato d'accusa; alla Camera dei Pari spettava “esclusivamente la giurisdizione di giudicarli” (art. 74).

(11) Art. 8. Amministrava la giustizia in nome del Re (art. 81).

(12) Art. 85: “Nell'ordine giudiziario i magistrati saranno inamovibili, non cominceranno però ad esserlo se non dopo che vi sieno stati istituiti con nuova nomina sotto l'impero della Costituzione, e che già si trovino di avere esercitato per tre anni continui le funzioni di magistrato”. L'articolo contiene due disposizioni, una transitoria, l'altra definitiva. La prima consentiva di escludere dalla inamovibilità i giudici entrati in carriera prima della costituzione, per consentire una sorta di epurazione. La seconda ritardava la inamovibilità al compimento di un triennio di funzioni giudiziarie, evidentemente ove giudicate positivamente.

Gli “agenti” del pubblico ministero non godevano della inamovibilità (art. 86).

(13) Art. 25: “Niuno può essere tradotto suo malgrado innanzi ad un giudice diverso da quello che la legge determina; né altre pene possono essere applicate a' colpevoli se non quelle stabilite dalle leggi”.

(14) Art. 83. Restavano solo i tribunali militari.

(15) Sembra opportuno riportare alcune assai significative proposizioni facenti parte del *Catechismo filosofico per uso delle scuole inferiori*, attribuito a Monaldo

funzionamento del Parlamento (il potere di convocarlo, di prorogarlo e di chiuderlo, nonché di sciogliere la Camera dei deputati <sup>(16)</sup>); ma erano disposizioni comuni alle costituzioni dell'epoca.

Il Parlamento aveva grandi possibilità di integrare le disposizioni costituzionali, agendo, ad esempio, sulla disciplina elettorale, ovvero aumentando le autonomie degli enti territoriali minori, o ancora definendo meglio e in modo più liberale la condizione del cittadino.

Quanto allo statuto del cittadino, erano stabiliti: l'uguaglianza "in faccia alla legge, qualunque ne sia lo stato e la condizione" <sup>(17)</sup>; la libertà individuale; l'arresto solo "in forza di un atto emanato in conformità delle leggi dall'autorità competente; la consegna dell'arrestato all'"autorità competente" entro ventiquattro ore e la comunicazione dei motivi dell'arresto <sup>(18)</sup>; la inviolabilità della proprietà <sup>(19)</sup>; la garanzia della proprietà letteraria <sup>(20)</sup>; la inviolabilità del domicilio <sup>(21)</sup>; la riservatezza della corrispondenza <sup>(22)</sup>; la libertà

---

LEOPARDI, ristampato a Napoli nel 1837, e conosciuto, e citato, da lord Gladstone nel 1849. Esso intendeva confutare gli errori dei "filosofi liberali": "che i diritti dell'uomo sono la libertà e l'uguaglianza, che il fondamento della politica è la sovranità del popolo, che l'amore della patria domanda la indipendenza nazionale, e che la insurrezione contro la sovranità del Monarca è il dovere principale del cittadino" (p. IV). Il potere sovrano "procede dalla necessità, e quindi procede da Dio" (p. 23), sarebbe assurdo che risiedesse nel popolo (p. 24); il regime rappresentativo è contraddittorio: il popolo non può "delegare quel potere che non ha in se medesimo" (p. 24); la migliore forma di governo è quella "di un Principe solo [perché] l'azione del potere supremo è più libera e più spedita" (p. 31). Viene affermato che "il potere sovrano quanto sia maggiormente diviso, tanto più si allontani dallo scopo e dal suggerimento della natura, e che perciò le repubbliche sieno tanto maggiormente imperfette quanto più vi sieno numerosi gl'individui che hanno diritto al comando" (p. 33); è uno "sproposito" che sia necessaria "la divisione e la indipendenza dei poteri per la retta costituzione della società, e per la prosperità di uno Stato" (p. 41).

<sup>(16)</sup> Art. 64. Allo scioglimento della Camera dei deputati doveva seguire la convocazione di nuove elezioni entro tre mesi.

<sup>(17)</sup> Art. 22. Per l'articolo successivo, "la capacità di esser chiamato a cariche pubbliche si appartiene a tutti i cittadini senza altro titolo che quello del loro merito personale". C'è il totale superamento dei privilegi di classe.

<sup>(18)</sup> Art. 24.

<sup>(19)</sup> Art. 26.

<sup>(20)</sup> Art. 27.

<sup>(21)</sup> Art. 28. Le "visite domiciliari" dovevano essere autorizzate per legge.

di stampa<sup>(23)</sup>. La censura preventiva veniva abolita, salvo che per i “pubblici spettacoli” e per le “opere che riguardano materie di religione trattate *ex professo*”.

Va osservato che la costituzione realizzava un pressoché soddisfacente statuto del cittadino<sup>(24)</sup>, soprattutto se si considera che era nella piena disponibilità del Parlamento di svolgerlo e migliorarlo attraverso leggi ordinarie, senza alcun bisogno di modificare o integrare le disposizioni costituzionali.

Lo stesso può dirsi della mancata previsione dei giurati per le cause penali relative a reati molto gravi: la costituzione non impediva di istituirli con legge ordinaria.

In definitiva, anche sotto il profilo dello statuto del cittadino, il testo costituzionale non meritava le critiche che gli furono rivolte, intempestivamente, dai settori più radicali dello schieramento liberale, ove si considerino le convinzioni ancora largamente diffuse sulla condizione dei sudditi di fronte al potere sovrano, ritenuto di origine divina.

Non è fuori luogo ritenere che questi settori, contestando il regime monarchico-rappresentativo, aspirassero alla repubblica; ma questo obiettivo era condiviso solo da piccole minoranze ideologizzate e non

<sup>(22)</sup> Art. 29. Veniva prevista anche la responsabilità degli agenti postali per la violazione del “segreto delle lettere”.

<sup>(23)</sup> Art. 30. La stampa era “solo soggetta ad una legge repressiva, da pubblicarsi per tutto ciò che può offendere la religione, la morale, l'ordine pubblico, il Re, la famiglia, i Sovrani esteri e le loro famiglie, nonché l'onore e l'interesse dei particolari”.

<sup>(24)</sup> Anche a questo proposito è opportuno riprodurre alcune idee espone nel *Catechismo filosofico* di Monaldo LEOPARDI, già citato: la libertà individuale “è un inganno, di cui si servono i filosofi moderni per sedurre i popoli e operare lo sconvolgimento del mondo” (p. 9); “la natura, o vogliamo dire Iddio, facendo nascere gli uomini nella dipendenza, ha con ciò provveduto che sieno soccorsi nella loro debolezza, che sieno guidati nei loro errori e che sieno costretti nelle loro disordinate violenze” (pp. 9-10); l'uguaglianza è “una frottola spacciata dalla filosofia moderna, e gli uomini non solo uguali, ma bensì disuguali per ordine e disposizione della natura” (p. 13); non sono uguali di fronte alla legge: “quella legge la quale punisse ugualmente il gettito di un pugno di fango contro un facchino e il gettito di un pugno di fango contro un gran signore, sarebbe ingiusta, perché il facchino da quel pugno di fango riceve un oltraggio leggiero, laddove il grande ne riceve un'onta gravissima; e le convenienze di un gran signore e quelle di un facchino non possono considerarsi uguali in faccia alla legge” (p. 16); l'uguaglianza c'è solo “in faccia alla giustizia” (pp. 16-17).

era nelle aspettative della maggioranza dei liberali e del popolo (25).

---

(25) Fiorirono nel periodo tra la concessione della costituzione e gli eventi del 15 maggio diversi studi e progetti alternativi, qualcuno più avanzato di altri. Si può rammentare il lavoro di Casimiro DE LIETO, *Basi d'una Costituzione pel Napoletano*, su cui, da ultimo, si veda Viviana MELLONE, *Dentro la Costituzione democratica. Stato, economia e religione nel progetto inedito di Casimiro De Lieto*, in *Il Risorgimento*, 2018, 101 ss. Casimiro De Lieto, calabrese di Roccella Jonica, di tendenza radicale, dopo i moti del 1821, emigrò all'estero, fermandosi a Parigi e Londra. Nel 1847 partecipò ai moti di Reggio. Condannato a morte, ebbe commutata la pena in ergastolo; rinchiuso nel bagno penale di Nisida, ne uscì nel gennaio 1848, in forza dell'amnistia concessa dal Re. Fu coinvolto nei disordini del 15 maggio. Nel suo "progetto", tra l'altro, auspicava il suffragio universale per i maggiori di 25 anni e la eleggibilità estesa a tutti i maggiori di 30 anni.

Ci fu anche chi compilò un manuale di diritto costituzionale: Michele SOLIMENE scrisse il *Corso di diritto costituzionale e commento sulla Costituzione*, Napoli, 1848, tenendo presente il testo costituzionale elargito, che spesso critica. Afferma ripetutamente che "ogni potere nasce dalla Nazione" (p. 27; ma anche 36, 37, 50). Per essere deputato ritiene necessaria "la conoscenza dei quell'arte di governo, che in se comprende i doveri dei governati" e la "speciale conoscenza" di ben 18 argomenti che ordinatamente elenca (p. 33 ss.). Critica la disposizione costituzionale sulla libertà di stampa quanto alla censura preventiva sulle opere sulla religione (p. 63). Afferma che l'istruzione dovrebbe essere a carico "della Nazione" (p. 67). Si pronuncia contro la Camera dei Pari (p. 109 ss.). Considera che il governo "dev'essere sostenuto dalla Camera de' deputati", prefigurando l'istituto della fiducia (p. 131 ss.). Considera il veto "una prerogativa utile qualche volta, nociva spesso, prerogativa esorbitante, prerogativa fatale, piena di gravi pericoli" (p. 145). Si pronuncia contro il Consiglio di Stato (p. 166 ss.).

Michele Solimene, avvocato irpino, esperto di diritto costituzionale, lo insegnò in corsi liberi presso l'Università di Napoli, non ottenendo tuttavia mai la cattedra, nemmeno dopo il 1861, per il giudizio negativo di Francesco de Sanctis, suo comprovinciale (cfr. Giuseppe ACOCELLA, *Le idee politiche di Michele Solimene*, in *Rassegna storica irpina*, 1990, p. 225 ss.). Ciò nonostante produsse il *Discorso inaugurale alle lezioni di diritto costituzionale*, letto il 23 febbraio 1861 "alla presenza di coltissima e numerosissima udienza nella Università di Napoli". Pompeo RUSSONIELLO ha raccolto gli *Scritti* di Solimene, edizione del Comune di Sant'Andrea di Conza. Il progetto di costituzione di Solimene è pubblicato anche da Nino CORTESE, *Costituenti e costituzioni italiane del 1848-49*, vol. 2°, Napoli. 1951, p. 267 ss.

Dopo la concessione della costituzione, anzi contemporaneamente alla sua tacita revoca, nel 1849, vide la luce in Napoli, il *Manuale di diritto pubblico costituzionale* di Enrico PESSINA, che contiene considerazioni di ordine generale e non è affatto un commento alla costituzione napoletana. Si tratta di un testo di notevole valore: di esso ci occuperemo in seguito.

Enrico Pessina (Napoli 1828-Napoli 1916), noto soprattutto per le opere di diritto penale, fu coinvolto nei moti del 1848 in Napoli. Dopo la pubblicazione del libro sul

Come si vedrà, la costituzione concessa da Ferdinando II non era affatto meno accettabile di quella rilasciata, meno di un mese dopo, da Carlo Alberto.

## 2. *La costituzione in Piemonte e negli altri Stati italiani.*

Mi sono soffermato a lungo sugli avvenimenti nel regno delle Due Sicilie, perché ritengo che essi abbiano impresso una decisa svolta nelle aspirazioni dei liberali: hanno definitivamente affondato la speranza di ottenere la costituzione dai Principi degli Stati diversi dal Piemonte; con ciò escludendo anche che l'unificazione della penisola si potesse ottenere mediante una (con)federazione di Stati.

Di contro, il mantenimento della costituzione in Piemonte (e solo in Piemonte) ha di fatto, vorrei dire automaticamente, attribuito alla monarchia dei Savoia il ruolo di guida nella lotta per l'unità politica effettiva. L'unità politica, oltre ad essere un obiettivo in quanto tale, iniziò ad essere intesa anche come il solo mezzo per ottenere la costituzione.

Si determinò, quindi, una convergenza verso il Piemonte, con la positiva valutazione, più o meno convinta, della sua forma costituzionale di governo, che coinvolse anche i repubblicani e i radicali, compresi alcuni mazziniani. L'esperienza subalpina, modello realizzato delle aspirazioni diffuse, divenne il collante idoneo a compatte pressoché l'intero movimento liberale, orientandolo verso la soluzione monarchico-rappresentativa del problema costituzionale, e facendo apparire irreali ogni altra soluzione proposta e perseguita nel frazionato panorama liberale.

La concessione della costituzione da parte di Ferdinando II, a prescindere dalla sua infausta sorte, ebbe, a mio avviso, un impatto determinante sugli sviluppi degli eventi politici in tutti gli altri Stati

---

diritto costituzionale, in cui sosteneva tesi avanzate (suffragio universale, eguaglianza effettiva, ecc.), fu tenuto d'occhio dalla polizia, fu incarcerato nel 1852, confinato a Ottaviano fino al 1855. In quell'anno sposò Giulia, figlia di Luigi Settembrini. Estromessi i Borboni nel 1860, ebbe la carica di Sostituto procuratore generale presso la Gran Corte criminale di Napoli. Eletto deputato alla prima legislatura unitaria (VIII), fu rieletto alla decima e alla tredicesima; senatore del Regno nel 1879, ebbe esperienze governative nei governi di sinistra. Fu professore di diritto penale dal 1861, per lunghissimi anni, presso l'Università di Napoli. Sui lavori di Solimene e Pessina si dovrà ritornare.

della penisola. La notizia della concessione sollevò l'entusiasmo della popolazione in tutte le principali città italiane, comprese quelle del Lombardo-Veneto: ci furono ovunque manifestazioni di giubilo e si rinnovarono, o si intensificarono, le iniziative per richiedere riforme e, in definitiva, la concessione, in ognuno degli altri Stati, di una costituzione <sup>(26)</sup>.

Questa è la reale e diretta conseguenza positiva del *Proclama* del 29 gennaio e della concessione della costituzione, a Napoli, il 10 febbraio 1848. Gli altri Principi italiani furono messi alle strette: dovevano decidere, senza possibilità di prendere ulteriore tempo, se concedere o meno anche loro la costituzione; ma era evidente che il non concederla avrebbe avuto conseguenze molto negative.

In Piemonte lo Statuto, promesso da Carlo Alberto l'8 febbraio, fu emanato in tutta fretta il 4 marzo 1848 <sup>(27)</sup>. Il precedente napoletano determinò il repentino cambio di atteggiamento di Carlo Alberto, che, pochissimi giorni prima, aveva respinto con modi decisi, quasi inurbani, le richieste provenienti da molte parti delle classi aristocratica e altoborghese, sia piemontese, sia soprattutto ligure <sup>(28)</sup>.

---

<sup>(26)</sup> Ad esempio, l'8 febbraio gli studenti universitari di Padova insorsero contro gli Austriaci e si asserragliarono dentro il Caffè Pedrocchi, resistendo agli assalti degli occupanti. Ancora oggi nel muro di una sala del Caffè si vede il buco di una fucilata.

<sup>(27)</sup> Carlo Alberto fino a pochissimi giorni prima dell'8 febbraio si era mostrato decisamente contrario a concedere la costituzione. Fu costretto a farlo in seguito alla avvenuta concessione da parte di Ferdinando II: la decisiva spinta alla concessione della costituzione da parte di Carlo Alberto è il massimo "merito" attribuibile al Re napoletano. Si conferma così, anche per tale conseguenza, che gli eventi napoletani dell'inizio del 1848, furono determinanti per la svolta decisiva nel processo risorgimentale.

Lo Statuto, elaborato in francese (che era la lingua utilizzata nel Consiglio di conferenza) fu poi tradotto in italiano. Sugli aspetti linguistici v. Luigi SPAGNUOLO, *L'italiano costituzionale. Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Napoli, 2012.

<sup>(28)</sup> Le richieste genovesi, le suppliche torinesi e le iniziative popolari che prece-dettero il *Proclama* dell'8 febbraio sono state narrate più volte. Stimo preferibile riportare, per la sua precisione, la sintesi dovuta ad un giurista di chiara fama, Massimo Severo GIANNINI, ed inserita tra i *Testi e documenti costituzionali*, redatti in occasione della Costituente italiana del 1946: "nel Regno di Sardegna, la ventata rivoluzionaria del 1821, auspice Carlo Alberto, aveva lasciato dietro di sé silenzio e solitudine. Asceso al trono nel 1831, Carlo Alberto raccolse speranze, ma più ancora diffidenze. A differenza del regno delle Due Sicilie, ove era stata emanata una legislazione che per i suoi tempi poteva dirsi evolutiva, il Regno Sardo si stava nella sua immobilità: il pericolo era che la



Anche lo Statuto piemontese, elaborato nell'ambito del Consiglio di conferenza, con la partecipazione predominante del conte

---

prassi dei pubblici poteri scadesse verso forme ancor più reazionarie e retrive, così come stava accadendo per il Regno delle Due Sicilie, con l'aggravante però, per il Regno settentrionale, della peggiore posizione iniziale rispetto a quello meridionale. Invece ciò non avvenne; ché anzi la prassi dei pubblici poteri andò in esso sensibilmente migliorando, per l'impulso soprattutto di una nobiltà e di un'alta borghesia illuminate. Ma si poteva temere che un improvviso real capriccio compromettesse d'un tratto un costume il cui unico fondamento consisteva nella tolleranza regia; ché se anche ad alcuni più documentati, questa tolleranza appariva frutto di intima regale persuasione, tuttavia nessuno avrebbe potuto seriamente sostenere dinanzi alla pubblica opinione che esistesse una valida garanzia contro il ritorno possibile di forme arbitrarie e dispotiche. Gli storici registrano ampiamente come le labili ombre degli umori del Re proiettavano ombre di dimensioni non trascurabili sulla ansiosa pubblica opinione. Carlo Alberto ebbe certamente il merito di non abbandonarsi al suo formidabile complesso di inferiorità. Sì che la spinta dell'opinione pubblica verso indirizzi più progressivi, poté prendere corpo. Ma nel frattempo si erano avute le manifestazioni di Pio IX, e le riforme nello Stato della Chiesa e in Toscana. L'8 e il 9 settembre 1847, a Genova, si tennero dimostrazioni che sboccarono in una ampia petizione; quasi contemporaneamente, sedeva un congresso agrario a Casale, e nell'ottobre, a Torino, si ebbero moti di piazza, di dimensioni che oggi appaiono risibili, ma che per allora erano notevoli. Carlo Alberto licenziò il reazionario ministro conte Clemente Solaro della Margarita, e annunciò, il 30 ottobre 1847, delle riforme. Queste furono: l'abolizione di alcuni tribunali straordinari, con un parziale riordinamento dell'intera giurisdizione; il distacco della polizia dal Ministero della guerra, con il passaggio di essa a quello degli interni; una limitata introduzione di cariche elettive negli enti locali; e infine una limitata libertà di stampa. Manifestazioni di esultanza popolare accompagnarono l'annuncio delle riforme e lo seguirono nei mesi successivi, ed il paese parve risvegliarsi. È probabile che il moto della pubblica opinione non si sarebbe arrestato ove voleva il re; comunque a precipitarlo sopravvenne la rivoluzione europea del 1848. Nel gennaio, vari giornali ed alcuni illustri liberali agitarono il problema della Costituzione. Il 17 gennaio, nel Consiglio di conferenza (Consiglio dei Ministri), si dichiarava che la richiesta di Costituzione, pur non essendo reato, era un «atto intollerabile». Ma il fatto che nel poco stimato Regno delle Due Sicilie, il 29 gennaio 1848, fosse stata promessa una Costituzione, commosse profondamente l'opinione pubblica; nei primi giorni di febbraio, Torino e Genova chiesero quindi la Costituzione. L'atto non fu più giudicato intollerabile, e l'8 febbraio Carlo Alberto annunciò, con un suo proclama, l'imminente emanazione di una Costituzione. Le cose si svolsero così: il 3 febbraio Carlo Alberto riunì il Consiglio dei Ministri, che si chiamava Consiglio di conferenza. Il conte Borelli disse in termini rispettosi che ormai i Ministri erano convinti dell'opportunità di emanare una Costituzione, per non farsela imporre dagli avvenimenti: la colpa era del Re di Napoli, che aveva promesso la Costituzione. La stessa opinione espressero il conte Avet, il conte Revel, quest'ultimo visibilmente emozionato, dichiarando di provare la più gran pena, e quasi

Giacinto Borelli, ministro dell'Interno <sup>(29)</sup>, e la collaborazione di Cesare Alfieri di Sostegno <sup>(30)</sup> e di Luigi Des Ambrois de Nevache <sup>(31)</sup>, non si distaccava molto dalla carta francese del 1830 <sup>(32)</sup>.

Nel granducato di Toscana lo Statuto, annunciato da Leopoldo II l'11 febbraio, fu pubblicato il successivo 17 febbraio 1848 <sup>(33)</sup>.

della vergogna nel dover enunciare una opinione così contraria ai principi nei quali era stato allevato. Il conte Broglia disse cora del regime rappresentativo, ma fece riflettere che oramai il re di Napoli.... Anche i rimanenti, il conte di San Marzano, il cavaliere Des Ambrois e il marchese Alfieri, deplorarono il re di Napoli; gli ultimi due però almeno non deprecarono il regime costituzionale. Dopo aver discorso ancora un po', il Consiglio si sciolse, con l'intesa che sarebbe stato convocato uno straordinario Consiglio di conferenza, cioè un Consiglio allargato con uomini rappresentativi: che si tenne infatti il 7 febbraio; erano presenti i più bei nomi dei reazionari e dei conservatori, i quali all'unanimità deplorarono gli spiriti sediziosi che volevano la Costituzione, le «sette» e la libera stampa, ma constatarono la necessità di «concedere» una Costituzione che presentasse i «minori inconvenienti» possibili. Solo i liberali conti Gallina e Sclopis di Salerano fervidamente propugnarono la necessità di addivenire a istituzioni costituzionali moderne. Nella stessa seduta quindi, dopo che anche i ministri ebbero parlato, si discussero i lineamenti della Costituzione da concedere, in base ad un testo di proclama elaborato da Borelli, Gallina e Des Ambrois; il giorno successivo tale proclama era pubblicato: esso conteneva una traccia della Costituzione, che fu poi rapidamente sviluppata in cinque sedute del Consiglio di conferenza, allargato con Gallina, Sclopis e Cristiani, sì che il 4 marzo poté essere emanato il testo completo dello Statuto” (*Lo Statuto albertino*, ora in *Scritti*, vol. 2°, Milano, 2002, p. 676 ss.).

<sup>(29)</sup> Magistrato cuneese, Giacinto Borelli era entrato nella cerchia dei consulenti di fiducia di Carlo Alberto, divenendo Ministro degli Affari Interni nel novembre 1847, succedendo nella carica a Luigi Des Ambrois de Nevache. Aveva fama di ottimo giureconsulto, difensore dello Stato di diritto, non particolarmente estimatore della Costituzione e dello Stato costituzionale.

<sup>(30)</sup> Cugino di Vittorio Alfieri, sarà Presidente del Consiglio dei ministri dal 15 agosto all'11 ottobre 1848.

<sup>(31)</sup> Magistrato, ministro, elaborò, insieme ad altri, la prima legge elettorale per la Camera dei deputati; sarà il primo Presidente del Consiglio di Stato, allorché questo istituto cessò di essere presieduto dal Re (legge 30 ottobre 1859, n. 3707, con decorrenza 1° gennaio 1860); promosse il traforo del Frejus tra Bardonecchia e Modane.

<sup>(32)</sup> Con Lettere patenti del 17 febbraio 1848, n. 673, i Valdesi furono ammessi al godimento dei diritti civili e politici; con Editto del 17 marzo 1848, n. 675 fu pubblicata la legge elettorale; con Editto del 26 marzo 1848, n. 695, fu disciplinata la libertà di stampa; con Decreto 14 ottobre 1848, n. 817 furono private di efficacia le condanne per reati politici pronunciate dopo il 1° gennaio 1821 sino alla promulgazione dello Statuto.

<sup>(33)</sup> Una Commissione formata da Niccolò Lami, Gino Capponi, Leonida Landucci, Pietro Capei e Leopoldo Galeotti era stata incaricata di predisporre alcune

Nello Stato pontificio il 14 febbraio 1848, Pio IX, non ritenendo che un governo rappresentativo fosse compatibile con l'autorità del Pontefice, costituì una Commissione, composta di soli ecclesiastici, per la individuazione di un nuovo sistema di governo che fosse, invece, con tale autorità compatibile<sup>(34)</sup>. Questo provvedimento non soddisfò le aspettative dei liberali, le agitazioni continuarono e divennero più ampie e pericolose ai primi di marzo, alla notizia degli avvenimenti di Parigi. Il 14 marzo, con il decreto *Nelle istituzioni*, fu pubblicato lo Statuto fondamentale pel Governo degli Stati di Santa Chiesa<sup>(35)</sup>.

---

riforme. I suoi membri, “ebbero più giudizio che non i ministri, e indovinarono quello non essere tempo di toscaneggiare, e lesti lesti impastarono uno statuto, ai 17 febbraio promulgato, su per giù come quello di Napoli e di Piemonte, tranne maggiori larghezze per le differenze di culto” (Giuseppe MONTANELLI, *Memorie sull'Italia e specialmente sulla Toscana dal 1814 al 1850*, Torino, 1853, vol. 2°, p. 235).

Nel *Proclama* che precede il testo dello Statuto il granduca ammette la necessità di “ricorrere alla istituzione di nuove forme politiche”, che consentano “quella maggiore ampiezza di vita civile e politica alla quale è chiamata l'Italia, in questa solenne inaugurazione del nazionale risorgimento”. Egli ritiene di aver realizzato, con lo Statuto, un “compiuto sistema di governo rappresentativo”.

<sup>(34)</sup> Il 10 febbraio Pio IX aveva tenuto un discorso nella Cattedrale di Santa Maria Maggiore, nell'ambito del quale aveva affermato: “nessuna cosa (...) che possa giovare alla tranquillità e dignità dello Stato sarà negletta, o Romani e sudditi pontifici, dal vostro Padre e Sovrano, che della sua sollecitudine per voi vi ha dato le prove più certe ed è pronto a darvene ancora se sarà fatto degno di ottenere da Dio che infonda nei vostri cuori e degli italiani tutti lo spirito pacifico della sua sapienza; ma è pronto altresì a resistere, con la virtù delle già date istituzioni, agli impeti disordinati, come sarebbe pronto a resistere a domande non conformi ai doveri suoi e alla felicità vostra”. Va segnalato il passaggio in cui il Papa parla d'Italia: “benedite, gran Dio l'Italia e conservatele sempre questo dono preziosissimo di tutti, la fede!”

<sup>(35)</sup> Nelle premesse allo Statuto, il Pontefice espone le ragioni della concessione: “poiché i Nostri vicini hanno giudicato maturi i loro popoli a ricevere il beneficio di una Rappresentanza non meramente consultiva, ma deliberativa, Noi non vogliamo fare minore stima dei popoli Nostri, né fidar meno nella loro gratitudine non già verso la Nostra umile Persona, per la quale nulla vogliamo, ma verso la Chiesa e quest'Apostolica Sede”. Precisa anche i limiti del potere legislativo affidato ai “due Consigli di probi e prudenti cittadini, nell'uno da Noi nominati, e nell'altro deputati da ogni parte dello Stato mediante una forma di elezioni opportunamente stabilita”: “siccome (...) nel Nostro Sacro Principato non può essere disgiunto dall'interesse temporale della interna prosperità l'altro più grave della politica indipendenza del capo della Chiesa, pel quale stette altresì l'indipendenza di questa parte d'Italia; così non solamente riserbiamo a Noi e ai Successori Nostri la suprema sanzione e promulgazione di tutte la leggi che saranno dai predetti Consigli deliberate, e il pieno esercizio dell'autorità Sovrana nelle parti di cui

Diversamente andarono le cose nei ducati di Parma e di Modena. Nel primo, Carlo II di Borbone-Parma <sup>(36)</sup>, allontanandosi da Parma, nominò una Reggenza, che il 29 marzo pubblicò un documento, intitolato *Basi di una Costituzione per il Ducato di Parma*, promettendo la promulgazione della costituzione “nel termine più breve”.

Non ci fu tempo. Piacenza, appena partito il contingente militare austriaco, il 26 marzo, aveva già chiesto l'annessione al Piemonte; lo stesso fece Parma, dopo che la Reggenza, il 9 aprile, si era mutata in governo provvisorio.

Eventi paralleli si produssero nel ducato di Modena: Francesco V d'Austria-Este si allontanò dal territorio ducale il 21 marzo, nominando anch'egli una Reggenza; la quale si mutò in governo provvisorio, chiedendo anch'essa l'annessione al Piemonte <sup>(37)</sup>.

Nel Lombardo-Veneto il problema preminente non era di ottenere la costituzione, ma quello di liberarsi dalla dominazione straniera: era il problema della indipendenza.

Il Parlamento subalpino approvò tra il maggio e il luglio 1848 l'annessione agli Stati Sardi di Piacenza; Parma e Guastalla; Modena e Reggio; Lombardia e province di Verona, Padova, Treviso e Rovigo; città e provincia di Venezia <sup>(38)</sup>. Cosicché nei ducati padani non entrò affatto in vigore alcuna costituzione propria; ad essi,

col presente atto non è disposto, ma intendiamo altresì di mantenere intera l'autorità Nostra nelle cose che sono naturalmente congiunte con la religione e la morale cattolica”.

<sup>(36)</sup> Carlo Ludovico di Borbone aveva preso possesso del ducato di Parma solo il 31 dicembre 1847. Si allontanò da Parma il 20 marzo 1848. Della Reggenza da lui nominata facevano parte il conte Luigi Sanvitale, il conte Girolamo Cantelli, l'avvocato Ferdinando Maestri, l'avvocato Pietro Gioja e il prof. Pietro Pellegrini (Guido DALLA ROSA, *Alcune pagine di storia parmense*, Parma, 1878, vol. I, p. 94).

<sup>(37)</sup> Carlo Alberto ritenne necessario che si esprimessero le popolazioni attraverso un voto a suffragio universale; la ristrettezza di tempi consigliò di non indire formali comizi, e di invitare i votanti ad esprimere il loro voto in registri aperti presso le parrocchie. Il risultato fu ovunque molto largamente favorevole all'annessione.

<sup>(38)</sup> Rispettivamente con le leggi: 27 maggio 1848, n. 728; 16 giugno 1848, n. 733; 21 giugno 1848, n. 736; 11 luglio 1848, n. 747 e 27 luglio 1848, n. 751; 27 luglio 1848, n. 750. Si badi che il 5 agosto era stato stipulato in una cascina di San Donato Milanese l'armistizio di Salasco, firmato poi il 9, in base al quale le truppe piemontesi dovevano ritirarsi oltre il Ticino.

finché rimasero indipendenti dai rispettivi Principi, si estese, per effetto dell'annessione, l'efficacia dello Statuto albertino.

Significativo è che, nonostante l'entusiasmo per la conquistata indipendenza dai loro Principi e la capacità di autoregolarsi, garantita dalle costituzioni, non venne sul tappeto l'idea della unità nazionale: i piccoli ducati padani chiesero l'annessione al regno Sardo; per ragioni proprie, e non senza contrasti, la chiese anche il Lombardo-Veneto; non così la Toscana <sup>(39)</sup>, lo Stato della Chiesa e, ovviamente, il regno delle Due Sicilie. L'aspirazione diffusa, cosciente o meno, sembra che si sia allora orientata verso la configurazione nella penisola di tre Stati, del Nord, del Centro e del Sud <sup>(40)</sup>.

### 3. *Il ritorno all'assolutismo.*

Determinante fu l'esito negativo della prima guerra d'indipendenza, anzi della prima campagna della guerra, svoltasi dal 23 marzo, data della dichiarazione di guerra, al 9 e 10 agosto 1848, date della firma e della ratifica dell'armistizio (detto) di Salasco.

Iniziata a seguito delle eroiche giornate di Milano del marzo 1848 <sup>(41)</sup>, fu caratterizzata, in un primo tempo, da una rapida avanzata delle truppe sarde, senza quasi combattere, verso il Qua-

---

<sup>(39)</sup> Essa semmai tendeva a fondersi o a federarsi o a costituire una lega doganale con lo Stato pontificio.

<sup>(40)</sup> Indicativo è il risultato della consultazione popolare nel ducato di Parma: fu chiesto il voto alternativamente per l'annessione al Piemonte, ovvero allo Stato pontificio, ovvero alla Toscana, o, infine, di restare Stato autonomo. Lo "specchio dei voti", trasmesso al Parlamento piemontese (seduta del 29 maggio 1848), rende palese che la grande maggioranza si espresse per l'annessione al Piemonte (37.250 voti), e che le altre opzioni ebbero, rispettivamente, 530, 158, 1656 voti. Il che rende l'idea che, l'alternativa vera all'annessione al Piemonte era il mantenimento dello Stato ducale.

<sup>(41)</sup> Il clima di intolleranza del regime austriaco si era andato aggravando, in conseguenza del c.d. sciopero del fumo, iniziato ai primi di gennaio 1848, consistente nell'evitare di acquistare tabacco e di giocare al lotto, per incidere negativamente sulle entrate imperiali. La reazione austriaca consistette in provocazioni e in aggressioni, con morti e feriti tra i milanesi. Pervenute le notizie degli eventi sia in Italia sia in Francia, e soprattutto in Austria e negli altri centri dell'Impero asburgico, con l'allontanamento di Metternich, i milanesi insorsero il 18 marzo e, in cinque giorni, riuscirono a scacciare gli austriaci dalla città. Il 20 marzo fu costituito un governo provvisorio, che fu chiamato governo centrale, perché ad esso fecero capo i governi provvisori costituiti presso le altre

drilatero. La battaglia di Custoza<sup>(42)</sup> determinò il rovesciamento delle sorti della guerra: l'esercito piemontese si ritirò rapidamente, chiese l'armistizio, non fermandosi nemmeno a difendere Milano, nonostante che la popolazione gli chiedesse la difesa ad oltranza. Quando Carlo Alberto si affacciò al balcone di Palazzo Greppi, fu fischiato e contro di lui fu perfino sparato un colpo di fucile<sup>(43)</sup>; fu costretto a fuggire nottetempo<sup>(44)</sup>.

Non tutti i lombardi volevano l'annessione al Piemonte: non la volevano i federalisti come Carlo Cattaneo e Giuseppe Ferrari. Il primo scrisse frasi molto dure contro i piemontesi, accusandoli di "muovere una guerra per dare una provincia in più al loro padrone"<sup>(45)</sup>.

città del regno e dei ducati. Il 23 marzo, il giorno successivo alla conclusione delle cinque giornate, Carlo Alberto indirizzò un Proclama ai popoli della Lombardia e della Venezia, nel quale era scritto: "le nostre armi, che già si concentravano sulla vostra frontiera quando voi anticipaste la liberazione della gloriosa Milano, vengono ora a porgervi nelle ulteriori prove quell'aiuto che il fratello aspetta dal fratello, dall'amico l'amico".

<sup>(42)</sup> 22-27 luglio 1848.

<sup>(43)</sup> L'armistizio, chiesto da Carlo Alberto fin dal 4 agosto, fu firmato, il 9 successivo, nei pressi di Milano, dal tenente-generale piemontese Carlo Canera di Salasco e dal tenente-maresciallo austriaco Heinrich von Hess: stabiliva che le truppe piemontesi si ritirassero oltre il Ticino e rilasciassero le fortezze di Peschiera, Rocca d'Anfo e Osoppo; garantiva che la città di Milano non sarebbe stata oggetto di saccheggio; le truppe sarde dovevano ritirarsi dai Ducati di Parma e Modena, così come dal territorio di Venezia. Il 10 agosto Carlo Alberto, a Vigevano (che allora era nei confini del Regno di Sardegna), ratificò la convenzione di armistizio.

<sup>(44)</sup> L'atteggiamento ostile della folla milanese nei confronti di Carlo Alberto, che corse il pericolo di essere trattenuto come ostaggio e dovette fuggire di notte, risulta con chiarezza dalla *Relazione delle operazioni militari dirette dal generale Bava, comandante del primo corpo d'armata in Lombardia nel 1848*, Torino, 1848, p. 92 ss.

<sup>(45)</sup> Carlo CATTANEO, *L'insurrezione di Milano*, a cura di Marco MERIGGI, Milano, 1991 (Lugano, 1849, con il titolo *Dell'insurrezione di Milano nel 1848 e della successiva guerra*) scrisse: "li scrittori del Piemonte, i Balbo, i Durando, i Gioberti (...) non vedevano cosa da farsi in Italia se non la conquista della Lombardia; ma nella angustia dei loro propositi non abbracciavano la più sicura via di compiere l'ambita impresa. Tacevano così che l'Austria poté aver pacifico dominio delle terre d'Italia, solo perché li altri governi erano quivi tutti peggiori del suo. Tacevano che l'Italia non era serva dell'Austria, non era serva di quelle fragili armi straniere, ma delle storte idee de' suoi reggitori. Involti ancora in vecchie briglie coi gesuiti e curvi sempre al cospetto della corte romana, non si avvedevano costoro d'essere rimasi al disotto dell'ignoranza austriaca. Il barbaro si poteva cacciare solo in nome della libertà; ed essi avevano più paura della libertà che del barbaro. Non avevano dunque i Piemontesi sofferto nel 1821

La guerra, ripresa il 20 marzo 1849, con a capo dell'esercito il generale (e cartografo) polacco Wojciech Chrzanowski, terminò tre giorni dopo, con la sconfitta piemontese di Novara <sup>(46)</sup>. Nella notte tra il 23 e il 24 marzo Carlo Alberto abdicò; Vittorio Emanuele II si mantenne fedele alla costituzione. Per far ratificare l'armistizio di Vignale e il Trattato di pace di Milano dovette sciogliere la Camera dei deputati due volte <sup>(47)</sup>.

Resisteva ancora Venezia, ove era stata proclamata la repubblica di San Marco; ma tale proclamazione non impedì di chiedere l'annessione al Piemonte <sup>(48)</sup>. Resistette fino al 22 agosto 1849,

---

la costui presenza piuttosto che subire una costituzione? Balbo, uomo dell'altro secolo, andava in collera quando si diceva che il *popolo* avesse a mettere mano nelle cose dello Stato; non piacevagli la pubblicità del sistema rappresentativo; non amava veder *calare il governo in piazza*. Codesti servitori di corte non intendevano ad altro che a muovere una guerra per dare una provincia in più al loro padrone. *Unum porro est necessarium*, dicevano essi, parlando della indipendenza italiana, ma ciò ch'era veramente necessario nelle menti loro era che il Piemonte si avesse la Lombardia. Vociferavano, fuori i barbari; e pensavano solo a prendere in Italia il posto dei barbari" (pp. 50-52).

<sup>(46)</sup> Il 24 marzo il nuovo Re chiese l'armistizio, che fu firmato a Vignale. Gli austriaci furono autorizzati ad occupare, con diciottomila fanti e duemila cavalieri metà della fortezza di Alessandria e il territorio tra il Po, la Sesia e il Ticino, fino alla pace, conclusa a Milano il 6 agosto 1849, con le spese a carico dello Stato Sardo.

La descrizione militare della prima guerra di indipendenza si può trovare in Piero PIERI, *Storia militare del Risorgimento*, Torino, 1962, p. 197 ss.

<sup>(47)</sup> La Camera dei deputati di Torino, nelle sedute del 27 e 28 marzo, si rifiutò di ratificare l'armistizio, per le condizioni pesanti che conteneva: il magistrato Giovanni Siotto-Pintor definì "infamante e feroce" l'armistizio "che parla di stabilire pace coi nostri tiranni, che aliena il territorio dello Stato, che viola le leggi di unione delle provincie sorelle, che ci costringe ad alimentare il nemico, e che, consegnandogli anche le fortezze, toglie perfino l'estremo conforto degli infelici, la speranza di risorgere e di vendicarsi". Nel dibattito si mise in dubbio la costituzionalità dell'abdicazione e l'autorità regia del nuovo Re, che non aveva ancora prestato il giuramento di osservare lealmente lo Statuto "in presenza delle Camere riunite" (art. 22 dello Statuto). Il Re, il 30 marzo, sciolse la Camera, si indirizzò direttamente all'elettorato con il primo *Proclama di Moncalieri* (3 luglio 1849); rifatte le elezioni il 15 e 22 luglio, la nuova Camera (terza legislatura), il 16 novembre, non ratificò il Trattato di pace; il 20 luglio il Re sciolse di nuovo la Camera e si rivolse di nuovo agli elettori con il secondo *Proclama di Moncalieri*; la nuova Camera, uscita dalle elezioni del 9 dicembre (quarta legislatura), ratificò finalmente il Trattato di pace. Si veda anche la successiva nota 153.

<sup>(48)</sup> L'annessione fu chiesta dopo molti contrasti e con una decisione espressamente definita provvisoria. Manin: "tutto quello che si è fatto e si fa è provvisorio: deciderà la dieta italiana a Roma".

allorché la resa fu firmata a Villa Careggi Papadopoli Fürstemberg, posta lungo il Terraglio.

Alla sconfitta seguirono eventi molto amari: Novara fu saccheggiata dai soldati piemontesi; Genova, che era insorta non accettando la fine della guerra, fu messa a ferro e fuoco dai bersaglieri di Alfonso Lamarmora <sup>(49)</sup>.

L'infuato esito della prima guerra di indipendenza ebbe conseguenze negative dirette e indirette sugli Stati italiani: le prime riguardarono la inefficacia delle annessioni, oltre che del Lombardo-Veneto, anche dei ducati padani <sup>(50)</sup>; le seconde determinarono la radicalizzazione della esperienza costituzionale toscana e l'aggravarsi della reazione popolare a Roma.

In Toscana il governo Montanelli <sup>(51)</sup> appoggiò l'idea di una

<sup>(49)</sup> Il gravissimo episodio è ricordato in una targa collocata in piazza De Ferrari a Genova. Essa recita: "Nell'aprile 1849 le truppe del Re di Sardegna Vittorio Emanuele II al comando del generale Alfonso La Marmora sottoposero l'inerte popolazione genovese a saccheggi bombardamenti e crudeli violenze provocando la morte di molti pacifici cittadini aggiungendo così alla forzata annessione della Repubblica di Genova al Regno di Sardegna del 1814 un ulteriore motivo di biasimo. Affinché ciò che è stato troppo a lungo rimesso non venga più dimenticato il Comune di Genova pose. Novembre 2008".

<sup>(50)</sup> A Parma le truppe austriache, al comando del gen. August von Degenfeld-Schönburg entrarono il 16 agosto 1848. Denunciato l'armistizio di Salasco, le truppe austriache lasciarono Parma il 14 marzo 1849. Il 22 successivo arrivarono a Parma il Commissario senatore Giacomo Plezza e un corpo militare comandato dal gen. Alfonso Lamarmora. Il 28 marzo, a seguito della disfatta di Novara, il contingente piemontese lasciò Parma. Gli austriaci, al comando del gen. Konstantin D'Aspre, tornarono a Parma il 5 aprile 1849. Il 14 marzo Carlo II aveva abdicato a favore del figlio; il quale, col nome di Carlo III rientrò a Parma il 18 maggio 1849. (cfr. Guido DALLA ROSA, *Alcune pagine*, cit., p. 39 ss.).

A Modena rientrò Francesco V, il quale non si orientò verso una reazione feroce e si impegnò in una opera di modernizzazione della legislazione, pubblicando negli anni dal 1851 al 1855 i codici civile, criminale e processuale civile.

<sup>(51)</sup> Il governo Montanelli seguiva quello presieduto da Gino Capponi. Costituito il 27 ottobre 1848, comprendeva Guerrazzi, Mazzoni, Adami, Franchini e D'Ayala. Il 3 novembre fu sciolta la Camera dei deputati; la nuova Camera iniziò i lavori il 10 gennaio 1849. Montanelli stesso lo definì "il Ministero banditore della Costituente italiana, il primo Ministero democratico in Italia" (Giuseppe MONTANELLI, *Memorie*, cit., p. 402). L'idea era di pervenire ad una (con)federazione per via parlamentare (non una lega di Principi): affratellarsi "in coscienza di cittadini italiani, e restare in fatto Piemontesi, Siciliani, Toscani, Romani, Veneziani, Lombardi" (p. 404). L'idea della Costituente



Costituente italiana e, il 21 gennaio 1849, propose una legge per inviare rappresentanti toscani alla Costituente romana <sup>(52)</sup>. Il granduca, piuttosto che sanzionare la legge <sup>(53)</sup>, si allontanò da Firenze e, dopo tappe intermedie in Toscana <sup>(54)</sup>, partì, il 21 febbraio, per Gaeta, dove già si era rifugiato Pio IX.

A Firenze, la Camera dei deputati fu sostituita da una Assemblée costituente, eletta a suffragio universale. Il governo in carica, nel discorso di apertura dei lavori dell'Assemblea, alludendo alla proclamazione della repubblica Romana <sup>(55)</sup>, “attestava il desiderio manifestato da ogni parte della Toscana di seguire lo stesso destino”, auspicando l'unificazione con Roma <sup>(56)</sup>. Francesco Domenico Guerrazzi si fece proclamare Dittatore dall'Assemblea nella notte tra il 27 e il 28 marzo e il 3 aprile l'Assemblea fu prorogata.

La disfatta di Novara determinò il ribaltamento delle forze sulla scena politica toscana, con il rientro in ballo dei moderati, che governavano il Municipio di Firenze: il 12 aprile Guerrazzi, a seguito di una sommossa popolare, fu estromesso dal potere; l'Assemblea fu sciolta.

Ai primi di maggio gli austriaci entrarono in Toscana, risolero in modo sanguinoso una rivolta a Livorno e il 25 maggio giunsero a

---

italiana non ebbe successo; “i Governi di Napoli e Roma, com'era naturale, non si diedero per intesi dello invito che il Ministero toscano faceva loro di acconsentire la Costituente. Il Ministero pacifico di Piemonte rispose, che codesto era tempo di pensare alla guerra e non alla Costituente” (p. 420).

<sup>(52)</sup> La legge fu approvata dal Senato il 30 gennaio.

<sup>(53)</sup> Pio IX aveva comminato la scomunica per coloro che avessero partecipato in qualunque modo all'approvazione della legge. Leopoldo si consultò con il suo confessore e, a quanto sembra, chiese consiglio anche al Papa.

<sup>(54)</sup> Il 30 gennaio si recò a Siena; successivamente andò a Porto Santo Stefano, mettendosi sotto la protezione di una nave inglese.

<sup>(55)</sup> Avvenuta il 9 febbraio 1849. Sull'idea e sulla vicenda dell'Assemblea costituente risultano interessanti le osservazioni di Pietro COSTA, *Il problema del potere costituente in Italia fra Risorgimento e Repubblica, in Un secolo per la costituzione (1848-1948). Concetti e parole nello svolgersi del lessico costituzionale italiano*, Atti del convegno dell'Accademia della crusca (Firenze, 11 novembre 2011), Firenze, 2012, p. 109 ss.

<sup>(56)</sup> Carlo PIGLI, *Risposta all'Apologia di F.-D. Guerrazzi*, Arezzo, 1852, p. 299. Sulla proclamazione della Repubblica in Toscana è illuminante la narrazione di Giuseppe MONTANELLI, *Memorie*, cit., p. 445 ss.

Firenze. Il 28 rientrò Leopoldo II. La costituzione fu dapprima sospesa (21 settembre 1850) e poi abolita (6 maggio 1852).

Più drammatiche furono le vicende romane <sup>(57)</sup>.

Inaugurato il Parlamento il 5 giugno 1848, dimessisi i governi di Terenzio Mamiani il 2 agosto e di Odoardo Fabbri il 16 settembre, Pio IX chiamò al governo il costituzionalista Pellegrino Rossi <sup>(58)</sup>, persona competente ed integerrima; che, per queste sue caratteristiche, e per i provvedimenti che rapidamente approvò, si rese invisibile sia agli ecclesiastici, sia ai liberali, sia al popolo <sup>(59)</sup>, che allora era capeggiato da Angelo Brunetti, detto Ciceruacchio <sup>(60)</sup>.

<sup>(57)</sup> Sulle vicende della Repubblica romana sono interessanti la ricostruzione di Gianluca BASCHERINI, *La costituzione della repubblica romana del 1849 come modello*, in *Dir. soc.*, 2015, p. 705 ss., e la più recente di Romano UGOLINI, *La Repubblica romana. Il contesto storico e culturale*, in *Rivista AIC*, 2020, p. 147 ss., ove si segnalano anche le iniziative culturali organizzate da Pierangelo Catalano. Pone in evidenza Gianluca BASCHERINI, *Le eredità dell'esperienza costituzionale romana del 1849*, *ivi*, 2020, p. 103, che “mentre nel resto d'Italia, e in gran parte d'Europa, il biennio rivoluzionario 1848-49 registra l'affermazione del costituzionalismo liberale moderato e dei rinnovati patti tra dinastie e borghesie nazionali, negli Stati romani, come già a Parigi un anno prima, si proclama una repubblica democratica che si connota per una proiezione sociale più spiccata di quella transalpina”.

<sup>(58)</sup> Pellegrino Rossi, nato a Carrara (al tempo facente parte del Ducato di Modena) il 13 luglio 1787, laureato in giurisprudenza a Bologna, dovette rifugiarsi in Svizzera dopo la caduta di Gioacchino Murat, al quale era stato legato. In Svizzera per le sue doti di docente di diritto, ottenne la cittadinanza, fece parte del Conseil Représentatif di Ginevra e svolse un ruolo non marginale alla Dieta di Lucerna. Fu chiamato in Francia nel 1833 da François Guizot; insegnò diritto costituzionale alla Sorbona (cattedra appena istituita) dal 1834 al 1844, ebbe il titolo di conte e divenne Pari di Francia. Nel 1845 Guizot lo inviò a Roma per cercare di risolvere il problema dei Gesuiti francesi: la sua missione ebbe successo. A Roma, nel 1848, entrò dapprima come ministro dell'Interno nel ministero Fabbri; restò formalmente come ministro di polizia, sostanzialmente come Presidente del Consiglio (la Presidenza era formalmente riservata ai cardinali), alle dimissioni di Fabbri. Sul costituzionalista carrarese cfr. Jean GRAVEN, *Pellegrino Rossi, grand européen*, in *Mémoires de la Faculté de droit de Genève*, n. 7.

<sup>(59)</sup> L'esposizione migliore delle cause che portarono all'assassinio di Pellegrino Rossi la trovo nella prosa scintillante di Giuseppe MONTANELLI, *Memorie*, cit., p. 413 ss.: “Rossi voleva riedificare il primato papale, dandogli a barbacane, non la monarchia Sabauda, come era stata l'intenzione di Gioberti, ma la Borbonica; voleva raffrenare gli istinti generosi, irrequieti e bellicosi della democrazia, creando, ad esempio di quel che fece Filippo Orleanese in Francia, una borghesia taccagna e paciosa; voleva rimettere a nuovo il feudo ecclesiastico introducendovi quanto più potesse di modernità col lasciar

Il 15 novembre Rossi fu ucciso sulle scale del Palazzo della Cancelleria, sede del Parlamento, ove si stava recando per la inaugurazione della sessione.

Il giorno successivo ci fu una manifestazione popolare nella piazza del Quirinale (Monte Cavallo), iniziata pacificamente a piazza del Popolo, poi tramutata in battaglia tra il popolo e la guardia svizzera: si voleva forzare il Papa a nominare un governo democratico, ad aderire alla Costituente italiana e a riprendere la guerra contro l'Austria <sup>(61)</sup>. Pio IX il 20 novembre chiamò al governo Carlo Emanuele Muzzarelli <sup>(62)</sup>, e la notte del 24 si mise sulla strada per Mola di Gaeta (Formia).

---

passare della benedizione papale. I quali intendimenti gli rovesciarono addosso le ire dello universale. Caricare di due milioni di più la proprietà dei Conventi, ordinare telegrafi, fondare uffici di statistica e cattedre di economia politica, levare l'amministrazione degli Spedali alla Sacra Consulta, riformare i tribunali, questa per i preti era la demagogia al naturale. Costoro vedevano in Rossi il professore bolognese giacobino del quattordici, dalla persecuzione papale rifuggitosi nella repubblica di Calvino; vedevano in lui il cittadino di Ginevra professante dottrine elveziane, il filosofo eclettico mandato a Roma da Luigi Filippo a mettere su Gregorio XVI contro i Gesuiti francesi. Stendere la mano al Borbone di Napoli, perseguire Garibaldi e il frate Gavazzi, scrivere nel Diario del governo contro il Piemonte, questa era preta reazione agli occhi dei liberali, che tenevano per politico proteiforme cotesto ribelle italiano e repubblicano svizzero divenuto francese, quando la monarchia Orleanese lo allestò con croci, pariato, ambasceria e contea, e di francese rifatto italiano, quando la repubblica del 24 febbraio lo lasciava terra terra. Il *Contemporaneo*, giornale di Sterbini, l'*Epoca*, giornale di Mamiani, il *Don Pirlone*, frizzante *Chiarivari* romano fondato dall'arguto e giudizioso galantuomo Michelangiolo Pinto, tutti questi echi della opinione liberale a Rossi diedero addosso. Apparteneva egli a quella generazione di statisti che si dicono positivi e sono visionarii, che si immaginano fare le rivoluzioni senza forza rivoluzionaria, conciliatori dello irreconciliabile, padri di disarmate Minerve”.

<sup>(60)</sup> Angelo Brunetti, detto Ciceruacchio, era un carrettiere adibito al trasporto delle botti di vino dai Castelli romani a Roma. Godeva di un notevole prestigio nei rioni popolari, fu alla testa di numerose manifestazioni popolari, era devoto a Pio IX ed era stimato anche nell'ambiente vicino al Pontefice. Dopo la fine della repubblica Romana, seguì Garibaldi nella fuga verso il Veneto; fu arrestato dagli austriaci e fucilato insieme ai suoi figli.

<sup>(61)</sup> La manifestazione è descritta in modo molto vivace in Felice VENOSTA, *Ciceruacchio il popolano di Roma*, Milano, 1863, p. 112 ss.

<sup>(62)</sup> Carlo Emanuele Muzzarelli, letterato ferrarese, prelado domestico di Pio VII, dopo la costituzione del 1848 fu presidente dell'Alto Consiglio, collegio legislativo i cui membri venivano nominati a vita dal Pontefice. Membro della Commissione provvisoria di governo (gennaio 1849), fu eletto all'Assemblea costituente. Va sottolineato che, egli

Il Consiglio dei deputati, “scelti dagli elettori sulla base approssimativa di un deputato per ogni 50.000 anime” (63), il 12 dicembre nominò una Giunta di Stato cui conferì i pieni poteri di governo. Il 26 successivo la Giunta sciolse entrambi i Consigli (l’Alto Consiglio e il Consiglio generale) e indisse le elezioni, a suffragio universale (64), per il 21 gennaio 1849, al fine di eleggere l’Assemblea Nazionale con funzione costituente. L’Assemblea, costituita il 5 febbraio sotto la presidenza di Giuseppe Galletti (65), il 9 febbraio votò con larga maggioranza (66) il Decreto fondamentale della Repubblica Romana (67).

Chiesto dal cardinale Antonelli l’aiuto delle Potenze cattoliche, si ebbe che gli austriaci occuparono Ferrara il 18 febbraio, posero l’assedio a Bologna, che cedette il 16 maggio, iniziarono l’assedio ad Ancona il 25 successivo, che resistette fino al 17 giugno 1849.

---

ecclesiastico, votò, il 9 febbraio, per la cessazione del potere temporale della Chiesa. Restaurato il potere del Pontefice, fu costretto ad andare in esilio. Sembra che, in esilio, si sia avvicinato agli ambienti evangelici.

(63) Art. 22 dello Statuto fondamentale del 14 marzo 1848.

(64) “Sono elettori tutti i cittadini dello Stato di anni 21 compiuti”; “sono eleggibili tutti i medesimi se giungono all’età di anni 25 compiuti” (punti 8 e 9 del Decreto di indizione delle elezioni). Non avendo partecipato alle elezioni sia i legittimisti sia molti moderati, a causa della scomunica minacciata dal Papa, la vittoria andò ai democratici. In chiara violazione del punto 9 del Decreto furono eletti anche Giuseppe Garibaldi e Giuseppe Mazzini, che non erano cittadini dello Stato.

(65) Giuseppe Galletti, avvocato bolognese di orientamento democratico, fu condannato all’ergastolo nel 1845 per la congiura dell’anno precedente; fu liberato in seguito all’ammnistia di Pio IX del 1846; si avvicinò a Marco Minghetti, moderato riformista; entrò nel 1848 nel governo del cardinale Antonelli, poi in quello di Terenzio Mamiani e in quello di Odoardo Fabbri. Dopo l’assassinio di Pellegrino Rossi, entrò nel governo Muzzarelli come Ministro dell’Interno e di Polizia. Fece parte della Giunta di Stato e divenne presidente dell’Assemblea Nazionale. Durante la lotta contro le truppe francesi ebbe il comando dei carabinieri. Caduta la città, fuggì verso il Piemonte, per poi tornare a Bologna nel 1862. Fu eletto alla Camera dei deputati italiana nella nona legislatura.

(66) Risultarono 118 voti favorevoli, 8 contrari, 12 astenuti. Tra i contrari ci fu Terenzio Mamiani.

(67) Il Decreto era articolato in quattro articoli: Art. 1. Il Papato è decaduto di fatto e di diritto dal governo temporale dello Stato Romano. Art. 2. Il Pontefice Romano avrà tutte le guarentigie necessarie per l’indipendenza nell’esercizio della sua potestà spirituale. Art. 3. La forma del governo dello Stato Romano sarà la democrazia pura e prenderà il glorioso nome di Repubblica Romana. Art. 4. La repubblica Romana avrà col resto d’Italia le relazioni che esige la nazionalità comune”.

Sul versante tirrenico sbarcò il 25 aprile a Civitavecchia un corpo di spedizione francese al comando del generale lorenese Nicolas Charles Oudinot (68). Il 30 successivo, presentatisi i francesi dinanzi alle mura di Roma, furono respinti con gravi perdite (69). Ottenuti rinforzi, il 3 giugno Oudinot riprese le ostilità, riuscendo solo il 29 successivo ad aprire una breccia nelle mura della città; ciò nonostante l'Assemblea Nazionale approvò la costituzione repubblicana il 4 luglio 1849, poche ore prima di essere fatta sgombrare da un battaglione francese.

Pio IX rientrò a Roma il 12 giugno 1850 e abrogò la costituzione (non quella repubblicana, ma quella) da lui stesso concessa il 14 marzo 1848.

#### 4. *Sostanziale uniformità dei testi costituzionali ottriate nel 1848.*

Esaminando comparativamente il contenuto delle costituzioni ottriate (70), quella del regno delle Due Sicilie (di cui già si è detto), del regno di Sardegna, dello Stato della Chiesa e del granducato di Toscana, si constata che esse, salvo la struttura sistematica (71) e

---

(68) Il 27 aprile sbarcarono ad Anzio alcune centinaia di bersaglieri della disciolta Divisione lombarda, comandati da Luciano Manara; il 28 erano alla difesa di Roma.

(69) Nel corso del mese di maggio vi era stata anche una azione militare borbonica, che dette luogo a scontri tra avanguardie a Palestrina, a Velletri e a Terracina. Per i profili strettamente militari della difesa della repubblica Romana si veda Piero PIERI, *Storia militare*, cit., p. 415 ss.

(70) A parte va esaminato lo Statuto fondamentale del regno di Sicilia, decretato il 10 luglio 1848 dal Generale Parlamento: non si tratta di una costituzione ottriata.

Una attenta valutazione comparativa delle costituzioni del 1848-1849 è stata fatta da Paola CASANA, *Aspirazioni e realizzazione. L'Italia costituzionale del 1848-49*, Torino, 2012.

Sulle costituzioni ottriate, sulla loro *âge d'or* e sulla teoria dell'*octroi*, si veda l'interessante lavoro di Luigi LACCHÈ, *Le carte ottriate. La teoria dell'octroi e le esperienze costituzionali nell'Europa rivoluzionaria*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 2/2009, p. 229 ss., ove, tra l'altro, si riporta un significativo battibecco tra Benjamin Constant e altri deputati, nella seduta dell'11 gennaio 1822 alla *Chambre des députés*. Definisce "studiatamente brevi e sibilline" le costituzioni del 1848, Marco MERIGGI, *Gli stati italiani*, cit., p. 183.

(71) Ad esempio, la trattazione prioritaria del Re e dei suoi poteri rispetto alla trattazione degli organi parlamentari.

qualche aspetto non fondamentale <sup>(72)</sup>, rispondono ad un archetipo unico, che è stato individuato nella costituzione francese del 1830 <sup>(73)</sup>. D'altronde le condizioni politiche reali del 1848 negli Stati italiani e le aspirazioni diffuse tra la maggioranza (moderata) dei liberali avevano maggiori somiglianze con le condizioni e le aspirazioni francesi del 1830 che non con quelle del 1848. Giocò un ruolo anche la preoccupazione per l'eventuale, per nulla impossibile, deriva repubblicana: preoccupazione che, nel 1830, in Francia aveva convinto i moderati, una volta allontanatosi Carlo X, a puntare su Luigi Filippo D'Orléans, "*Roi des Français*" <sup>(74)</sup>.

---

<sup>(72)</sup> Ad esempio il grande numero di disposizioni riguardanti il Re nello Statuto piemontese, già segnalato da Massimo Severo GIANNINI, *Lo Statuto albertino e la Costituzione italiana*, ora in *Scritti*, vol. II, 1929-1948, Milano, 2002, p. 671 ss.

<sup>(73)</sup> Si comprende il perché si sia fatto riferimento alla costituzione francese del 1830: era l'ultima costituzione ancora in vigore in Francia, redatta dopo la rivoluzione di luglio e l'ascesa al trono di Luigi Filippo d'Orléans, "devoto alla causa nazionale e costituzionale" (come si legge nell'Appello dei deputati liberali monarchici ai francesi del 31 luglio 1830), che sarà Re dei francesi e non (più) Re di Francia. La costituzione successiva sarà deliberata dall'Assemblea nazionale e promulgata dal suo Presidente il 4 novembre 1848, quindi successivamente alla redazione delle costituzioni italiane, e delinea uno Stato repubblicano.

La costituzione del 14 agosto 1830 è la riedizione di quella del 4 giugno 1814, con le modifiche introdotte dalle due Camere parlamentari il 7 agosto precedente e accettate da Luigi Filippo due giorni dopo. Tra le innovazioni si segnala la disposizione sui poteri del Re: egli ha il potere regolamentare, ma non può "*jamais ni suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution*". Il chiaro riferimento è alle ordinanze di Saint Cloud, del 25 luglio 1830, con le quali Carlo X aveva, tra l'altro, reintrodotta la censura sulla stampa, ed elevato il carattere censuario della legge elettorale, senza violare, almeno in modo incontrovertibile, la costituzione del 1814. Ulteriori innovazioni riguardano la Camera dei deputati: viene eliminato il rinnovo parziale anno per anno (art. 31); viene eliminata la disposizione sul censo necessario per l'elettorato attivo (art. 34); viene stabilito che il Presidente della Camera sia eletto dai deputati, e non più nominato dal Re (art. 37). Inoltre l'iniziativa legislativa, prima attribuita esclusivamente al Re, viene estesa a ciascuna delle due Camere (art. 15).

<sup>(74)</sup> Per verità, le formule usate nei Preamboli, per rendere manifesto che la costituzione era una libera concessione del Sovrano nell'esercizio della sua sovranità, richiamano piuttosto la formula della costituzione francese del 4 giugno 1814: "*Nous avons volontairement, et par le libre exercice de notre autorité royale, accordé et accordons, fait concession et octroi à nos sujets (...) de la Charte constitutionnelle*". Carlo Alberto dichiara: "di Nostra scienza, Regia autorità, avuto il parere del Nostro Consiglio, abbiamo ordinato ed ordiniamo in forza di Statuto e Legge fondamentale, perpetua ed

La sostanziale uniformità dei testi costituzionali può essere la conseguenza alternativamente della veloce redazione da parte di persone sapienti, ma prive di esperienza specifica, ovvero della rispondenza dei testi alle esigenze (ed alle aspirazioni) comuni ai ceti politicamente attivi, presenti nei vari Stati italiani; ma è ragionevole credere che sia la conseguenza di entrambe le circostanze <sup>(75)</sup>.

L'architettura dei pubblici poteri è identica: al vertice rimane ovunque il Re (in Toscana il granduca), la cui persona è sacra, inviolabile ed esente da qualsiasi responsabilità <sup>(76)</sup>; il potere legislativo attiene congiuntamente al Re (o al granduca) e al Parlamento,

---

irrevocabile della Monarchia, quanto segue". A sua volta, Ferdinando II richiama la sua "piena, libera e spontanea volontà (...) di stabilire in questo Reame una Costituzione corrispondente alla civiltà de' tempi". Niente di tutto ciò si trova nella breve Premessa alla costituzione francese del 1830.

A me sembra evidente che tali formule risentivano dei principi di legittimità e di sovranità, fissati nel Congresso di Vienna e ribaditi nei Congressi di Troppau, Lubiana e Verona, per cui le riforme riguardanti il principio monarchico, con la modifica dell'architettura dei pubblici poteri e, più in generale, le riforme legislative, "*ne doivent émaner que de la volonté libre, de l'impulsion réfléchie et éclairée de ceux que Dieu a rendu responsables du pouvoir*" (secondo la formula del Principe di Metternich). Sui principi di legittimità e di sovranità, intesi come principi derivanti dai Trattati suddetti, ed aventi, quindi, valore di diritto internazionale, cfr. Emilio CROSA, *La concessione dello Statuto. Carlo Alberto e il Ministro Borelli "redattore" dello Statuto*, Torino, 1936, p. 30 ss. La frase di Metternich è riportata a p. 36, in nota. L'affermazione della piena libertà della concessione, non turbando il principio della piena sovranità, era (poteva essere) tale da evitare che le Potenze della Santa Alleanza esercitassero il diritto di intervento.

<sup>(75)</sup> Sulle costituzioni del 1848-49 v. anche Antonio MARONGIU, *Parlamenti e governi nella storia costituzionale italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 104 ss. Osserva Carlo GHISALBERTI, *Costituzione*, cit., p. 139 che il carattere ottriato delle costituzioni della prima metà dell'ottocento "non muta la sostanza del costituzionalismo ottocentesco che nella visione del concorso tra la volontà regia e quella popolare (il carattere unilaterale della Carta è una finzione, non potendo il sovrano che l'ha concessa né abrogarla né limitarla) identifica la base originale di quell'ordine politico che nella monarchia rappresentativa ha la sua espressione più compiuta".

<sup>(76)</sup> La costituzione napoletana e lo Statuto toscano definiscono il Re "capo supremo dello Stato"; la stessa definizione non si trova nelle altre costituzioni. Nello Statuto romano mancano disposizioni sul Sommo Pontefice, evidentemente considerando la sua qualità di Capo insieme spirituale della Chiesa e temporale dello Stato; nel Preambolo si fa riferimento all'origine divina dei "diritti" del Pontefice sulla "Chiesa e questa Apostolica Sede".

composto da due Camere, una di nomina regia <sup>(77)</sup>, l'altra elettiva <sup>(78)</sup>; il potere esecutivo spetta "esclusivamente" al Re, i cui poteri sono sostanzialmente uguali nei testi costituzionali, eccezion fatta per lo Statuto romano, che non contiene disposizioni sui poteri del Pontefice. Anche se la giustizia emana dal Sovrano e viene amministrata in suo nome, l'ordine giudiziario ha ovunque garanzie; tuttavia la dichiarazione formale della sua indipendenza rientra solo nella costituzione napoletana <sup>(79)</sup> e nello Statuto romano <sup>(80)</sup>.

L'iniziativa legislativa spetta ovunque sia al Re sia a ciascuna delle Camere. Ovunque il Re convoca, proroga e chiude le sessioni delle Camere e può sciogliere la Camera elettiva. In tal caso deve indire nuove elezioni entro tre <sup>(81)</sup> o quattro mesi <sup>(82)</sup>. La sanzione delle leggi spetta sempre al Re.

Una differenza di notevole rilievo degli Statuti piemontese e toscano rispetto agli altri testi costituzionali riguarda i requisiti per l'elettorato attivo: la disciplina è rimessa, nel primo in modo completo <sup>(83)</sup>, nel secondo con indicazioni generiche <sup>(84)</sup>, alla legge ordinaria, quindi al Parlamento. Per l'elettorato passivo lo Statuto piemontese contiene una disposizione di base che dev'essere com-

<sup>(77)</sup> In ogni testo i membri dalla Camera alta (dei Pari, Senato o Alto consiglio) sono nominati a vita in numero non limitato; sono scelti entro categorie stabilite dalla costituzione. Il Presidente della Camera alta è di nomina regia (o granducale).

<sup>(78)</sup> Nella costituzione napoletana le Camere sono l'una di Pari, l'altra dei deputati; nello Statuto piemontese, l'una è il Senato, l'altra la Camera dei deputati; nello Statuto romano, l'una è l'Alto Consiglio, l'altra il Consiglio dei deputati; nello Statuto toscano, l'una è il Senato, l'altra è il Consiglio generale.

<sup>(79)</sup> Art. 8 "La Costituzione garantisce la piena indipendenza dell'ordine giudiziario per l'applicazione delle leggi a' fatti concreti".

<sup>(80)</sup> Art. 3 L'ordine giudiziario è "indipendente nelle applicazioni delle leggi, salvo sempre nello stesso Sovrano il diritto di far grazia". Il potere di grazia è riconosciuto anche negli altri testi costituzionali.

<sup>(81)</sup> Costituzione napoletana, art.64; Statuto romano, art. 14.

<sup>(82)</sup> Statuto piemontese, art. 9. Nulla è stabilito sul potere di scioglimento nello Statuto toscano.

<sup>(83)</sup> Manca una disposizione specifica, per cui l'intera disciplina è rimessa alla legge ordinaria.

<sup>(84)</sup> Art. 30: "Il possesso, la capacità, il commercio, l'industria conferiscono al cittadino toscano il diritto di essere elettore ai termini e coi requisiti della legge elettorale".



pletata <sup>(85)</sup>; lo Statuto toscano stabilisce che “ogni elettore al Consiglio generale è eleggibile al medesimo” <sup>(86)</sup>.

Le altre due costituzioni contengono specifiche disposizioni sulla età <sup>(87)</sup>, sul censo e sui titoli di cultura o di esperienza, necessari per godere dell’elettorato attivo e di quello passivo. Quanto al censo lo Statuto romano lo indica direttamente <sup>(88)</sup>, mentre la costituzione napoletana ne rimette la misura alla legge elettorale <sup>(89)</sup>.

La differenza, tuttavia, si attutisce, almeno in Piemonte, per i requisiti di censo e di capacità stabiliti nella legge, anzi nel regolamento, elettorale <sup>(90)</sup>.

<sup>(85)</sup> Art. 40: “Nessun Deputato può essere ammesso alla Camera, se non è suddito del Re, non ha compiuto l’età di trent’anni, non gode i diritti civili e politici, e non riunisce in sé gli altri requisiti voluti dalla legge”. La legge elettorale del 1848 non stabiliva, peraltro, altri requisiti (art. 97); prevedeva alcune incompatibilità.

<sup>(86)</sup> Purché abbia l’età di 50 anni compiuti, e possesso o dimora stabile nel distretto elettorale (art. 31).

<sup>(87)</sup> Costituzione napoletana: art. 55. “Per essere tanto elettore quanto eleggibile si richiede aver la qualità di cittadino, e la età compiuta di 25 anni; e non trovarsi né in istato di fallimento, né sottoposto ad alcun giudizio criminale”. Statuto romano: art. 25. “Negli elettori si richiede l’età d’anni venticinque, negli eleggibili quella di anni trenta: negli uni e negli altri il pieno esercizio dei diritti civili e politici, e perciò la professione della religione cattolica, la quale è condizione necessaria pel godimento dei diritti politici dello Stato”.

<sup>(88)</sup> Un capitale di 300 scudi o il pagamento di “una tassa diretta” di 12 scudi annui, per l’elettorato attivo (art. 23). Un capitale di scudi tremila o il pagamento di “una tassa fissa” di cento scudi annui, per l’elettorato passivo.

<sup>(89)</sup> Sono elettori (art. 56) ed eleggibili (art. 57) tutti coloro i quali posseggono una rendita imponibile, di cui sarà determinata la quantità dalla legge elettorale.

<sup>(90)</sup> Regio Editto 17 marzo 1848, n. 680. Per avere il diritto di voto il censo era ragguagliato al pagamento di imposte dirette (prediale, personale e mobiliare) di non meno di 40 “lire nuove” in Piemonte, di 20 lire in Liguria e in Savoia. La capacità veniva riconosciuta ai membri delle Accademie (la cui nomina sia stata approvata dal Re), ai professori “insegnanti o emeriti” di Università, Accademie, delle scuole regie e delle scuole provinciali, ai magistrati inamovibili, agli ufficiali in pensione (“giubilati”) con grado almeno di capitano, agli impiegati civili a riposo con pensione superiore a lire 1.200, e ai membri delle Camere di agricoltura e commercio; per altre categorie (notai, laureati presso le Università del Regno, ufficiali giubilati, impiegati civili a riposo con pensione superiore a lire 600) il requisito di censo era ridotto alla metà. Gli “esercenti commerci, arti ed industrie godranno del diritto di essere elettori, con che il valore locativo dei locali da essi occupati (...) ascenda alla misura determinata nella tabella A annessa alla presente legge” (art. 5).

Quanto ai titoli di cultura e di esperienza i due testi divergono decisamente, sia per l'elettorato attivo<sup>(91)</sup> sia per quello passivo<sup>(92)</sup>. A me sembra che la costituzione napoletana sia più larga dello Statuto romano sui requisiti necessari per avere il diritto di elettorato attivo e passivo, pur senza tener conto del requisito della professione della religione cattolica, richiesto dal secondo.

I membri delle Camere legislative hanno ovunque garanzie equivalenti: insindacabilità delle opinioni espresse; divieto di arresto, se non in flagranza di reato.

I ministri sono di nomina regia per disposizione espressa<sup>(93)</sup>, o, più spesso, implicita, dato che sono organi del potere esecutivo. Il governo rimane governo del Re. I ministri sono responsabili (anche) degli atti del Sovrano; sono messi in stato d'accusa dalla Camera bassa e giudicati dalla Camera alta.

Benché generica, dato che non viene specificato di quale responsabilità si tratti né verso chi siano responsabili, la previsione costituzionale della responsabilità dei ministri ha un forte valore, in quanto comporta che ciascun ministro, all'atto di controfirmare gli atti reali, deve autonomamente valutarne la legittimità e la opportunità. Sicché la figura del ministro cessa di essere quella di un semplice collaboratore — non responsabile — del Sovrano, e di-

<sup>(91)</sup> Godono dell'elettorato attivo, secondo la costituzione napoletana: per titoli di cultura, i membri ordinari delle accademie reali; i cattedratici universitari e liceali; i professori laureati "nei diversi rami delle scienze, delle lettere e delle belle arti"; per titoli di esperienza, i decurioni, i sindaci e gli aggiunti delle comuni; i pubblici funzionari "giubilati con pensione di ritiro di annui ducati 120"; i militari di ogni arma, dal grado di ufficiale in sopra, che godano di "una pensione di ritiro" (art. 56).

Godono dell'elettorato attivo, secondo lo Statuto romano: per titoli di cultura, i membri dei collegi, delle facoltà, ed i professori titolari delle Università; i membri dei consigli di disciplina degli avvocati e dei procuratori presso i tribunali collegiali; i laureati *ad honorem* nelle Università dello Stato; per titoli di esperienza, i membri delle Camere di commercio; i capi di fabbriche o stabilimenti industriali; i capi o i rappresentanti di società, corpi morali, istituzioni pie o pubbliche aventi un certo reddito (art. 23).

<sup>(92)</sup> Sono eleggibili, secondo la costituzione napoletana, censo a parte, solo coloro che siano in possesso dei più elevati titoli di cultura necessari per godere dell'elettorato attivo: i membri ordinari delle accademie reali e i cattedratici universitari (art. 57).

Secondo lo Statuto romano sono eleggibili, per titoli di cultura, gli stessi che sono elettori; per titoli di esperienza, gli stessi che sono elettori, ove "siano iscritti per la metà della tassa" fissa di cento scudi annui (art. 24).

<sup>(93)</sup> Art. 65 dello Statuto piemontese.

venta un autonomo operatore giuridico-costituzionale, titolare di un potere proprio, distinto da quello del Re <sup>(94)</sup>.

Anche le disposizioni sullo statuto del cittadino non divergono molto nei testi presi in considerazione: è stabilito il principio di uguaglianza; l'elenco delle libertà è più o meno esauriente (libertà individuale, inviolabilità del domicilio, segreto epistolare) <sup>(95)</sup>; la libertà di stampa è garantita direttamente o mediante l'abolizione della censura preventiva <sup>(96)</sup>; ovunque la proprietà, anche intellettuale, è definita inviolabile.

Una graduazione di soluzioni si ha con riferimento ai culti non cattolici <sup>(97)</sup>: secondo lo Statuto romano, coloro che non professavano la religione cattolica non godevano dei diritti politici <sup>(98)</sup>; per la costituzione napoletana, non era "permesso l'esercizio di alcun'altra religione" <sup>(99)</sup>; per lo Statuto piemontese, i culti diversi dal cattolico erano "tollerati" <sup>(100)</sup>; per lo Statuto toscano, erano "permessi" <sup>(101)</sup>.

<sup>(94)</sup> Sulla irresponsabilità dei ministri prima delle costituzioni può esser utile riportare l'opinione di Riccardo Sineo; il quale, in una delle prime sedute della Camera sabauda, accusò i ministri pre-costituzionali di aver varato promozioni inopportune di magistrati: "ho troppo viva la memoria delle risposte che io riceveva quando con quel franco procedere che fu sempre il mio costume, io rimproverava non rare volte ai ministri le fatali infelicità delle loro scelte ed essi, stringendosi nelle spalle, ben chiaramente additavano ad una necessità estranea alle loro intenzioni. Si cessi dunque dal venire a propugnar qui l'opera di altri tempi, quella di ministri *non responsabili* che io non intendo altrimenti ricordare salvo pel desiderio che ho di lasciare amplissima ai ministri *responsabili* di far meglio dei loro predecessori" (seduta 15 maggio 1848, *res. sten.*, p. 58; sottolineature aggiunte).

<sup>(95)</sup> Nello Statuto piemontese è garantito anche "il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi" non in luoghi pubblici o aperti al pubblico (art. 32).

<sup>(96)</sup> Gli abusi sono puniti secondo la legge. La censura resta per le opere concernenti la religione. La legge tutela la moralità degli spettacoli.

<sup>(97)</sup> Tutte le Carte, tranne la romana, dichiarano la religione cattolica, apostolica, romana la sola religione dello Stato.

<sup>(98)</sup> Art. 25.

<sup>(99)</sup> Art. 3.

<sup>(100)</sup> Art. 1. Va peraltro rammentato che, pochi giorni prima dell'approvazione dello Statuto, Carlo Alberto aveva ammesso i Valdesi al godimento di "tutti i diritti civili e politici de' nostri sudditi, a frequentare le scuole dentro e fuori dell'università, ed a conseguire i gradi accademici" (Regie Patenti 17 febbraio 1848, n. 673). Subito dopo lo Statuto le medesime disposizioni furono estese agli "Israelitici regnicoli" (R. E. 29 marzo

In definitiva tutte le costituzioni ottriate del 1848 realizzavano una “temperata monarchia ereditaria costituzionale sotto forma rappresentativa”<sup>(102)</sup>, ossia uno Stato monarchico costituzionale puro, usando una formula moderna.

Data la sostanziale uniformità delle costituzioni del 1848, è singolare, ma tutt’altro che inspiegabile, che la loro concessione abbia determinato nei quattro Stati principali conseguenze tutte diverse: a Torino fu bene accolta, a Firenze dette luogo a reazioni diverse e contraddittorie che sfociarono nella Repubblica, a Napoli fu contestata e dette luogo ai luttuosi fatti del 15 maggio, a Roma condusse all’uccisione di Pellegrino Rossi, alle manifestazioni dinanzi al Quirinale e, infine, alla Repubblica romana.

Le ragioni delle reazioni così differenti vanno ricercate, in primo luogo, nei rapporti tra i liberali moderati e il Sovrano; in secondo luogo, nel rapporto di forze tra i moderati e i democratici; in terzo luogo nelle convinzioni e negli interessi dei consiglieri (e dell’*entourage*) dei Sovrani; in quarto luogo, nella esistenza di agitazioni e di rivolte, in atto o in potenza, nel territorio dei singoli Stati<sup>(103)</sup>.

---

1848, n. 688). Infine, con legge 19 giugno 1848, n. 735, si chiari il senso dell’art. 1 dello Statuto, stabilendosi che “la differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici, ed all’ammissibilità alle cariche civili e militari”.

La discussione e l’approvazione di questa legge avvennero in una unica seduta alla Camera, l’8 giugno 1848: la proposta fu presentata da Riccardo Sineo; Ferraris ne illustrò il significato: “lo Statuto ha stabilito il principio, salve le eccezioni determinate dalla legge, il che indusse molti a credere che gli ebrei e gli acattolici, già colpiti da regolamenti anteriori nell’esercizio dei politici diritti, fossero compresi in questa eccezione, per togliere la quale si pensò stabilire, come spiegazione soltanto dell’articolo dello Statuto, (...) cioè che la differenza del culto cessasse dal far opposizione all’esercizio dei diritti civili e politici”. Si volle chiarire che ebrei e acattolici potevano partecipare alle nuove elezioni che si annunciavano imminenti (*res. sten.*, p. 124).

<sup>(101)</sup> Art. 1.

<sup>(102)</sup> Secondo la formula usata nella costituzione napoletana. Nello Statuto piemontese si usa la formula: “governo Monarchico Rappresentativo”. Nel Preambolo allo Statuto toscano si parla di “compiuto sistema di governo rappresentativo”.

<sup>(103)</sup> Limitandoci ad un raffronto tra regno di Sardegna e regno delle Due Sicilie, la situazione appare profondamente diversa sotto tutti i su riferiti profili. Il rapporto tra moderati e Sovrano era di reciproca stima e di amicizia in Piemonte, di forte contrasto a Napoli; i moderati erano l’assoluta maggioranza degli innovatori in Piemonte, mentre nel Napoletano la situazione era confusa; i ministri e gli altri consiglieri del Re erano, per convinzione o per necessità, unanimemente favorevoli al rilascio della costituzione, in

### 5. *Sulle modalità della concessione dello Statuto Albertino.*

Lo Statuto rilasciato da Carlo Alberto è l'unico che abbia avuto vigore effettivo, e la sua vigenza, in particolare per i lavori del Parlamento, è stata un elemento determinante per gli eventi successivi al 1848. Merita, quindi, un approfondimento, anche perché la sua "vita" è durata esattamente un secolo, ed è il precedente specifico della costituzione repubblicana entrata in vigore il 1° gennaio 1948.

Vanno in primo luogo esaminate le circostanze della concessione dello Statuto, partendo dal dato, già riportato addietro, della ferma contrarietà del Re fino alla immediata vigilia del *Proclama* che l'annunciò.

Quali le ragioni per cui Carlo Alberto era, fino alla vigilia della concessione, decisamente contrario allo Statuto?

Erano principalmente due, una sostanziale, l'altra formale: da un lato, la visione, il perseguimento, fin dalla sua ascesa al trono, e la graduale realizzazione nel tempo, di un processo riformatore intenso, con potenziamento della partecipazione consultiva all'esercizio del potere, ma senza cessione di funzioni deliberative, senza, cioè, la compromissione del principio monarchico, quale allora generalmente lo si intendeva; dall'altro lato, ed è la seconda ragione, le remore relative alla infrazione del giuramento che Carlo Felice gli aveva imposto nel dicembre del 1823.

La prima ragione è la più importante: il Re era convinto che le riforme da lui approvate fino al 1847 fossero una valida alternativa al regime costituzionale, ossia al sistema rappresentativo, che comportava la divisione del potere regio.

Nel primo anno del suo regno<sup>(104)</sup>, Carlo Alberto aveva realizzato una sua risalente idea, quella di istituire (o, meglio, di reintro-

---

Piemonte, a Napoli erano assolutamente contrari; nel regno meridionale era in atto la separazione della Sicilia e in formazione le rivolte in Calabria e nel Cilento, nel regno settentrionale vi erano stati di agitazione a Genova, entusiasmi a Torino, ma la situazione era pressoché tranquilla.

Molto minore influenza ebbero, a mio avviso, le condizioni legislative di partenza e l'adozione, negli anni immediatamente precedenti, di riforme nella direzione di un assolutismo illuminato o di una monarchia consultiva.

<sup>(104)</sup> Con Regio Editto 18 agosto 1831. Il Proemio può essere considerato un vero e proprio programma di governo di Carlo Alberto (così Francesco SALATA, *Re Carlo*

durre, con nuova struttura e nuove funzioni, nell'ordinamento piemontese) il Consiglio di Stato, organo che era tale, per composizione e competenze, da trasformare la forma di Stato in monarchia consultiva, ed aveva, nel pensiero non solo dei contemporanei, un qualche aspetto di rappresentanza delle esigenze diffuse <sup>(105)</sup>.

Il carattere rappresentativo venne ravvisato in alcune funzioni del Consiglio di Stato: nella collaborazione all'esercizio del potere legislativo <sup>(106)</sup>, in una sorta di controllo sull'azione del go-

*Alberto e l'istituzione del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, Roma, 1932, vol. 1°, p. 46): "Noi Ci lusinghiamo di raggiungere lo scopo prefissoci, e di compiere gli obblighi nostri, se possiamo, nel rivedere la legislazione antica, perfezionarla in guisa, che non lasciando punto di essere in armonia co' principii che costituiscono la Monarchia, principii già provati ed accreditati coll'esperimento di più secoli, si trovi essa appropriata ancora ai novelli bisogni del paese, senza discordare dalle costumanze già felicemente radicatevi". Già Federico SCLOPIS, *Storia della legislazione italiana*, vol. III, parte prima, Torino, 1864, p. 272, aveva osservato che Carlo Alberto, "nel proemio che secondo l'uso si premise alla legge, annunziò la summa degli altri cambiamenti che a migliorare le sorti del paese egli si proponeva di introdurre nei vari rami del governo pubblico".

<sup>(105)</sup> Arturo Carlo JEMOLO, *Il Consiglio di Stato tra il 1848 e il 1865*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1931, I, p. 442, pone in evidenza che l'istituzione del Consiglio di Stato "rivela l'aspetto più vero di Carlo Alberto, le direttive cui egli si sarebbe serbato fedele tutta la propria vita, se circostanze e debolezze di carattere non l'avessero distolto da esse; la figura del principe riformatore, maturato mezzo secolo più tardi di quella che sarebbe stata l'età adatta, sinceramente desideroso del bene dei suoi sudditi, di un'amministrazione economica, imparziale, retta, ma alieno dall'idea di condividere con qualsiasi altro organo la pienezza del proprio potere sovrano". Sulle riforme carloalbertine in Piemonte, e sulle altre nei diversi Stati della penisola, tendenti a realizzare la c.d. monarchia consultiva, v. Luca MANNORI, *Costituire l'Italia*, cit., p. 138 ss.; e, in modo più ampio, Romano FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità e ideologia. Il Rinnovamento istituzionale del Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Torino, 2008, p. 26 ss.

<sup>(106)</sup> Art. 21: "Il Consiglio di Stato sarà incaricato dell'esame e della discussione di tutte le disposizioni legislative o di regolamento che deggiono partire da Noi. Egli sarà del pari chiamato a deliberare sopra tutto ciò che riguarda il mantenimento dell'ordine stabilito dalle Leggi, dagli Editti o dai Regolamenti". Benché il Consiglio non poteva stabilire "cosa veruna in forma di decisione, ma in maniera di deliberazione consultiva" (art. 20), il Re non era più solo nella formulazione delle disposizioni di legge o di regolamento. Tale delicata ed importante funzione fu poi confermata con l'art. 4 del Titolo preliminare del Codice civile per gli Stati di S.M. il Re di Sardegna, promulgato il 20 giugno 1837: le leggi si fanno dal Re "previo parere del Consiglio di Stato". Inoltre, ogni anno, dopo l discussione del bilancio il Consiglio doveva presentare al Re "una relazione sopra i miglioramenti, di cui avrà riconosciuto suscettive le diverse parti della

verno <sup>(107)</sup> e, soprattutto, nella figura dei consiglieri straordinari. Tra essi, infatti, venivano nominati “due Consiglieri per ciascheduna riunione di province componenti una Divisione militare” <sup>(108)</sup>.

Come poi sarà chiarito dalla legge comunale provinciale del 1847, dato il carattere elettivo dei Consigli comunali <sup>(109)</sup>, e data la composizione dei Consigli provinciali <sup>(110)</sup> e divisionali <sup>(111)</sup>, i consiglieri di Stato straordinari, in quanto tratti dai Consigli divisionali, potevano considerarsi in fin fine alla stregua di rappresentanti dell'elettorato comunale <sup>(112)</sup>.

---

pubblica amministrazione” (art. 28). Coglieva la realtà Federigo SCLOPIS, *Storia* cit., loc.ult.cit., scrivendo che “un Consiglio di Stato ben composto e ben diretto può essere un'arra di beni durevoli in quel sistema di governo che chiamasi assolutismo illuminato”.

<sup>(107)</sup> Il Consiglio di Stato è tenuto rigidamente separato dal governo: la carica di consigliere di Stato era incompatibile “con qualunque altra cui sia assegnato un fisso stipendio” (art. 7); i ministri potevano intervenire alle adunanze del Consiglio solo se autorizzati dal Re e senza voto deliberativo (art. 14). Ai sensi dell'art. 23 dovevano essere sottoposte al Consiglio di Stato, tra le altre, “le determinazioni generali che riguardano alla conservazione del buon ordine, alle opere pie ed istituzioni di carità, alla salute pubblica, al perfezionamento degli studi, e progresso delle scienze, all'agricoltura, all'industria ed al commercio”; e soprattutto l'esame del bilancio dello Stato e i provvedimenti relativi alle imposte. Venivano escluse solo “le materie dipendenti dalle Segreterie degli Affari Esteri, di Guerra e di Marina” e quelle riguardanti “l'Intendenza generale della Nostra Casa” (art. 26).

<sup>(108)</sup> Art. 3 del R.E. 18 agosto 1831; art. 204 della legge comunale e provinciale.

<sup>(109)</sup> Art. 34, R.E. 26 novembre 1847, n. 659, art. 34.

<sup>(110)</sup> Composti “per due terzi fra i candidati proposti dai Consigli comunali” (art. 167).

<sup>(111)</sup> I consiglieri divisionali erano eletti, nel loro seno, dai consigli provinciali (art. 177).

Osserva Adriana PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia, 1962, vol. I, p. 103, che “il sistema delineato dall'Editto del 1847 era veramente tale — se fosse stato realizzato — da «fondere in un sol getto l'ordinamento comunale, provinciale e divisionale», come dice il Preambolo: esso assumeva la figura di una piramide unitaria destinata a legare ed integrare Comuni, Province, Divisioni ed amministrazione centrale, secondo un disegno forse unico per coerenza nella nostra storia amministrativa”. Ancora: l'Editto del 1847 “è il coronamento logico delle graduali riforme tenacemente perseguite da Carlo Alberto dal 1831 in poi e, proprio per questa ragione, tende a realizzare un duplice incontro, da un lato fra monarchia autoritaria e consenso dei ceti dominanti, e dall'altro fra rappresentanza dei corpi locali e supremo organo rappresentativo nazionale — il Consiglio di Stato” (p. 104).

<sup>(112)</sup> Anche Emilio CROSA, *La concessione*, cit., citando Luigi Cibrario (p. 18), ritiene che la struttura statutale, che risulta dalla legge sul Consiglio di Stato e dalla legge

Ovviamente, occorre avvertire che il carattere rappresentativo si può affermare per il Consiglio di Stato Albertino solo se la rappresentanza s'intenda "non come elezione da parte dei singoli enti interessati, ma come libera scelta del Sovrano di elementi che possano considerarsi per la loro provenienza o competenza rappresentanti o interpreti di regioni o gruppi" (113).

Non toglie valore alle misure descritte il fatto che il Consiglio di Stato non sia mai stato convocato come "Consiglio compiuto", ossia con la partecipazione dei consiglieri straordinari, e che la legge comunale e provinciale del 1847 non sia mai entrata in vigore. Anzi, la eliminazione dei consiglieri di Stato straordinari dopo la concessione dello Statuto (114) potrebbe dimostrare che essi avevano una (almeno presunta) funzione rappresentativa, che non era più necessaria dopo la istituzione del Parlamento.

Carlo Alberto era convinto che le riforme da lui progettate, e in larga parte attuate dal 1831 al 1847, fossero tali da rendere superflua la concessione dello Statuto, ossia di una costituzione rappresentativa e (tendenzialmente) democratica (115), comportando anch'esse la realizzazione di una struttura statale aperta alle esigenze della popolazione, con il vantaggio di non mettere in discussione il

comunale e provinciale, preveda "una rappresentanza, in particolar modo censitaria, che si esplica nelle prime cellule di che risulta composto lo Stato, ossia nei Comuni, e sale, — integrata dalla scelta del Re — sino al Consiglio di Stato, che si pone, e in ciò sta la continuità razionale di svolgimento dell'ordinamento statale piemontese, come consulente e in certa guisa propulsore dell'iniziativa regia, tuttavia integra" (p. 20).

(113) Francesco SALATA, *Re Carlo Alberto*, cit., p. 43. "Tanto è vero — continua Salata — che nell'Editto è rimasta qualche traccia di tale principio, là dove tra i consiglieri di Stato straordinari si pongono due membri «per ciascheduna riunione di province componenti una divisione militare» (...) e si vogliono, come si scrive nel preambolo dell'Editto, «personaggi forniti eziandio di quel corredo di cognizioni locali, per le quali trovinsi in grado di esporci i veri bisogni delle popolazioni delle diverse parti dei nostri Stati». Il passo del Preambolo è più ampio: il Re desiderava che gli si rappresentassero anche "i miglioramenti più convenevoli, il tempo per essi più acconcio, e gli abusi, se ve ne ha, che sarebbe d'uopo d'estirpare".

(114) La legge comunale e provinciale del 1848 non contiene una disposizione dal contenuto simile a quello dell'art. 204 della legge precedente.

(115) Per tali ragioni Carlo Alberto era "contrario ad ogni ulteriore concessione per intimo convincimento, per il giudizio ch'egli si fa della situazione, grave, piena d'insidie d'ogni parte all'interno e all'estero, per la sfiducia nel regime rappresentativo, per non cedere alla rivoluzione incalzante" (E. CROSA, *La concessione*, cit., p. 41).



principio monarchico, ossia il potere assoluto del Sovrano <sup>(116)</sup>; teneva, in altri termini a realizzare “quel sistema di governo che chiamasi assolutismo illuminato” <sup>(117)</sup>.

L'altra ragione, che (va detto) non emerge chiaramente dalle carte (nei verbali del Consiglio di conferenza si fa cenno solo a “*motifs de conscience personnelle*”, per non accordare la Costitu-

<sup>(116)</sup> Per Emilio CROSA, *La concessione*, cit., p. 25, le riforme albertine avevano realizzato “una forma nuova di Stato (...), una forma di monarchia temperata. Se pure l'assolutismo permane, la nazione collabora coll'autorità reale, ha mezzi precisi — all'infuori di quelli forniti dalla stampa — per manifestare la volontà propria ed esercitare un proprio controllo”.

<sup>(117)</sup> Federico SCLOPIS, *Storia della legislazione*, vol. III, 1, cit., p. 272.

L'opera riformatrice di Carlo Alberto fu davvero notevole: furono rifatti i codici civile (1837), penale (1839), penale militare (1840), di commercio (1842), di procedura criminale (1848). Fu rinnovata la disciplina delle istituzioni di carità (1836); disciplinata l'espropriazione per pubblica utilità (lettere patenti 6 aprile 1839); stipulata una convenzione con l'Austria per la tutela della proprietà intellettuale (28 maggio 1840), cui poi aderirono altri Stati italiani; emanata la legge su miniere, cave ed usine (R.E. 30 giugno 1840). Con una serie di provvedimenti dal 1836 al 1840 fu definitivamente abolita la feudalità in Sardegna, risolti i conseguenti contenziosi e distribuite le terre divenute libere. Con provvedimenti dell'ottobre 1847, fu istituito il Magistrato di cassazione, furono abolite alcune giurisdizioni speciali, fu riformato il contenzioso amministrativo (R.E. 27 ottobre 1847, n. 641), furono trasferite le attribuzioni in materia di polizia dai comandanti militari agli intendenti delle province, fu modificata la censura sulla stampa, “rallargando d'assai la facoltà di esprimere le libere opinioni degli autori, e permettendo anche la pubblicazione di scritti che trattassero di materie di pubblica amministrazione” (Federico SCLOPIS, *Storia della legislazione*, vol. III, 1, cit., p. 335). Infine, come già detto, fu approvata la legge sulle autonomie locali.

Va condiviso il giudizio di Federico SCLOPIS, *Storia della legislazione*, vol. III, 1, cit., p. 328, allorché osserva che il merito di Carlo Alberto, “pel quale i sudditi suoi non meno che i posterì debbono essergli riconoscenti, si fu di aver costituiti ne' propri Stati, con illuminata perseveranza, i fondamenti della legalità e della vita civile. Il rinnovamento compiuto della patria legislazione, l'abolizione della feudalità in Sardegna, sono titoli evidenti di una gloria giusta che a lui si doveva attribuire, anche prima che egli compiesse l'opera riformatrice del suo governo mercé della largizione dello Statuto fondamentale a' suoi popoli”.

Secondo il conservatore Clemente SOLARO DELLA MARGARITA, *Memorandum storico politico*, Torino, 1930 (la prima edizione risale al 1851), p. 445, “Carlo Alberto credette fare con quelle [le riforme del 1847] più della metà del cammino, pel conseguimento dell'Italica Corona. (...) Carlo Alberto, geloso della sua autorità, non avrebbe mai consentito a cosa che la diminuise, e scemasse poi il prestigio della stessa Italica Corona che voleva conquistare; ma il conquistarla era sua passione”. Il concetto (o la supposizione) è confermato(a) alle pp. 449 e 455.

zione), ma sulla quale molti commentatori si sono soffermati, consiste nel vincolo morale derivante dal giuramento, prestato da Carlo Alberto a Parigi nel dicembre 1823 <sup>(118)</sup>, “à respecter et à maintenir religieusement (...) toutes les lois fondamentales de la Monarchie” <sup>(119)</sup>.

Il giuramento fu voluto da Carlo Felice per superare definitivamente il giudizio negativo sul comportamento tenuto dal nipote nel 1821 e per verificare che egli avesse abbandonato le idee filocostituzionali <sup>(120)</sup>.

---

<sup>(118)</sup> Secondo tradizione, il giuramento sarebbe stato solennemente prestato a Parigi alla presenza dell'ambasciatore sardo, marchese Caro Emanuele Alfieri, tra il 25 e il 29 dicembre 1823. Secondo Francesco SALATA, *Re Carlo Alberto*, cit., p. 33 ss., il giuramento sarebbe stato prestato il 9 dicembre.

<sup>(119)</sup> Ovvero, secondo altra narrazione la formula sarebbe stata “*de ne rien innover dans les lois fondamentales de la Monarchie*” (Ilario RINIERI, *Lo Statuto e il giuramento del Re Carlo Alberto. Studio storico*, Roma, 1899, p. 172, citando un brano della postilla aggiunta dal conte di Pralormo ad una sua memoria, redatta in occasione del Congresso di Verona degli ultimi mesi del 1822). Nello studio del Gesuita è narrata la vicenda della concessione dello Statuto, vista, alla fine dell'Ottocento, con occhi decisamente reazionari.

Sembra accertato che Carlo Alberto, nella notte precedente alla diffusione del *Proclama*, abbia sentito l'urgente bisogno di sentire i suoi più stretti collaboratori, e, in particolare, forse per la questione del giuramento, l'arcivescovo di Vercelli.

<sup>(120)</sup> Carlo Felice aveva deciso di diseredare Carlo Alberto, chiamando alla successione direttamente il figlio primogenito del principe di Carignano. Ritenne peraltro necessario, in forza del trattato conclusivo del Congresso di Vienna e dei trattati successivi della Santa Alleanza, ottenere l'assenso delle Potenze alleate, e, prima di ogni altra, dell'Imperatore austriaco. Contrariamente alle sue aspettative, la Casa d'Austria reagì negativamente, ritenendo pericoloso modificare la linea di successione. Della questione si parlò anche a margine del Congresso di Verona, allorché le Potenze della Santa Alleanza decisero di intervenire in Spagna. Convinto, dopo lunga riflessione, a riabilitare il nipote, Carlo Felice gli impose di partecipare, con l'esercito francese, alla campagna di Spagna. Rientrato Carlo Alberto a Parigi alla fine della campagna (con l'aureola dell'eroe per la battaglia del Trocadero), fu invitato a prestare il solenne giuramento di non mettere in forse il principio monarchico. Egli giurò: può essere, quindi, probabile che, in occasione della concessione dello Statuto, che avrebbe influito sul principio monarchico, Carlo Alberto, religiosissimo, abbia avuto remore morali. Sembra che abbia anche pensato alla abdicazione, lasciando al successore di concedere la costituzione: nella seduta del Consiglio di Conferenza del 3 febbraio, il conte Borelli affermò che “*l'abdication de S. M. serait le plus grand des malheurs pour le pays; que jamais un Roi n'a été plus nécessaire à ses peuples que S. M. Sa sagesse, sa gloire, son ascendant est immense pour le bien de ses peuples, son Nom seul est une vraie puissance*;

La questione del giuramento è stata giuridicamente analizzata, anche a distanza di decenni: una delle trattazioni più elaborate ritiene che il giuramento non urtava con la concessione dello Statuto per due ragioni, ciascuna di per sé sufficiente.

Da un lato il giuramento, per il suo oggetto, non era altro che la promessa di rispettare il principio monarchico, fissato nel trattato di Vienna; pertanto, il vincolo per Carlo Alberto derivava dal trattato internazionale, e non dal giuramento <sup>(121)</sup>. Dall'altro lato, lo Statuto, concesso da Carlo Alberto, rispetterebbe, secondo questo studioso, il principio monarchico: la *plenitudo potestatis* sarebbe rimasta intatta “*quoad jus*”, ossia nella sua titolarità; le limitazioni avrebbero riguardato soltanto il suo esercizio, “*quoad exercitium*”; e questo sarebbe stato consentito dal principio monarchico, il quale “permetteva larghi svolgimenti quando fosse interpretato nella sua portata giuridica” <sup>(122)</sup>.

La tesi è discutibile. È vero che, secondo lo Statuto, il Re restava

---

*en se retirant tout serait bouleversé, et les intérêts mêmes de son Auguste famille seraient ébranlés*” (Domenico ZANICHELLI, *Lo Statuto di Carlo Alberto secondo i processi verbali del Consiglio di Conferenza dal 3 febbraio al 4 marzo 1848*, Roma, 1898, p. 18).

<sup>(121)</sup> “Il giuramento di non alterare la basi fondamentali della Monarchia non costitutiva nella sua sostanza reale che una garanzia morale del rispetto ai trattati” (E. CROSA, *La concessione*, cit., p. 35).

La tesi non è così semplice. La premessa è che il diritto di Carlo Alberto di succedere sul trono a Carlo Felice non dipendeva dalle decisioni di quest'ultimo, bensì dall'applicazione della legge salica (“*de mâle en mâle, par ordre de primogéniture dans les deux branches de la Maison*”, art 86 dell'atto finale di Vienna del 9 giugno 1815), cui la dinastia era tenuta fin dal tempo in cui le fu riconosciuta la dignità regia (regno di Sardegna), ossia fin dal congresso di Utrecht del 1713. Era il contenuto del principio di legittimità, ossia la regola di diritto interno ed internazionale sulla successione regia, il titolo sul quale si fondava il diritto di Carlo Alberto; cosicché Carlo Felice non aveva il potere di incidere su (e negare) siffatto diritto (p. 32 ss.).

Il giuramento sarebbe risultato nullo, anzi impossibile, se lo si considerasse come fonte di un vincolo di Carlo Alberto nei confronti di Carlo Felice, perché avrebbe inciso sulla “indipendenza di ogni potere legittimo” (p. 36), ossia sulla *plenitudo potestatis* di Carlo Alberto, una volta divenuto Re: “come vincolo esclusivo fra Carlo Felice e Carlo Alberto, fra Re regnante e successore, il giuramento rivela la sua assoluta nullità, per di più la sua impossibilità. Carlo Alberto principe ereditario non per volontà di Carlo Felice ma per disposizione delle norme di successione monarchica, accolte e garantite da diversi trattati, aveva il pieno diritto di succedere nella totalità dei poteri monarchici” (pp. 36-37).

<sup>(122)</sup> Emilio CROSA, *La concessione*, cit., pp. 35, 39: “il giuramento, in altre parole, stava come guarentigia del principio monarchico, principio fondamentale della restau-

al vertice dei tre poteri fondanti la sovranità: sanzionava le leggi (che non significa solo che le promulgasse, ma che doveva approvarle per quel che disponevano), era il titolare esclusivo del potere esecutivo, compreso il comando dell'esercito e delle forze di polizia (disponeva cioè della forza di coercizione), e nel suo nome veniva amministrata la giustizia. Deteneva, cioè, molti poteri nei tre tradizionali campi della sovranità, ma non può dirsi che avesse la *plenitudo potestatis*; nemmeno nelle formule utilizzate: mancava la formula che si trovava ancora nel Preambolo della costituzione francese del 1814, considerata veracemente monarchica, ossia rispettosa del principio monarchico, "*l'autorité tout entière (réside) en France dans la personne du Roi*" (123).

#### 6. *Sui caratteri generali dello Statuto albertino.*

L'attenzione va in primo luogo portata sulla natura (rigida, flessibile o elastica) dello Statuto.

La tesi tradizionale e ancora oggi molto diffusa è che si trattasse di una costituzione flessibile, ossia che potesse essere modificata con legge ordinaria, senza che fosse necessario un procedimento speciale, come, ad esempio, è previsto dall'art. 138 della costituzione italiana attualmente in vigore (124). L'assenza di un tale procedi-

---

razione europea, epperò non era in contrasto con quegli sviluppi nell'ordinamento statale che fossero compatibili con il principio monarchico" (p. 40).

Una simile convinzione è esposta da Domenico ZANICHELLI, *Lo Statuto*, cit., pp. IV-V: "lo Stato piemontese (...), trasformandosi in rappresentativo, non perdettesse nulla della sua forza, conservò le virtù proprie delle Monarchie assolute non corrotte, acquistò quelle degli Stati liberi che della libertà sono degni; e questo perché le nuove istituzioni poterono subito contare sull'appoggio di coloro che non avrebbero mai spontaneamente consigliato il Re a concederle, anche di coloro che le temevano o sentivano per esse una fortissima ripugnanza".

(123) D'altronde, quando l'esercizio dei poteri viene trasferito definitivamente ed irrevocabilmente ad altri, è un sofisma ritenere che la titolarità degli stessi poteri rimanga al Re. Non condivide la tesi che distingue tra titolarità ed esercizio dei poteri sovrani, Antonio MARONGIU, *Storia del diritto italiano. Ordinamenti e istituti di governo*, Milano, 1978, p. 443.

(124) La tesi della flessibilità era (ed è) molto diffusa tra i costituzionalisti e gli storici del diritto. Per tutti, Antonio MARONGIU, *Storia*, cit., p. 444; Carlo GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia (1849-1948)*, Bari, 1974, p. 35.

mento nel testo costituzionale era vista come la prova del suo carattere flessibile <sup>(125)</sup>.

Una seconda tesi si mostra più articolata: concepito come rigido, lo Statuto, per esigenze ineludibili sopravvenute, sarebbe stato interpretato come testo normativo flessibile, fin dalla legge (piemontese) sulla unione della Lombardia e delle province venete nel giugno-luglio 1848 <sup>(126)</sup>.

Non può essere dubbio che, nel corso della sua lunghissima vigenza, molte delle disposizioni dello Statuto siano state superate; il problema è di verificare se il superamento sia avvenuto mediante la loro modificazione (e non con la semplice interpretazione o con integrazioni); e, in caso affermativo, se si sia trattato di modificazioni consentite dal carattere flessibile ovvero se siano state vere violazioni delle disposizioni statutarie, peraltro giuridicamente irrilevanti o, meglio, non sanzionabili <sup>(127)</sup>.

---

<sup>(125)</sup> Si badi, tuttavia, che tale assenza è comune a tutte le costituzioni ottriate, ed è conforme alla loro natura. Si trova, invece, nelle contemporanee costituzioni deliberate da Assemblee costituenti: art. 94 dello Statuto fondamentale del regno di Sicilia; art. 63-65 della costituzione della Repubblica romana.

<sup>(126)</sup> La tesi si deve a Arturo Carlo JEMOLO, *La natura e la portata dell'art. 1 dello Statuto*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1913, I, pp. 252-253. La tesi secondo cui "già nella mente del costituente sardo lo Statuto dovesse apparire come modificabile dal potere legislativo ordinario urta non solo contro la lettera delle ultime parole del preambolo, ma anche, e più, contro tutto quanto può insegnarci l'indagine sulla mentalità e sullo spirito di quanti sedevano nei consigli di conferenza, a cominciare dal re: se si scorrono i verbali dei consigli si vede come dinanzi alla mente di quanti ad essi presero parte fosse sempre il concetto della costituzione *octroyée*, benevola concessione del sovrano, sia pure ispirata da imperiose esigenze di prudenza politica, ma emanante da una volontà superiore a quella del popolo, da una sfera su cui nulla poteva la volontà popolare. Una qualsiasi indagine sul carattere di Carlo Alberto può rendere certi che egli apponendo la sua firma allo Statuto aveva la profonda convinzione di non abbandonare ai mutabili eventi parlamentari alcuna delle disposizioni in esso contenute, di quelle disposizioni che dovevano tutelare le due cose che egli aveva più care al mondo, l'interesse della religione ed il prestigio della monarchia. Nella mente di chi lo concesse, lo Statuto era immodificabile: ma, appena emanato, le forze politiche avverse alla sua immutabilità si manifestarono ed accennarono a prevalere".

<sup>(127)</sup> Mi sembra fuor di dubbio che molte delle disposizioni, anche quelle fondamentali, dello Statuto siano state violate nella legislazione del regime fascista: si pensi al sistema corporativo; si pensi al comando generale delle forze armate, trasferito dal Re al Capo del governo.

Una terza tesi non qualifica lo Statuto né come costituzione rigida, né come flessibile <sup>(128)</sup>; lo definisce elastico, volendo significare che esso consentiva modifiche e integrazioni per il fatto che conteneva formule generiche e disciplinanti soltanto alcuni degli oggetti costituzionalmente rilevanti, e lasciava largo spazio al legislatore ordinario di disciplinare gli oggetti residui <sup>(129)</sup>.

Questa a me sembra la soluzione meno criticabile: pur facendo salvo il carattere rigido del testo originario, definito nel *Preambolo* “Legge fondamentale, perpetua e irrevocabile”, consente di spiegare le “modificazioni” successive come precisazione delle disposizioni generiche o come riempimento delle lacune, mediante “convenzioni” costituzionali.

Non tutte le modificazioni successive possono, tuttavia, spiegarsi con la elasticità: ce ne sono numerose che si pongono in pieno contrasto con la lettera e la *ratio* delle disposizioni statutarie, soprattutto quelle, ma non solo <sup>(130)</sup>, introdotte nel periodo del regime fascista <sup>(131)</sup>.

<sup>(128)</sup> Sul valore delle due espressioni cfr. Alessandro PACE, *La causa della rigidità costituzionale*, Padova, 1996, *passim*.

<sup>(129)</sup> Luigi ROSSI, *La “elasticità” dello Statuto italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, p. 25 ss. Per elasticità l’autore intende “la caratteristica conformazione di una Carta costituzionale, la quale agevolmente si adatti alle variabili necessità dei tempi e delle circostanze, perché le sue formule, sintetiche e generiche, lasciano largo margine al loro sviluppo e alla loro integrazione mediante leggi costituzionali particolari, consuetudini e interpretazioni varie” (pp. 27-28). Per cui “si può affermare che la costituzione italiana si è andata continuamente mutando mentre lo Statuto è quasi completamente rimasto identico” (p. 28).

<sup>(130)</sup> Un esempio tra molti: l’art. 50 dello Statuto stabilisce in modo preciso (per nulla “elastico”) che “le funzioni di Senatore e di Deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione od indennità”. Fin dal 1912 tali funzioni danno luogo ad indennità.

<sup>(131)</sup> Lo schema dello Stato fascista non risponde più allo schema disegnato con lo Statuto: mutano gli organi di governo, mutano le relazioni e gli equilibri tra di essi; l’insieme dei poteri si concentra nella figura del Capo del governo; il Re perde il comando delle forze armate (r.d.l. 6 febbraio 1927, n. 68): viene meno la forma parlamentare.

Mi limito, sul punto (che è estraneo al presente studio), a riferire il pensiero di Massimo Severo GIANNINI, *Lo Statuto*, cit., p. 707: il fascismo “dicendo di correggere i difetti della forma parlamentare, sostituì all’equilibrio che questa, bene o male permetteva, uno squilibrio in cui unici organi veramente costituzionali dello Stato furono il capo del governo e il re. Ma siccome questo intese la propria irresponsabilità (limitata al solo

Il mio convincimento è che sia ozioso indagare sul carattere rigido o flessibile dello Statuto, dato che le successive modificazioni e integrazioni, consentite o meno, non potevano essere giuridicamente valutate (ed eventualmente sanzionate o espunte) per l'assenza di un giudice delle leggi, che potesse stabilire se fossero conformi al dettato costituzionale <sup>(132)</sup>.

Dal punto di vista della ricostruzione storica, non dubito affatto che Carlo Alberto, una volta convintosi della necessità di concedere lo Statuto <sup>(133)</sup>, avesse in animo di redigere un testo definitivo e immodificabile: ne fanno fede le rammentate espressioni finali del *Preambolo*, e, prima ancora, il carattere e il modo di pensare del Re "magnanimo" <sup>(134)</sup>. Tuttavia il testo venne elaborato all'interno del

---

indirizzo politico, come si vedeva) nel senso che non poteva neppure svolgere quegli atti di tutela della costituzione, che erano prima rimessi al suo prudente apprezzamento, in pratica restò il capo del governo unico e solo organo costituzionale".

<sup>(132)</sup> Si tratta della mancanza, nello Statuto, di una Corte costituzionale. Nel tempo si rese concreto il c.d. controllo diffuso di costituzionalità, ossia il controllo affidato ai giudici ordinari.

<sup>(133)</sup> Ho la netta sensazione che Carlo Alberto, fin dalla data della prima riunione del Consiglio di conferenza, il 3 febbraio, fosse già convinto della necessità di concedere la costituzione: lo si può dedurre, 1- dal fatto che egli non interviene affatto nelle discussioni: si limita ad ascoltare il parere dei suoi ministri (il 3 febbraio) e di altri qualificati consiglieri (il 7 febbraio); 2- dalla mancata convocazione di Clemente Solaro della Margherita, sicuro sostenitore della intangibilità delle prerogative regie; 3- dalla circostanza che, nella seconda seduta del Consiglio (il 7 febbraio) si iniziò a discutere del merito dello Statuto, senza che il Re si fosse chiaramente pronunciato sulla concessione, il che presuppone che tutti sapessero che il Re era già favorevole a rilasciarlo; 4- dall'opera precedente svolta e, in particolare, dai colloqui avuti con il Re, dal ministro Giacinto Borelli, che sono stati ritenuti determinanti (per questo si veda E. CROSA, *La concessione*, cit., p. 45 ss., spec. p. 57 ss.). Clemente SOLARO DELLA MARGHERITA continuò a "rimproverare" Carlo Alberto per aver concesso lo Statuto (*Memorandum*, cit., p. 449 ss.).

<sup>(134)</sup> Richiamo sul punto le osservazioni di Arturo Carlo JEMOLO, *La natura*, cit., riportate alla precedente nota 126.

Sulla figura morale di Carlo Alberto mi sembra utile riportare quanto ne dice un uomo politico, che fu suo immediato collaboratore per lunghissimi anni. "Il mio venerato Signore aveva la religione nella mente e nel cuore, senno politico, ed elevazione di mente, conosceva la vanità degli incensi che si profondono avanti i Sovrani, le astuzie, le perfidie, e i fini di coloro che tengono sempre acceso il turibolo; aveva intima convinzione esser suo dovere la prosperità dello Stato, sprezzante di ogni agio, da nessun de' suoi Ministri superato nell'attenzione al quotidiano lavoro, non l'ometteva quando

Palazzo reale, e in esso “i cittadini serbano ancora la qualifica di sudditi sia pure ‘amatissimi’” (135).

Un esempio probante di disposizioni volutamente incomplete si ha nella disciplina dell’elettorato, sia attivo sia passivo. Al primo argomento è dedicato l’art. 39, che si limita a stabilire che i deputati sono eletti “dai Collegi elettorali conformemente alla legge”, configurandosi in tal modo un pieno rinvio alla legge ordinaria per disciplinare la composizione del corpo elettorale, i requisiti necessari per il diritto di voto, il sistema elettorale. Quanto all’elettorato passivo, l’art. 40 si limita a fissare l’età dell’eleggibile e il godimento dei diritti civili; rinvia alla legge ordinaria per la determinazione di altri requisiti (136).

Va sottolineato che, a differenza delle costituzioni coeve (137), e contrariamente a quanto anticipato nel *Proclama* dell’8 febbraio (138), lo Statuto non stabilisce nemmeno il carattere censitario

giungeva a letto con ardente febbre, e se per riguardo si abbreviava la relazione degli affari, lo comportava a malincuore. Affabile di modi, accessibile all’ultimo de’ suoi sudditi, riceveva con tal degnazione di modi che ben dirsi poteva di lui: *Augebat famam ipsius decor oris cum quadam maiestate*” (Clemente SOLARO DELLA MARGARITA, *Memorandum*, cit., p. 437).

Nonostante che fosse additato come Re Tentenna (si veda la filastrocca di Domenico Carbone), ritengo per fermo che Carlo Alberto aveva fin dall’inizio del suo regno l’idea di riformare profondamente il regime istituzionale dello Stato, fino a tanto che gli consentiva di tener fede al suo giuramento, e che superò quel limite quando fu convinto di non venir meno al giuramento.

(135) Paolo GROSSI, *Costituzionalismi tra ‘moderno’ e ‘pos-moderno. Tre lezioni suor-orsoliane*, Napoli, 2019, p. 41. Lo Statuto, in fondo, è “un testo che deve servire al prestigio della monarchia sabauda” (p. 42).

(136) Nei verbali dei Consigli di Conferenza c’è qualche vaga indicazione relativa alla materia elettorale.

(137) Artt. 55 e 56 della Costituzione napoletane; artt. 23 e 24 dello Statuto dello Stato della Chiesa; art. 8 della Costituzione siciliana, limitatamente all’elettorato passivo).

(138) Art. 7 del *Proclama*. Nella seduta del 7 febbraio fu offerto all’attenzione dei convenuti una bozza di disposizione statutaria che prevedeva il censo: la Camera elettiva sarà composta “sulla base del censo da determinarsi”. Sulla bozza intervenne il conte Stefano Gallina, il quale “*fit apercevoir les inconvenients qu’il y aurait d’annoncer, dès-à-présent, une base d’élection qui, s’appuyant uniquement sur la propriété foncière, ouvrirait la voie à l’opposition et aux débats, par le danger de réveiller un incendie en surexcitant les intérêts et les passions avant l’Emanation de la loi complémentaire*”. Egli



del sistema elettorale <sup>(139)</sup>; per cui l'estensione nel tempo dell'elettorato fino al suffragio universale non avvenne in contrasto con lo Statuto.

Risulta, pertanto, evidente che l'intera disciplina elettorale, nel tempo, ha potuto essere più volte modificata, anche profondamente, sotto ogni profilo, senza trovare nello Statuto alcun ostacolo.

Nella coeva legge elettorale <sup>(140)</sup> va segnalata una disposizione di grande interesse: gli italiani non regnicoli potevano avere il diritto di elettorato attivo "sol che adempiano quanto si ricerca dall'art. 26 del Codice civile" <sup>(141)</sup>: in tal modo si riconosceva una condizione "politica" ai cittadini degli altri Stati italiani, differente da quella dei "non Italiani".

I consiglieri del Re erano consci che con la concessione dello Statuto si favorivano le *hautes classes* e le *classes moyennes* <sup>(142)</sup>. Fu proposto così, per favorire in qualche modo, e coinvolgere, anche il *peuple*, di diminuire il prezzo del sale.

---

riteneva necessario ammettere all'elettorato anche gli industriali e i commercianti, oltre ai liberi professionisti.

<sup>(139)</sup> Nelle discussioni nell'ambito del Consiglio di conferenza, a proposito del sistema elettorale, si esclude solo che le Camere potessero avere una composizione almeno parzialmente corporativa: alla proposta del conte Vittorio Amedeo Sallier, conte de la Tour, di "*introduir dans les Chambres des personnes qui représentent des intérêts spéciaux et des corporations, telle que l'Université, le commerce, le clergé etc*", rispose il conte Federigo Sclopis di Salerano, osservando che "*les corporations n'existant pas chez nous, il ne serait pas dans notre intérêt d'introduire ce système*" (Domenico ZANICHELLI, *Lo Statuto*, cit., p. 76).

<sup>(140)</sup> Nella seduta del 17 febbraio fu nominata una commissione per la formulazione della legge elettorale; i cui componenti erano: il conte Cesare Balbo, presidente, il conte Stefano Gallina, il cavaliere Cesare Cristiani di Ravarano, il conte Federigo Sclopis, il cavaliere Giuseppe Marioni, il conte Camilo Benso di Cavour, il professore Domenico De Ferrari e l'avvocato Riccardo Sineo.

<sup>(141)</sup> Art. 1 del Regio Decreto 17 marzo 1848, n. 680. L'art. 26 del Codice civile recitava: "gli stranieri, se vorranno godere di tutti i diritti dei sudditi, dovranno fissare il loro domicilio nello Stato, impetrando il privilegio di naturalità, e giurare la fedeltà al Sovrano". Data la sua collocazione, l'art. 26 riguardava i diritti civili, non quelli politici. La disposizione della legge elettorale consentì agli italiani non regnicoli di godere anche dei diritti politici, a differenza degli altri stranieri.

<sup>(142)</sup> Domenico ZANICHELLI, *Lo Statuto*, cit., p. 72.

## 7. *La struttura di governo e la sua evoluzione.*

Lasciando da parte l'“ordine giudiziario”, che non aveva (né dovrebbe avere) funzioni di governo<sup>(143)</sup>, gli organi costituzionali si riducevano, secondo lo Statuto, al Re e all'insieme delle due Camere<sup>(144)</sup>, ossia, utilizzando un termine estraneo allo Statuto stesso, al Re e al Parlamento.

I ministri non costituivano, né singolarmente, né come collegio, un terzo organo costituzionale: erano semplici collaboratori del Re per l'esercizio del potere esecutivo; il quale, si badi, spettava “solo” al Re<sup>(145)</sup>. Anzi, almeno nello schema dello Statuto, non esisteva un collegio dei ministri, un Consiglio dei ministri, né esisteva la figura del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il disegno politico-costituzionale era, pertanto, molto semplice, articolato su due soli organi, l'uno titolare (non esclusivo) del potere legislativo, l'altro titolare esclusivo del potere esecutivo (e contitolare del potere legislativo).

Lo Statuto non si occupava dell'indirizzo politico, non stabiliva a quale organo spettasse, ma è indiscutibile che esso spettava al Re, che conservava una posizione di preminenza rispetto all'intero apparato pubblico<sup>(146)</sup>.

Non si occupava nemmeno di disciplinare i rapporti tra i due organi costituzionali; ma, come è stato posto in rilievo dalla dottrina pubblicistica coeva e moderna, esistevano (non potevano non esistere) interrelazioni tra di essi: il Re aveva il potere di convocare,

<sup>(143)</sup> La funzione giurisdizionale era certamente considerata un potere sovrano, nel senso che era una delle prerogative del Sovrano. Altrettanto certamente, dalla Rivoluzione francese in poi, l'ordine giudiziario era stato accuratamente separato dagli organi politici e amministrativi, a tutela della indipendenza degli uni dagli altri. Le aspirazioni liberali nel corso del secolo XIX erano nel senso di sottrarre la magistratura alle influenze del potere politico, attraverso la inamovibilità dei giudici. In questo senso lo Statuto Albertino può essere considerato in linea con le convinzioni diffuse, dato che, con l'art. 69, stabiliva che i giudici, anche se non tutti, e solo dopo tre anni di esercizio della funzione, erano inamovibili.

I giudici diverranno pienamente inamovibili con la legge 19 maggio 1851, n. 1186.

<sup>(144)</sup> Il Senato era composto di “membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato, aventi l'età di quarant'anni”; erano scelti in ventuno categorie, elencate nell'art. 33 dello Statuto. La Camera dei deputati era elettiva.

<sup>(145)</sup> Art. 5 dello Statuto.

<sup>(146)</sup> Paolo GROSSI, *Costituzionalismi*, cit., p. 42.

prorogare e chiudere le sessioni parlamentari e di “disciogliere” la Camera elettiva <sup>(147)</sup>; il Parlamento, e, in particolare, la Camera dei deputati poteva intervenire sull’esercizio del potere esecutivo in sede di approvazione dei bilanci e dei conti, e di “imposizione di tributi” <sup>(148)</sup>; aveva inoltre “il diritto di accusare i Ministri del Re, e di tradurli dinanzi all’Alta Corte di giustizia” <sup>(149)</sup>, ossia dinanzi al Senato <sup>(150)</sup>.

Questo disegno non si realizzò affatto: fin dalla prima nomina dei ministri, questi si riunirono in collegio, formando in tal modo il Consiglio dei ministri, cui fu attribuita la denominazione di governo o di ministero. La evoluzione costituzionale di maggior valore si ebbe, quindi, nell’ambito della struttura di vertice del potere esecutivo <sup>(151)</sup>.

Venuto in essere il governo come nuovo (ed inedito) organo costituzionale, si ebbero due conseguenze: da un lato il potere esecutivo si trasferì gradualmente dal Re, che ne rimaneva soltanto il titolare, al governo; dall’altro lato, il Parlamento si trovò ad avere come interlocutore, non (più) il Re, ma il governo <sup>(152)</sup>.

<sup>(147)</sup> Art. 9 dello Statuto.

<sup>(148)</sup> Art. 10 dello Statuto.

<sup>(149)</sup> Art. 47 dello Statuto.

<sup>(150)</sup> Art. 36 dello Statuto.

<sup>(151)</sup> Mentre il Consiglio di conferenza era presieduto dal Re, o da un ministro che ne faceva le veci, il Consiglio dei Ministri, almeno dopo l’ascesa al trono di Vittorio Emanuele II, fu convocato e presieduto da uno dei ministri, e ad esso restò quasi sempre estraneo il Re.

<sup>(152)</sup> Prova della acquistata autonomia del governo dal Re si ebbe a proposito della legge per il conferimento dei poteri straordinari all’esecutivo in occasione della prima guerra di indipendenza. I deputati Ferraris, Boncompagni e Galvagno presentarono alla Camera il 29 luglio 1848 un progetto di legge che trasferiva al Re tali poteri: “il Re, riunendo in sé tutti li poteri esecutivi, potrà pe’ semplici decreti reali, salve le istituzioni costituzionali, fare tutti quegli atti governativi e legislativi che saranno necessari per la difesa della patria e delle nostre istituzioni”. Nel corso della discussione gli interventi, anche dei presentatori, si riferirono, non al Re, ma al governo del Re; sicché alla fine fu approvata la seguente formula: “il Governo del Re è investito durante l’attual guerra della indipendenza, di tutti i poteri legislativi ed esecutivi”.

È da segnalare che alcuni deputati, soprattutto della Savoia, misero in dubbio che la Camera potesse delegare ad altri il suo potere legislativo, senza tradire il mandato ricevuto dal corpo elettorale: in questo senso si pronunciarono Amato Level, Agricola Chenal e Claudio Bastian, che parlarono in francese. Non ci fu risposta.

Con l'ascesa al governo di Camillo Benso, conte di Cavour, acquistò rilievo il Primo ministro, diventando il Presidente dell'organo collegiale Consiglio dei ministri, tanto che i governi vennero indicati con il nome del loro Presidente. Anche la formulazione dell'indirizzo politico passò gradualmente dal Re al Presidente del Consiglio dei ministri.

Quanto ai rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo, occorre sottolineare che non era affatto previsto l'istituto della fiducia parlamentare: il governo restava governo del Re; i ministri, nominati e revocati dal Re, almeno in teoria, rispondevano politicamente soltanto al Re, non al Parlamento. Tuttavia la loro azione era sindacabile politicamente dalle Camere, e, in caso di forte contrasto tra governo e Parlamento, la decisione passava nelle mani del Re; il quale poteva, alternativamente, cambiare il governo o sciogliere la Camera elettiva (con la quale di norma si realizzava il contrasto), se non era sufficiente, per superare il contrasto, prorogare la sessione parlamentare <sup>(153)</sup>.

Il contrasto con la Camera elettiva poteva, quindi, comportare la caduta del governo. Si determinò in tal modo l'istituto della (mozione di) sfiducia, creandosi un legame (di segno negativo) tra governo e Parlamento. La fiducia preventiva interverrà molto più tardi, quando l'evoluzione dal sistema costituzionale puro verso il sistema parlamentare avrà fatto progressi.

Sul tempo nel quale tale evoluzione si compì le opinioni sono disparate: alcuni ritengono che ciò avvenne con il Governo de

---

<sup>(153)</sup> Nei primi tempi del regime costituzionale il Re fece largo uso di entrambi i poteri. Carlo Alberto, nell'anno in cui restò Re, cambiò sei volte il governo: Cesare Balbo (10 marzo-27 luglio 1848); Gabrio Casati (27 luglio-15 agosto 1848); Cesare Alfieri di Sostegno (15 agosto-11 ottobre 1848); Ettore Perrone (11 ottobre-18 dicembre 1848); Vincenzo Gioberti (16 dicembre 1848-21 febbraio 1849); Agostino Chiodo (21 febbraio-27 marzo 1849). Il primo governo nominato da Vittorio Emanuele II (presieduto da Claudio Gabriele de Launay) durò un mese e mezzo (27 marzo-7 maggio 1849). Anche la Camera dei deputati fu sciolta con frequenza. Le prime legislature durarono molto poco: la prima dall'8 maggio al 30 dicembre 1848, la seconda dall'1° febbraio al 30 marzo 1849, la terza dal 30 luglio al 20 novembre 1849. Nessuna delle sette legislature nel corso della storia costituzionale del Regno di Sardegna durò cinque anni, come avrebbe dovuto essere secondo la previsione dello Statuto.

Launay<sup>(154)</sup>, ossia nel 1849, altri con il primo e il secondo governo Cavour. Altri ancora sostengono che, vigente lo Statuto, la forma di governo parlamentare non si sia affatto realizzata.

Si tratta di un tema che andrà trattato in sede di illustrazione della evoluzione della forma di governo disegnata con lo Statuto. Fin da ora, tuttavia, si può anticipare che si trattò di una vicenda prolungatasi nel tempo, e punteggiata da eventi clamorosi di segno diverso<sup>(155)</sup>. Si può convenire nel ritenere che fu Cavour, Presidente del Consiglio dei ministri, che, appoggiandosi ad una maggioranza ampia (frutto del “connubio” con la sinistra moderata di Urbano Rattazzi), e col suo atteggiamento di distanza (anzi di sostanziale contrasto) con il Re, fece evolvere il sistema verso la centralità del

---

<sup>(154)</sup> Massimo Severo GIANNINI, *Lo Statuto*, cit., p. 700: “con il ministero Delaunay (27 marzo 1849), si aveva nel regno sardo una nuova forma: la monarchia parlamentare: l’ostilità della camera dei deputati al ministero, giudicato conservatore, portò alle dimissioni del ministero, dopo i fatti di Genova (4-11 aprile 1849)”. Il riferimento è al sacco di Genova perpetrato dai bersaglieri di Alfonso La Marmora.

Carlo GHISALBERTI, *Storia costituzionale d’Italia 1849-1948*, Roma-Bari, 1974, p. 82, critica la tesi di Giannini, sostenendo che la caduta del governo de Launay fu determinata da dissensi politici interni alla compagine ministeriale e dal desiderio di Vittorio Emanuele II di “ricercare nuovi equilibri per garantire la normalizzazione della vita pubblica”.

<sup>(155)</sup> Una vicenda (cui si è già accennato in precedenza: v. nt. 47) che vide lo scontro tra il Re e la Camera dei deputati riguardò l’approvazione del trattato di pace con l’Austria alla fine della prima guerra d’indipendenza. Vittorio Emanuele II, dopo l’armistizio di Vignale (24 marzo 1849), aveva concordato un trattato di pace (firmato a Milano il 6 agosto 1849), che comportava, tra l’altro, misure finanziarie pesanti per lo Stato sardo; pertanto occorre l’approvazione parlamentare, in base all’art. 5 dello Statuto. La Camera, considerato il contenuto del trattato, già nel corso delle trattative, aveva manifestato l’intenzione di non dare il suo assenso. Vittorio Emanuele II, convinto di dover chiudere il trattato (si rammenti che truppe austriache stazionavano in Piemonte), sciolse una prima volta la Camera, rivolgendosi da Moncalieri, il 3 luglio 1849, un *Proclama* agli elettori. La nuova Camera si dimostrò anch’essa indisponibile a dare l’assenso al trattato di Milano, che nel frattempo era stato concluso e firmato. Il Re sciolse nuovamente la Camera, rivolgendosi un secondo *Proclama* agli elettori, sempre da Moncalieri, il 20 novembre 1849. A seguito delle nuove elezioni, alla Camera si formò una maggioranza moderata, che, il 9 gennaio 1850, approvò il trattato.

Si tratta di uno degli scontri più duri tra il Re, titolare del potere esecutivo, e la Camera dei deputati. Pone in rilievo il contributo positivo di Massimo D’Azeglio, allora Presidente del Consiglio, per la soluzione del contrasto, Giuseppe MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Milano, 1995, p. 162 ss.

Parlamento (156). Il che non significa, tuttavia, che si sia realizzata allora la forma di governo parlamentare.

Soprattutto è ingenuo ritenere che la evoluzione sia stata costante e senza scosse dalla monarchia rappresentativa alla monarchia parlamentare. Tutt'altro: la forma di governo si concretizzava a seconda della maggiore o minore statura politica degli esponenti del governo o (della maggioranza) del Parlamento.

Una ulteriore vicenda significativa si ebbe in occasione della discussione della legge sulla soppressione degli ordini religiosi, nel corso della quale il Re, non favorevole alla legge (la quale trovava molte difficoltà anche in Senato), prima accolse le dimissioni di Cavour dal governo, poi, andato a vuoto un tentativo di Giacomo Durando di formare il nuovo governo, spostato a destra, dovette conferire di nuovo a Cavour il mandato governativo (157).

---

(156) Questa è la tesi di Carlo GHISALBERTI, *Storia*, cit., p. 49 ss., spec. p. 67 ss. D'altronde Cavour aveva esposto la sua preferenza per il regime parlamentare in una serie di articoli pubblicati su *Il Risorgimento*.

(157) La vicenda, che è nota come "crisi Calabiana", fu la causa del passaggio dal primo al secondo governo Cavour.

Durante la quinta legislatura, Cavour, Presidente del Consiglio, e Rattazzi, Ministro di Grazia e Giustizia, presentarono alla Camera, il 28 novembre 1854, un progetto di legge per la soppressione degli ordini religiosi che non attendessero alla predicazione, alla educazione o all'assistenza degli infermi. I patrimoni degli ordini soppressi dovevano confluire in una "cassa ecclesiastica", che avrebbe provveduto alle pensioni dei parroci. La relazione della Commissione, affidata a Cadorna, fu letta il 27 dicembre. La discussione, fissata per il 4 gennaio 1855, fu poi rinviata per la proroga delle Camere in occasione della morte della Regina Madre, Maria Teresa (12 gennaio), e della Regina Maria Adelaide (16 gennaio). Il progetto fu approvato dalla Camera il 2 marzo 1855. Passato al Senato, divenne difficile farlo approvare, data la contrarietà del Re e del mondo ecclesiastico. Il senatore mons. Luigi Nazari di Calabiana, vescovo di Casale, presentò, a nome dei Senatori cattolici, il 26 aprile 1855, un progetto di legge alternativo, proponendo, in luogo della soppressione degli ordini, e dell'incameramento dei loro beni, che il fabbisogno di bilancio, motivo dichiarato della misura predisposta, fosse colmato con una somma a carico dell'episcopato, destinata allo stesso scopo cui doveva provvedere la cassa ecclesiastica. Cavour, accusato di voler semplicemente perseguire la sua politica anti ecclesiastica, si dimise il giorno dopo la presentazione del progetto Calabiana. Il Re dette l'incarico al generale Giacomo Durando di formare il nuovo governo; ma questi, dopo ripetuti tentativi senza successo, rimise il mandato nelle mani del Re. Il quale, anche per le diffuse reazioni anticlericali che si erano manifestate soprattutto a Torino, fu costretto a richiamare Cavour al governo. Ripresa la discussione al Senato, fu trovato un compromesso: ai canonici delle collegiate colpite veniva

Fu allora che divenne chiaro che il governo era legato al Parlamento e condizionato dalla sua fiducia: non era più (esclusivamente) il governo del Re. Da allora fu possibile riferirsi, in modo più o meno esatto, alla nota formula di Thiers, secondo la quale il Re regna ma non governa.

Il Re modificò progressivamente il ruolo di organo supremo, divenendo garante dell'equilibrio tra gli organi costituzionali, per così dire, "operativi", assumendo il ruolo di moderatore e mantenendo compiti effettivi, ma non esclusivi, in particolare nei rapporti internazionali e nel comando delle forze armate <sup>(158)</sup>.

Va ricordato, a questo proposito, che, nel 1897, venne pubblicato un articolo intitolato *Torniamo allo Statuto*, firmato UN DEPUTATO <sup>(159)</sup>, nel quale la principale alterazione del sistema statutario veniva ravvisata nel diverso e più limitato ruolo lasciato al Re. In risposta all'articolo, si tentò di affermare che le prerogative del Re erano rimaste pressoché inalterate fino alla fine del secolo XIX <sup>(160)</sup>.

assicurata, vita natural durante, una somma "corrispondente alla rendita netta dei beni già spettanti all'ente morale della collegiata", a carico della cassa ecclesiastica. La legge fu approvata dal Senato il 21 maggio 1855 e prese il n. 878.

<sup>(158)</sup> L'evoluzione nel senso della monarchia parlamentare consentì anche di dare un migliore sviluppo al principio della separazione dei poteri, che, nello Statuto, era meramente tendenziale (Massimo Severo GIANNINI, *Lo Statuto*, cit., p. 701; Paola CASANA, *Aspirazioni*, cit., p. 46): la riduzione del rifiuto della "sanzione" regia delle leggi ad ipotesi eccezionali comportò che il potere legislativo si concentrasse nel Parlamento. Va peraltro osservato che, nelle convinzioni diffuse nel mondo politico, e condivise anche da coloro che, monarchici e moderati, intendevano rispettare rigidamente lo Statuto, il principio della separazione dei poteri veniva considerato realizzato già nella disciplina statutaria. Nella discussione sulla scarcerazione del neoeletto avvocato genovese Didaco Pellegrini, avvenuta alla Camera dei deputati l'11 dicembre 1848, il ministro dell'Interno, Pier Dionigi Pinelli, richiamò più volte la distinzione fra i vari poteri costituzionali, la "divisione dei poteri", la "distinzione dei poteri portata dallo Statuto" (*res. sten.*, pp. 1110, 1111).

A sua volta, l'emersione del governo come attributario diretto del potere esecutivo, ne esaltò la separatezza dal potere legislativo. L'elevazione del Re sopra gli organi "operativi" mise la sordina al suo essere partecipe di tutti i poteri sovrani. Altro problema fu di stabilire esattamente ciò che era (ed è) proprio dell'esecutivo e ciò che era (ed è) proprio del legislativo.

<sup>(159)</sup> L'articolo fu pubblicato in *Nuova Antologia*, vol. LXVII, fasc. I, 1° gennaio 1897, p. 9 ss. Il firmatario fu poi indicato in Sidney Sonnino.

<sup>(160)</sup> Cfr., tra altri, Domenico ZANICHELLI, *Lo Statuto e il sistema parlamentare*, in *Studi senesi*, 1897, p. 177 ss.

Un diverso problema successivamente (in senso logico più che cronologico) attenne ai (e condizionò i) rapporti tra governo e Parlamento: il primo, erede del governo assolutistico, riteneva di avere il potere di fare tutto ciò che la legge non impediva; il secondo, viceversa, si andò progressivamente convincendo (e pretendendo) che il governo potesse fare solo ciò che la legge espressamente gli consentiva di fare <sup>(161)</sup>.

#### 8. *Le costituzioni deliberate.*

Le due costituzioni che, tra il 1848 e il 1849, sono state deliberate da Assemblee costituenti, sono lo Statuto fondamentale del regno di Sicilia, approvato dal Generale Parlamento il 10 luglio 1848 <sup>(162)</sup>, e la costituzione della Repubblica romana, approvata il 1° luglio 1849, pubblicata sul *Monitore romano* il 2, e letta dalla loggia del Campidoglio il 3 successivo <sup>(163)</sup>.

Le similitudini tra i due testi non sono molte, ma sono fondamentali, e segnano una decisa differenza rispetto alle costituzioni ottriate <sup>(164)</sup>.

---

<sup>(161)</sup> Il problema diverrà attuale solo dopo l'unificazione, quando il Parlamento si arricchirà di deputati provenienti da tutta l'Italia, ed avrà episodi drammatici, in particolare durante la lotta al brigantaggio per le misure straordinarie che il governo iniziò a prendere prima che il Parlamento approvasse una legge di autorizzazione.

Se ne parlerà nei paragrafi conclusivi della ricerca.

<sup>(162)</sup> Per l'esposizione dei lavori che condussero all'approvazione dello Statuto è sufficiente rinviare a Maria MORELLO, *Per la storia delle Costituzioni siciliane. Lo Statuto fondamentale del Regno di Sicilia del 1848*, in *Studi urbinati di scienze giuridiche economiche*, 2007, p. 311 ss.

<sup>(163)</sup> Per l'esame delle discussioni che portarono all'approvazione della costituzione, a parte i numerosi libri coevi, rinvio a due apprezzabilissimi lavori: Mauro FERRI, *Costituente e Costituzione nella Repubblica romana del 1849*, in *Dir. soc.*, 1989, p. 1 ss.; Sergio LARICCIA, *A 170 anni dalla costituzione della repubblica romana del 3 luglio 1849*, in *www.statoechiese.it*, n. 5 del 2019.

<sup>(164)</sup> Entrambe sono costituzioni esplicitamente rigide: prevedono un particolare procedimento per modificare le disposizioni costituzionali (art. 63 ss. della costituzione romana; art. 94 dello Statuto fondamentale siciliano).



In entrambe viene affermata in modo chiaro che la sovranità appartiene al popolo<sup>(165)</sup>; viene stabilito il suffragio universale<sup>(166)</sup>; viene affidato il potere legislativo solo ad organi elettivi<sup>(167)</sup>.

Nelle costituzioni ottriate la sovranità indiscutibilmente spetta al Re, il quale la esercita (anche, anzi in primo luogo) nel concedere la costituzione: il Re era e resta tale per grazia divina<sup>(168)</sup>. È, peraltro, interessante rammentare che, nelle discussioni nella Camera piemontese, soprattutto da parte di deputati di opposizione, si parlava con chiarezza, fin dal 1848, di sovranità popolare<sup>(169)</sup>.

In tali costituzioni (o nelle leggi elettorali che le seguono) il suffragio è molto ristretto; e ciò nell'interesse delle classi elevate. L'allargamento del suffragio avrebbe indebolito la rappresentanza politica dei cittadini con censo o "capacità", a favore, probabilmente, dei grandi proprietari terrieri, che avrebbero avuto diretta influenza, soprattutto in provincia, sulle classi prive di adeguata sensibilità politica<sup>(170)</sup>.

---

<sup>(165)</sup> Par. I della costituzione romana: "la sovranità è per diritto eterno nel popolo"; art. 3 dello Statuto siciliano: "la sovranità risiede nella universalità dei cittadini siciliani".

<sup>(166)</sup> Art. 6 dello Statuto siciliano: "tutti i cittadini che abbiano compiuto gli anni 21, e che sappiano leggere e scrivere, sono elettori"; art. 17 della costituzione romana: "ogni cittadino che gode i diritti civili e politici a 21 anno è elettore, a 25 è eleggibile".

<sup>(167)</sup> Art. 4 dello Statuto siciliano: "il potere di far leggi, interpretarle e derogare ad esse appartiene esclusivamente al parlamento". Il Parlamento è composto da due Camere, entrambe elettive (art. 12); tuttavia, con norma transitoria (art. 96), fanno parte del Senato "quei pari temporali che siedono per la costituzione del 1812, e che il giorno 13 aprile firmarono personalmente l'atto di decadenza". Art. 29 della costituzione romana: "l'Assemblea ha il potere legislativo: decide della pace della guerra e dei trattati". L'Assemblea è l'unico organo rappresentativo.

<sup>(168)</sup> Negli atti ufficiali Carlo Alberto è stato sempre indicato come Re "per la grazia di Dio". Anche Vittorio Emanuele II è stato Re "per grazia di Dio", fino alla legge 23 giugno 1854, n. 1731; a seguito della quale la suddetta formula è stata abbandonata e non sostituita da altra. Per la formula "per grazia di Dio e per volontà della nazione" bisogna aspettare la legge (italiana) 21 aprile 1861, n. 1.

<sup>(169)</sup> Ad esempio, nella seduta della Camera dell'11 dicembre 1848, l'avvocato nizzardo Benedetto Bunico usò più volte l'espressione "sovranità del popolo", senza suscitare alcuna reazione in nessun settore dello schieramento politico.

<sup>(170)</sup> Nel 1849, in Piemonte, corse perfino voce che Vittorio Emanuele II, nel contrasto con la Camera, fosse arrivato a minacciare l'allargamento del suffragio.

Il potere legislativo, nelle suddette costituzioni, è diviso tra il Re e il Parlamento (del quale, in più, fa parte una Camera i cui membri sono nominati dal Re). Bisogna aggiungere che nella esperienza piemontese, il potere regio di “sanzione”, ossia di impedire il perfezionamento degli atti legislativi non condivisi, non è stato, per quanto risulta, utilizzato; per cui il potere legislativo si è concentrato nel solo Parlamento.

Valutando comparativamente le due costituzioni deliberate, se le similitudini tra esse sono poche, le differenze sono, invece, numerose e rilevanti; tanto da far considerare, la siciliana, un testo che si colloca nel solco delle carte tradizionali, e, la romana, un brillante esempio di costituzione moderna, tale da essere stata considerata, nella impostazione generale, il precedente specifico della costituzione repubblicana italiana del 1848.

Nello Statuto siciliano rimase fermo il principio monarchico, anche se la ricerca di un Re e di una dinastia diversa dalla borbonica <sup>(171)</sup> comportò logicamente che la posizione del Monarca perdesse il fondamento divino e dipendesse dalla scelta del Parlamento, e, indirettamente, dalla “universalità dei cittadini siciliani”, cui apparteneva la sovranità.

Il “Re dei Siciliani” <sup>(172)</sup>, secondo lo Statuto, continua ad essere al vertice della organizzazione dello Stato, la sua persona resta inviolabile, nomina i ministri, è titolare del potere esecutivo, ma non è più il Sovrano (nel senso proprio del termine): ha solo i poteri che gli sono conferiti dalla costituzione <sup>(173)</sup>.

Non spetta al Re convocare <sup>(174)</sup>, prorogare e chiudere le Camere;

<sup>(171)</sup> Sul modo in cui si decise la decadenza della dinastia borbonica risulta informatissimo Vincenzo FARDELLA DI TORREARSA, *Ricordi su la Rivoluzione siciliana degli anni 1848 e 1849*, Palermo, 1888, p. 132 ss. (la prima edizione risale al 1887).

<sup>(172)</sup> Art. 40; art. 66, secondo comma.

<sup>(173)</sup> Art. 35: “la persona del Re è inviolabile”. Art. 36: “i poteri conferiti al re si trasmettono per successione”. Art. 37: “tutte le questioni di successione saranno decise dal Parlamento”. Art. 38: “in mancanza di legittimi successori (...), la nazione eleggerà il nuovo re”. Art. 66, primo comma: “il re non ha altri poteri al di là di quelli conferiti dallo statuto”.

<sup>(174)</sup> Salvo che in casi straordinari (art. 19, secondo comma). Il Parlamento si convoca “di diritto” il 12 gennaio di ogni anno. Si rammenti che il 12 gennaio era il giorno di nascita di Ferdinando II.

le quali “non possono essere disciolte né sospese dal re” (175). Il Re non ha l’iniziativa legislativa, la quale appartiene “ad ambe le camere” (176). Tuttavia i ministri “possono presentare e discutere progetti di legge” (177).

La figura politica e il ruolo effettivo del Re ne escono fortemente ridimensionati (178).

Nella costituzione romana la forma repubblicana fu scelta quasi alla unanimità, come conseguenza quasi necessitata della decadenza del potere temporale del Pontefice e della impossibilità di una forma di “Papato costituzionale” (179); anche prima e al di là degli interventi di Giuseppe Mazzini (180).

Non era facile far convivere nel medesimo contesto il Papa, appena detronizzato, con un nuovo Monarca (181). Tuttavia la scelta repubblicana fu molto coraggiosa, in quanto estranea alle esperienze contemporanee italiane e contraria alle credenze e alle aspirazioni

(175) Art. 33, secondo comma.

(176) Art. 26.

(177) Art. 29. Si tratta di un potere che incide profondamente sulla efficacia dell’azione di governo. È indicativo che l’iniziativa legislativa non sia attribuita al Re: il ruolo del Monarca risulta ridimensionato, anche per il fatto che non è previsto che il Re abbia il potere di “sanzionare” le leggi, né di promulgarle.

(178) Si vedano anche gli articoli dal 47 al 66 dello Statuto.

(179) Cfr. Mauro FERRI, *Costituente*, cit., p. 4 ss.

(180) La decadenza del potere temporale e la scelta della forma repubblicana furono inserite nel Decreto fondamentale, approvato dall’Assemblea costituente nella notte tra l’8 e il 9 febbraio 1849. Il Decreto, proposto da Quirico Filopanti (pseudonimo del bolognese Giuseppe Barilli), si articolava in quattro disposizioni: “1°. Il Papato è decaduto di fatto e di diritto dal governo temporale dello Stato Romano; 2°. Il Pontefice Romano avrà tutte le guarentigie necessarie per l’indipendenza nell’esercizio della sua podestà spirituale; 3°. La forma del Governo dello Stato romano sarà la democrazia pura e prenderà il glorioso nome di Repubblica Romana; 4°. La Repubblica Romana avrà col resto d’Italia le relazioni che esige la nazionalità comune”.

(181) Terenzio Mamiani tentò di salvare la sovranità del Papa, da un lato, proponendo di rinviare la decisione alla Costituente italiana, dall’altro, sostenendo che “se un principato per grazia di Dio e per investitura divina non era tollerabile di fronte ad una Assemblea sovrana, (...) nulla impediva che il principato papale potesse ricrearsi per investitura popolare, e cioè per deliberazione dell’Assemblea costituente, la quale avrebbe poste le condizioni irrevocabili per la tutela delle libertà popolari” (Ivanoe BONOMI, *L’Assemblea costituente della Repubblica Romana*, in [camera.it/bpr/allegati/schow/1692-450](http://camera.it/bpr/allegati/schow/1692-450)). Il tentativo non ebbe alcun successo.

della gran parte dei liberali, anche di quelli meno moderati <sup>(182)</sup>. Fu una scelta che alienò le simpatie degli altri governi italiani, soprattutto del governo piemontese, anche per la collocazione politica in cui si trovarono i costituenti romani <sup>(183)</sup>.

Va ancora segnalato che, almeno fino alla fine di febbraio del 1849, i deputati romani avevano sperato nella convocazione della Costituente italiana, di cui si era fatto promotore il toscano Giuseppe Montanelli, in vista di una unificazione in chiave federalista della penisola <sup>(184)</sup>. Dopo la sconfitta di Novara, fu soprattutto Francesco Domenico Guerrazzi ad opporsi alla Costituente italiana ed alla unione della Toscana con lo Stato romano: egli “persisté nel non voler unificare la Toscana con Roma” <sup>(185)</sup>.

### 9. *Uno sguardo alla costituzione della Repubblica romana.*

Non mi soffermo sulla architettura dei pubblici poteri, quale designata dal testo costituzionale, dato che essa sembra frutto di

<sup>(182)</sup> A titolo di curiosità, ma anche per indicare il modo di pensare allora diffuso, riporto un brano di Angelo Brofferio, pronunciato nella Camera dei deputati subalpina l'11 dicembre 1848: descrive i repubblicani come persone “dal collo interato, dalla bocca storta, dal naso rimboccato, dagli occhi di bragia stralunati, dalla fronte increspata, dagli scarmigliati capelli” (*res. sten.*, p. 1107). Pur trattandosi di una descrizione scherzosa (e sarcastica), rende l'idea di come i repubblicani venivano considerati politici fuori dalla realtà.

Osserva Mauro FERRI, *Costituente*, cit., p. 32, che i membri dell'Assemblea erano, in maggioranza, moderati, “convertiti alla repubblica per necessità, a causa della fuga del Papa, del suo rifiuto a riallacciare qualsiasi dialogo sul terreno costituzionale, della guerra senza quartiere che egli aveva scatenato contro la repubblica”.

<sup>(183)</sup> Vincenzo Gioberti, nella sua qualità di Presidente del Consiglio dei ministri del regno Sardo, aveva invitato l'Assemblea ad espellere i repubblicani e, in particolare, Giuseppe Mazzini (Mauro FERRI, *Costituente*, cit., p. 7).

<sup>(184)</sup> Il deputato moderato bolognese Rodolfo Audinot propose perfino di convocare la Costituente italiana per il 1° marzo 1849 (cfr. Mauro FERRI, *Costituente*, cit., p. 6). Il tentativo doveva servire a trasporre in quella sede la scelta della forma di governo.

<sup>(185)</sup> Carlo RUSCONI, *La Repubblica romana del 1849*, Roma, 1877, p. 85. La prima edizione risale al 1850.

Ai primi di marzo del 1849 l'Assemblea inviò a Firenze una delegazione, composta da Giuseppe Gabussi, Ignazio Guiccioli e Filippo Camerata, per concordare la unificazione tra la Toscana e lo Stato romano. Guerrazzi si oppose decisamente. Rientrato a Roma, Giuseppe Gabussi, come rammenta Mauro FERRI, *Costituente*, cit., p. 7, definì la Costituente italiana “un inganno”.

immaginazione, piuttosto che di approfondimento sulla reale funzionalità dell'insieme, ed inoltre perché, non avendo avuto nessuna realizzazione fattuale, non è possibile valutarne la qualità <sup>(186)</sup>.

Basta riferire che l'“ordinamento politico” si articola su tre organi <sup>(187)</sup>, corrispondenti alla tradizionale tripartizione dei poteri sovrani: l'Assemblea, che “ha il potere legislativo” e “decide della pace, della guerra e dei trattati” <sup>(188)</sup>; il Consolato, che, insieme ai ministri, è titolare del potere esecutivo <sup>(189)</sup>; e l'Ordine giudiziario, cui spetta il potere giurisdizionale <sup>(190)</sup>.

La parte più interessante del testo, quella per cui si distingue dalle costituzioni coeve, sono i *Principi fondamentali*, esposti in otto paragrafi. Bisogna considerare che, prima che iniziassero i lavori dell'Assemblea costituente romana, in Francia era stata approvata la costituzione repubblicana del 4 novembre 1848, che fu certamente

---

<sup>(186)</sup> Osserva Vezio CRISAFULLI, *Profili costituzionali*, cit., p. 49 ss., che “a Roma, fu per ragioni del tutto specifiche (attinenti, questa volta, alla natura teocratica dello Stato pontificio) che poté realizzarsi un così generale schieramento di gruppi sociali e politici intorno alla esigenza repubblicana: dal popolo di Trastevere e dai contadini dell'Agro, ai piccoli borghesi intellettuali e radicali, alla stessa grande borghesia mercantile; dai democratici ai repubblicani, ai moderati. La breve esperienza fatta dopo la concessione della Carta di Pio IX aveva, infatti, dimostrato chiaramente l'incompatibilità tra il principio liberale e il principio teocratico e per conseguenza l'impossibilità di conseguire e, tanto più, di mantenere in vita, un ordinamento di tipo liberale, anche se monarchico e moderato, per la identificazione nella persona del Pontefice della doppia qualifica, di capo dello Stato e di capo della Chiesa cattolica”. Si veda, da ultimo, Mauro VOLPI, *L'organizzazione dei poteri nella Repubblica romana del 1848*, in *Rivista AIC*, 2020, p. 92 ss.

<sup>(187)</sup> Art. 15.

<sup>(188)</sup> Art. 29.

<sup>(189)</sup> I ministri sono nominati dai consoli (art. 35). Art. 36: “ai consoli sono commesse l'esecuzione delle leggi, e le relazioni internazionali”. Art. 37: “ai consoli spetta la nomina e revocazione degli impieghi che la legge non riserva ad altra autorità; ma ogni nomina e revocazione deve esser fatta in consiglio de' ministri”.

Il Consolato, composto da tre persone nominate dall'Assemblea (art. 33), prende il posto che nelle monarchie del tempo spettava al Re, con qualche riduzione di competenze (ad esempio, le decisioni circa la guerra e la pace): è una sorta di presidenza collegiale della repubblica.

<sup>(190)</sup> La indipendenza dei giudici è meglio garantita rispetto alle coeve costituzioni ottriate: essi, benché nominati dai consoli in Consiglio dei ministri, “sono inamovibili, non possono essere promossi, né traslocati che con proprio consenso, né sospesi, degradati, o destituiti se non dopo regolare procedura e sentenza” (art. 50).

tenuta presente nei predetti lavori, a cominciare dall'impiego dell'aggettivo "democratica" riferito alla repubblica (191).

La qualificazione democratica (192) era una novità assoluta nel panorama dei testi costituzionali italiani, e rischiava di colorare la costituzione romana di socialismo; fu inserita, nonostante che l'Assemblea fu molto attenta ad evitare che il testo da essa approvato potesse essere visto come aperto alle dottrine socialiste (193).

Il riferimento, nel secondo paragrafo, ai principi di eguaglianza, libertà e fraternità è preso di peso dalla costituzione francese. Il disconoscimento dei titoli di nobiltà e dei privilegi di nascita o di casta è stato aggiunto per porre termine, in particolare, ai privilegi della "casta sacerdotale" (194).

Anche il terzo paragrafo, contiene una disposizione innovativa, direi rivoluzionaria, se si considerano le convinzioni a quel tempo diffuse: la Repubblica assume il compito di migliorare le "condizioni morali e materiali di tutti i cittadini" (195). Si ha, *in nuce*, la prospettiva dello Stato sociale, che comincerà ad inverarsi soltanto molti decenni dopo, e sarà ripresa e portata a maturazione con la costituzione repubblicana del 1948, in particolare con il principio della uguaglianza sostanziale di tutti i cittadini (196).

Nel quarto paragrafo è da segnalare, oltre alla fraternità con tutti i popoli (197), l'apertura verso l'idea della nazione italiana:

(191) Par. I della costituzione romana, par. II della costituzione francese.

(192) Osservò il giurista napoletano Aurelio Saliceti che il carattere democratico non poteva considerarsi implicito nel concetto di repubblica, perché poteva concepirsi anche una repubblica aristocratica (cfr. Sergio LARICCIA, *A 170 anni*, cit., p. 6).

(193) Un piccolo equivoco riguarda l'ulteriore aggettivo "pura" aggiunto a "democratica": fu oggetto di ampia discussione. Panfilo Ballanti ne chiese la soppressione, perché poteva dar adito ad interpretazioni socialiste, "come segno di uguaglianza di beni, di uguaglianza di salari, di comunione di vita ... « un senso » — concludeva l'oratore — « che io con tutte le forze dell'animo mio altamente riprovo »" (Mauro FERRI, *Costituente*, cit., pp. 17-18). L'aggettivo "pura" fu comunque approvato, ma non compare nel testo definitivo.

(194) Intervento di Braccio Salvatori (Mauro FERRI, *Costituente*, cit., p. 19).

(195) La disposizione trova il suo precedente nel par. VIII della costituzione francese.

(196) Art. 3, secondo comma, della costituzione del 1948.

(197) Anche questa disposizione viene ripresa dalla costituzione francese, nella quale, peraltro, la disposizione è più complessa: oltre al rispetto per le nazionalità

l'inciso che recita "propugna la [nazionalità] italiana" esprime l'aspirazione alla unificazione della penisola. Ad esso fa riscontro l'art. 1 (198), ai sensi del quale "gli altri italiani" sono cittadini della repubblica, sol che vi risiedano da sei mesi, senza ulteriori formalità.

I due paragrafi successivi, presi insieme, costituiscono la disciplina essenziale della organizzazione territoriale, secondo i principi cardine, profondamente innovativi, della "indipendenza" e dell'equilibrio tra le strutture amministrative centrali e periferiche.

L'indipendenza degli enti territoriali minori (province e comuni), limitata unicamente "dalle leggi di utilità generale dello Stato", era in aperto contrasto con l'idea, allora dominante, della unitarietà dell'ordinamento, del rigoroso accentramento amministrativo, eredità della concezione napoleonica della struttura piramidale dello Stato, conservatasi nel lungo periodo della restaurazione; e restata nell'Italia unita, in forme e intensità diverse, fino alla costituzione repubblicana, che "riconosce e promuove le autonomie locali" (199).

Utilizzando il termine "indipendenza", i costituenti del 1849 intendevano (è lecito pensarlo) elevare gli enti locali sopra la dimensione puramente amministrativa, conferendo loro un ruolo politico di autogoverno, limitato solo da leggi "di utilità generale". Si può, dunque, ritenere che la costituzione romana esprima una concezione più (o almeno altrettanto) intensa della (semplice) "autonomia" degli enti territoriali, propria della costituzione del 1948.

---

straniere, viene aggiunto che la repubblica "*n'entreprind aucune guerre dans les vues de conquête, et n'emploie jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple*". L'aperta violazione di tale disposizione della sua costituzione la Francia repubblicana la operò proprio con l'intervento armato nello Stato romano. Riferisce Mauro FERRI, *Costituente*, cit., p. 21, che numerosi cartelli riportanti la disposizione costituzionale erano stati innalzati "sulla strada percorsa verso Roma dal corpo di spedizione" francese.

(198) Titolo I, Dei diritti e dei doveri dei cittadini. L'art 1 riguarda la cittadinanza della repubblica romana.

(199) Art. 5. Con la riforma costituzionale del 2001 (l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3) gli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane) hanno raggiunto, almeno sul piano formale, la stessa dignità giuridica dello Stato.

Nelle precedenti leggi comunali e provinciali, fino a quella del 1915, Comuni e Province erano considerati organi di amministrazione indiretta dello Stato. Solo con la legge Crispi del 1889 i Sindaci e i Presidenti delle Deputazioni provinciali divennero elettivi. Ciò dà il senso del carattere anticipatorio delle previsioni della costituzione romana del 1849.

Altrettanto moderna è l'idea della tendenziale uniformità delle circoscrizioni provinciali e comunali: richiama alla mente gli sforzi compiuti a più riprese nei decenni scorsi per l'accorpamento dei Comuni e per la creazione di nuove Province (200).

Si può comprendere che il settimo paragrafo, riguardando la religione e, quindi, i rapporti tra la Chiesa e lo Stato, in un ordinamento che si sostituiva a quello ecclesiastico, abbia dato luogo ad un lungo e appassionato dibattito, soprattutto in ordine al primo comma del progetto, poi non approvato, per il quale la religione cattolica veniva riconosciuta come religione dello Stato.

Il comma non fu approvato, anche se quasi tutti gli intervenuti si dichiararono rispettosi della religione e del sentimento cattolico del popolo (201); prevalse la tesi, anch'essa precorritrice dei tempi, della separazione del potere spirituale da quello temporale (202). Va rammentato, infatti, che tutte le altre costituzioni coeve avevano stabilito la religione cattolica come la sola religione dello Stato (203).

Nella sostanza viene anticipata di oltre un decennio l'affermazione cavourriana della "libera Chiesa in libero Stato" (204). In realtà

(200) Indicativo è l'intervento di Panfilo Ballanti, che criticava la "varietà mostruosa ed ingiusta che ora esiste nella ripartizione del territorio della Repubblica", e auspicava che non ci fossero più "province di prima, seconda e terza classe" (Mauro FERRI, *Costituente*, cit., p. 23).

(201) Con atto del 12 febbraio 1849, l'Assemblea aveva decretato che le leggi sarebbero state emanate, e la giustizia sarebbe stata fatta "In nome di Dio e del Popolo".

(202) Carlo Luciano Bonaparte, principe di Canino (nipote di Napoleone I, in quanto figlio del fratello Luciano; cugino di Carlo Luigi Napoleone Bonaparte, figlio di Luigi, altro fratello di Napoleone I, allora Presidente della repubblica francese), partecipò molto attivamente all'intero dibattito, e sul punto fu molto esplicito: "il proclamare una religione dello Stato in un paese libero qualunque, e in questo specialmente uscito or ora dal dispotismo teocratico, mi sembra che sia quasi dire, non meritiamo la Repubblica. La religione cattolica doveva essere religione dello Stato quando regnava il Pontefice. Ora che qui regna il popolo non vi deve essere più religione dello Stato!" (Mauro FERRI, *Costituente*, cit., p. 26).

(203) Per le costituzioni ottriate si veda il precedente par. 4 di questo capitolo. La costituzione siciliana è ancora più drastica: non solo stabilisce che "la religione dello Stato è la cattolica, apostolica romana"; ma aggiunge che "quando il re non vorrà professarla sarà ipso facto decaduto" (art. 1). Assegna cioè alla professione della religione un ruolo politico di elevata misura.

(204) La locuzione "libera Chiesa in libero Stato" si fa risalire, alternativamente a Charles de Montesquieu o al pastore ginevrino Alexandre Vinet, ma sembra che il



la disposizione sulla religione di Stato, presente nello Statuto sardo del 1848, rielaborata dalla costituzione del 1948 <sup>(205)</sup>, è rimasta in vigore nel nostro ordinamento fino al 1984 <sup>(206)</sup>.

Il secondo comma del progetto <sup>(207)</sup> venne approvato senza scosse ed è diventato l'unico comma del par. VII: la disposizione è in linea con lo Statuto piemontese, se questo si prende in considerazione unitamente alla legge 18 giugno 1848, n. 735, ed è profondamente diverso dallo Statuto concesso, nel 1848, da Pio IX <sup>(208)</sup>.

Anche l'ottavo ed ultimo paragrafo, assicurando al Papa "tutte

concetto fosse stato formulato da sant'Ottato, vescovo di Milevi, nel quarto secolo dell'era cristiana.

Camillo Benso, conte di Cavour, ne espose il concetto nella seduta della Camera dei deputati del 25 marzo 1861 e la enunciò solennemente nella successiva seduta del 27 marzo. L'occasione fu l'interpellanza di Rodolfo Audinot, che aveva attivamente partecipato alla elaborazione della costituzione romana, intorno alla "questione romana". Cavour, nell'ambito di un discorso sulla necessità di proclamare fin d'allora Roma capitale d'Italia, affrontò il problema dei rapporti con il Pontefice: "noi riteniamo che l'indipendenza del Pontefice, la sua dignità e l'indipendenza della Chiesa possono tutelarsi mercé la separazione dei due poteri, mercé la proclamazione del principio applicato lealmente, largamente, ai rapporti della società civile colla religiosa" (*res. sten.*, p. 288). Il 27 marzo, nell'ambito della stessa discussione, aggiunse: "noi siamo pronti a proclamare nell'Italia questo gran principio: libera Chiesa in libero Stato" (*res. sten.*, p. 332).

<sup>(205)</sup> La costituzione del 1948 non dichiara la religione cattolica come religione di Stato, ma non la equipara alle altre religioni. Ai rapporti dello Stato con la Chiesa cattolica è dedicato l'art. 7; alle confessioni religiose "diverse dalla cattolica" è dedicato l'art. 8.

<sup>(206)</sup> Mette in evidenza Sergio LARICCIA, *A 170 anni*, cit., p. 12, che l'art. 1 dello Statuto piemontese, "ribadito con l'art. 1 del trattato del Laterano, è rimasto come norma giuridica nel nostro ordinamento fino a quando nel 1984 il legislatore concordatario, nel n. 1 del protocollo addizionale al concordato, ha precisato che «si considera non più in vigore» il principio, originariamente richiamato dai patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano". Si è affermato così il principio di laicità dello Stato, riconosciuto formalmente dalla sentenza della Corte costituzionale 12 aprile 1989, n. 203: "la scelta confessionale dello Statuto albertino, ribadita dal Trattato lateranense del 1929, viene così anche formalmente abbandonata nel Protocollo addizionale all'Accordo del 1985, riaffermandosi anche in un rapporto bilaterale la qualità di Stato laico della Repubblica italiana".

<sup>(207)</sup> Par. VII: "dalla credenza religiosa non dipende l'esercizio dei diritti civili e politici".

<sup>(208)</sup> Art. 25: "negli elettori si richiede l'età di anni venticinque, negli eleggibili quella di anni trenta: negli uni e negli altri il pieno esercizio dei diritti civili e politici, e

le guarentigie necessarie per l'esercizio indipendente del potere spirituale", anticipa in pieno il pensiero che Cavour esprimerà alla Camera italiana nel 1861 (209).

Altre disposizioni precorritrici di tempi si trovano nel (successivo) articolato della costituzione della repubblica Romana.

Mi limito a segnalare le più rilevanti: viene abolita la carcerazione per debiti (210); viene espunta dall'ordinamento penale la pena di morte (211); viene del tutto eliminata la censura sulla "manifestazione del pensiero" (212); viene affermata la libertà dell'insegnamento (213); viene riconosciuta la libertà di associazione (214).

Una disposizione che "stona con la nostra sensibilità e con l'opinione moderna" (215) è stata considerata quella sul carattere pubblico (non riservato) del voto. La difese, con colte citazioni,

perciò la professione della Religione cattolica, la quale è condizione necessaria pel godimento dei diritti politici nello Stato".

(209) Nei discorsi citati alla precedente nota 202.

(210) Art. 4, secondo comma.

(211) Art. 5. Nella prima legislazione del Parlamento italiano si pronunciò a favore della pena di morte il giurista Giuseppe Pisanelli; si pronunciò contro l'altro giurista Pasquale Stanislao Mancini. Nell'ordinamento piemontese, e poi in quello italiano la pena di morte è rimasta fino al codice Zanardelli del 1889. Nel primo decennio della Italia unita si fece largo uso della pena di morte nella lotta al brigantaggio. Tutto ciò sottolinea la chiaroveggenza dei costituenti romani del 1849.

(212) Art. 7. Si noti la formula, molto più comprensiva della sola stampa: corrisponde alla formula di cui all'art. 21 della Costituzione del 1948. Nelle costituzioni otriate rimaneva la censura preventiva per le pubblicazioni aventi un contenuto religioso.

(213) Art. 8, primo comma. Il secondo comma recita: "le condizioni di moralità e capacità, per chi intende professarlo [l'insegnamento], sono determinate dalla legge". La libertà di insegnamento serviva a togliere il monopolio ecclesiastico dell'insegnamento, concentrato soprattutto nelle mani dei Gesuiti, che venivano ritenuti particolarmente reazionari.

(214) Art. 11. La libertà di associazione non era riconosciuta dallo Statuto albertino.

La Costituzione francese del 1848, all'art. 13, stabiliva la gratuità dell'insegnamento primario. I costituenti romani non ritennero di aderire a questa idea, pur avendola presa in considerazione, perché si convinsero che "l'insegnamento gratuito implica necessariamente l'insegnamento non libero. Se è lo Stato che fornisce e stipendia gli istitutori, è naturale che lo Stato dia ad essi ancora un programma, non potendo immaginarsi che egli volesse stipendiare precettori che insegnassero a disprezzarlo e formassero una generazione per abatterlo" (Carlo RUSCONI, *La repubblica romana del 1849*, Roma, 1877, p. 175).

(215) Mauro FERRI, *Costituente*, cit., p. 40.

Aurelio Saliceti: con evidenza si riteneva valore superiore la trasparenza piuttosto che la libertà del voto <sup>(216)</sup>.

La costituzione venne letta al popolo riunito sul Campidoglio lo stesso giorno in cui le truppe francesi entrarono in città. Il giorno successivo, il 4 luglio, un colonnello francese ordinò all'Assemblea di sciogliersi; l'Assemblea votò una protesta formale e la consegnò al colonnello <sup>(217)</sup>.

La costituzione, deliberata letteralmente sotto le bombe francesi, è quella che, motivatamente, è stata considerata il precedente specifico della costituzione repubblicana del 1948 <sup>(218)</sup>.

---

<sup>(216)</sup> Tra gli argomenti addotti da Saliceti vi fu quello del voto degli analfabeti: il voto pubblico offre migliori garanzie.

<sup>(217)</sup> La protesta era del seguente tenore: “In nome di Dio e del Popolo degli Stati romani, che con suffragio universale ha eletto i suoi rappresentanti, l'Assemblea Costituente romana protesta, in faccia all'Italia, in faccia alla Francia, in faccia al mondo civile, contro la violenta invasione della sua sede operata dalle armi francesi alle ore sei pomeridiane del giorno 4 luglio 1849”.

È da sottolineare che la spedizione romana dell'esercito francese fu rimossa dalla mitologia bellica della Terza repubblica” (Alessandro CAPONE, «*Une guerre de police*». *L'occupazione francese e la protezione dei compromessi politici nell'ultima restaurazione pontificia*, in *Il Risorgimento*, 2018, p. 57); il quale riferisce che la rimozione si tradusse “nell'espulsione del riferimento alla vittoria del 1849 dai nuovi stendardi consegnati ai reggimenti nel 1880, durante la parata all'ippodromo di Longchamps” (p. 56).

<sup>(218)</sup> Notissimo è il giudizio espresso da Meuccio Ruini, Presidente della Commissione per la redazione della costituzione del 1948: “formulare oggi una Costituzione è compito assai grave. Dopo le meteore di quelle improvvisate nella scia della rivoluzione francese e delle altre del risorgimento, concesse da Sovrani — tranne una sola luminosa eccezione, la Costituzione romana di Mazzini, alla quale noi ci vogliamo idealmente congiungere — è la prima volta nella sua storia, che tutto il popolo italiano, riunito a Stato nazionale, si dà direttamente e democraticamente la propria Costituzione” (dalla *Relazione* presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 5 febbraio 1947). Il giudizio di Ruini è ripreso da Gaetano SILVESTRI, *Convegno per il 170° anniversario della costituzione della Repubblica romana. Considerazioni generali*, in *Rivista AIC*, 2020, p. 142, il quale ritiene che i costituenti romani “erano consapevoli di lavorare non per se stessi, ma per il futuro (p. 143). Si veda anche, per condivisibili considerazioni sulla modernità del testo costituzionale, Gianluca BASCHERINI, *Le eredità*, p. 102 ss. spec. p. 111 ss. Angelo Antonio CERVATI, *I principi costitutivi della Repubblica romana in una prospettiva europea*, in *Rivista AIC*, 2020, p. 170, sostiene, tra l'altro, che quella Costituzione “finì per assumere di fatto il significato di un testo simbolico, di un esempio per il futuro una nazione italiana che si troverà sempre a fare i conti con le più generali dinamiche europee”. Secondo Paolo RIDOLA, *La costituzione della Repubblica romana del*

## 10. *Il progetto costituzionale di Rosmini.*

Al 1848 risale il lavoro di Antonio Rosmini sulla costituzione “secondo la giustizia sociale”, che contiene alcune soluzioni originali ai problemi allora in discussione; le quali, benché non abbiano avuto seguito, tuttavia non possono essere trascurate in una storia del pensiero costituzionale <sup>(219)</sup>.

Quanto all’architettura costituzionale, il progetto di Rosmini non si allontana molto da quello delle costituzioni coeve: alla separazione dei poteri si unisce la preminenza del Re. Il potere legislativo viene conferito a tre organi, due Camere, entrambe elettive, e il Re; il potere esecutivo spetta al Re; l’“Ordine Giudiziale” è indipendente <sup>(220)</sup>.

I profili di originalità del progetto, ispirato alla concezione del diritto naturale <sup>(221)</sup>, riguardano principalmente l’istituzione di un tribunale di giustizia politica e il voto ponderato.

Viene prevista e disciplinata la Suprema Corte di giustizia politica, un organo a larga composizione <sup>(222)</sup>, eletto a suffragio universale, avente il compito di “vegliare su tutti i poteri dello Stato,

1849 nella “rivoluzione europea”, in *Rivista AIC*, 2020, p. 199, la costituzione romana “occupa, nel panorama del biennio rivoluzionario, uno spazio peculiare, poiché l’obiettivo prioritario di spezzare il legame tra il potere temporale e l’autorità spirituale del Pontefice diede ad essa la fisionomia di una rivoluzione borghese indirizzata a costruire un modello di democrazia radicale che si presentava come una cesura degli assetti dello stato liberalborghese, senza spingersi sul terreno di una rivoluzione sociale”. Pietro COSTA, *Sovranità popolare e identità collettive nel dibattito costituente (1849)*, in *Rivista AIC*, 2020, p. 162, pone in rilievo “la proiezione ideale e strategica verso la futura costituente nazionale”.

<sup>(219)</sup> Antonio ROSMINI, *La Costituzione secondo la giustizia sociale*, pubblicata agli inizi di maggio del 1848. La leggo nella edizione, contenente anche *Sull’unità d’Italia*, a cura di Gianni PICENARDI, Edizioni Rosminiane, Stresa, 2012. Raffaele ROMANELLI, *Importare la democrazia*, cit., p. 139 ss., giudica il testo rosmينiano “il più compiuto e studiato ordinamento costituzionale” dell’epoca, e sottolinea che, mettendo al centro del sistema il ceto proprietario, anzi la proprietà stessa”, si ispirava comunque, a differenza di altri progetti, ad una “ragione sociale”.

<sup>(220)</sup> Rosmini intende costruire uno Stato “monarchico temperato dalle leggi” (art. 4). “Il potere legislativo è esercitato collettivamente dal sovrano e dalle due Camere” (art. 6). “Al solo Re appartiene il potere esecutivo” (art. 13). “L’ordine Giudiziale è indipendente per l’applicazione delle leggi ai casi occorrenti” (art. 77).

<sup>(221)</sup> Art. 2: “i diritti di natura e di ragione sono inviolabili per ogni uomo”.

<sup>(222)</sup> Ha “un numero di giudici pari a quelli di una Camera” (art. 80).

affinché nessuno di essi ecceda oltre i suoi limiti e i loro atti non ledano in nessun modo la giustizia”: sembra essere, da un canto, una specie di tribunale dei conflitti di attribuzione, dall’altro, una sorta di corte costituzionale, che non si occupa peraltro (almeno direttamente) del rispetto delle disposizioni costituzionali, bensì della giustizia, con riferimento (può pensarsi) ad una nozione di diritto naturale (223).

Il profilo di maggior interesse riguarda il sistema della rappresentanza popolare. Il progetto rosminiano si allontana decisamente da tutti quelli coevi e non è stato accolto da nessun testo costituzionale successivo; esso era destinato a realizzare, secondo il pensatore roveretano, la giustizia sociale.

Secondo Rosmini, a tale ideale non si confà il suffragio universale (224); sicché propone un suffragio ponderato, con elezione di due Camere, con voto “proporzionato all’imposta diretta che ciascun cittadino paga allo Stato” (225).

Partendo dall’idea che “quelli che fanno la legge la fanno per sé”, Rosmini ritiene giustificato che vi sia un “censo elettorale” (226). Non è sbagliato, di conseguenza, prendere la ricchezza come base del diritto di voto, anche considerando che essa è

(223) La Suprema Corte “tutela non meno la giustizia individuale che la sociale, non meno i diritti che riguardano la libertà, che quelli che si riducono alla proprietà. Interessa dunque tutti i cittadini egualmente, essendo egualmente sacri i diritti del proletario e dell’uomo ricco. Per cui è consentaneo che ogni cittadino di un voto uguale per l’elezione di tali giudici” (Antonio ROSMINI, *La Costituzione*, cit., p. 188).

(224) Antonio ROSMINI, *La Costituzione*, cit., p. 139: “il voto universale nelle sue conseguenze non è che l’equiparazione di tutte le proprietà; è la legge agraria che nei nostri tempi finisce nel comunismo”. Ancora: dal principio della sovranità del popolo non è corretto dedurre Che “a ciascun uomo competesse [competa] di avere una parte uguale nel governo, quasi che la sovranità fosse [sia] annessa alla natura dell’uomo e non una conseguenza delle relazioni sociali”; non può confondersi “l’uguaglianza naturale con l’uguaglianza sociale” (p. 141).

(225) Antonio ROSMINI, *La Costituzione*, cit., p. 22. Nel progetto: art. 48: “le Camere legislative sono due, entrambe elettive”. Art. 51: “la prima Camera viene eletta dai grandi proprietari; la seconda dai piccoli proprietari”. Art. 52: “i proprietari si considerano grandi o piccoli in ragione dell’imposta diretta che pagano al tesoro dello Stato”.

(226) “Se quelli che fanno la legge non possiedono nulla, è certo che essi si servono del potere legislativo che hanno nelle mani, per attirare a sé le proprietà spogliandone quelli che le hanno: le proprietà rimangono senza difesa” (Antonio ROSMINI, *La Costituzione*, cit., p. 139).

“segnale” di tutte le altre “qualità valutabili nella bilancia sociale, come sarebbe la cultura, l’educazione, l’indipendenza, la nobiltà ereditaria”; per cui, “attribuendo a ciascuno un potere di suffragio proporzionale alla ricchezza, si viene, generalmente parlando, ad attribuirlo anche a tutte quelle altre qualità che con la ricchezza vanno connesse, e, come suole dirsi, alle capacità” (227).

Perché due Camere, se entrambe sono elettive? Il filosofo roveretano ritiene che una sola Camera non sia “né giusta né utile alla nazione”: non sarebbe giusta, perché “gl’interessi dei grandi e dei piccoli proprietari sono due e se fossero rappresentati insieme, il più forte, quello che avesse più voti, opprimerebbe l’altro; la minoranza sarebbe sacrificata alla maggioranza”: non sarebbe utile, perché una Camera sola potrebbe votare la legge troppo in fretta e senza appello” (228).

Si spiega così anche perché entrambe le Camere siano elettive; d’altronde, “dove c’è un popolo libero senza l’elemento della signoria feudale, l’introdurre una Camera dei Pari è un introdurre ad arte una lotta nella nazione” (229).

Ponendo a base del diritto di voto la ricchezza, occorre stabilire in che modo essa vada considerata: Rosmini la valuta sulla base della misura della contribuzione alle spese pubbliche, ossia — egli specifica — in base al reddito, e non al valore delle proprietà (230).

Rosmini si impegna, quindi, in una trattazione di diritto tributario, che merita la massima considerazione, e trova corrispondenza nei principi della nostra costituzione (231).

In tale trattazione si trovano, *in nuce*, i principi della universalità e della progressività della contribuzione, senza sacche di immunità, ma con la esenzione per i non abbienti; la maggiore giustizia della imposizione diretta rispetto alla indiretta; la preferenza per le imposte sul reddito rispetto a quelle sul patrimonio (232).

(227) Antonio ROSMINI, *La Costituzione*, cit., p. 136.

(228) Antonio ROSMINI, *La Costituzione*, cit., p. 134.

(229) Antonio ROSMINI, *La Costituzione*, cit., p. 135.

(230) Art. 30 del progetto.

(231) In particolare si veda l’art. 53 della Costituzione del 1948.

(232) Antonio ROSMINI, *La Costituzione*, cit., p. 73 ss., a spiegazione dell’art. 30 del progetto.

Su un diverso problema Rosmini è più aperto dei suoi contemporanei moderati <sup>(233)</sup>: pur propendendo per la monarchia <sup>(234)</sup>, egli ritiene che il suo progetto di costituzione si adatti perfettamente anche alla forma repubblicana dello Stato <sup>(235)</sup>; e svaluta le differenze tra l'una e l'altra forma di Stato <sup>(236)</sup>.

Il progetto costituzionale di Rosmini non ebbe alcuna influenza né sul piano concreto della elaborazione dei vari testi coevi e successivi, né sul piano teorico della scienza costituzionalistica. Se è indiscutibile che la visione di Rosmini sul sistema elettorale è incompatibile con la moderna concezione della democrazia, bisogna ammettere che, dato il voto per censo, le sue idee potevano comportare una qualche razionale spiegazione; ma la parte che, a mio avviso, non è affatto caduca della sua trattazione attiene alle considerazioni di ordine tributario.

Rosmini si mostra, peraltro, un entusiasta sostenitore dell'unità d'Italia, da perseguire, tuttavia, senza violenza, chiedendola ai Principi italiani <sup>(237)</sup>. Siamo nella prima metà del 1848, quando le armi piemontesi avanzavano verso il Quadrilatero e Lombardia, Veneto, Piacenza, Modena e Parma chiedevano l'annessione al Piemonte:

---

<sup>(233)</sup> Ad esempio di Vincenzo Gioberti, cui egli direttamente si riferisce: cfr. Antonio ROSMINI, *Sull'unità d'Italia*, cit., p. 210.

<sup>(234)</sup> Valutate comparativamente le forme monarchica e repubblicana, “non quali si presentano nel mondo ideale, ma quali una sagace previdenza le immagina in atto, (...) la decisione non può essere dubbia, ma indubbiamente favorevole alla monarchia costituzionale” (Antonio ROSMINI, *Sull'unità*, cit., p. 210).

<sup>(235)</sup> Antonio ROSMINI, *La Costituzione*, cit., p. 24, nota all'art. 4 del progetto.

<sup>(236)</sup> Antonio ROSMINI, *Sull'unità*, cit., p. 211: “in che consiste la differenza fra una monarchia costituzionale e una repubblica? Io ho osservato che la medesima costituzione può esser adottata da un principato o da una repubblica. Dunque la differenza sta solo nel capo che si chiama nell'un caso Re, nell'altro Presidente o con altro nome. Nella forma monarchica è una famiglia che presiede alla società. Nella repubblicana è un individuo. In quella sono governate per così dire le famiglie e gli affetti familiari protetti, coltivati; in questa sono governati direttamente gli individui e le famiglie riescono meno strettamente unite dagli affetti, affievoliti e rotti dall'ardire, dall'orgoglio individuale”.

<sup>(237)</sup> “Dagli illustri Principi Italiani che diedero ai loro popoli nei due anni passati tanti argomenti di prudente condiscendenza, tanti pegni d'affetto e a cui i popoli devono esser grati, l'Italia può aspettarsi, può domandare ancora di più. Aspettare e domandare dai nostri Principi e dai Governi l'unità d'Italia; è la sola via giusta, onesta e forse anche facile da conseguire” (Antonio ROSMINI, *Sull'unità*, cit., p. 203).

sembrava che ci fossero le premesse per una unione <sup>(238)</sup>, mediante confederazione degli Stati esistenti, possibilmente riducendone il numero <sup>(239)</sup>. Il filosofo roveretano indica anche le “basi fondamentali” per giungere alla unione: uniformità nella struttura governativa; organizzazione di una Dieta permanente in Roma; competenza della Dieta “tanto per ciò che riguarda le relazioni straniere, quanto per ciò che riguarda la concordia e la prosperità comune di tutte le membra della nazione” <sup>(240)</sup>.

L’entusiasmo di Rosmini si sarebbe presto dimostrato effimero: gli Stati esistenti, eccezion fatta per il Piemonte, sarebbero presto tornati all’assolutismo, perdendo, se mai l’avessero avuto, qualsiasi interesse per la confederazione e perfino per una lega commerciale o doganale; e le diverse componenti del mondo liberale si andavano decisamente orientando verso l’unità propriamente detta, a danno dei singoli Stati della penisola, appoggiandosi sull’unico Stato costituzionale.

---

<sup>(238)</sup> “Io non farei neppure menzione di unità italiana, se non supponessi che in tutti i Governi d’Italia vi fosse almeno una generosa intenzione di rendersi più solleciti dell’Italia intera che di sé stessi e consapevoli che il bene d’Italia è anche il loro proprio” (Antonio ROSMINI, *Sull’unità*, cit., p. 204).

Per il Regno delle Due Sicilie faceva affidamento sulla dichiarazione di Ferdinando II del 7 aprile sulla lega italiana (p. 217); senza rendersi conto che nel frattempo le intenzioni del Re napoletano erano decisamente cambiate.

<sup>(239)</sup> La questione pratica dell’unità italiana si riduce a “trovare il modo di costruire l’edificio dell’unità italiana coi materiali che abbiamo, e sono tutte quelle parti, quegli Stati d’Italia che non si possono fare scomparire senza violenza o senza ingiustizia” (Antonio ROSMINI, *Sull’unità*, cit., p. 207).

<sup>(240)</sup> Antonio ROSMINI, *Sull’unità*, cit., p. 208. Seguono indicazioni specifiche su ciascuna delle basi fondamentali individuate.



CAPITOLO V  
COMMENTI DELLA DOTTRINA COEVA

1. Gli approfondimenti di Pellegrino Rossi. — 2. La dottrina coeva allo Statuto albertino: Bon-Compagni, Pescatore, Solimene. — 3. I *Comenti* di Pietro Peverelli. — 4. Il *Manuale* di Enrico Pessina. — 5. Il *Corso* di Diego Soria.

1. *Gli approfondimenti di Pellegrino Rossi.*

Il giurista carrarese resse la cattedra di diritto costituzionale, appena istituita alla Sorbona di Parigi, per un decennio, dal 1835 al 1844 <sup>(1)</sup>, durante la monarchia di luglio; nelle sue lezioni illustrò e commentò la costituzione francese del 1830, ossia il testo tenuto presente in Italia per la redazione delle costituzioni del 1848. Data la comunanza della impostazione e delle disposizioni fondamentali tra la *Charte* francese e, in particolare, lo Statuto albertino, sembra utile esaminare il pensiero di colui che viene definito un “*grand européen*” <sup>(2)</sup>, al fine di illustrare il sistema costituzionale realizzato nel regno Sardo e transitato poi nel regno d’Italia.

---

<sup>(1)</sup> Restò formalmente titolare della cattedra fino al 1848, nonostante che dal 1844 fosse impegnato a Roma.

<sup>(2)</sup> Jean GRAVEN, *Pellegrino Rossi*, cit., nel titolo del libro. La parabola del giurista, che aveva raggiunto livelli eccelsi prima in Svizzera poi nella Francia di Luigi Filippo e di François Guizot, volse al basso allorché, nel 1848, la monarchia di luglio ebbe fine. Trovandosi a Roma, egli, che era stato uno strenuo sostenitore della “italianità” e delle idee liberali moderate, si trovò in conflitto con i reazionari, che vedevano in lui un pericoloso riformatore, e con i liberali radicali, che gli rimproveravano un atteggiamento troppo timido. Come già si è rammentato, fu assassinato il 15 novembre 1848, mentre saliva le scale del Palazzo della Cancelleria, per svolgere il discorso di apertura del Parlamento romano.

L'aspetto che viene immediatamente in esame è la separazione dei poteri, coordinata con la posizione preminente del Re, "Capo supremo dello Stato", che partecipa ad ognuno di essi <sup>(3)</sup>.

Rossi si pone il problema di conciliare questi due aspetti, tra loro disarmonici, anche allo scopo di segnare la differenza con la monarchia assoluta. Pone l'accento sulle limitazioni al potere regio nell'esercizio di ciascuno dei poteri fondamentali, per cui la Monarchia è "*limitée, représentative, limitée sous le point de vue des trois pouvoirs*" <sup>(4)</sup>. In particolare, per quanto attiene al potere legislativo, Rossi precisa cosa debba intendersi per "sanzione" reale: "*le pouvoir royal (...) a le droit d'examiner si la résolution, telle qu'elle est sortie de l'une et de l'autre Chambre, lui paraît ou non propre à contribuer à la prospérité du pays; il a le droit d'y donner sa sanction dans le premier cas et de la refuser dans le second*" <sup>(5)</sup>.

Tuttavia è proprio il potere del Re che, non essendo estraneo ad alcuno dei poteri <sup>(6)</sup>, costituisce il legame che tiene insieme "*les diverses parties du mécanisme politique*" <sup>(7)</sup>.

<sup>(3)</sup> Lo Statuto albertino non si allontana di molto dalla costituzione francese del 1830: la persona del Re è sacra e inviolabile (art. 4 dello Statuto; art. 12 della *Charte*); i ministri sono responsabili (art. 67 dello Statuto; art. 12 della *Charte*); il potere esecutivo spetta solo al Re (art. 5 dello Statuto; art. 12 della *Charte*); il potere legislativo è esercitato collettivamente da due Camere e dal Re (art. 3 dello Statuto; art. 14 della *Charte*); la giustizia emana dal Re ed è amministrata in suo nome (art. 68 dello Statuto; art. 48 della *Charte*).

<sup>(4)</sup> Pellegrino Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, Paris, 2012 (selezione di lezioni della prima edizione del 1866-1867), lez. 72, p. 382: "*voilà donc comment la monarchie se trouve être une monarchie représentative, une monarchie limitée. Si elle a une certaine part aux trois branches du pouvoir, vous voyez qu'en même temps il n'y a aucune des branches de ce pouvoir où elle ne rencontre des limites, limites qu'elle ne saurait franchir sans se mettre en dehors de la constitution*" (p. 384).

<sup>(5)</sup> Pellegrino Rossi, *Cours*, cit., lez. 92, p. 221.

<sup>(6)</sup> Pellegrino Rossi, *Cours*, cit., lez. 92, p. 223: "*la Royauté de la Charte n'est complètement étrangère à aucune des trois grands pouvoirs de l'État (...). Elle tient au pouvoir législatif par l'initiative et la sanction; elle possède tout entier le pouvoir exécutif et administratif; elle tient enfin au pouvoir judiciaire par la nomination des magistrats, par l'établissement du ministère public auprès des tribunaux, enfin pour le droit de grâce*".

<sup>(7)</sup> Esaminando la Charte, aggiunge Rossi, *Cours*, cit., lez. 92, p. 222, ci si rende conto che "*l'intention du législateur a été d'organiser les pouvoirs divers, d'avoir des pouvoirs séparés et indépendants, tels, par exemple, que le pouvoir des Chambres et le pouvoir judiciaire, mais en même temps de placer au sommet de cet édifice un principe qui soit à la fois un principe moteur et conservateur, qui lie toutes les parties ensemble*".

Rossi, in tal modo, supera le obiezioni che erano state sollevate, e saranno in seguito nuovamente sollevate, contro la teoria della separazione dei poteri, ove rigidamente interpretata, ossia come divisione dei poteri statali e loro affidamento a complessi organici totalmente separati e indipendenti l'uno dall'altro: per essa, ove rigidamente intesa, si pone in crisi, anzi si dissolve, l'unità organica dello Stato (8).

Per dimostrare che la separazione dei poteri è effettivamente realizzata con la *Charte* del 1830 — e le osservazioni sono tranquillamente trasferibili allo Statuto del 1848 — Rossi si sofferma su due argomenti: il primo basato sull'art. 13 e sulla sua diversità rispetto all'art. 14 della *Charte* del 1814; il secondo fondato sulla responsabilità ministeriale.

L'art. 13, quanto ai poteri normativi del Re, stabilisce che egli possa fare “*les réglemens et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution*” (9). L'art. 14 della *Charte* del 1814 consentiva al Re di adottare atti normativi, non solo per dare esecuzione alle leggi, ma anche per provvedere alla “*sûreté de l'État*”.

L'interpretazione estensiva di questa disposizione aveva consentito a Carlo X di emanare le ordinanze che avevano dato esca alla rivoluzione dell'estate 1830. La diversa formulazione dell'art. 13, nel quale non si fa più riferimento alla sicurezza dello Stato e vi si aggiunge l'avverbio *jamais*, porta Rossi a concludere che, con la nuova *Charte*, “*la séparation des pouvoirs est donc formellement consacrée par le droit positif*” (10).

La differenza tra la disposizione della *Charte* del 1814 e quella della *Charte* del 1830 è di rilevante importanza, perché porta a compimento il processo di concentrazione nella legge, quindi nella

---

(8) Per indicazioni, in particolare sulla dottrina italiana e tedesca degli ultimi decenni del secolo XIX, si rinvia a Vittorio Emanuele ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Arch. giur.*, 1886, p. 521 ss., spec. p. 536 ss.

(9) Nello Statuto albertino l'art. 6 stabilisce che il Re “fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, o dispensarne”; nell'art. 67 si accenna alle “leggi”, oltre che agli atti, del governo. Il problema affrontato da Rossi riguarda direttamente anche l'interpretazione dello Statuto.

(10) Pellegrino Rossi, *Cours*, cit., lez. 94, p. 243 ss., spec. p. 249.

competenza delle Camere rappresentative, ogni attività normativa propriamente detta, togliendola al potere esecutivo (11).

La responsabilità dei ministri, e, in generale, degli agenti del potere esecutivo, costituisce, a sua volta, la garanzia capitale per il corretto uso di tale potere: “*c’est une des bases de notre système*”; se i ministri non fossero responsabili, e non fosse necessaria la controfirma ministeriale sugli atti reali, il carattere inviolabile della persona del Re, unico titolare del potere esecutivo, condurrebbe — osserva Pellegrino Rossi — al “*pouvoir absolu*” (12).

Qual è allora la posizione costituzionale del Re? Oltre che partecipare ai tre poteri classici, ha egli un “*pouvoir royal proprement dit*”, quello che Benjamin Constant chiama “*pouvoir neutre*” (13) ed altri chiamano “*pouvoir modérateur*”? (14). Rossi evita di prendere

(11) A suo tempo si vedrà che la caduta dell’avverbio “*jamais*” sarà un forte argomento, nella dottrina e nella giurisprudenza degli ultimi decenni dell’ottocento, per la giustificazione giuridica del potere legislativo del Governo (decretazione di necessità e urgenza).

(12) Pellegrino Rossi, *Cours*, cit., lez. 103, p. 367. “Il n’y a rien d’irrationnel dans cette responsabilité des agents. Les agents du pouvoir exécutif sont des êtres raisonnables et libres, nul est forcé d’être ministre ni d’apposer son contre-seing sur un acte du Roi qu’il croiret funeste ou illégal. Dès lors l’homme qui, étant ainsi libre de son action, étant maître d’accorder ou de refuser son consentement, l’accorde à un acte contraire à la loi ou aux intérêts du pays, cet homme foule volontairement aux pieds les lois, et il n’y a rien que de très-rationnel à ce qu’il soit responsable de cet acte” (ivi).

(13) Benjamin Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, tome I, partie 1, Paris, 1886: “les pouvoirs constitutionnels sont: le pouvoir royal, le pouvoir exécutif, le pouvoir représentatif, le pouvoir judiciaire et le pouvoir municipal” (p. 1). Il potere monarchico comprende due poteri distinti, il potere esecutivo, “investi de prerogatives positives”, e il potere reale, “qui est soutenu par des souvenirs et par des traditions religieuses”. I tre poteri politici “sont trois ressorts qui doivent coopérer, chacun dans sa partie, au mouvement général; mais quand ces ressorts dérangés se croisent, s’entrechoquent et s’entravent, il faut une force qui les remette à leur place. Cette force ne peut pas être dans l’un de ces ressorts, car elle lui servirait à détruire les autres; il faut qu’elle soit neutre en quelque sorte, pour que son action s’applique partout où il est nécessaire qu’elle soit appliquée, et pour qu’elle soit préservatrice et réparatrice sans être hostile” (p. 2).

(14) La dottrina di questi studiosi si basa, avverte Rossi, sulle attribuzioni che non rientrano propriamente né nel potere legislativo, né nel potere esecutivo, né in quello giudiziario: si tratta di un potere consistente nel regolare l’azione degli altri tre poteri e a riportare l’ordine quando “de violentes commotions seraient à craindre”. Così, “lorsque la Royauté, voyant une lutte entre les assemblées législatives et le ministère, prend le parti de congédier le ministère, elle n’agit là proprement comme législateur, ni

posizione: segnala che si tratta di una questione di terminologia “*plutôt qu'autre chose*” (15).

Per cui, può concludere Pellegrino Rossi, la monarchia francese — così come la monarchia sabauda, quale si configura sulla base dello Statuto del 1848 — “*ce n'est pas là la Royauté militaire, ce n'est pas là la Royauté féodale, ce n'est pas là la Royauté absolue, ce n'est pas là la Royauté de droit divin, c'est la Royauté moderne, c'est une haute magistrature nationale, c'est la Royauté constitutionnelle, c'est une forme de gouvernement qu'on a jugée la plus propre à consolider l'union des deux grands principes si complètement français, légalité civile et l'unité nationale*” (16).

E il bicameralismo? Rossi parte dall'idea che, storicamente, si sia fatto ricorso ad una sola Camera nei periodi rivoluzionari e, invece, si siano preferite due Camere in periodi di riordino e regolarizzazione (17). Mette in risalto che la doppia Camera può avere una giustificazione sociale, come nel caso delle Camere dei Pari, ovvero una giustificazione tecnico-politica, per evitare “*une sorte de dictature*” e per avere una azione legislativa più lenta, con maggiore approfondimento delle esigenze dell'interesse generale.

Esamina le *Chartes* del 1814 e del 1830, le quali, quanto alla composizione della Camera dei Pari, contengono le medesime di-

comme pouvoir exécutif et administratif, mais comme puissance neutre et modératrice. De même si, au lieu de renvoyer le ministère, elle dissout la chambre et en appel au pays, c'est encore exercer un pouvoir sui generis” (Pellegrino ROSSI, *Cours*, cit., lez. 92, p. 225).

(15) Osserva Luigi LACCHÉ, *Tra politica e diritto. Ovvero Rossi e la monarchia di luglio*, in *Un liberale europeo: Pellegrino Rossi (1787-1848)*, Milano, 2001, p. 102: “l'uso che Rossi fa della teoria di Benjamin Constant sul cosiddetto «potere neutro» rivela la piena consapevolezza del ruolo complesso e fondamentale della corona nella logica della monarchia costituzionale. Il potere regio, garante dell'intersezione tra eguaglianza civile e unità nazionale, non essendo estraneo ad alcuno dei tre poteri dello Stato è lo strumento indispensabile per dare equilibrio ed unità al sistema politico”.

(16) Pellegrino ROSSI, *Cours*, cit., lez. 92, p. 224. Se volete farvi un'idea generale della *Royauté* — aggiunge Rossi — “*vous concevez que la Royauté de la Charte n'est complètement étrangère à aucun des trois grands pouvoirs de l'État: pouvoir législatif, pouvoir exécutif et administratif, et pouvoir judiciaire. (...) Le pouvoir royal, par cette triple interventions, a été destiné par les auteurs de la Charte à servir de moyen d'unité au mécanisme politique*” (p. 223).

(17) Gli esempi sono tratti dalla storia degli Stati Uniti d'America e dalla storia della Rivoluzione francese (P. ROSSI, *Cours*, cit., lez. 80, p. 49 ss.

sposizioni (18); ciò nonostante diventano diverse per le leggi che ne hanno dato esecuzione. Nel 1815 e nel 1817 due ordinanze avevano reso ereditari i titoli di Pari, articolandoli in duca, in marchese o conte e in barone o viceconte, a seconda della ricchezza (19). La Camera dei Pari riacquista in tal modo le vecchie sembianze di origine feudale.

Viceversa, dopo la *Charte* del 1830, viene approvata la *loi 29 décembre 1831*, che tiene conto del fatto che la feudalità è completamente scomparsa e vige il principio fondamentale della uguaglianza civile (20).

Con questa legge, non solo viene abolito il carattere ereditario della *Pairie*, ma viene limitato il potere del Re, il quale non è più libero di conferire la dignità di Pari a qualsiasi persona, dovendo tener conto di certe condizioni, precisate in una serie di categorie, “*rangées sous trois chefs distincts*” (21).

La legge francese appena richiamata è all’origine dell’art. 33 dello Statuto albertino, per il quale i Senatori, nominati a vita in numero illimitato, devono essere scelti dal Re entro ventuno categorie tassativamente elencate.

A me sembra che il commento di Pellegrino Rossi alla *Charte* del 1830 sia un punto di partenza essenziale per comprendere l’origine delle disposizioni dello Statuto albertino e per seguirne l’evoluzione (compiuta o meno) verso il sistema parlamentare (22).

(18) Art. 27 della *Charte* del 1814; art. 23 della *Charte* del 1830 sono formulate, entrambe, come segue: “*la nomination des pairs de france appartient au Roi. Leur nombre est illimité: il peut en varier les dignités, les nommer à vie ou les rendre héréditaires, selon sa volonté*”.

(19) *Ordonnance 19 août 1815; ordonnance 25 août 1817*.

(20) Pellegrino Rossi, *Cours*, cit., lez. 80, p. 60 ss.

(21) “*Les uns tirent leur capacité des services rendus au pays, les autres de leur notabilité intellectuelle (...), les autres enfin de leur fortune, de leur notabilité pécuniaire combinée avec certaines autres conditions*” (Pellegrino Rossi, *Cours*, cit., lez. 81, p. 66).

(22) Nella bella *Introduction à la réédition*, Julien BOUDON pone in evidenza che “*les expressions — régime parlementaire — ou — parlementarisme — sont absentes du vocabulaire de Rossi*”. Il quale non prende posizione nemmeno sul problema della sovranità e della sua titolarità; anzi, afferma Boudon, “*Rossi exclut en effet la question même de la souveraineté*”. Rossi utilizza solo l’espressione “*représentatif*”: “*la question centrale est celle d’un pays où la royauté est conservée. Le régime parlementaire, sur le*

2. *La dottrina coeva allo Statuto albertino: Bon-Compagni, Pescatore, Solimene.*

Come era ovvio aspettarsi, la grande novità della vigenza di una legge fondamentale, dette luogo ad una serie numerosa di opere di illustrazione delle sue disposizioni.

Pur avendo i commenti iniziali un valore quasi esclusivamente esegetico, non possono essere trascurati, se non altro perché, siccome dovuti a giuristi e a politici, o anche a politici giuristi, documentano il modo in cui esso fu inizialmente valutato.

Ritengo opportuno esporre qui i lavori dottrinali che ebbero la luce l'anno stesso della concessione dello Statuto e quello immediatamente successivo (1848-1849), in cui l'attenzione fu portata, in particolare, sulla giustificazione (e sulla esaltazione) della monarchia rappresentativa. Le opere apparse successivamente, contenendo più consapevoli commenti allo Statuto saranno prese in considerazione in sede di approfondimento della forma di governo realizzatasi di fatto sulla scorta delle disposizioni statutarie <sup>(23)</sup>.

Coeve allo Statuto sono alcune opere, tra le quali rammento quelle di Carlo Bon-Compagni, di Matteo Pescatore e di Michele Solimene, il cui comune obiettivo è la dimostrazione che la forma monarchica rappresentativa era la migliore che, in quella fase della civiltà, rispondesse alle esigenze del reggimento politico.

Carlo BON-COMPAGNI pubblicò *Della monarchia rappresentativa* il 3 marzo 1848, ossia nel breve periodo di tempo intercorrente tra il *Proclama* dell'8 febbraio e l'uscita del testo statutario (dato il 4 marzo 1848, pubblicato il giorno successivo).

---

*modèle anglais, suppose que le rôle du monarque a été réduit*" (stranamente nella *Introduction* manca la numerazione delle pagine).

Il ripensamento della storia costituzionale di Francia, scrive Carlo GHISALBERTI, *Storia*, cit., p. 21, compiuto da Pellegrino Rossi, "aveva mostrato come la Francia dalla Rivoluzione alla monarchia di luglio, modificando di continuo i suoi ordinamenti e sperimentandone la rispondenza alle diverse circostanze politiche, avesse sempre cercato di realizzare la forma più adatta per le esigenze di una società liberale e l'avesse infine trovata nella monarchia rappresentativa, introdotta con la Carta del 1814 e perfezionata con quella del 1830".

Utile è anche consultare Giulia Maria LABRIOLA, *Pellegrino Rossi: la costituzione come "opera politica"*, in *www.historyaetius.eu*, n. 5/2014.

<sup>(23)</sup> Le opere di cui si dà notizia non sono le uniche pubblicate nei diversi periodi individuati. Sono quelle che ebbero maggiore diffusione e considerazione.

Il pensiero di Carlo Bon-Compagni<sup>(24)</sup>, che potremmo considerare di orientamento giusnaturalistico, è rilevante, in particolare, per la circostanza che egli era, all'epoca dello scritto, Segretario generale del ministero della Pubblica Istruzione e ne sarebbe diventato il ministro nei primi due governi costituzionali<sup>(25)</sup>.

Nel suo lavoro, partendo dall'affermazione secondo cui lo Stato è fatto per "guarentire i diritti degli individui"<sup>(26)</sup>, stabilisce le condizioni perché questa finalità possa essere raggiunta<sup>(27)</sup>. Si sofferma in particolare su due di esse: il giusto temperamento della "podestà" ereditaria e della "podestà elettiva", e la determinante importanza della (di ciò che egli chiama) pubblica opinione.

Per podestà ereditaria Bon-Compagni intende la potestà regia; per podestà elettiva, le esigenze di libertà del popolo. Avverte che, storicamente, "il diritto di reggere gli Stati dipese sempre o dalle preminenze ereditarie, o dall'elezione popolare"; ed aggiunge che, "allorché lo Stato sia messo in piena balia del principe ereditario, non è provveduto abbastanza a guarentigia dei diritti naturali"<sup>(28)</sup>. Ma anche "negli Stati governati a popolo", ove manchi "il sentimento di riverenza all'autorità, e sciogliendosi il freno alla licenza popolare", viene meno l'obbedienza alle leggi; ovvero, ove alcuni cittadini prevalgano sugli altri, si determina "una vera ed effettiva oligarchia"<sup>(29)</sup>.

<sup>(24)</sup> Carlo BON-COMPAGNI, *Della monarchia rappresentativa*, Torino, 1848.

<sup>(25)</sup> Era insieme un uomo di cultura ed un politico aderente alla Destra moderata, molto vicino, anche per tradizione familiare, alla Casa Savoia. Fu eletto alla Camera nelle prime elezioni (27 aprile 1848) e poi nelle successive; fu nominato senatore nel 1874.

<sup>(26)</sup> Carlo BON-COMPAGNI, *Della monarchia*, cit., p. 13: "lo stato e la podestà che lo governa, tutte le leggi, tutte le istituzioni, tutte le magistrature che da esso procedono sono fatte per guarentire i diritti degli individui".

<sup>(27)</sup> Carlo BON-COMPAGNI, *Della monarchia*, cit., p. 14: "le condizioni possono ridursi alle seguenti: 1° Indipendenza dagli stranieri; 2° Supremazia assoluta della podestà pubblica sopra tutti i cittadini; 3° Eguaglianza civile dei cittadini tra loro; 4° Divisione della podestà legislatrice, governatrice e giudicatrice; 5° Retto ordinamento della suprema podestà per mezzo del giusto temperamento della podestà ereditaria e della podestà elettiva; 6° Libera professione delle opinioni circa le leggi ed il governo dello Stato".

<sup>(28)</sup> Carlo BON-COMPAGNI, *Della monarchia*, cit., pp. 23, 24.

<sup>(29)</sup> Carlo BON-COMPAGNI, *Della monarchia*, cit., p. 26.



Pertanto né l'una né l'altra forma di governo sono auspicabili: occorre che "la podestà ereditaria, e la podestà elettiva" si temperino a vicenda <sup>(30)</sup>. Si ha così la figura del governo misto.

A mantenere il "giusto temperamento" tra il Principe e il Parlamento sta eminentemente la responsabilità dei ministri: il Principe "mantiene la sua suprema autorità su tutte le parti del pubblico reggimento"; i deputati possono chiedere conto ai ministri "di tutti, senza eccezione, gli atti che a quello appartengono, fanno sì che in tutte le sue parti si mantenga vivo quello spirito che lo tiene in armonia coi voti e coi desideri della nazione" <sup>(31)</sup>.

Nel suo lavoro, che potrebbe considerarsi quasi una introduzione allo Statuto, Bon-Compagni si sofferma in particolar modo sull'importanza della pubblica opinione, che considera un carattere essenziale del buon governo <sup>(32)</sup>, e una garanzia dei "diritti che competono a ciascun cittadino, considerato come individuo dotato di libertà e di ragione" <sup>(33)</sup>.

Esamina, quindi, "la libera professione delle opinioni", ossia la libertà di manifestazione del pensiero, sotto due aspetti: "in quanto per sé stessa serve di guarentigia ai diritti naturali, ed in quanto è compimento degli ordini rappresentativi" <sup>(34)</sup>. Sulla base della sua esperienza, osserva poi che "la libertà delle opinioni suole procedere di pari passo con la piena libertà politica" <sup>(35)</sup>.

<sup>(30)</sup> Carlo BON-COMPAGNI, *Della monarchia*, cit., p. 28: "tali ordini sono più acconci a guarentire i diritti umani. Il potere regio, primeggiante sopra tutte le persone e sopra tutti i consessi, conserva tutte le prerogative, per cui alla podestà ereditaria compete l'autorità propria del tempo e dell'abitudine, e sotto la quale quietano i diritti umani. I consessi elettivi conservano quella libertà e quella universalità d'azione, che danno facoltà di dirigere tutte le parti del pubblico reggimento a vantaggio comune, di impedire che l'arbitrio non usurpi il luogo della ragione, che la podestà pubblica non travii dallo scopo a cui è ordinata, che non commetta contro i diritti che la natura attribuisce, e che il giudizio dei popoli civili riconosce a tutti gli uomini".

<sup>(31)</sup> Carlo BON-COMPAGNI, *Della monarchia*, cit., pp. 33-34.

<sup>(32)</sup> Carlo BON-COMPAGNI, *Della monarchia*, cit., p. 65: il carattere da cui dipende l'eccellenza degli ordini propri della monarchia rappresentativa "sta in ciò che in tutte le cose di governo sia preponderante il giudizio dell'opinione pubblica".

<sup>(33)</sup> Carlo BON-COMPAGNI, *Della monarchia*, cit., p. 37.

<sup>(34)</sup> Carlo BON-COMPAGNI, *Della monarchia*, cit., p. 34.

<sup>(35)</sup> Carlo BON-COMPAGNI, *Della monarchia*, cit., p. 36: "la facoltà di biasimare apertamente alcune, o di approvare altre provvisioni di governo conduce naturalmente

L'eccellenza della monarchia rappresentativa “sta in ciò che in tutte le cose di governo sia preponderante il giudizio dell'opinione pubblica” (36). Bisogna, peraltro, avvertire che Bon-Compagni ha una idea particolare della opinione pubblica (37): essa non si confonde “né coll'opinione volgare, né coll'opinione legale che risulta dagli squittinii” (38).

Cosa intende allora Bon-Compagni per opinione pubblica? Essa consiste nell'espressione dei “giudizi dell'intelletto, considerati in quanto non sono proprii di tali o tali altre persone, di tale o tal altro momento; ma in quanto sono comuni a tutta una nazione” (39).

Credo di non sbagliare se l'idea che Bon-Compagni ha della opinione pubblica la considero quasi mitica, tale che può formarsi in rarissimi casi di totale consonanza nazionale, in relazione ad avvenimenti eccezionali, ma che è assai difficile che si formi a proposito dei quotidiani problemi di governo.

il desiderio o di impedire quelle, o di introdurre queste. Indi è che quei Principi i quali, per mantenere intera l'assoluta signoria, rifuggono dall'idea di incontrare un'opposizione, rifuggono parimente dal permettere una censura qualsiasi ai propri decreti”.

(36) Carlo BON-COMPAGNI, *Della monarchia*, p. 65. “Niun governo può reggere lo Stato senza curare l'opinione pubblica universale, mancando la quale, manca la forza principale dell'imperio” (p. 66).

(37) Carlo BON-COMPAGNI, *Della monarchia*, cit.: “l'opinione debb'essere: Imparziale, Libera, Illuminata, Perseverante” (p. 68).

(38) Carlo BON-COMPAGNI, *Della monarchia*, cit., p. 73. “L'opinione volgare consta di tutti quei giudizi che la moltitudine si va formando, prima di aver cognizione delle cose di cui pronuncia giudizio, fondata più sull'apparenza che sulla realtà, più sull'immaginazione e sull'affetto, che sulla riflessione o sulla ragione”. L'opinione legale è invece quella “che risulta approvata dai modi che le leggi stabiliscono per raccogliere i suffragi dei cittadini” (p. 77). La formazione delle leggi deve essere condizionata “dalla potenza dell'opinione pubblica. Le istituzioni dei governi rappresentativi bene ordinati temperano la podestà dei consessi elettivi, per modo che essi non possono mettersi in aperta opposizione coll'opinione pubblica” (*ivi*). “Allorquando si confondesse l'opinione legale coll'opinione pubblica, si attribuirebbe alle assemblee elettive un dispotismo tanto più eccessivo, che non sarebbe moderato dal riguardo per i giudizi dell'universale, il quale in alcuna parte tempera pur sempre la podestà anche dei Principi più assoluti” (*ivi*).

(39) Carlo BON-COMPAGNI, *Della monarchia*, cit., p. 77. “I giudizi dell'opinione pubblica per se stessi sono, in fatto di governo civile, la più probabile manifestazione del vero. (...) L'opinione pubblica è uno spirito che non può vincolarsi ai partiti di un'assemblea, ai voti di una classe, ai pensieri di un uomo, ma che anima tutta una nazione, che debbe spirare nelle sue istituzioni civili, nel suo governo, nelle sue leggi” (p. 78).

L'ultima parte del lavoro in esame è dedicata a combattere l'opinione degli "esagerati fautori della libertà" (40), nonché di coloro che affermano che "nelle monarchie la sovranità appartiene essenzialmente al Principe" (41). Tuttavia la seconda proposizione risulta vera, e deve accettarsi da coloro che desiderano un giusto temperamento tra potestà ereditaria e potestà elettiva, se la si intende nel senso che "l'autorità del Principe nella gerarchia sociale sovrasta a tutte le altre, che debbe prendere ingerenza più o meno diretta in ogni atto che spetti a pubblico reggimento" (42).

Risulta chiaro che, con questa affermazione, Carlo Bon-Compagni si allinea perfettamente con le previsioni dello Statuto albertino e, in particolare, con il disposto dell'art. 5.

Si tratta in definitiva di un contributo di buon senso, con qualche opportuno approfondimento: rispecchia, a mio avviso, le convinzioni della maggioranza dei moderati sulla monarchia rappresentativa, che stava per nascere.

Anche il professore Matteo PESCATORE, docente di diritto processuale a Torino, pubblicò un articolo nel periodo tra il *Proclama* di febbraio e la pubblicazione dello Statuto: *Teorica dello Statuto fondamentale* fu scritto, come egli stesso avverte, l'11 febbraio 1848. Di piccole dimensioni, esso era destinato a dimostrare che il proemio dello Statuto compendia mirabilmente "la più sublime filosofia del diritto", in quanto "dichiara che il Principe in cui è simboleggiato il principio sociale, e la Nazione in cui si raffigura la personalità umana

---

(40) La ragione per mantenere la "preminenza ereditaria" sta nella necessità di "preservare il consorzio civile dalle gare, dalle emulazioni, dai pericoli d'ogni maniera che avrebbero origine dalla distruzione di così fatta preminenza: appare evidente, quando si attenda alla facilità, con cui gli uomini prestano a coloro che siano investiti di tali preminenze un ossequio, che essi non concedono a chi abbiano veduto in condizioni affatto simili alle proprie" (C. BON-COMPAGNI, *Della monarchia*, cit., p. 80).

(41) Carlo BON-COMPAGNI, *Della monarchia*, cit., p. 80.

(42) Carlo BON-COMPAGNI, *Della monarchia*, cit., p. 81. Di BON-COMPAGNI compare, nel 1867, anche un libretto, intitolato *La tradizione liberale piemontese*, che come sottotitolo aveva *Lezioni preliminari al corso di diritto costituzionale*. Si poteva pensare ad un nuovo contributo sul diritto costituzionale; invece il libretto contiene soltanto due biografie (di Vittorio Alfieri e di Carlo Botta).

e il principio di libertà, debbono coi più stretti vincoli unirsi pel bene della patria” (43).

Anche Pescatore contrappone, con diversa terminologia, il Principe al popolo: invece di “podestà ereditaria” e “podestà elettiva”, usa le espressioni “principio sociale” e “principio individuale”: il Re e il Senato rappresentano “per eccellenza il principio sociale”; la Nazione rappresenta il principio individuale. La Nazione esprime il progresso, il Re “la conservazione dell’ordine”: entrambi devono concorrere all’esercizio del potere legislativo (44).

Se il potere legislativo è diviso tra Re e Nazione, il potere esecutivo, “secondo i principii di ragione”, non può che spettare al Re (45). Tuttavia, essendo il Re irresponsabile, ossia “superiore di fatto alla legge”, la Nazione non avrebbe “la guarentigia della propria individuale sussistenza”. Risolve “l’apparente contraddizione” la responsabilità dei ministri, i quali rispondono “pel Re” (46).

Risulta del tutto chiaro, quindi, che i ministri rispondono alla Nazione degli atti compiuti dal Re; e questa era la convinzione condivisa dai primi commentatori dello Statuto.

Se il Re è sacro, sacra è anche la Nazione: lo si legge nella garanzia della libertà personale degli individui che la compongono.

(43) Matteo PESCATORE, *Teorica dello Statuto fondamentale*, in *Antologia italiana*, 1848, p. 166.

(44) Matteo PESCATORE, *Teorica*, cit., loc. cit.: “qualunque legge ha per iscopo diretto o la conservazione dell’ordine, ovvero il progresso civile; ma l’ordine deesi consolidare ed assicurare senza chiudere la via al progresso ulteriore; ed il progresso si vuole promuovere senza sconvolgimento dell’ordine: entrambi i principii debbono dunque in qualsiasi legge verificarsi e concorrere; ed eccovi, che secondo lo statuto di cui ragioniamo, alla creazione di qualsiasi legge deggiono per l’appunto consentire simultaneamente il Re e gli eletti suoi a nome del principio conservatore, ed i rappresentanti della Nazione pel principio di progresso e di libertà”.

(45) Matteo PESCATORE, *Teorica*, cit., pp. 166-167: “se nelle operazioni di qualunque società si richiedono, oltre ad un’attività indefessa, l’unità di mire e di direzione, l’ordine e la stabilità nelle norme, tanto più indispensabili riescono queste condizioni nel governo e nell’amministrazione della politica associazione, che è tra tutte la società più complessa ed estesa; e queste condizioni non altrove potevansi rinvenire che nel potere centrale stabilito nella persona del Re”.

(46) A ciascun atto del suo governo, argomenta Matteo PESCATORE, *Teorica*, cit., p. 167, il Re “presenterà alla nazione un fideiussore nella persona di un suo ministro, da cui dovrà essere sottoscritto ogni atto esecutivo” da lui emanato.

Dalla formula dell'articolo 26 dello Statuto (47) Pescatore ricava che la libertà personale deve essere sottratta a qualunque atto o intervento del potere governativo, evidentemente riferendosi ai poteri di polizia: soltanto il giudice può limitarla, applicando le leggi "repressive". Ritiene, quindi, che lo Statuto prometta leggi successive che realizzino "l'indipendenza e la sicurezza assoluta" rispetto al potere governativo (48). Interpreta la inamovibilità dei giudici, e la loro indipendenza dal potere governativo, come garanzia indiretta della sottrazione della libertà individuale ad atti di agenti governativi.

Si badi bene: la sottrazione è dal potere governativo, non dal potere esecutivo; e ciò perché, secondo Pescatore (e anche questa era una opinione assai diffusa a quel tempo) il potere giudiziario fa parte, insieme al governativo, del potere esecutivo (49).

Le pagine finali del lavoro di Pescatore sono dedicate alla critica sia della monarchia assoluta, fondata sul "principio sociale", sia della democrazia, fondata sul "principio individuale": entrambi i sistemi "peccavano per esagerazione di un solo principio e per l'esclusione dell'altro" (50).

È singolare, o non comune, in una epoca in cui il sistema inglese veniva reputato il modello di riferimento, che Pescatore vi ravvisi un errore, "anzi un vizio radicale": la Camera dei Pari, la quale, composta dalla "aristocrazia ereditaria", non è "soltanto un consiglio moderatore e conservatore ma sibbene una vera casta privile-

(47) La formula viene citata in modo inesatto: Pescatore sostituisce l'indicativo presente con il futuro, cosicché "la libertà individuale è garantita" diventa "la libertà individuale sarà garantita".

(48) Matteo PESCATORE, *Teorica*, cit., p. 169: "manca la libertà politica della Nazione se non è guarentita nei termini della legge la libertà degli individui che la compongono, e la pubblica libertà nella mente dello statuto di cui ragioniamo è sacra ed inviolabile come lo è il principio simboleggiante nella persona del Re".

(49) Matteo PESCATORE, *Teorica*, cit., p. 163: "l'economia generale dello statuto riposa sopra la distinzione del potere sociale in potere legislativo ed esecutivo; suddiviso quest'ultimo in giudiziario e governativo".

(50) "Siccome qualunque principio — aggiunge — ancorché vero, esagerato all'eccesso in rovina propria si converte, così ne avvenne che dalla monarchia assoluta sorgesse il despotismo a distruzione di quell'ordine stesso che si pigliava per fondamento, e la democrazia pura degenerasse in anarchia a distruzione di quella medesima libertà, che si era voluta far padrona assoluta nella sfera politica" (M. PESCATORE, *Teorica*, cit., p. 171).

giata, segregata dai comuni nazionali interessi e perpetua e risoluta nemica d'ogni progresso ulteriore" (51).

Lo Statuto, conclude, "è principio e fondamento d'un nuovo ordine di cose, e di una serie diversa di secoli" (52).

Il lavoro del giurista napoletano Michele Solimene (53) si distingue dagli altri perché riguarda la costituzione napoletana, ma le sue osservazioni generali e le sue notazioni critiche possono tranquillamente riferirsi allo Statuto subalpino. Si tratta di un lavoro meramente teorico, che potrebbe qualificarsi come una introduzione al diritto costituzionale.

Nella *Introduzione al Corso* si dà atto di aver "ottenuto libertà, guarentigie, statuto, governo costituzionale, e con tutto ciò anche facoltà alla Camera di svolgere e di riformare il patto sociale. Alla fine un governo rappresentativo, ben regolato e bene amministrato, forte e dignitoso, può e deve tranquillizzare ogni buon cittadino" (54).

Secondo Solimene sono cinque i "poteri costituzionali", elettorale, legislativo, esecutivo, municipale e giudiziario; ma — avverte —

(51) Matteo PESCATORE, *Teorica*, cit., p. 172.

(52) Matteo PESCATORE, *Teorica*, cit., p. 174.

(53) Il *Corso di diritto costituzionale e commento alla Costituzione* è dedicato a (Alphonse de) Lamartine, al quale l'Autore era legato da amicizia e la dedica porta la data 6 maggio 1848; il che lascia pensare che esso vide la luce dopo la concessione della costituzione a Napoli, e prima dei fatti del 15 maggio. Nella dedica si fa riferimento anche ad un incarico, che l'Autore avrebbe ricevuto "dal Ministro di giustizia" di "scrivere un progetto di Costituzione". In appendice al volume viene riportata una lettera, datata 29 aprile 1848, del ministro Giovanni Vignale (ministero Carlo Troya, nominato con r.d. 3 aprile 1848), che partecipa al Solimene di essere stato scelto come membro di una commissione "per la preparazione de' progetti da ammettersi alla legislatura Nazionale, per le riforme che possa meritare quella parte della legislazione del Regno che all'amministrazione della giustizia si attiene nel fine di coordinarla e per porla in armonia colle novelle istituzioni e forme costituzionali che ora ci reggono" (p. 198). Viene allegato anche il programma dei lavori.

(54) Michele SOLIMENE, *Corso*, cit., p. XV. Subito dopo, tuttavia, viene esposto il cattivo uso che dal 29 gennaio, "epoca memoranda della Costituzione", si era fatto a Napoli della libertà di stampa e delle altre libertà. I fatti elencati sono gravi. Sempre nella *Introduzione* si dà notizia della censura che aveva colpito una precedente opera di Solimene, *Le Code des Nations*, pubblicata in Francia: arrivati 300 esemplari alla dogana di Napoli, "la Revisione la fulminò di anatema"; il libro fu respinto indietro, "previo il pagamento del dazio".

il primo e i due ultimi “restano in disparte, come per guardare la lotta perenne tra’l potere legislativo ed il potere esecutivo” (55). Considera il governo costituzionale “quello che più conviene nelle attuali condizioni di civiltà” (56). Il miglior governo costituzionale è poi quello “in cui i poteri sieno egualmente distribuiti, sieno fra loro indipendenti, sieno costituiti in modo che uno non possa in verun caso usurpare porzione dell’altro o distruggerlo, e che gli stessi poteri sieno nello stesso tempo equilibrati e scambievolmente controllati” (57). Si afferma, e si tenta di dimostrare, che la sovranità risiede nella Nazione, non solo nei governi costituzionali, ma “anche quando la monarchia è assoluta” (58); ma la sovranità dev’essere limitata (59).

È degno di nota che la Camera dei Pari, nonostante che la nomina spetti al Re, venga considerata “rappresentante come quella dei Deputati”: nella nomina il Re “si fa interprete della volontà nazionale” (60).

Si sofferma sulla libertà, di cui elenca numerose specie, e che pone come oggetto specifico dell’attività legislativa (61). Considera un reale progresso rispetto alla *Charte* francese del 1814 che l’iniziativa legislativa sia stata attribuita, oltre che al Re, anche alle due Camere (62). Si pronuncia decisamente a favore della indennità a

(55) Michele SOLIMENE, *Corso*, p. XX. Precisa. “opposizione non inimica, ma franca e legale, come contrasto necessario per far meglio risplendere la verità”.

(56) Michele SOLIMENE, *Corso*, cit., p. 14. Il governo costituzionale sta “in mezzo” alle due forme semplici di governo, la monarchia assoluta e la democrazia pura, e sorte da “una transazione fatta tra popoli e sovrani”.

(57) Michele SOLIMENE, *Corso*, cit., p. 17.

(58) Michele SOLIMENE, *Corso*, cit., p. 36 ss.: “il sovrano, per assoluto che sia, non è che l’interprete del sentimento e del bisogno generale: egli esprime anche nella posizione indipendente il voto della Nazione” (p. 37).

(59) Michele SOLIMENE, *Corso*, cit., p. 46: “la limitazione di ogni potere non solamente garantisce il potere in opposizione, ma garantisce se stesso” (p. 46).

(60) In nota, Michele SOLIMENE, *Corso*, cit., p. 54 avverte che quella indicazione era stata scritta prima della pubblicazione del r.d. 5 aprile 1848, “con cui si dà la facoltà agli Elettori di nominare i Pari, al modo stesso che si provvede all’elezione dei Deputati”.

(61) Michele SOLIMENE, *Corso*, cit., p. 55 ss.

(62) Michele SOLIMENE, *Corso*, cit., p. 91. Lo “sconcio ed imbarazzo” della disposizione del 1814 — avverte Solimene — “venne tolto colla Carta del 1830. Durante il periodo di anni diciassette dello stagnante regno di Luigi Filippo d’Orléans, le Camere

favore dei deputati <sup>(63)</sup>. Consiglia alle Camere di dividersi in dieci sezioni secondo le materie di legislazione <sup>(64)</sup>. Dà per scontato che il potere esecutivo nelle monarchie costituzionali debba essere riservato al Sovrano, che “gode immense prerogative” <sup>(65)</sup>; ma distingue tra prerogative della Corona, che “riguardano la sacra persona del Re”, e gli atti e le ordinanze del governo, nei quali “si racchiude quel che dicesi il pensiero del Governo, o in altri termini, la politica del Gabinetto”.

Bisogna concludere che il lavoro di Solimene non ha un grandissimo valore, ma è indicativo del modo di pensare dei teorici del tempo.

Questi primissimi contributi teorici sullo Statuto dimostrano non molto di più che l'entusiasmo per la sua concessione; e si limitano ad esporre quasi del tutto acriticamente il sistema costituzionale da esso disegnato, senza coglierne i pur evidenti difetti. Degno di essere sottolineato è, peraltro, il ruolo fondamentale che viene attribuito all'art. 67, che introduce una disposizione precedentemente inedita: la responsabilità dei ministri per gli atti compiuti dal Re.

### 3. *I Commenti di Pietro Peverelli.*

Comparvero nel 1849 i primi lavori che esaminavano in modo consapevole lo Statuto, con la finalità di rendere chiaro il significato delle disposizioni più importanti. Prendo in considerazione tre lavori, diversi per impostazione e per misura dell'approfondimento critico, dovuti l'uno al marchese mantovano Pietro Peverelli <sup>(66)</sup>, il secondo al professore napoletano Enrico Pessina (che attiene alla costituzione napoletana, ma offre osservazioni riferibili allo Statuto

---

legislative francesi (...) hanno ritenuta l'iniziativa delle Leggi promiscua a tutti e tre i poteri”.

<sup>(63)</sup> Michele SOLIMENE, *Corso*, cit., p. 96 ss. “Quale differenza c'è tra un Deputato ed un Consigliere di Cassazione? Il primo fa e vota la legge, il secondo si occupa a farla rispettare. De' due uffizi sembra più nobile e più dignitoso il primo in paragone del secondo. Perché dunque pagare l'uno e non compensare l'altro?” (p. 100).

<sup>(64)</sup> Michele SOLIMENE, *Corso*, cit., p. 103 ss.

<sup>(65)</sup> Michele SOLIMENE, *Corso*, cit., p. 129 ss.

<sup>(66)</sup> A Pietro PEVERELLI si deve anche una *Storia di Venezia dal 1798 sino ai nostri giorni*, in due volumi, editi a Torino nel 1852.



piemontese), il terzo al marchese Diego Soria, esule napoletano a Torino (67). Rappresentano tre modi diversi di “leggere” lo Statuto.

Il primo commento, articolo per articolo, si deve (stranamente) ad un alto funzionario lombardo, il marchese Pietro Peverelli (68). Esso ha, quindi, un contenuto concreto, ma che va poco più in là della esposizione letterale delle disposizioni, con un atteggiamento meramente illustrativo del disegno statutario della forma di governo.

Va sottolineato, in primo luogo, che Peverelli ritiene necessario che “le disposizioni essenziali contenute nello Statuto siano immutabili, dacché questa immutabilità forma una garanzia delle istituzioni e mantiene l’equilibrio dei grandi poteri dello Stato” (69): tanto dimostra che, nella opinione del tempo, lo Statuto non era affatto una costituzione flessibile.

Nei *Comenti*, invece di partire dalla contrapposizione tra Principe e Nazione, o tra monarchia e democrazia, come nei lavori già esaminati, si parte dalla contrapposizione tra monarchia e repubblica, intese come forme *pure* di governo. La critica ad entrambe conduce a concepire una forma di governo *mista*, che consente “una giusta e regolare compartecipazione della nazione alla trattazione dei propri affari colla conservazione del prestigio e dell’autorità inerente alla forma monarchica”.

*Misto* è il sistema monarchico rappresentativo, che Peverelli non esita a definire alternativamente come “costituzionale”: una forma di governo che riunisce i vantaggi ed evita i vizi “di ambedue le forme

---

(67) Va sottolineato che nessuno dei tre lavori ha per autore uno studioso piemontese.

(68) Pietro PEVERELLI, *Comenti intorno allo Statuto del Regno di Sardegna*, Torino, 1849. Formulo una ipotesi: è probabile che il testo fu preparato quando era in corso il procedimento di unificazione del regno Sardo con il Lombardo-Veneto, e che doveva servire come materiale di studio per la progettata Assemblea costituente.

(69) Pietro PEVERELLI, *Comenti*, cit., p. 88: “se nello Statuto si fossero introdotte disposizioni di loro natura variabili e che col volgere dei tempi avessero dovuto subire inevitabilmente qualche modificazione, l’autorità ed inviolabilità dello Statuto ne soffrirebbe, e questo inconveniente non tarderebbe ad essere messo a profitto dei partiti, a danno dello Stato, dell’ordine e delle libertà nazionali”.

estreme”, la monarchia pura e la repubblica (70). Lo Statuto ha il merito di “avere stabilito come legge fondamentale del Regno una forma di governo ragionevolmente riconosciuta come la più vicina alla perfezione e suscettibile di sviluppo e di progresso (71).

Viene valutata positivamente la “compartecipazione” degli organi del potere esecutivo all’esercizio del potere legislativo: costituisce garanzia per l’esatta esecuzione delle leggi (72).

Viene affrontato anche il ruolo del Senato: sono due i suoi compiti, consentire “una più ampia e profonda discussione delle leggi”; e rappresentare “nelle questioni politiche il principio conservatore” (73). Si delinea in tal modo un diverso ruolo tra Camera e

(70) Pietro PEVERELLI, *Comenti*, cit., p. 5: “mentre la monarchia pura escludeva la nazione da ogni ingerenza nella direzione e nella trattazione dei proprii affari, la repubblica non presentava alcuna garanzia di stabilità e di autorità, onde la prima poteva dare al governo di una nazione una direzione ingiusta e disastrosa, senza che la nazione potesse prevenirla ed opporvisi; la seconda non offriva quel grado di sicurezza e di forza che forma base e sostegno indispensabile di un regolare civile consorzio. Il problema quindi della forma di governo si risolveva nel combinare una giusta e regolare compartecipazione della nazione alla trattazione dei proprii affari colla conservazione del prestigio e dell’autorità inerente alla forma monarchica”.

(71) Pietro PEVERELLI, *Comenti*, cit., p. 6. Lo Statuto viene “giustamente” considerato “quello che riunisce i maggiori vantaggi e i minori inconvenienti” (p. 22, nt. 1).

(72) Pietro PEVERELLI, *Comenti*, cit., p. 22: “affinché il potere esecutivo possa adempiere con pienezza di successo all’alta sua missione, cioè quella di far applicare ed eseguire le leggi in tutta l’estensione dello Stato, egli non deve essere costretto a dare esecuzione a leggi che non hanno ottenuto l’ampio e libero suo assenso”. Necessita inoltre facilitare l’esecuzione delle leggi, e “fra gli altri mezzi ovvio si presenta quello di circondare il potere esecutivo di tutta quella maestà e quel prestigio che aggiunge autorità e forza al potere, e fra i mezzi per ciò ottenere v’ha quello di attribuirgli una parte all’esercizio del potere legislativo” (p. 23).

Mi sembra questo un argomento che non sarebbe stato utilizzato da uno studioso piemontese, convinto della assoluta maestà del Re, non bisognosa di mezzi per aggiungere autorità.

(73) Pietro PEVERELLI, *Comenti*, cit., risp. pp. 23 e 24. Nei conflitti di natura politica “la Camera dei deputati apporta tutta la violenza delle passioni che può suscitare una questione di tal natura, e che sono tanto più irresistibili, quanto più si trovano spalleggiate dall’opinione pubblica”. Il Re, da solo, non potrebbe opporsi all’impeto delle passioni, donde la necessità del Senato, le cui tendenze vengono ritenute “essenzialmente conservatrici”, per riportare la calma e la moderazione (p. 24). Il Senato è quindi una “potenza conservatrice ed equilibrante”, ed è composto “in guisa da servire precipuamente d’appoggio a quello dei due poteri essenziali, che per la sua composi-

Senato: la prima è la vera antagonista del Re, il secondo ha sostanzialmente un ruolo di mediazione.

Vengono giustificati, nonostante la loro forte incidenza negativa sulla autonomia della Camera rappresentativa, sia il potere di convocazione sia il potere di scioglimento, attribuiti al Re: per il primo, si osserva che il Re, come “potere permanente (...) si trova meglio in grado di conoscere il momento più opportuno agli interessi comuni per la convocazione” (74).

Quanto al potere di scioglimento, l’obbligo del Re di convocare una nuova Camera entro quattro mesi esclude che “il principio rappresentativo” possa venire “interamente annullato dal potere monarchico”. D’altronde, “negando al Re quella facoltà, il potere monarchico sarebbe presto assorbito dal potere rappresentativo” (75). Lo scioglimento serve, in pratica, a risolvere i conflitti fra i poteri costituzionali (76). Tuttavia — ed è importante — si comincia ad avvertire il ruolo centrale che va assumendo la Camera elettiva e, corrispondentemente, la riduzione del ruolo che lo Statuto assegna al Re.

Va notato che Peverelli parla spesso di governo a proposito dei ministri: il che fa pensare che, nelle convinzioni degli esperti, esisteva già a quel tempo l’idea del ministero, dell’organo collegiale, cui lo Statuto non faceva alcun accenno. D’altronde, anche negli atti parlamentari si trova, fin dal principio, il riferimento al governo, piuttosto che ai singoli ministri (77). Il tema del governo come

---

zione, per le circostanze del paese e per le tendenze delle opinioni e dell’epoca fosse presumibilmente il più debole” (p. 77).

(74) Pietro PEVERELLI, *Comenti*, cit., p. 35.

(75) Pietro PEVERELLI, *Comenti*, cit., p. 37.

(76) Pietro PEVERELLI, *Comenti*, cit., p. 38: “può sembrare esorbitante il diritto che così riviene alla corona, cioè di troncare il conflitto con un atto di scioglimento. Ciò potrebbe avere l’apparenza, che al governo spettasse il diritto di risolvere simili questioni senza ulteriore intervento di uno dei grandi poteri costituzionali”. Ma non è così: “realmente il conflitto non è che sospeso o tutto al più modificato dall’opera ordinariamente salutare del tempo e del consiglio, onde lo scioglimento può essere nell’interesse del governo del Re non solo, ma ben anche della nazione. Inoltre nulla vi è di più naturale che di ricorrere al giudizio della nazione in simili casi; il che appunto si sperimenta mediante le nuove elezioni”.

(77) Le principali incombenze costituzionali dei ministri sono, secondo P. PEVERELLI, *Comenti*, cit., p. 132: “a) di sottoporre al Re le loro proposte e i loro consigli per

organo collegiale e della sua autonomia dal Sovrano sarà affrontato espressamente in occasione della legge sui pieni poteri dell'agosto del 1848.

Viene affrontato da Peverelli anche il problema della indennità per i deputati e vengono esposte le tesi positive e quelle negative, senza peraltro giungere ad una conclusione in un senso o nell'altro <sup>(78)</sup>.

La parte più interessante del contributo di Peverelli attiene alla illustrazione del potere esecutivo. Esaminando l'art. 5 dello Statuto, egli si rende conto che gli atti di competenza regia "non possono essere interamente sottratti alla sanzione dei corpi legislativi" <sup>(79)</sup>: così è per la dichiarazione di guerra, così per i trattati, così per le nomine di cui all'art. 6, per le quali occorre anche la firma di un ministro. L'aggettivo "solo", inserito nell'art. 5 accanto al sostantivo "Re", perde qualsiasi significato: il Re, da solo, non può adottare nessuna decisione, meno che mai quelle di maggiore rilievo.

Altrettanto interessanti sono le considerazioni riguardanti i ministri: non lo è certo il considerarli "supremi funzionari", con il

---

tutti gli atti che riguardano l'esercizio delle attribuzioni e prerogative reali; b) di difendere e sostenere davanti alle Camere le proposte di leggi fatte dal governo, non che tutti gli atti del governo medesimo; c) di controfirmare le leggi e gli atti del governo onde abbiano vigore ed effetto".

<sup>(78)</sup> Pietro PEVERELLI, *Comenti*, cit., p. 109: "in generale si teme che retribuendo le funzioni legislative vi possano essere molti individui, che non avendo altre risorse si gettino sulla carriera politica, e si servano della carica di deputato come mezzo per formarsi una posizione sociale, e così invece di fare gli affari del paese non attendano che a fare i proprii". L'obiezione che si fa alla disposizione statutaria che esclude l'indennità (art. 50) "è che l'eleggibilità viene necessariamente ristretta a quelle poche persone che hanno mezzi sufficienti per sostenere del proprio le spese della trasferta e del soggiorno nella capitale durante la sessione, ed una posizione abbastanza indipendente per abbandonare i proprii affari durante tutto quel tempo". Mi sembra che il problema è impostato esattamente, anche se bisogna rammentare che l'elettorato era fortemente limitato per il censo.

<sup>(79)</sup> Pietro PEVERELLI, *Comenti*, cit., p. 29. Il potere del Re di dichiarare la guerra "non può contenere una deroga o sospensione dei diritti accordati alle Camere dallo Statuto (...) senza ledere i principii fondamentali e razionali del sistema monarchico rappresentativo". L'espressione dell'art. 5, "il re dichiara la guerra, non contiene simile eccezione, perché essa non ha altro significato se non quello, che la formalità della dichiarazione di guerra non può emanare che dal Re soltanto; ma nel complesso delle circostanze che inducono ed abilitano la nazione a far la guerra è indispensabile che vi sia uno o più voti delle Camere, che, accordando i mezzi, manifestino almeno implicitamente il loro pensiero in proposito" (*ivi*).

che si sottolinea la totale dipendenza dal Re, e si nega o si mortifica la loro qualità di uomini politici<sup>(80)</sup>; bensì lo sono quelle che attengono ai rapporti tra i ministri e la Camera elettiva: se questa pronuncia “un biasimo sopra atti essenziali del governo”, i ministri devono adottare “una diversa politica” oppure dimettersi<sup>(81)</sup>. Si può riconoscere un primo accenno al rapporto di fiducia tra Parlamento, anzi tra la Camera dei deputati e il governo.

Risulta, pertanto, che fin dall’origine, si aveva coscienza, al di là della previsione statutaria, dei rapporti stretti tra governo e Parlamento.

Lo stretto legame tra Camera elettiva e l’organo titolare del potere esecutivo si consolida per effetto della responsabilità ministeriale, che viene vista come una “essenziale condizione” per l’esercizio dei poteri da parte del Re. Il Re deve tener conto delle “convinzioni politiche del ministero”; il ministero non può discostarsi “dalla maggioranza della Camera elettiva”; ne deriva che “l’esercizio delle attribuzioni e delle prerogative reali non potrebbe costituzionalmente procedere in contraddizione colla maggioranza suddetta”<sup>(82)</sup>.

Se ne può dedurre che: *a*) la Camera elettiva è considerata la vera “controparte” del governo e il Senato è ridotto a stanza di compensazione; *b*) si distingue, sia pure embrionalmente, tra Re e ministero (governo); *c*) l’indirizzo politico viene determinato dalla Camera; *d*) i ministri sono responsabili nei confronti della Camera, e lo sono allo scopo di “conservare e sostenere inconcussa l’inviolabilità del principe”<sup>(83)</sup>.

---

<sup>(80)</sup> Peraltro il Re “non può esercitare i suoi poteri se non col mezzo di ministri” (P. PEVERELLI, *Comenti*, cit., p. 131).

<sup>(81)</sup> I ministri, a seguito di “un biasimo” della Camera dei deputati “non potrebbero più oltre consigliare al Re di continuare nella politica e negli atti adottati, giacché, mancando l’assenso della Camera elettiva alle leggi e ai mezzi corrispondenti, la stessa politica e gli stessi atti non potrebbero essere spinti più oltre senza ricorrere a misure che violano la Costituzione, e incorrere nello stato d’accusa che la Camera dei deputati può decretare contro i ministri a termini dell’art. 47” (P. PEVERELLI, *Comenti*, cit., p. 134-135).

<sup>(82)</sup> Pietro PEVERELLI, *Comenti*, cit., p. 136. A p. 137 si ribadisce che la maggioranza della Camera elettiva ha “una decisa influenza sugli atti del ministero e quindi sull’esercizio delle attribuzioni e delle prerogative reali”.

<sup>(83)</sup> Pietro PEVERELLI, *Comenti*, cit., p. 139: i ministri si assumono “essi medesimi il biasimo e gli attacchi che vengono diretti da qualsiasi parte contro gli atti e la politica

#### 4. *Il Manuale di Enrico Pessina.*

Nel 1849 apparve a Napoli un corso di diritto pubblico costituzionale, che, per la sua impostazione generale, il suo contenuto istituzionale, e la profondità del pensiero, appare utile per illustrare le differenze di vedute esistenti già in quel periodo tra i cultori delle discipline costituzionalistiche. Alludo al corposo ed interessante lavoro di Enrico Pessina, il *Manuale del diritto pubblico costituzionale*, apparso nel 1849, quando già da un anno lo Statuto sardo era in vigore: la sua lettura può fornire qualche spunto per conoscere il pensiero dei contemporanei sul sistema costituzionale ivi disegnato.

È da dire subito che nel *Manuale* di Pessina si espongono idee molto diverse rispetto alle soluzioni costituzionali affermate nello Statuto. Anche se si parte da concezioni discutibili, quali l'attribuzione dei tre elementi fondamentali della sovranità, potere, libertà e giustizia, rispettivamente al governo, alla Camera dei rappresentanti e al Senato, vengono esposte idee moderne, più avanzate rispetto ai testi costituzionali dell'epoca: ad esempio, l'esclusione del Sovrano dai tre poteri, legislativo, esecutivo, giudiziario; il suffragio tendenzialmente universale; l'ambito di azione del potere esecutivo limitato dalla legge.

L'impostazione generale del *Manuale* <sup>(84)</sup> risente fortemente delle teorie di Benjamin Constant. Il testo concretamente tenuto presente è quello della costituzione napoletana del 1848, ma le considerazioni di Pessina possono riguardare altrettanto bene lo Statuto Albertino, dato che, quanto al disegno della forma di governo, non ci sono grandi differenze tra l'uno e l'altro testo.

Secondo Pessina, le tre condizioni indispensabili perché l'uomo perfezioni sé stesso sono la libertà, il potere e la giustizia. Ma "la libertà scompagnata dal potere è anarchia ed il potere scompagnato

---

del potere". Secondo Luca MANNORI, *Costituire l'Italia*, cit., p. 174, Peverelli "sviluppa le ancora timide letture della prima ora abbandonando del tutto lo schema della monarchia limitata per sostituirvi quello di un governo bilanciato basato su un particolare equilibrio tra legislativo ed esecutivo".

<sup>(84)</sup> Enrico PESSINA scrisse il *Manuale del diritto pubblico costituzionale* nel 1849, quando aveva poco più di venti anni, essendo nato nel 1828. Per le idee esposte nel suo libro, fu perseguitato dalla polizia borbonica. Pessina si dedicherà in seguito al diritto penale.

dalla libertà è despotismo né può avervi vera e durevole conciliazione tra il potere e la libertà fuori della giustizia. Laonde è forza riconoscere che il criterio esteriore ed umano della Sovranità non può stare né col solo potere né in sola la libertà né in sola la giustizia ma nell'armonia di queste tre necessità fondamentali della civile convivenza. La quale armonia (...) si manifesta per appunto nella Sovranità Rappresentativa” (85).

L'idea di fondo è che la sovranità non possa appartenere ad una singola persona. Alla sovranità fanno capo la “facoltà” legislativa, la giudiziaria e la esecutiva. Sia detto per inciso che, contrariamente al sentire allora comune, la “facoltà” giudiziaria non rientra, secondo Pessina, in quella esecutiva: se ne distacca, consistendo nella interpretazione ed applicazione della legge e non nella sua esecuzione.

Le tre facoltà, in uno Stato costituzionale, devono essere attribuite a “poteri” indipendenti l'uno dall'altro (86) ma in “armonioso equilibrio” tra loro. Oltre questi poteri, “di fare di applicare e di eseguire le leggi”, è necessario “un potere che rappresenti l'unità della Sovranità Costituzionale, ed il quale, senza operare per nulla in modo efficace e positivo come gli altri, eserciti un'azione negativa com'è quella di mantenere i medesimi nella sfera dei loro diritti, ed imprimendo in tutti un carattere comune di unità, li radduca tutti allo scopo principale dello Stato qual è la pacifica coesistenza ed il libero svolgimento delle attività individuali” (87).

In questa prospettiva, il potere legislativo spetta solo alle Camere e non spetta al “Potere” (ossia, al Re), il quale ha solo “il diritto di proporre e discutere le leggi, e quello di opporsi per un dato tempo alla loro sanzione con un *Veto* sospensivo” (88). Al Sovrano

---

(85) Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., pp. 235-236. Enrico Pessina insegnò diritto costituzionale a Bologna, ove era professore di diritto penale, e, il 18 aprile 1860 pronunciò una *Prolusione* al corso, ricostruendo la storia della scienza costituzionale.

(86) Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 238: “i poteri della Sovranità costituzionale per limitarsi reciprocamente hanno a conservare il carattere di forze indipendenti l'una dall'altra, stanteché col concentramento de' poteri in un solo queste forze si assorbirebbero in una sola e medesima forza che annienterebbe la loro azione individuale torstandole in ciechi strumenti del suo volere”.

(87) Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 240.

(88) Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 252. Il *Veto* sospensivo è “un atto col quale il Potere dimanda alla legislatura il riesame del proprio giudizio, ed è però salutare

spetta l'iniziativa legislativa, i ministri discutono le leggi, ma la sanzione regia non è altro che la certificazione, "come volere della Sovranità", della determinazione assunta dalle Camere; certificazione che il "Potere" non può negare. Ed è "assurda e veramente irrazionale" la dottrina del *Veto* assoluto: il "Potere" non può impedire che i progetti di legge approvati dalle Camere acquistino efficacia giuridica.

Va sottolineato, per inciso, che il *Veto* sospensivo, ipotizzato da Pessina nel 1849, assomiglia molto al messaggio che il nostro Presidente può inviare alle Camere in base all'art. 74 della Costituzione del 1948.

Il Sovrano, secondo Pessina, non partecipa all'esercizio del potere legislativo: la "sanzione" è un mero atto di certificazione circa il fatto che "la determinazione del potere legislativo" costituisce il "volere della Sovranità" <sup>(89)</sup>; ed è un atto obbligatorio <sup>(90)</sup>:

In definitiva è un "falso principio" ritenere che occorra il "concorso di tre voleri assolutamente eguali tra loro nell'autorità legislativa" <sup>(91)</sup>.

Destava vivo interesse per la modernità del pensiero che Pessina distingua tra attribuzioni di governo e attribuzioni di amministrazione: le prime, che "costituiscono la Politica del Governo" vanno esercitate "solidalmente da tutti i Ministri", ossia dal "*Consiglio dei Ministri*"; le seconde sono proprie di ciascun ministro <sup>(92)</sup>.

freno che preserva la civile associazione dal predominio dei partiti e dall'approvazione di provvedimenti non maturi abbastanza" (p. 251).

<sup>(89)</sup> Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 242.

<sup>(90)</sup> Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 250: "può il Potere negare a suo grado la sanzione alle determinazioni legislative, ovvero è tenuto a darla? Se la sanzione fosse un diritto, lo approvare o il riprovare le leggi dipenderebbe dall'arbitrio, e la volontà di un solo prevarebbe su' bisogni del popolo e su' dettati della giustizia, perciò che il Potere darebbe o negherebbe a suo piacimento la sanzione a' voti del Parlamento nazionale a seconda che tornino più o meno giovevoli a' suoi interessi. Il perché vuolsi aver di certo la sanzione non essere un diritto ma un debito del Potere; di guisa che questo è responsabile d'innanzi al Parlamento del non aver sanzionato le sue determinazioni".

<sup>(91)</sup> Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., loc. ult. cit.: "il Potere non debbe aver concorso giuridico nella legislatura, e perché potrebbe abusare del *Veto* in pregiudizio della libertà popolare negando per più fiate la sanzione finché un progetto di legge non si trovi in armonia co' suoi desiderii".

<sup>(92)</sup> Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 101.



Superando la lettera delle disposizioni statutarie relative ai ministri, Pessina ritiene esistente l'organo collegiale che tutti li riunisce, il Consiglio dei ministri, ed arriva a prefigurare la figura del "primo Ministro" <sup>(93)</sup>, il quale è "responsabile della politica generale, cioè di tutti gli atti che han luogo sotto il suo Ministero e che riguardano gl'interessi generali dello Stato" <sup>(94)</sup>.

Distinguendo "il potere reale dal potere esecutivo", afferma che il potere esecutivo non appartiene al Principe, ma deve "in nome del Principe esercitarsi esclusivamente dal Ministero" <sup>(95)</sup>.

Qual è allora il ruolo del Sovrano? Il suo ruolo è di rappresentare "l'unità della Sovranità nazionale", e di garantire il "legame di parentezza [che] debbe annodare esteriormente l'un potere all'altro lasciando ciascuno di essi indipendente nella sua sfera d'azione" <sup>(96)</sup>.

Il Sovrano è, dunque, nelle "monarchie popolane", una "autorità negativa, o, a meglio dire, neutrale, [che] non può cumularsi con niuno dei tre poteri positivi ed ordinari dello Stato, perocché darebbe ad uno di essi un predominio sull'altro, mentre essi tutti hanno eguale diritto d'invulnerabilità nella loro sfera di attività peculiare" <sup>(97)</sup>.

Come si vede, Pessina aderisce dichiaratamente alla teoria di Benjamin Constant, distinguendo il potere reale dal potere esecutivo <sup>(98)</sup>; e fa propria la massima secondo cui il Re regna ma non governa, che ritiene comune a tutti i governi costituzionali <sup>(99)</sup>.

<sup>(93)</sup> Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 270.

<sup>(94)</sup> Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 270.

<sup>(95)</sup> Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 268. Il Principe, infatti, "non potrebbe equamente mantenersi inviolabile se avesse un'azione nella società civile capace di limitare le attività individue; né d'altro canto potrebbe equamente il Ministero essere dei trascorsi dell'autorità esecutrice se piena libertà d'azione non gli venisse assentita. Ond'è che il Potere ministeriale nel reggimento rappresentativo debbe immedesimarsi col Potere esecutivo; ed il Principe non può dirsi che regni e non governi, se al Governo cioè al Potere esecutivo non si mantenga interamente straniero" (p. 269).

<sup>(96)</sup> Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 299.

<sup>(97)</sup> Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 299.

<sup>(98)</sup> Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 269.

<sup>(99)</sup> Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 94: "due sono gli adagi ricevuti comunemente in tutti i governi costituzionali; e ciò sono 1° *il Principe regna e non governa*; 2° *il Principe è inviolabile*. Le quali due dignità costituzionali si compenetrano a vicenda e non sono che la significanza di un solo e medesimo principio, cioè che il Sovrano rappresenta il

Un secondo profilo da sottolineare attiene al suffragio elettorale.

La libertà politica consiste, secondo Pessina, nel “concorso giuridico degli individui nei pubblici negozi” <sup>(100)</sup>, ossia nel diritto di elettorato. Ritiene che fondare sul censo tale diritto sia, da un lato, rimanere invischiati nelle “pastroie del passato”, e, dall’altro, escludere dal suffragio “l’intelligenza quando non possiede” <sup>(101)</sup>.

La ragione della limitazione del suffragio, secondo i sostenitori del censo, sta nella circostanza che i possidenti sono favorevoli alla “conservazione degli ordini stabiliti” <sup>(102)</sup>. Ma, osserva Pessina, “la conservazione politica sta nel progredire” <sup>(103)</sup>; per cui non sono solo i proprietari a volere la conservazione, intesa nel senso suddetto, dello Stato, ma anche e soprattutto gli “industriosi, sia d’industria morale sia d’industria materiale”, che contemperano l’interesse alla conservazione “con l’altro del progredire” <sup>(104)</sup>.

Cosicché, denunciata “la dottrina stazionaria del censo”, Pessina afferma che “sia da mettere innanzi l’opposta opinione quale è quella del concorso del maggior numero di cittadini alla libertà politica” <sup>(105)</sup>. In armonia con il principio di eguaglianza, che “non

---

potere ma non lo esercita. Di quindi è che scaturisce ad un tempo la sua incolpabilità e la sua inazione”.

<sup>(100)</sup> Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 116. Vengono esaminate le “due contrarie sentenze, l’una di coloro che non potendo per anco districarsi dalle pastorie del passato si pensano che sia da rattenerla [la libertà politica] entro il limite della proprietà ovvero del censo, l’altra di coloro che mantengono tutto il popolo avere a godere della libertà politica e non potersi niun cittadino escludere dal diritto di concorrere alla Sovranità” (p. 117).

<sup>(101)</sup> Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 120: “non si può negare certamente ai possessori di terre la libertà politica perocché essi alimentano lo Stato; ma la più sacra delle proprietà si è quella dell’intelligenza; e se l’intelligenza ha dei doveri epperò dei diritti, egli è di bisogno che ella ottenga delle guarentigie per tutelare questi diritti”.

<sup>(102)</sup> Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 117.

<sup>(103)</sup> Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 118: “la stabilità di una istituzione politica non inchiude la sua immutabilità sì veramente l’efficacia dei suoi dettati per infino che una nuova istituzione non venga solennemente proclamata per sottentrare alla prima; oltre l’immutabilità non può rinvenirsi negli istituti umani, come quella che è carattere esclusivo di tutto ciò che è perfetto assoluto e necessario, mentre gli ordinamenti civili avendo ad essere l’espressione giuridica delle necessità e dei bisogni sociali, i quali mutano col mutar dei tempi e dei costumi, necessario è che patiscano quegli innovamenti che la civiltà richiede”.

<sup>(104)</sup> Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., pp. 119-120.

<sup>(105)</sup> Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 120.

istà punto nella eguale partizione dei beni ma nello esercizio che hanno a fare dei diritti sociali tutti i cittadini senza distinzione di sorta infra loro, per forma che nissuno di essi abbiassi al cospetto della legge diritti maggiori o minori di ciascun altro” (106).

La tesi, assolutamente moderna, sostenuta da Pessina estende l’elettorato attivo anche agli analfabeti, purché siano in grado di badare ai propri interessi.

Un terzo profilo da segnalare riguarda un problema che si renderà concreto nello svolgersi dei rapporti tra governo e Parlamento, in Piemonte prima e in Italia poi, nei primi decenni di esperienza costituzionale. E che probabilmente perdura ancora, sotto diverse forme.

Il quesito è: il potere esecutivo può fare tutto quello che la legge non vieta ovvero può fare solo ciò che la legge autorizza?

I governi usciti dal regime assolutistico tendevano, per inveterata abitudine, a seguire il primo corno dell’alternativa; Pessina si schiera a favore del secondo.

Le premesse sono: gli organi del potere esecutivo, Sovrano e ministero, non partecipano affatto alla funzione legislativa (107); tutti devono operare “entro i confini stabiliti dalla legge” (108).

(106) Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 122. Ecco il ragionamento sviluppato sul punto: “tutti gli uomini son da natura socievoli e tutti ritraendo dall’essere sociali i mezzi della loro esistenza e del loro sviluppo hanno a cuore il mantenimento della società come depositaria della loro sicurezza individuale; di forma che non è alcuno che possa non amare l’ordine, indispensabile condizione della vita sociale”. Cosicché “egli è violare i principi di ogni reggimento libero il restringere in sì breve numero di individui l’esercizio dei diritti politici facendo di costoro una minoranza attiva e di tutto il rimanente una maggioranza passiva” (p. 121). “Laonde l’esercizio della libertà politica è un diritto di che niuno non può venire spogliato perocché ciascuno debbe conservare ciò che costituisce la guarentia dei suoi diritti” (p. 122). “Ogni cittadino impertanto il quale sia in grado ed in età da reggere i suoi negozi domestici vuolsi avere annuncio alla elezione dei rappresentanti salvo che un difetto di mente per maniera legittima accertato nol dimostri incapace o una condanna che privi dei diritti civili e politici nel dichiarar immeritevole di pigliar parte alla eletta dei delegati” (p. 128).

(107) Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 251: è un “falso principio” ritenere che occorra “il concorso di tre voleri assolutamente eguali tra loro nell’autorità legislativa”.

(108) Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 241: il potere legislativo è “sommo infra i poteri dello Stato, i quali avendo a restringere la loro azione entro i confini stabiliti dalla legge d’uopo è che sottostiano ai comandamenti di quello”.

Il potere esecutivo ha (solo) il compito di attuare le leggi (109). Per cui “tutto quello che è necessario all’esecuzione delle leggi e solo quello che si contiene nei limiti della medesima costituisce il dominio in cui libera debba distendersi l’efficacia della Potestà esecutrice” (110).

L’esperienza e le vicende dello Stato rappresentativo daranno ragione a Pessina per quanto riguarda la tesi del limite invalicabile di ciò che la legge dispone, valido anche per gli organi del potere esecutivo; gli daranno torto per quanto riguarda la tesi della estraneità del potere esecutivo alla elaborazione delle leggi.

Al di là di una certa difficoltà di linguaggio, l’interpretazione della forma di governo proposta da Pessina è lontana dalla lettera della costituzione da lui presa in considerazione (e dello Statuto albertino), ma si avvicina un po’ più degli altri commenti alla forma di governo che si realizzò di fatto tra il 1848 e il 1861. Non mi sembra, tuttavia, che tratteggi la figura del Re come si manifesterà al momento della proclamazione del regno d’Italia.

## 5. *Il Corso di Diego Soria.*

Solo qualche accenno al *Corso* di Diego Soria (111), per le critiche che egli muove allo Statuto albertino su vari argomenti. Ne indico alcuni che mi sembrano di maggiore interesse.

Inviolabilità del Re. Soria ritiene che, se l’inviolabilità, ossia la irresponsabilità, è, secondo l’opinione corrente, assoluta, se deve

(109) Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 266: “lo scopo del Potere esecutivo si è quello di adoperare tutti i mezzi necessari all’attuazione delle leggi nel civile consorzio”. Il potere esecutivo, “rimosso dalla formazione e dalla dichiarazione delle leggi, ha esclusivamente il debito e il diritto della loro esecuzione” (p. 268).

(110) Enrico PESSINA, *Manuale*, cit., p. 272.

(111) Diego SORIA, *Corso completo di diritto pubblico elementare*, in tre volumi, Torino, 1851-52. Diego Soria, marchese di Crispano pubblicò il *Corso* in fascicoli, finanziandolo con una pubblica sottoscrizione e destinando il ricavato delle vendite alla Emigrazione Italiana. Sorse anche una controversia con i suoi collaboratori, che fu decisa dal Consolato di Torino con sentenza 17 luglio 1851. A lui si deve anche un’opera in quattro volumi sulla *Rivoluzione della Grecia*, pubblicata a Torino nel 1850, nel frontespizio della quale egli si qualifica “emigrato napoletano”. Nei primi anni quaranta aveva pubblicato in Napoli una *Istoria della Grecia dal 1824 in poi*; darà poi alle stampe a Parigi, nel 1859, una *Histoire générale de l’Italie de 1846 à 1850*, e, nel 1861, l’*Histoire générale de l’Italie de 1815 à 1850, avec des notes sur les événements de 1859 et 1860*.

“coprire i delitti di qualunque natura”, diventa impossibile perseguire il Re, anche ove tradisca la patria, o cospiri contro la costituzione, o venda lo Stato allo straniero. Ritiene che, in presenza di tali delitti, la nazione dovrebbe poter “scuotere il freno di questo suo capo”; ma ciò comporterebbe la violazione del principio della inviolabilità<sup>(112)</sup>.

Si tratta di ipotesi marginali, ma è da osservare che lo Statuto non risolve i problemi che potrebbero nascere dalla loro realizzazione<sup>(113)</sup>.

Responsabilità dei ministri. Soria è convinto che la disposizione costituzionale, non seguita da una “legge organica”, è soltanto “una dichiarazione di principi, priva di effetto”<sup>(114)</sup>. Si tratta di una tesi teorica poco condivisibile, se si considera che, almeno per la maggioranza dei commentatori contemporanei, si trattava di responsabilità giuridica e non politica. La disciplina, pertanto, poteva rinvenirsi nei codici civile e penale.

Re e giustizia. Soria si chiede che significato abbia la disposizione costituzionale che recita “la giustizia emana dal Re”, dopo che è stata affermata la inamovibilità dei giudici: il Re non esercita “da sé stesso” il potere giudiziario, né può “toglierlo a coloro che lo esercitano”; non è più possibile parlare di “giustizia delegata”<sup>(115)</sup>. Viene messo in chiaro che la disposizione costituzionale

<sup>(112)</sup> Diego SORIA, *Corso*, cit., vol. II, p. 563-564. Soria trova che siano in contraddizione “gli scrittori di diritto costituzionale” che, da un lato, affermano che il principio della inviolabilità è assoluto, e, dall’altro, ritengono che “la nazione non debba tenersi incatenata eternamente ad un uomo, il cui regno sia divenuto una impossibilità morale”.

<sup>(113)</sup> Ritiene ancora che ci siano “atti personali” del Re, per i quali “non abbisogna l’opera intermedia dei ministri”. Questi atti sarebbero: il comando degli eserciti, la convocazione delle Camere, lo scioglimento della Camera dei deputati. E si domanda se queste eccezioni non siano tali da distruggere la regola costituzionale della controfirma ministeriale (p. 564).

<sup>(114)</sup> Diego SORIA, *Corso*, cit., p. 582: “la responsabilità promessa e non organizzata non è soltanto un bene negativo, ma un male positivo, imperocché i ministri, non paventandone gli effetti, sogliono audacemente allegarla come pretesto con cui si permettono le usurpazioni più incostituzionali”.

<sup>(115)</sup> Diego SORIA, *Corso*, cit., p. 583: il Re, “che più non può da sé stesso esercitare il potere giudiziario, né toglierlo a coloro che lo esercitano, non è più colui che tal potere delega. (...) Sebbene dunque la legge costituzionale dica che ogni giustizia emana dal re, si è sostenuto che questo principio conservato tra noi dell’antico diritto pubblico, non

non è adeguata alla modificata disciplina della magistratura. Peraltro, aggiunge Soria, l'inamovibilità non è che un "primo passo" per garantire l'indipendenza dei giudici, e per separare il potere giudiziario dal potere esecutivo: occorrerebbe sottrarre al potere esecutivo anche i "tramutamenti" e le promozioni <sup>(116)</sup>. La conclusione è che "il potere giudiziario non sarà mai indipendente, fin quando di esso non si farà un terzo potere; continuando ad essere una derivazione del potere esecutivo, è inevitabile che gli rimanga subordinato" <sup>(117)</sup>.

Come non pensare all'autogoverno della magistratura?

La breve rassegna delle prime opere di commento alle Carte costituzionali del 1848 prova che la sensibilità costituzionale era sufficientemente sviluppata già a quel tempo; e se ne avrà prova ulteriore esaminando gli atti parlamentari fin dai primi tempi del funzionamento, in particolare, della Camera dei deputati <sup>(118)</sup>.

---

abbia più il significato che un tempo l'era attribuito, e che il giudice non possa più riguardarsi come il mandatario del re, né più ritenersi la massima della giustizia delegata".

<sup>(116)</sup> Diego SORIA, *Corso*, cit., p. 584: "la dichiarata inamovibilità dei giudici non è sufficiente a renderli all'intutto indipendenti dal potere esecutivo. (...) Il giudice non può appagarsi della sicurezza che, fin quando adempirà con esattezza al suo ministero, non potrà esserne rimosso. Molte altre speranze e timori agiscono sul suo animo. Egli ha figli, ai quali vuol procurare una fortuna, e i mezzi per conseguire un tal fine sono nelle mani del principe; egli ha molto a temere o a sperare dai traslocamenti; aspira alle promozioni e agli onori; ed il principe è quello che può procurargli tutte queste cose".

<sup>(117)</sup> Diego SORIA, *Corso*, cit., loc. ult. cit.

<sup>(118)</sup> Non mi sembra di poter condividere la tesi, espressa da Raffaele ROMANELLI, *Importare la democrazia*, cit., p. 125, secondo cui "il liberalismo italiano emerse nella congiuntura del '48 del tutto privo di sensibilità costituzionale e ben povero di riflessioni dottrinarie sull'argomento". Sul punto v. Luca MANNORI, *Dal Settecento all'unità*, cit., p. 46, considera la "narrazione" di Romanelli "in parte distorsiva".

PARTE SECONDA  
**DOPO IL 1848:  
LA COSTRUZIONE DELLA FORMA  
DI GOVERNO**





CAPITOLO I  
DALLA POLITICA PIEMONTESE  
ALLA POLITICA ITALIANA

1. Le nuove prospettive. — 2. L'inizio della esperienza costituzionale. Il primo discorso della Corona. — 3. I pieni poteri. Il governo come (inedito) organo costituzionale. — 4. Il primo scontro tra Governo e Camera dei deputati: l'arresto di Garibaldi. — 5. Il primo forte contrasto tra la Camera e il Re: la prima fase. — 6. Il primo forte contrasto tra la Camera e il Re: la seconda fase. — 7. La ragione effettiva del contrasto tra il Re e la Camera deideputati. — 8. Attuazione dello Statuto nella quarta legislatura: le leggi Siccardi. — 9. Il Re, la Camera e il matrimonio civile. — 10. La fiducia, il "connubio" e il "divorzio". — 11. L'elezione di Rattazzi alla Presidenza della Camera e le sue conseguenze. — 12. Vicende di rilievo costituzionale nella quinta legislatura. La guerra di Crimea. — 13. Aspetti significativi del dibattito sul trattato di alleanza. — 14. La "soppressione dei conventi" alla Camera. — 15. La "soppressione dei conventi" al Senato. — 16. La proposta Calabiana. — 17. Gli aspetti costituzionali della "crisi Calabiana". — 18. Riflessi della linea politica anticlericale. — 19. "Resistere, resistere, resistere in tutto e sempre". — 20. Dopo il Congresso di Parigi.

1. *Le nuove prospettive.*

Riflettendo su quanto esposto nel precedente capitolo, riesce agevole rendersi conto delle profonde modificazioni che, per effetto degli avvenimenti del 1848-49, si determinarono nei rapporti tra gli Stati della penisola, e, ancora, all'interno di ciascuno Stato; negli obiettivi politici, di breve e medio periodo, dei movimenti liberali, in particolare dei liberali moderati; nell'azione governativa dello Stato sabauda, automaticamente diventato, per la sua veste costituzionale e per la sua politica moderata, sede elettiva delle diffuse aspirazioni alla indipendenza e alla unificazione territoriale, ed assunto a guida delle relative iniziative, che non fossero basate su moti e som-

mosse <sup>(1)</sup>, tanto da convincere, prima o poi, molti patrioti di fede repubblicana, in primo luogo Garibaldi, a fare causa comune con la monarchia dei Savoia.

Essendo l'unico Stato italiano a regime costituzionale, il Piemonte si distinse, e si differenziò profondamente, in politica interna ed estera, da tutti gli altri Stati italiani: luogo di libertà, raccolse attorno alla sua (interna) classe politica un numero ingente di uomini politici ed intellettuali, esiliati o fuggitivi dagli altri Stati italiani, specialmente (per numero) provenienti dal regno borbonico, traendone anche benefici culturali <sup>(2)</sup>; forte della coesione tra monarchia e *élite* politica, poté provvedere alacramente, sia pure con alcuni (anche forti) contrasti, allo svecchiamento delle sue strutture e della sua legislazione <sup>(3)</sup>; consentì, e in parte promosse, una continua opera di denuncia dei metodi di governo e delle condizioni di vita esistenti (in particolare) nel regno borbonico e nello Stato pontificio, sollecitando la reazione indignata (e probabilmente non disinteressata) di Francia e Inghilterra <sup>(4)</sup>; anche mediante una intelligente azione diplomatica,

---

<sup>(1)</sup> Le azioni rivoluzionarie rimasero esclusivamente nei programmi mazziniani, e furono accantonate dalla massima parte dei liberali, anche di quelli di sinistra e democratici.

<sup>(2)</sup> In Piemonte si rifugiarono, subito o dopo più o meno lunghi soggiorni in altri Stati europei, tra molti altri, Francesco De Sanctis, Pasquale Stanislao Mancini, Giuseppe Pisanelli, Antonio Scialoja, Paolo Emilio Imbriani, Giuseppe Massari; Vito D'Ondes Reggio, Emerico Amari, Francesco Ferrara, Filippo Cordova, Giuseppe La Farina, Rosolino Pilo; Terenzio Mamiani Della Rovere, Luigi Carlo Farini; Luigi Amedeo Melegari.

Alcuni ottennero cattedre universitarie (Mancini, Pisanelli, Scialoja, Imbriani, D'Ondes Reggio, Mamiani, Melegari); altri si impegnarono nel giornalismo e nell'attività politica (De Sanctis, Massari, Amari, Ferrara, Cordova, La Farina, Pilo, Farini).

Il fenomeno, nella prosa del borbonico Giacinto DE SIVO, *Storia*, cit., I, p. 351, viene descritto come segue: "migliaia di stranieri stati a soldo, ribelli scacciati da' paesi loro, anelanti l'ora di ripigliare il baccano, pasciuti di promesse, e perché inetti a ogni arte buona, necessitati a durare nell'arte di cospirare, rifugiarono in Piemonte; cioè in terra costituzionale acconcia alle congiure".

<sup>(3)</sup> In prosecuzione dell'opera di Carlo Alberto.

<sup>(4)</sup> Al Congresso di Parigi del 1855, Cavour portò l'attenzione delle potenze convenute sulle condizioni della penisola, ottenendo che la Francia prima e l'Inghilterra dopo inviassero a Ferdinando II messaggi di monito, consigliando di mutare metodi di governo, al fine di porre termine alle cospirazioni e dissipare i dubbi su nuove agitazioni, che avrebbero potuto influire negativamente sulla pace europea. Il Re borbonico rispose

assunse il ruolo di competitore dell'Austria nella lotta per l'indipendenza del Lombardo-Veneto e degli Stati italiani sotto influenza asburgica<sup>(5)</sup>; pur non avendo immediatamente in programma l'unificazione dell'intera penisola, perseguì da subito un disegno di annessioni territoriali nell'Italia centro-settentrionale<sup>(6)</sup>, e si prefisse una "politica italiana"; attraverso l'esperienza parlamentare, seppe modificare di fatto la forma statutaria di governo, rendendola adeguata alle esigenze dei tempi e pronta per essere estesa, al momento della unificazione, sopravvenuta per circostanze non tutte (almeno apertamente) volute, al nuovo Stato che ne sortì<sup>(7)</sup>.

La repressione seguita alle rivoluzioni del 1848-49 aveva fiaccato, tranne che nel Lombardo-Veneto, le iniziative cospirative negli Stati ritornati assoluti: i rivoltosi, in parte condannati a morte, in parte gettati in prigione, in parte esiliati o fuggiti all'estero, non solo non erano in grado, ma non ritenevano ormai più opportuno, fatta eccezione per i seguaci di Mazzini, riorganizzarsi al fine di tentare nuove sommosse dirette ad ottenere la costituzione dai vari Principi regnanti. L'aspirazione alla libertà civile e politica divenne aspirazione alla estromissione dei Sovrani assoluti; divenne di conseguenza prioritario l'obiettivo della unificazione, anche per giungere alla realizzazione di un regime costituzionale.

Per il venir meno della "prima linea" dei movimenti liberali, imprigionata o esiliata, e per cause diverse nei vari Stati (un rinnovato regime poliziesco nel regno delle Due Sicilie; la presenza di truppe straniere nello Stato pontificio; un regime moderato e sorretto da buoni rapporti tra Granduca e classe politica, in presenza di condizioni economiche soddisfacenti, in Toscana), negli anni suc-

---

che il suo regno era tranquillo e non accettava consigli sul suo modo di governare. Alla fine le due potenze ritirarono i loro ambasciatori. Cavour denunciò anche la presenza di truppe austriache nello Stato della Chiesa e nei Ducati.

Vi fu anche un'opera di propaganda a mezzo della stampa clandestina, soprattutto nel regno delle Due Sicilie: cfr. Giacinto DE SIVO, *Storia*, cit., I, p. 361 ss.

<sup>(5)</sup> L'opera diplomatica di Cavour, iniziata con la partecipazione alla guerra di Crimea nel 1855, proseguita con la presenza attiva al Congresso di Parigi appena rammentato, culminata con l'incontro segreto di Plombières con Napoleone III, va considerata un vero capolavoro di diplomazia.

<sup>(6)</sup> Sono da ricordare le leggi di annessione del 1848, a seguito dei moti nei Ducati e delle prime vittorie della prima guerra d'indipendenza.

<sup>(7)</sup> Questi argomenti saranno al centro dei prossimi paragrafi.

cessivi alla (seconda) “restaurazione” e al tramonto dei regimi costituzionali, e fino alla fine degli anni cinquanta, non ci furono iniziative rivoluzionarie di rilievo, e di successo, organizzate internamente ai diversi Stati italiani (8).

Questo non significa che non ci furono cospirazioni o che si fosse assopito il desiderio di forti innovazioni politiche e profondi mutamenti istituzionali. L'interesse per decisivi cambiamenti è dimostrato dalla quantità di giornali clandestini e di opuscoli, stampati fuori confine, che circolavano e attiravano l'attenzione di una percentuale significativa della popolazione in grado di leggere.

Non mancarono nemmeno tentativi di sommosse organizzati dall'estero, in particolare da Mazzini o da mazziniani, soprattutto, ma non solo (9), nel meridione, ove si riteneva (a torto) che ci fossero le condizioni per una sollevazione popolare generale.

(8) Nel 1850 Nicolò Garzilli tentò una sommosa a Palermo (27 gennaio). Fu preso, condannato a morte e fucilato, insieme a cinque compagni, il 28 gennaio 1850. Nel novembre 1856 il barone Francesco Bentivegna, con Luigi La Porta e Salvatore Spinuzza, e qualche centinaio di uomini, occuparono alcuni paesi (Mezzoiuso, Villafraati, Cefalù), ma furono presto sbaragliati dalle truppe borboniche. Bentivegna fu fucilato il 20 dicembre 1856; Spinuzza il 26 marzo 1857. Per la ricostruzione dei fatti si veda Alfonso SANSONE, *Cospirazioni e rivolte di Francesco Bentivegna e compagni*, Palermo, 1891; Franco SPIRIDIONE, *Storia della rivolta del 1856 in Sicilia organizzata dal barone Francesco Bentivegna in Mezzoiuso e da Salvatore Spinuzza in Cefalù*, Roma, 1899.

Tuttavia, secondo Giacinto DE SIVO, *Storia*, cit., I, p. 372, “pareva la rivoluzione vinta e schiacciata nel reame; la sicurezza piena faceva tener per passato ogni pericolo, chi stava alla potestà sul continente e sull'isola, sendo i più uomini mascherati di realismo, e ingordissimi d'autorità, paghi de' grossi soldi, e del loro presente buon prò, non avean l'occhio all'avvenire, o ve l'avevano per lavorare a trovarvisi. La setta si rannicchiò, si fe' piccina, e ripigliò sua tattica vecchia”. Lo storico borbonico non è tenero con la classe dirigente del regno.

(9) A Milano, il 6 febbraio 1853, ultima domenica di carnevale, un numeroso gruppo di congiurati, ubbidendo ad un Comitato mazziniano al cui vertice vi erano Giuseppe Piolti de Bianchi e Eugenio Brizi, irruppe nelle strade, armati solo di pugnali e coltelli, tentando di erigere barricate. Ci furono alcuni morti tra i soldati austriaci e i loro assalitori. La rivolta fu domata rapidamente. Furono giustiziati 16 rivoltosi, quasi tutti artigiani, tra cui Antonio Cavallotti, Pietro Canevari e i fratelli Luigi e Camillo Piazza; molti altri si salvarono con la fuga. Per i particolari si può consultare Franco CATALANO, *I Barabba. La rivolta del 6 febbraio 1853 a Milano*, Milano, 1953; Gennaro MONDAINI, *Nuova luce sul moto milanese del 6 febbraio 1853*, in *Bollettino della Società pavese di storia patria*, 1905, p. 401 ss.

L'esempio di maggiore notorietà è l'impresa eroica, ma male organizzata e peggio condotta, di Carlo Pisacane, tra la fine di giugno e i primi di luglio del 1857 <sup>(10)</sup>. Essa ebbe conseguenze anche nel regno Sardo e nel Granducato di Toscana <sup>(11)</sup>.

---

La reazione austriaca creò imbarazzo anche in Piemonte, costringendo il governo Cavour a riprovare “nel modo più esplicito il tentativo sconsigliato” (Giuseppe MASSARI, *Il conte di Cavour*, Sesto San Giovanni, 1935 [prima edizione: 1872], p. 75). Il feld-maresciallo Radetzki decretò il sequestro dei beni degli esuli, quasi tutti rifugiatisi nello Stato subalpino. Il governo Cavour presentò e fece approvare dal Parlamento una legge per alleviare “il danno prodotto dal decreto austriaco” (G. MASSARI, *Il conte*, cit., pp. 76-77).

<sup>(10)</sup> Carlo Pisacane, duca di San Giovanni (Napoli, 22 agosto 1818), ufficiale borbonico congedatosi, molto sensibile alla questione sociale, reduce dai combattimenti del 1848 in Lombardia e del 1849 a Roma, il 25 giugno 1857 si imbarcò, con altri 24 compagni, tra i quali Giovanni Nicotera, sul Cagliari, piroscalo diretto in Africa; lo dirottò verso Ponza, ove liberò e reclutò circa 300 galeotti, sbarcando poi, il 28, vicino Sapri. Durante la navigazione avrebbe dovuto incontrarsi con Rosolino Pilo, che, con altre imbarcazioni, trasportava le armi. L'incontro non vi fu, perché una tempesta costrinse Pilo a tornare indietro. Pisacane si spostò verso Padula, nella speranza che i contadini si sollevassero; il che non avvenne. Il gruppo dei rivoltosi fu affrontato dalle truppe borboniche e debellato. Pisacane, riparatosi a Sanza morì, il 2 luglio, secondo alcuni ucciso dai popolani, secondo altri suicida; Nicotera, pur ferito, si salvò; adottò la figlia Silvia di Pisacane, rimasta orfana. La bibliografia su Carlo Pisacane e sulla sua impresa è vasta. Mi limito a segnalare Nello ROSSELLI, *Carlo Pisacane nel Risorgimento italiano*, Torino, 1977; Vincenzo MAZZEI, *Il socialismo nazionale di Carlo Pisacane*, Lamezia Terme, 1999; Luciano RUSSI, *Studi su Carlo Pisacane*, Soveria Mannelli, 2012. Utili e documentate notizie, tratte dall'Archivio di stato di Salerno, si rinvencono in Leopoldo CASSESE, *Note intorno alla biografia di Carlo Pisacane*, in *Rass. stor. del Risorgimento*, 1936, p. 735 ss.

Per avere idea del pensiero di Carlo Pisacane è utile documento il *Testamento politico*, scritto prima del suo imbarco sul Cagliari. In esso, si legge, fra l'altro: “sono convinto che l'Italia sarà libera e grande oppure schiava: sono convinto che i rimedii necessari come il reggimento costituzionale, la Lombardia, il Piemonte, ecc., ben lungi dall'avvicinarla al suo risorgimento, ne l'allontanano; per me, non farei il menomo sacrificio per cangiare un Ministro, per ottenere una costituzione, nemmeno per cacciare gli Austriaci dalla Lombardia ed accrescere il regno sardo; per me dominio di Casa Savoia e dominio di Casa d'Austria è precisamente lo stesso. Credo eziandio che il reggimento costituzionale del Piemonte sia più dannoso all'Italia che la tirannide di Ferdinando II. Credo fermamente che se il Piemonte fosse stato retto nella guisa medesima degli altri stati italiani, la rivoluzione sarebbe fatta”.

<sup>(11)</sup> In contemporanea con l'impresa di Pisacane, Mazzini aveva organizzato l'insurrezione di Genova e di Livorno. A Genova, dove doveva scoppiare nella notte tra il 29 e il 30 giugno, l'obiettivo era di impadronirsi del vapore Carlo Alberto, per correre

Nello Stato della Chiesa tentativi del genere erano assai più difficili, data la presenza delle truppe austriache nel nord-est e delle truppe francesi nella fascia occidentale del territorio. Altrettanto è a dirsi per i Ducati di Parma <sup>(12)</sup> e di Modena.

Nel Lombardo-Veneto continuò la repressione: Radetzki mantenne lo stato d'assedio per alcuni anni <sup>(13)</sup> e procedette a numerose impiccagioni, raccolte sotto la comune denominazione di “martiri di Belfiore” <sup>(14)</sup>. Soltanto nel 1857, con il (secondo) viaggio del giova-

in aiuto di Pisacane. Avuta notizia della scoperta da parte delle autorità militari, Mazzini diede il contrordine; ma, giunto in ritardo, non impedì che i congiurati si impossessassero del Forte Diamante, provocando anche un morto. Con sentenza 20 maggio 1858, Mazzini ed altri cinque congiurati furono condannati a morte in contumacia; molti altri furono condannati ai lavori forzati. L'anno seguente furono tutti amnistiati.

A Livorno tutto cominciò e finì tra il 29 e il 30 giugno 1857: tra i rivoltosi ci furono 9 uccisi e sette fucilati.

<sup>(12)</sup> A Parma, tuttavia, il 26 marzo 1854, fu ucciso da mano rimasta ignota il duca Carlo III di Borbone-Parma. Il 22 luglio successivo vi furono moti di ispirazione mazziniana, subito repressi. A Parma è stata dedicata una strada al generoso tentativo e una targa ricorda i nomi di coloro che furono uccisi.

<sup>(13)</sup> Dal 19 luglio 1851 al 1° maggio 1854.

<sup>(14)</sup> Dopo l'infausto esito della prima guerra d'indipendenza la repressione austriaca, sotto il comando del Maresciallo Radetzki fu molto dura. Ci furono molte condanne a morte per impiccagione e numerosissime condanne ai ferri e al carcere duro.

La prima impiccagione avvenne in Venezia l'11 ottobre 1851: Luigi Dottesio, comasco, fu trovato in possesso di materiale di propaganda compromettente; fu condannato a morte, anche (si ritiene) in conseguenza della fredda accoglienza che la città di Como aveva riservato al nuovo Imperatore nel settembre precedente. Il 5 novembre successivo fu impiccato il presbitero mantovano, don Giovanni Grioli: fu condannato per aver spinto alla diserzione alcuni soldati ungheresi, a loro volta condannati a lavori forzati da eseguire nel territorio della sua Parrocchia, nonché per il possesso di stampa rivoluzionaria. Negli ultimi mesi del 1850 si organizzò a Mantova un comitato cospirativo di orientamento mazziniano, il cui uomo di punta era don Enrico Tazzoli, sacerdote insegnante presso il Seminario vescovile. Scoperto dalla polizia, vennero arrestati numerosi patrioti. Dopo un primo processo furono condannati a morte, oltre Tazzoli, il medico mantovano Carlo Poma, il patrizio veneziano Bernardo Canal, il pittore Giovanni Zambelli, anch'egli veneziano e il veronese (di Legnago) Angelo Scarsellini, che aveva partecipato, nel 1848, alla difesa di Venezia. Tutti e cinque furono impiccati il 7 dicembre 1852 in località Belfiore, immediatamente ad ovest di Mantova. A seguito di altri processi furono impiccati, il 3 marzo 1853, Tito Speri, eroe delle dieci giornate di Brescia, il sacerdote mantovano don Bartolomeo Grazioli e il conte veronese Carlo Montanari; il 19 marzo fu impiccato il veronese (di Vigo di Legnago) Pietro Domenico Frattini, che aveva combattuto nella prima guerra d'indipendenza ed era stato ferito a

nissimo imperatore Francesco Giuseppe in Lombardia e Veneto, l'Austria allentò la sua morsa e tentò, senza successo, di far accettare il suo dominio alla popolazione italiana.

Per quel che interessa in questa sede, l'attenzione va concentrata sulla esperienza costituzionale del regno di Sardegna, seguendo sia la prassi delle Camere parlamentari, con particolare interesse per la Camera dei deputati, sia la produzione dottrinale dei costituzionalisti con o senza toga universitaria.

## 2. *L'inizio della esperienza costituzionale. Il primo discorso della Corona.*

Lo Statuto disegnava un regime costituzionale assai grezzo, centrato sulla figura del Re, titolare esclusivo del potere esecutivo (ritenuto allora il più importante dal punto di vista pratico), partecipe, con facoltà sostanziali (iniziativa, sanzione), del potere legislativo, punto di riferimento non solo formale (si pensi ai profili organizzativi) del potere giudiziario.

Come vedremo meglio più avanti, questo quadro mutò in breve spazio di tempo: fu soprattutto modificato il ruolo del Sovrano; il quale man mano cedette quasi per intero il potere esecutivo (effettivo) al governo (figura collegiale, questa, nemmeno prevista dallo Statuto), lasciando a questo organo anche l'iniziativa legislativa, e non esercitò, se non rarissimamente, la facoltà di (non) sanzionare le leggi approvate dal Parlamento. Mantenne la facoltà di nominare i ministri, che presto divenne facoltà di individuare, tenendo conto delle maggioranze parlamentari, il Primo ministro, conferendogli l'incarico di formare il governo, nonché la facoltà di sciogliere, su richiesta governativa, la Camera elettiva.

Le facoltà rimastegli, e che esercitò con frequenza soprattutto nei primi anni della esperienza costituzionale, ove le si considerino a confronto di quelle venute meno, determinarono una modifica-

---

Villa Doria Pamphili durante la difesa della repubblica romana. In ultimo venne impiccato a Lunetta, sempre alle porte di Mantova il padovano (di Briana di Noale, allora in provincia di Padova) Pietro Fortunato Calvi, già ufficiale dell'esercito austriaco, arrestato mentre si recava in Cadore per verificare se ci fossero le condizioni per una nuova sommossa.

zione profonda della sua figura costituzionale, riqualificandola in termini di autorità suprema, con ruolo di (ri)equilibrio tra i poteri spettanti, rispettivamente, al governo e al Parlamento.

Va posto in evidenza che il Parlamento, e segnatamente la Camera elettiva, divenne l'arena in cui il dibattito politico, per l'innanzi confinato sulla stampa e in riunioni di parti politiche, poté trasformarsi in un confronto diretto e continuo, spesso polemico, qualche volta perfino drammatico; consentendo, con l'affinamento della dialettica e l'approfondimento dell'indagine sulle situazioni reali, che venivano affrontate, la rapida maturazione della classe politica.

È davvero interessante seguire la modificazione dei rapporti tra gli organi costituzionali nel tempo: tra il Re e il governo, tra il Re e il Parlamento, tra il governo e il Parlamento, tra gli organi costituzionali e il corpo elettorale.

Iniziando dall'episodio che segue.

L'8 maggio 1848 il principe Eugenio di Savoia Carignano<sup>(15)</sup>, luogotenente generale di Carlo Alberto (il quale era impegnato in Lombardia, nella campagna militare della prima guerra di indipendenza), lesse il primo discorso della Corona dinanzi alle Camere riunite<sup>(16)</sup>. Di esso si segnalano due passaggi: quello in cui si parla di "mutua confidenza tra popolo e principe"; e quello in cui si accenna alla "speranza che un comune accordo colleghi i popoli, che la natura destinò a formare una sola Nazione"<sup>(17)</sup>. Con il primo si riconosce il valore politico del popolo come tale (meglio: come corpo elettorale); con il secondo si accenna alla nazione italiana e se ne auspica l'unificazione.

Il discorso dette luogo ad un impegnato dibattito presso la Camera dei deputati, che si protrasse dal 27 maggio al 7 giugno,

<sup>(15)</sup> Eugenio Emanuele di Carignano Villafranca, nato a Parigi il 14 aprile 1816, discendente di un ramo cadetto dei Carignano, ebbe il titolo di Principe di Savoia-Carignano con decreto reale del 22 aprile 1834. Era il parente maschio più vicino a Carlo Alberto.

<sup>(16)</sup> "La Provvidenza ci chiama ad inaugurare nella nostra patria il regime rappresentativo in una delle epoche più memorande per l'Italia e l'Europa".

<sup>(17)</sup> Il passo completo è il seguente: "in Italia le disgiunte parti tendono ogni giorno ad avvicinarsi, e quindi vi è ferma speranza che un comune accordo legghi i popoli, che la natura destinò a formare una sola Nazione".



lungo ben nove sedute. Da esso estraggo alcuni argomenti che interessano la presente ricerca <sup>(18)</sup>: i ruoli rispettivi di Re e Nazione; se si dovesse gratitudine al Re per la concessione dello Statuto; se il Parlamento avesse potere costituente, o se si potesse approvare una Assemblea costituente in occasione delle annessioni al regno di nuove province; l'auspicio della unità italiana <sup>(19)</sup>.

Il primo argomento, al quale si accenna, sia per sottolineare l'orgoglio dei deputati di rappresentare la nazione, sia per sottolineare che il confronto era allora (siamo agli esordi) tra la Camera e il Re (non ancora "nascosto" o intermediato dal governo), fu affrontato a proposito della frase, inserita nel progetto di risposta al discorso (predisposto da una apposita Commissione <sup>(20)</sup>), che assegnava al Re il merito di aver iniziato la guerra contro l'Austria e alla nazione il merito di aver solo dato seguito alla "magnanimità" reale <sup>(21)</sup>.

---

<sup>(18)</sup> Nell'ambito della discussione venne anche fuori la scarsa stima che si aveva dei generali piemontesi: Angelo Brofferio, rammentando che Cesare Balbo aveva affermato che il Piemonte aveva "un divino esercito", sostenne che "questo divino esercito, benché abbia un eroe che lo comanda, benché abbia due Principi che seguono degnamente le paterne orme, questo divino esercito manca di divini generali", suscitando "*segnì prolungati di approvazione*" (seduta 29 maggio 1848, *res. sten.*, p. 68). Nella seduta successiva Brofferio rincarava la dose, invitando il Ministero a chiamare "al comando dell'esercito uomini di guerra esperti, per mezzo dei quali ritornasse la confidenza nei capitani sotto le tende dei soldati" (seduta 30 maggio 1848, *res. sten.*, p. 77). Rispose Cesare Balbo, allora Presidente del Consiglio dei Ministri, sostenendo che non era sempre possibile disporre di generali "divini", ossia "meravigliosi, strepitosi, gloriosissimi" (*ivi*). La sensazione è che fosse diffusa la convinzione che i generali dell'esercito piemontese non fossero adeguati alle esigenze del momento; e prova se ne ebbe allorché, per la ripresa della guerra nel 1849, si cercò affannosamente un generale francese, per poi ripiegare su un generale polacco.

<sup>(19)</sup> Era il tempo in cui le armi piemontesi passavano da una vittoria all'altra: Carlo Alberto con il suo esercito era arrivato al Mincio.

<sup>(20)</sup> La Commissione era composta dai Deputati Sineo, Galvagno, Pinelli, Demarchi, Cadorna e Pietro Santa Rosa (Angelo BROFFERIO, *Storia del Parlamento subalpino iniziatore dell'Unità italiana*, I, Milano, 1865, p. 60).

<sup>(21)</sup> Si tratta del par. 4 del progetto di risposta: "alla magnanimità del pensiero che indisse la sacra guerra, rispose lo slancio della Nazione, il meraviglioso coraggio del Soldato, l'eroismo del Re e dei Principi Reali". Il tema della iniziativa della guerra, in particolare della ripresa del 1849 sarà poi riproposto, in tutt'altra chiave, nel corso del dibattito sul trattato di pace di Milano.

L'avvocato alessandrino Domenico Buffa fece presente che "il primo ad alzare la voce in pro della Lombardia non fu il Re, fu la nazione", per nazione intendendo la nazione italiana (22); e che non si provvedeva alla gloria e all'onore della Corona con l'"abbassare la nazione per esaltare il Re".

Il riconoscimento della primazia del popolo nei cambiamenti istituzionali e nella lotta per l'indipendenza fu condiviso da molti (ad esempio, da Angelo Brofferio (23)), si inneggiò alla "pienezza del potere" della nazione (24), e si parlò apertamente di democrazia (25) e di "sovranità dei popoli" (26).

Il tema della gratitudine per la concessione dello Statuto e della libertà occupò buona parte della seduta del 31 maggio. Nel progetto di risposta la Commissione aveva collocato l'espressione della gratitudine della nazione per essere stata chiamata "alla vita libera e civile".

Insorse il poeta cuneese, Amedeo Ravina, autore dei *Canti italici*, sostenendo di non dover gratitudine al Sovrano per la con-

(22) Seduta 29 maggio 1848, *res. sten.*, p. 64: "quando scoppiò la rivoluzione di Milano, il Governo, per motivi di prudenza che ora non è tempo di svolgere e che non tocca a me d'investigare, indugiò a pronunciare la sua parola; ma la nazione non tardò, la nazione fu unanime; da un capo all'altro dell'Italia un grido di guerra si alzò in tutti gli angoli della Penisola. Anzi, vi sono dei fatti speciali che provano come la nazione precesse [sic] in questo il Governo, perché i volontari, i quali erano come l'espressione del voto popolare, i volontari entrarono in Lombardia tre giorni innanzi che il Governo avesse mandato fuori il suo proclama ai popoli della Lombardia e della Venezia".

(23) Il letterato e storico Angelo Brofferio intervenne dicendo: "volgiamo lo sguardo all'Europa: da ogni parte noi veggiamo trionfante il vessillo della rivoluzione. Questo vessillo chi l'ha innalzato? Il popolo. Nel corso del suo trionfo la rivoluzione si espresse in alcuni paesi con forme repubblicane; in altri stette contenta di monarchiche modificazioni: ma o sia repubblica, o sia monarchia, il popolo è dappertutto all'avanguardia, e nella repubblica vuol l'ordine, e nella monarchia vuole la libertà" (seduta 29 maggio 1848, *res. sten.*, p. 69).

(24) Si veda l'intervento dell'avvocato alessandrino Riccardo Sineo nella seduta del 30 maggio 1848 (*res. sten.*, spec. p. 82).

(25) Per un esempio si veda ancora Angelo Brofferio, *loc. ult. cit.* La parola ricorre più volte.

(26) L'avvocato nizzardo Benedetto Bunico presentò un emendamento in cui usò l'espressione: "diritti della sovranità dei popoli" (seduta 31 maggio 1848, *res. sten.*, p. 86).

cessa libertà, dato che l'uomo è originariamente libero: "è dalla natura che la abbiamo la libertà e non dal principe" (27).

Questa forte presa di posizione innescò un dibattito intenso, al quale presero parte coloro che erano convinti che si dovesse manifestare gratitudine al Re (28); ma anche costoro non misero in dubbio che la libertà fosse una condizione naturale dell'uomo, per cui, per giustificare la gratitudine per il Principe, si ricorse da alcuni a valorizzare "il modo col quale [la libertà] ci venne concessa" (29), e da altri per avere il Re "rimosso i cattivi consiglieri" (30).

Il dibattito sulla gratitudine mise in rilievo il profondo e diffuso

(27) Si parla di gratitudine, disse, "ma la gratitudine suppone beneficio. Ora che beneficio abbiamo noi ricevuto dal Re? Ci ha dato la libertà? Ma non l'avevamo noi forse ingenita in noi medesimi? Dio ci ha creati liberi; è dalla natura che l'abbiamo la libertà e non dal principe. Ci era stata tolta colla frode, colla violenza, con arti che nessuno approverà mai. (...) Noi non dobbiamo render grazie di sorta, perché ci sia stata restituita la nostra libertà". (...) Il Re "ci rese quel che ci doveva; fé prova di giustizia e sapienza rimandando i tristi consiglieri. Basta quindi il dargli un attestato di giustizia e di sapienza che son pure le più belle gemme onde una Corona possa adornarsi" (*res. sten.*, p. 85).

(28) Il relatore, l'avvocato cuneese Pietro De Rossi di Santa Rosa (nipote di Santorre), insistette per mantenere il vocabolo gratitudine (*ivi*). Il magistrato cagliaritano Giovanni Siotto Pintor, riconoscendo che Carlo Alberto aveva dato quel che doveva, giustificò la gratitudine perché "non fu già quegli che ci tolse la libertà". Aggiungendo significativamente, egli magistrato: "io sarò grato fino ad un Magistrato che mi renda giustizia, sebbene ciò facendo egli non abbia che soddisfatto al suo dovere" (*ivi*). Il geologo genovese Lorenzo Pareto, ministro degli Esteri, intervenne: "la libertà è vero, è diritto d'ognuno; ma la parola *gratitudine* può stare nell'indirizzo: ché questa gli è dovuta, non foss'altro per aver saputo comprendere i suoi tempi concedendo a tempo ai suoi popoli la libertà, ed evitando quei danni, quelle stragi, quel sangue che a rivi abbiamo veduto scorrere altrove in altre età" (*res. sten.*, p. 86). Si associò l'avvocato ed esperto di agricoltura Pier Dionigi Pinelli, che di lì a qualche mese diverrà ministro dell'Interno (*ivi*).

(29) Per il giurista di Chivasso, prof. Paolo Viora, "restituire la libertà a quelli cui era stata ingiustamente tolta è giustizia; periclitare la propria vita per salvare chi è in pericolo di morire è atto di beneficenza. Noi dovremo adunque gratitudine al re, non per la libertà concedutaci, ma per il modo col quale ci venne concessa" (*ivi*).

(30) Per l'avvocato genovese Nino Bixio (che sarà poi generale dei Garibaldini) "la nazione aveva il diritto alla libertà (...) e il Re la riconobbe; la nazione aveva desiderio dell'indipendenza, e il Re la secondò. Noi gli dobbiamo la nostra gratitudine per l'indipendenza che ei ci rivendica ed il nostro amore per la libertà che ci diede, nello stesso tempo che dobbiamo accennare il riconoscimento dei diritti nostri" (*ivi*). Chiuse la discussione l'industriale e giornalista torinese Lorenzo Valerio, proponendo che, dopo la parola libertà, si dicesse "diritto imprescrittibile del popolo" (*ivi*).

convincimento sulla natura di diritto originario ed inculcabile della libertà politica.

Il problema dell'accento, nella risposta, ad una Assemblea costituente sorse in conseguenza delle richieste dei cittadini lombardi<sup>(31)</sup>; i quali, molto divisi sulla annessione (immediata o futura) al Piemonte, si convinsero, alla fine, per l'annessione immediata, da un lato, per il timore che Carlo Alberto si ritirasse dalla guerra (che al tempo era vittoriosa), e, dall'altro, per le condizioni, di garanzia dei loro diritti, che intendevano porre all'annessione, in primo luogo, appunto, la convocazione di una Assemblea costituente eletta a suffragio universale<sup>(32)</sup>.

Fu di nuovo Buffa a sollevare il problema: il progetto di risposta era vago sul punto, non accennava ad una Assemblea costituente. L'avvocato alessandrino sostenne che, fatte salve "la Monarchia costituzionale, e la dinastia di Savoia", la nuova costituente non

(31) A Milano avevano un notevole seguito i repubblicani federalisti Carlo Cattaneo e Giuseppe Ferrari, che non vedevano affatto di buon occhio la fusione con il Piemonte. Il primo accusava apertamente i piemontesi di non vedere "cosa da farsi in Italia se non la conquista della Lombardia" (Carlo CATTANEO, *L'insurrezione di Milano*, cit., p. 50 ss.). Il secondo, scrivendo nel 1851, criticava aspramente la condotta non solo bellica di Carlo Alberto; ed assumeva, citando una lettera del ministro Pareto a lord Abercromby del 23 marzo 1848, che Carlo Alberto era entrato in Lombardia per evitare che vi fosse proclamata la repubblica, e per prevenire che la repubblica fosse invocata anche in Piemonte (Giuseppe FERRARI, *La federazione repubblicana*, a cura di Salvatore Onufrio, Firenze, 1969, p. 75 ss.). A Milano, subito dopo le cinque giornate, si era precipitato anche Giuseppe Mazzini, non certo per agevolare l'annessione della Lombardia al Piemonte.

(32) Ecco come Angelo BROFFERIO, *Storia del Parlamento*, I, cit., pp. 45-46 ricostruisce le richieste lombarde: "il governo provvisorio invitò i Lombardi a dichiarare con segrete schede se volessero immantinate per loro re Carlo Alberto. Protestarono i democratici e si trassero in disparte. Tutti gli altri accorsero a porre il loro suffragio; e la fusione della Lombardia col Piemonte venne con solenne plebiscito conclusa e promulgata. Ma tutto questo non seguì senza che a Milano si ponessero parecchie condizioni all'unione con Torino. Si volle che lo Statuto fosse riformato per mezzo di una Assemblea costituente del novo regno; che questa assemblea si componesse per elezione a suffragio universale; che non si avesse per compiuta l'unione sino a che dalla Costituente fossero dettate le basi di una nuova costituzione. Si prescrisse egualmente che sino a quel giorno i Milanesi si governerebbero con una Consulta; che non avrebbero limiti la libertà di stampa e il diritto di associazione; che sarebbe indissolubile la Guardia Nazionale. Inoltre cominciavasi sommessamente a sparger voce che Capitale del nuovo Stato sarebbe stata Milano".

poteva considerarsi altro che un beneficio <sup>(33)</sup>. A lui si unirono altri deputati, per lo più della sinistra, sostenendo i più che l'Assemblea costituente dovesse servire per realizzare l'unità dell'intera penisola <sup>(34)</sup>.

Infine la stessa Commissione si convinse della opportunità di inserire nella risposta al discorso della Corona riferimenti sia alla "nazionale Costituzione", sia al suffragio universale <sup>(35)</sup>. Va rilevato

---

<sup>(33)</sup> Nella seduta del 29 maggio, Domenico Buffa asserì con calore che "un'Assemblea Costituente con quei confini che i Lombardi stessi le imposero, è fra tutti i modi di sciogliere il grave problema della questione italiana, quello che meglio risponda e alle tradizioni del passato, e ai bisogni del presente, e soprattutto alla sicurezza dell'avvenire" (*res. sten.*, p. 65).

La questione dei limiti entro i quali l'Assemblea costituente doveva operare ritornò all'attenzione della Camera in occasione della discussione sul d.d.l. per l'annessione della Lombardia e di quattro province del Veneto: alcuni deputati erano preoccupati per la possibilità che l'Assemblea, eletta a suffragio universale, potesse spostare la capitale da Torino a Milano. Alla fine passò un testo che escludeva dai poteri dell'Assemblea solo la forma monarchica costituzionale e la dinastia dei Savoia (cfr. seduta 28 giugno 1848, *res. sten.*, p. 235 ss.).

<sup>(34)</sup> L'avvocato Cesare Dalmazzo, invocando la "madre nostra l'Italia", e volgendo gli occhi "non a Torino, non a Milano, non a Firenze o a Napoli, ma là verso Roma", considerava opportuna una Costituente, auspicando che potesse "recare ad effetto i nostri pensieri! Allora l'Italia esulterà fatta ognora più unita e libera" (seduta 29 maggio 1848, *res. sten.*, pp. 66-67). Anche Angelo Brofferio auspicò la "futura costituzione italiana (...) da cui saranno promossi gl'italici fati" (p. 70). Riccardo Sineo, membro della Commissione, difese la scelta di non anticipare, proponendo l'Assemblea costituente, il "giudizio dei nostri fratelli". Tuttavia espresse idee decisamente democratiche: "io son convinto, o signori, che non vi sarà Monarca in Europa, il quale possa sostenere il suo trono se non lo fonda sulla più larga base democratica. È questa, a mio avviso, una verità incontrastabile, e che si debbe far risuonare di continuo alle orecchie dei regnanti. Si: bisogna svellere ogni radice di aristocrazia; bisogna che la democrazia sia quella che domini anche sotto il regime costituzionale" (p. 69; cfr. anche seduta 30 maggio 1848, *res. sten.*, p. 82).

<sup>(35)</sup> Nella seduta 6 giugno 1848, al termine della lunga discussione, furono presentati alcuni emendamenti, quasi tutti favorevoli ad inserire nella risposta l'idea dell'Assemblea costituente; in particolare quelli dell'avv. Francesco Guglianetti, del sacerdote (poi ateo materialista) Aurelio Turcotti, e di Urbano Rattazzi. Anche la Commissione propose il suo emendamento: "ora che i nostri destini stanno compendosi con la fusione di altre provincie sorelle, sorgerà dal suffragio universale quella nazionale Costituzione, la quale verrà a render forte, grande, gloriosa la novella Monarchia, che avrà per base una schietta rappresentanza popolare, ed a capo il Principe propugnatore

che, nella prima legislatura (e nella seconda) facevano parte della Camera diciotto deputati dei Ducati padani.

Ci fu perfino chi sostenne che lo Statuto non impediva al Parlamento subalpino di esercitare il potere costituente: il deputato Paolo Farina affermò che la Camera aveva potere costituente, da esercitarsi prescindendo perfino dalla sanzione reale <sup>(36)</sup>.

L'argomento posto a base di questa tesi era piuttosto astratto e la tesi medesima non era attuale; tanto che non fu ripresa da nessun altro oratore. Tuttavia essa dimostra che la immodificabilità dello Statuto da parte del Parlamento non era universalmente condivisa. D'altronde anche la previsione di una Assemblea costituente presupponeva che il Parlamento, nato con lo Statuto e da questo disciplinato nei suoi poteri, non escludesse che lo Statuto stesso potesse essere modificato, sia pure attraverso un (diverso) organo appositamente eletto.

Appare, da ultimo, estremamente diffuso il sentimento di speranza nella unità nazionale; probabilmente favorito dalle circostanze del momento, con le annessioni in corso della Lombardia, del Veneto, dei Ducati padani <sup>(37)</sup>: l'idea dell'unità d'Italia, della

dell'indipendenza italiana" (*res. sten.*, p. 113). Con decreti della fine di maggio e della metà di giugno diciotto deputati furono eletti nei Ducati padani.

<sup>(36)</sup> Il funzionario amministrativo genovese Paolo Farina, che sarà poi prefetto e senatore, argomentò nel modo seguente: "è noto, o signori, (...) si sono fatte delle opposizioni che io mi permetterò di chiamare dottrinali, e si pretese che essendo la Camera semplicemente legislativa, non abbiamo in nessun modo la facoltà di allargare lo Statuto, perché in tal senso invaderemmo le attribuzioni di una costituente. Questo è un errore. Infatti, in che cosa sta posta la diversità che corre tra una Camera veramente costituente ed una Camera legislativa? La sola, l'unica, l'importante, la fondamentale diversità sta in questo, che l'una esclude il concorso del potere regale nello statuire la legge fondamentale dell'organismo giuridico, l'altra invece lo riconosce indispensabilmente necessario; nella prima il Re sanziona e promulga le leggi; nella seconda le promulga soltanto. Questo è il fondamentale principio che distingue una Camera legislativa da una veramente costituente" (seduta 29 maggio 1848, *res. sten.*, p. 67).

Contrario sia al potere costituente della Camera sia alla previsione di una Assemblea costituente si dichiarò l'avvocato savoiardo Ferdinand Palluel: "*nous sommes députés en vertu du Statut et il ne nous appartient pas de prendre à cet égard l'initiative*" (seduta 30 maggio 1848, *res. sten.*, p. 79).

<sup>(37)</sup> Le annessioni furono approvate con legge: l. 27 maggio 1848, n. 728 per il ducato di Piacenza; l. 16 giugno 1848, n. 733 per i ducati di Parma e Guastalla; l. 21 giugno 1848, n. 735 per i ducati di Modena e Reggio; l. 11 luglio 1848, n. 747 (e l. 17

“grande nazione” venne espressa da quasi tutti gli intervenuti. Si dichiarò perplesso solo il savoiaro Ferdinand Palluel <sup>(38)</sup>.

### 3. *I pieni poteri. Il governo come (inedito) organo costituzionale.*

In occasione della guerra scoppiata nella primavera del 1848, anzi nel momento in cui si concludeva sfavorevolmente la sua prima fase, il Parlamento avvertì il bisogno di investire il titolare del potere esecutivo anche del potere legislativo, conferendogli quelli che saranno chiamati i “pieni poteri” <sup>(39)</sup>.

Il 29 luglio 1848 <sup>(40)</sup> fu presentato alla Camera un progetto di legge per il conferimento dei pieni poteri al Re <sup>(41)</sup>. Nella discussione tutti gli intervenuti fecero, peraltro, continuo ed esclusivo

luglio 1948, n. 751) per la Lombardia e le province venete di Padova, Vicenza, Treviso e Rovigo; l. 27 luglio 1848, n. 750 per Venezia e la sua provincia.

<sup>(38)</sup> Egli mise in guardia da “*prétentions trop exagérées. (...) Je conçois tout ce qu’il peut y avoir de séduisant dans cette perspective, mais je dois dire aussi qu’il aurait, selon moi, un immense danger à énoncer de pareilles prétentions. Supposé que l’Italie pût être appelée à ne former qu’un seul État, ainsi que je l’ai entendu dire, l’accomplissement d’un tel fait ferait naître certainement des résistances qu’il serait bien difficile de vaincre*” (seduta 30 maggio 1848, *res. sten.*, p. 78). Il dibattito sui poteri della prevista Assemblea costituente è riassunto in Pierdionigi PINELLI, *La mia opinione ed un po’ di storia intorno alla discussione ed alla votazione nella Camera dei deputati sulle leggi per l’unione della Lombardia e delle provincie di Padova, Vicenza, Treviso e Rovigo agli Stati sardi*, Torino, 1848.

<sup>(39)</sup> Il 27 luglio il conte Gabrio Casati, Presidente del Consiglio dei Ministri aveva letto alla Camera un “programma”, in cui chiedeva, a proposito dell’indipendenza “quei mezzi, che sono necessari per difenderla ed assicurarla: per assicurarla, perché non verremo a patti col nemico, se non consente a lasciare libero e sgombro il suolo d’Italia” (*Atti del Parlamento subalpino, Sessione 1848* (a cura di Amedeo PINELLI e Paolo TROMPEO), Torino, 1855, p. 146).

<sup>(40)</sup> Narra Angelo BROFFERIO, *Storia del Parlamento subalpino, Prima sessione legislativa, 1848*, I, pp. 241-242: il “29 luglio, essendosi cominciato a sapere in Torino la verità sui casi della guerra commovevasi la città in modo straordinario, (...) ingombravasi di popolo la piazza Carignano. Molta irritazione contro la Camera, contro i Ministri; minacce di invadere la sala delle pubbliche deliberazioni. (...) Chiudevansi in fretta le porte del palazzo. La Guardia Nazionale frenava a stento la eccitata moltitudine e difendeva con intrepidezza il santuario della rappresentanza nazionale”.

<sup>(41)</sup> Progetto “discusso in privata conferenza” e presentato dai deputati Luigi Ferraris, Carlo Bon-Compagni di Mombello e Filippo Galvagno. Il testo del progetto era: “Il re, riunendo in sé tutti li poteri esecutivi, potrà pe’ semplici decreti reali, salve le istituzioni costituzionali, fare tutti quegli atti governativi e legislativi che saranno

riferimento, non al Re, ma al “governo del Re”; probabilmente ritenendo che le due figure, Re e governo, indicassero indifferentemente, l’una e l’altra, l’organo titolare del potere esecutivo.

La discussione, data l’urgenza della legge, si esaurì in una sola seduta; nella quale, tuttavia, vi furono contrasti sia sulla formula del conferimento, sia sulla costituzionalità della “delegazione” del potere legislativo. Il primo, che non desta soverchio interesse, si coagulò in uno scontro verbale tra Riccardo Sineo e Carlo Bon-Compagni <sup>(42)</sup>.

Il secondo contrasto, innescato da alcuni deputati savoiaridi, portò all’astensione di molti, che pur erano convinti della necessità della legge. L’avvocato savoiaro Aimé-Antoine (Amato) Levet <sup>(43)</sup> sollevò il problema della impossibilità per l’organo legislativo di conferire il suo potere ad altri <sup>(44)</sup>, e si rifiutò per conseguenza di trasferirlo, nemmeno momentaneamente, al potere esecutivo. A Levet si associarono François-Marie (Francesco) Bastian <sup>(45)</sup>, Agricola Chenal <sup>(46)</sup>, e poi, Giovanni Lanza <sup>(47)</sup> e Domenico Buffa <sup>(48)</sup>.

---

necessari per la difesa della patria e delle nostre istituzioni. Questa facoltà durerà finché non saranno cessate le attuali circostanze”. Si noti che il destinatario dei pieni poteri era il Re, non il governo del Re.

<sup>(42)</sup> Sineo propose una formula di più ampio contenuto (“è concessa al regio governo tutta l’autorità necessaria per salvare la patria”), delimitandone lo spazio temporale (venti giorni), in connessione con la sospensione (proroga) del Parlamento. Bon-Compagni si mostrò contrario ad entrambe le precisazioni: ritenne non prevedibile il tempo dell’esercizio dei pieni poteri al governo, e rammentò che il potere di prorogare il Parlamento spettava al Re e la Camera non poteva arrogarselo; ritenne ancora che non potesse essere conferito al governo il potere giudiziario, “il quale tanto nelle monarchie costituzionali quanto nelle assolute, è sempre la suprema garanzia dei diritti individuali” (*res. sten.*, p. 492). Sineo ribatté che, ove si abbia la “potestà di far leggi, si ha ben anche la facoltà di modificare le prerogative al potere giudiziario”; e che, senza determinazione del tempo dei pieni poteri, “la cosa mi pare che si avvicini d’assai ad una ristaurazione del potere assoluto” (*ivi*). L’emendamento Sineo non fu approvato.

<sup>(43)</sup> Deputato di Annecy, si schierò, nel 1860, per l’annessione della Savoia alla Francia.

<sup>(44)</sup> Levet: “*nous avons été envoyés par le peuple, en qui réside la souveraineté nationale, pour exercer le pouvoir législatif conjointement avec le Roi et avec le Sénat. Ce pouvoir qui nous a été délégué, nous n’avons pas le droit de le conférer à d’autres*” (p. 494).

<sup>(45)</sup> Deputato di Bonneville.

<sup>(46)</sup> Deputato di Sallanches, di estrema sinistra. Fu il più deciso: “*envoyés dans cette enceinte pour y défendre les libertés publiques, nous n’avons ni la mission ni le*



Alla fine fu approvato un testo che conferiva i pieni poteri al “Governo del Re” (49).

Il progetto di legge passò al Senato (50). Il 30 luglio il senatore, avvocato Giacomo Giovanetti, fece una breve relazione, qualificando la legge come “l’atto più grave, il più fecondo d’imprevedibili conseguenze, che intervenir possa in un Governo costituzionale”. Evidentemente, siamo a pochi mesi dallo Statuto, era viva la preoccupazione che, attraverso i pieni poteri, si potesse ritornare all’assolutismo (51).

---

*pouvoir de les ravir au peuple, de porter sur elles une main sacrigège; elles lui appartiennent de droit; sans que nous ayons la faculté d’en disposer à notre gré, sans que nous puissions un seul instant les suspendre” (ivi). Arrivò a mettere in discussione l’orientamento politico degli uomini al governo (“au lieu (...) de confier la garde des libertés à ceux qui s’en sont montrés les partisans sincères, qui sinsèremment les auraient protégées, on a conservé les plus chauds partisans de l’absolutisme”)* e il coraggio dell’esercito “*apres avoir combattu avec tant de bravure, notre armée a elle même subi ces obstacles: son courage a paru enchainé”*); provocando una vivace reazione: il conte Giuseppe de Forax, deputato di Thonon, si levò in piedi, gesticolando con forza e scontrandosi oralmente con Chenal (p. 495).

(47) Deputato di Frassineto.

(48) Deputato di Ovada.

(49) Il testo approvato era: “Il Governo del Re è investito, durante l’attuale guerra della indipendenza, di tutti i poteri legislativi ed esecutivi; e potrà quindi per semplici decreti reali, e sotto la responsabilità ministeriale, salve le istituzioni costituzionali, fare tutti gli atti che saranno necessari per la difesa della patria, e delle nostre istituzioni”. Il testo fu approvato con 95 voti favorevoli, 5 contrari e 43 astenuti. Al testo fu premesso un preambolo proposto da Angelo Brofferio: “Nella suprema necessità di provvedere istantaneamente alla difesa dello Stato coi mezzi più solleciti e più efficaci, la Camera dei deputati ha adottato”.

Nella sua *Storia del Parlamento subalpino*, I, cit., p. 245, Angelo BROFFERIO scriverà: “i membri dell’opposizione, non potendo far contrasto alla proposta cui dava appoggio una artificiale maggioranza, si adoperarono a salvare le franchigie costituzionali”; ma la narrazione non corrisponde al resoconto stenografico della seduta.

(50) Si deve accennare, per completezza, all’intervento, alla Camera, dell’avvocato Benedetto Bunico, deputato del primo collegio di Nizza, che espose la originale tesi, secondo la quale il potere di determinare il contenuto delle leggi spettava soltanto alla Camera elettiva, avendo il Senato solo un controllo di legittimità: “in forza dello Statuto, il Senato forma uno dei poteri, ma non è già per aggiungere alcunché all’atto, che noi facciamo. Noi soli abbiamo facoltà per farlo; non è che per la legalità che il Senato interviene” (p. 494).

(51) A questo proposito risulta indicativo l’intervento alla Camera dell’avvocato Lorenzo Valerio della sinistra estrema: “se Carlo Alberto conserverà quella nobilissima

La legge, della quale la Commissione aveva accertato la costituzionalità, veniva ritenuta di “utilità grandissima”, e considerata un “attestato” di fiducia “all’autore augusto delle nostre libertà costituzionali” (52).

Nella discussione successiva il senatore Cesare Alfieri di Sostegno, in procinto di diventare, dopo Balbo e Casati, il terzo Presidente del Consiglio dei ministri, sollevò il problema della indicazione del “Governo del Re” come destinatario dei pieni poteri. Fece presente che il potere esecutivo, per l’art. 5 dello Statuto, apparteneva “al Re solo”; e che l’espressione “Governo del Re” era impropria, perché si riferiva ad una entità che era del tutto estranea alla organizzazione statutaria dei poteri pubblici.

Il ministro Vincenzo Ricci (53) ribatté che non era consigliabile tenere separati il Re e il governo, ma non si rese conto che il solo nominare in una legge il governo, e, in più, il renderlo destinatario diretto dei pieni poteri, significava dare pieno riconoscimento formale ad un organo collegiale che, non solo non era contemplato dallo Statuto, ma che si qualificava come separato dal Re ed autonomo rispetto al titolare statutario del potere esecutivo.

Io credo che la scarsissima attenzione che alla Camera si dette alle due espressioni (Re e Governo del Re), la risposta di Ricci al Senato e, soprattutto la mancanza di qualsiasi segnalazione dell’accaduto nella letteratura politica e giuridica del tempo (54), siano dovute alla circostanza di fatto che il governo, come organo colle-

anima che ha mostrata in questa grave circostanza, egli ci ridonerà la nostra libertà; se mai egli non vuol più ridonarcela, nessuna clausola sulla carta basterà” (seduta 29 luglio 1848, *res. sten.*, p. 495).

(52) Indicativa è la frase che segue: “nessuno disconvenne che le nostre libertà ed il paese non potevano affidarsi a migliore e più sicura tutela” (*Atti del Parlamento subalpino*, cit., p. 147).

(53) Il marchese Vincenzo Ricci, genovese, magistrato, fece parte della delegazione che, agli inizi del 1848, si recò da Genova a Torino per chiedere un allentamento della censura sulla stampa e la istituzione della Guardia Urbana. Fu ministro dell’Interno nel governo Balbo e ministro delle Finanze nei governi Casati e Gioberti.

(54) Mi sembra fortemente indicativo che Angelo Brofferio, deputato molto attento ai valori statutari, nella sua *Storia del Parlamento subalpino*, I, cit., p. 245, riassume il dibattito al Senato con queste scarse parole: “il Senato approvava quasi in silenzio l’infelice deliberazione della Camera elettiva”. Senza alcun accenno al problema affrontato da Cesare Alfieri e Vincenzo Ricci.

giale, presieduto dal Presidente del Consiglio, ed al quale il Re non prendeva parte se non saltuariamente e in casi eccezionali <sup>(55)</sup>, era già una conquista acquisita.

#### 4. *Il primo scontro tra Governo e Camera dei deputati: l'arresto di Garibaldi.*

Il 10 settembre 1849, nel corso della seconda sessione della terza legislatura, con una petizione, “podestà, sindaco e gli altri membri componenti il municipio di Chiavari rendono [resero] conscio il Parlamento dell’arresto del generale Garibaldi seguito in quella città per ordine del Ministero” <sup>(56)</sup>.

Garibaldi, approdato a Porto Venere la sera del 5 settembre, al termine della lunga e drammatica marcia iniziata a Roma nel luglio precedente, si era poi spostato a Chiavari per recarsi a Nizza. Avvertito della presenza di Garibaldi, il generale Lamarmora, allora di stanza a Genova, seguendo le direttive del governo, presieduto allora da Massimo D’Azeglio, ne ordinò l’arresto.

La petizione produsse sconcerto tra i deputati di ogni settore. Intervennero in senso contrario alla determinazione governativa, con toni sempre più forti, molti oratori <sup>(57)</sup>, e anche dalle tribune si rumoreggiò con insistenza contro la decisione governativa.

La tesi governativa fu esposta e sostenuta alla Camera dall’avvocato Pier Dionigi Pinelli, ministro dell’Interno: Garibaldi, avendo combattuto per uno Stato estero (la Repubblica romana) senza l’autorizzazione governativa, aveva perso, sulla base degli articoli 34

---

<sup>(55)</sup> Questa, a mio avviso, è la sostanziale differenza tra il vecchio Consiglio di conferenza e il Consiglio dei ministri. Per maggiori precisazioni v. Cap. III, par. 5 di questa seconda Parte.

<sup>(56)</sup> Seduta del 10 settembre 1849, *res. sten.*, p. 374.

<sup>(57)</sup> Intervennero (alcuni ripetutamente) il medico Giovanni Antonio Sanguineti, l’avvocato nizzardo Jean Baptiste Baralis (o Barralis), il giornalista Lorenzo Valerio, Urbano Rattazzi, l’avvocato Benedetto Bunico, l’alessandrino Cristoforo Moja, l’avvocato savoiardo Ambrogio De La Chenal, l’ingegnere Giovanni Battista Josti, il letterato Amedeo Ravina, l’avvocato Filippo Mellana, il generale Giacomo Durando, l’avvocato Agostino Depretis, Angelo Brofferio, l’avvocato e militare di carriera Leopoldo Rossi, il giurista Matteo Pescatore, il medico Giovanni Lanza e, da ultimo, il magistrato Sebastiano Tecchio.

e 35 del codice civile, i diritti civili; pertanto non poteva usufruire delle garanzie statutarie <sup>(58)</sup>.

In più si prospettava per Garibaldi l'allontanamento dal Regno <sup>(59)</sup>.

Le reazioni furono di due tipi: la confutazione giuridica della tesi ministeriale e la valutazione politica fortemente negativa dell'iniziativa presa dal Governo.

Sotto il primo profilo, si sostenne che: *a)* l'interpretazione degli articoli del codice civile non era esatta e comunque era contraria allo Statuto; *b)* la perdita dei diritti civili non comportava la perdita dei diritti politici e comunque non faceva venir meno la cittadinanza <sup>(60)</sup>; *c)* la privazione dei diritti civili doveva essere comminata dal giudice e non spettava al potere esecutivo <sup>(61)</sup>; *d)* era palese la

<sup>(58)</sup> Questa la motivazione dell'arresto: Garibaldi, "avendo preso servizio presso la repubblica romana, di cui fu generale, senza autorizzazione del Governo, secondo le disposizioni degli articoli 34 e 35 del Codice civile incorse nella perdita del godimento dei diritti di questa cittadinanza, e non può in conseguenza invocare il favore delle franchigie concesse dallo Statuto. Il generale Garibaldi non avrebbe potuto recuperare questo diritto se non che rientrando nello Stato previa autorizzazione del suo sovrano; egli questa autorizzazione non ricercò né ottenne, e quindi rimane sotto il peso di quella perdita dei diritti" (p. 376).

<sup>(59)</sup> Aggiunse Pinelli: "il Governo crede che non sia prudente per ora di lasciar stare il generale Garibaldi nello Stato. Il generale Garibaldi, che nella sventura acquistò appunto molto senno, capisce ottimamente questa necessità in cui si trova il Governo, e non fece alcuna difficoltà, che anzi si mostrò molto volenteroso di obbedire all'impero della necessità" (*ivi*).

<sup>(60)</sup> Baralis: anche ove, "secondo l'asserzione del signor ministro", Garibaldi avesse perso i diritti civili, non per questo cesserebbe di essere cittadino dello Stato. "Oltreché giova ritenere che il Codice civile, siccome quello che fu promulgato dieci anni prima dello Statuto, non può essere applicabile ai diritti politici creati dallo Statuto e prima non dichiarati, e fra questi primeggia la guarentigia della libertà individuale, per cui nessun cittadino può essere arrestato se non nei casi e nelle forme dalla legge prescritte" (*ivi*).

<sup>(61)</sup> Rattazzi si chiese "se il generale Garibaldi per aver preso servizio all'estero senza autorizzazione del Governo abbia potuto incorrere soltanto nella perdita dei diritti civili, oppure anche dei diritti politici"; aggiungendo "senza indugiare se la libertà individuale guarentita dallo Statuto sia piuttosto la conseguenza di un diritto civile, anziché di un diritto politico, io desidero che il signor ministro degli interni mi dica se vi ha una sentenza di un qualche tribunale colla quale il generale Garibaldi sia stato privato del godimento dei diritti civili o politici per avere preso servizio all'estero". Se "non esiste la sentenza, io sono di avviso che il generale Garibaldi non può considerarsi

violazione dell'art. 26 dello Statuto <sup>(62)</sup>; e) un tale provvedimento non era stato preso in circostanze anteriori esattamente uguali <sup>(63)</sup>.

Si accese un conflitto tra i due avvocati conterranei, Pinelli e Rattazzi, sulla necessità o meno di una sentenza: il ministro sostenne, con una buona dose di improntitudine, che non c'era alcun bisogno di una sentenza "per tenere il generale Garibaldi decaduto dei diritti di cittadinanza"; dato che la perdita dei diritti era automatica, "*ipso facto*" <sup>(64)</sup>. Rattazzi replicò che, anche se automatica, la perdita doveva essere comminata dal giudice <sup>(65)</sup>.

Pinelli ribatté che la sentenza non era necessaria quando il fatto era notorio; e che, quindi, "il potere esecutivo era in perfetto diritto di agire verso il generale Garibaldi". Per Rattazzi fu facile rispondere che "il potere esecutivo non può che provvedere all'esecuzione della

sogliato del godimento dei diritti civili solo per aver preso servizio all'estero senza autorizzazione del Governo, e penso che né più né meno degli altri cittadini egli possa invocare l'articolo 26 dello Statuto; perché in mancanza di un giudicato che ne lo dichiari decaduto, egli se ne trova in possesso, ed illegale per conseguenza è quell'atto del Ministero con cui furono tali diritti violati" (*ivi*).

<sup>(62)</sup> Art. 26: "La libertà individuale è garantita. Niuno può essere arrestato o tradotto in giudizio, se non nei casi previsti dalla legge, e nelle forme ch'essa prescrive". L'art. 26 fu evocato espressamente da Agostino Depretis.

<sup>(63)</sup> Moja: "supponendo anche che un cittadino abbia perduto i diritti civili, ne viene egli per conseguenza immediata e necessaria che quando esso mette il piede su questo Stato debba essere arrestato? I forestieri stessi che si presentano alle frontiere sono essi arrestati? Ed il signor D'Azeglio fu in certo modo al servizio del Governo di Roma; fu egli arrestato per questo? Quando il generale Durando venne dalla Spagna fu egli arrestato? Credo dunque che tutti questi precedenti dovrebbero avere qualche peso" (p. 377).

<sup>(64)</sup> Aggiunse, al limite della incomprendibilità: "non si tratta di un diritto, ma soltanto di una condizione, la quale è imposta dal Codice a tutti quelli che vogliono godere dei diritti civili. Per conseguenza, ancorché non sia emanata alcuna sentenza, non si può aver dubbio di sorta nell'interpretazione del Codice civile, dove è detto chiaramente che, mancando una tale autorizzazione, si perde *ipso facto* il godimento dei diritti civili" (*ivi*).

<sup>(65)</sup> Rattazzi: "ammetterò anche col signor ministro, se così meglio gli piace, che questo godimento si perda *ipso facto*. Ma chi è giudice di questo fatto?... È forse il potere esecutivo? Ciò spetta ai tribunali competenti. Perché si possa dire uno decaduto *ipso facto* conviene che il fatto sia stabilito: ma ciò non si può stabilire, tranne coi mezzi e per quella via che sono dalla legge determinati. Ora la legge non riconosce che i tribunali ordinari come giudici di questo fatto, al quale va annessa la conseguenza di quella perdita" (*ivi*).

legge, e non infliggere condanne, senza fare una enormissima [sic] confusione di poteri fra loro distinti” (66).

Sul piano giuridico e costituzionale l’arresto di Garibaldi era un atto assolutamente insostenibile: anche persi i diritti civili (e perfino i diritti politici) non era comunque giustificato l’arresto (e il successivo esilio).

Per tentare di placare la Camera, Pinelli ricorse ad uno stragemma: affermò che, se l’atto sarà giudicato incostituzionale, la Camera avrebbe potuto porre il governo in stato d’accusa; sicché il governo non ne doveva rendere conto al Parlamento se non in quella sede (67). Era un modo per dire che la Camera non aveva il potere di intromettersi nell’azione del governo. Gli rispose Ravina, affermando che la Camera aveva “il diritto di dare il suo voto con cui biasimi l’operato del Ministero, e di richiamarlo ad osservare le leggi” (68).

Mi sembra evidente che le ragioni del provvedimento erano soltanto politiche, probabilmente di politica internazionale: ciò emerge dalla dichiarazione del ministro, secondo cui il governo

(66) Rattazzi: il Ministro “vuole che la perdita dei diritti civili possa essere pronunziata dal potere esecutivo; ora io domando: la perdita dei diritti civili non è forse una delle pene più gravi che si possa infliggere contro un cittadino? Ma potrà sussistere che una pena possa essere inflitta dal potere esecutivo? Le pene non possono essere inflitte che dai tribunali cui la legge ha data quest’autorizzazione” (ivi).

Bunico aumentò la dose: “io protesto altamente, come deputato del primo collegio di Nizza, contro le parole proferite dal signor ministro degli interni, perché le trovo altamente incostituzionali; vedo qui che il potere esecutivo volle entrare nelle attribuzioni del potere giudiziario, il quale debb’essere indipendente dal potere esecutivo” (ivi). Chenal parlò di “*un acte odieusement arbitraire*” (p. 378). Si aggiunse Ravina, che si disse persuaso che, “qualunque sia la pena che è minacciata, non possa dessa venire applicata senza previa sentenza; e certo la privazione dei diritti civili è una delle più gravi pene che si possano infliggere ad un cittadino” (ivi).

(67) Interventi a p. 377 e 376. Si rammenta che la questione era stata introdotta con una petizione di autorità municipali di Chiavari. Il governo non ne aveva dato notizia al Parlamento.

(68) Ravina: “il ministro dice che renderà conto nei modi soliti quando sarà poi per questo fatto messo in accusa; ma io non credo che a questo solo si limitino i poteri della Camera, cioè al porre in accusa il Ministero” (p. 378).

riteneva che fosse imprudente consentire al generale Garibaldi di risiedere nel territorio dello Stato <sup>(69)</sup>.

Sotto il profilo politico la Camera non fu meno decisa; si rappresentò che: *a*) il governo romano non poteva considerarsi governo straniero <sup>(70)</sup>; *b*) l'autorizzazione a Garibaldi era stata data "dalla nazione intiera, dal Parlamento e da tutti i poteri dello Stato <sup>(71)</sup>; *c*) il provvedimento era contrario al principio di nazionalità e all'aspirazione alla indipendenza italiana; era un insulto ai sentimenti nazionali <sup>(72)</sup>.

---

<sup>(69)</sup> Cfr. la precedente nota 59.

<sup>(70)</sup> Mellana: "io non so come si possa da un Ministero subalpino dire a questa tribuna che il generale Garibaldi prendesse servizio presso un Governo straniero, trattandosi del Governo romano. Io non so, ripeto, come questo si possa asserire da quel Ministero steso, il quale certamente avrà fatto sentire alla repubblica romana come le corresse il debito di unirsi con noi per la comune guerra di indipendenza. Il Parlamento espresse questo voto nella risposta alla Corona, e credo che tutti i ministri, se hanno fatto il loro dovere, avranno per mezzo degli ambasciatori procurato che la repubblica romana intervenisse alla comune guerra, e quando quel popolo prende un generale piemontese, e che un generale piemontese va al servizio di quella unica repubblica colla quale abbiamo una guerra comune, questo uomo non è certamente soggetto ad un articolo del Codice civile, il quale lo privi del godimento dei diritti civili; io non so, ripeto, come onestamente si possa pronunciare tale parola nel Parlamento, e da un ministro subalpino" (*ivi*).

<sup>(71)</sup> Pescatore: il ministro ritiene che mancasse l'autorizzazione sovrana. "Ma io dico che questa autorizzazione l'aveva. Ecco il nodo della questione: secondo me egli era ampiamente autorizzato. Notiamo che il Codice civile non prescrive la forma legale per essere autorizzato. Io sostengo che il generale Garibaldi era autorizzato dalla nazione intiera, dal Parlamento e da tutti i poteri dello Stato, e questa autorizzazione risulta manifestamente dalla circostanza in cui il generale Garibaldi prese a combattere così valorosamente per la indipendenza d'Italia" (p. 380).

<sup>(72)</sup> Valerio: "io vorrei elevare questa discussione dalla meschina e gretta legalità in cui fu posta per metterla nel terreno della nazionalità, nel terreno dell'onore e della guerra dell'indipendenza italiana, per cui Garibaldi si è fatto gigante, per cui Garibaldi in Italia ha un culto nei cuori di tutti coloro che amano questa patria grande quanto infelice. (...) Come vi resse l'animo, signor ministro, di dichiarare dinanzi ad un Parlamento italiano che Garibaldi accettò un comando in terra straniera, quando l'intrepido soldato combatteva la nostra stessa guerra, contro le orde straniere calate a conculcare la terra italiana, a strozzarvi le nostre giovani libertà?" (pp. 378-379).

Josti: "io non entrero nel terreno della legalità, dirò solo che l'arresto del generale Garibaldi per me è una rinuncia del Piemonte alla causa italiana, è un insulto fatto dal Ministero ai sentimenti nazionali, al sentimento della maggioranza del Parlamento" (p. 379).

Furono presentati numerosi o.d.g., tutti fortemente sfavorevoli per il governo; alla fine venne approvato, senza che nessun deputato difendesse l'operato del governo, l'o.d.g. presentato da Sebastiano Tecchio, che recitava: "La Camera, dichiarando che l'arresto del generale Garibaldi e la minacciata espulsione di lui dal Piemonte sono lesive dei diritti consacrati dallo Statuto e dei sentimenti di nazionalità e della gloria italiana, passa all'ordine del giorno".

L'episodio è di grande interesse per la storia costituzionale: rende evidente che il governo non aveva ancora chiari i limiti del suo potere, forse per non avere ancora perso del tutto i caratteri del governo assoluto; negava la necessità dell'accertamento giudiziale dei fatti attribuiti a Garibaldi e delle loro conseguenze; contestava che la Camera potesse sindacare un atto, di elevato significato politico, del potere esecutivo, al di fuori del procedimento di messa in stato d'accusa.

A ciò si aggiunge che il governo non tenne alcun conto dell'o.d.g. approvato dalla Camera: Garibaldi non fu liberato e fu espulso dal regno.

La Camera dei deputati, dal canto suo, affermò di avere il potere di sindacare gli atti del governo; potere che non rientra, com'è evidente, tra le attribuzioni legislative. In altri termini, la Camera si pone come organo di alto controllo sull'azione governativa, quanto meno su quella di rilievo politico.

##### 5. *Il primo forte contrasto tra la Camera e il Re: la prima fase.*

Tra la fine di marzo 1849 e il gennaio del 1850 si è sviluppato un doppio episodio dai toni fortemente accesi, che ha visto la Camera

---

Brofferio, commosso: "mi sento l'animo straziato, vedendo come in questa Camera, per vendicare l'insulto fatto all'Italia nella persona di Garibaldi, si vada discorrendo di Codice civile e di Codice militare, ed una grande questione di onor nazionale si converte in un misero cavillo di legali argomentazioni. (...) Di tanti uomini che ci apparvero nelle ore sublimi del risorgimento italiano per essere poco dopo travolti nella polve, uno almeno rimase fra gli estremi disastri per dire ai venturi secoli: l'Italia ebbe un eroe. (...) Quest'uomo, salvato quasi per prodigio dagli incendi, dalle stragi, dalle mitraglie, dai bombardamenti, dopo orribili fortune di mare, dopo mortalissimi conflitti per valli e per balze, per antri e per foreste, giunge finalmente a salutare il Piemonte e bacia piangendo la natia terra ... e su questa terra gli è tolta la libertà, gli è dischiusa la carcere" (p. 380).



dei deputati opporsi al Sovrano, a proposito dell'armistizio di Vignale, prima, e del trattato di pace di Milano, dopo.

A seguito della disastrosa battaglia di Novara e alla conseguente abdicazione di Carlo Alberto <sup>(73)</sup>, il nuovo Re, Vittorio Emanuele II, trattò direttamente (ed immediatamente, senza coinvolgere il Parlamento e il governo) con il Maresciallo Radetzki le condizioni per un armistizio; in previsione della pace <sup>(74)</sup>.

I patti convenuti e sottoscritti dal Re furono comunicati alla Camera il 27 marzo 1849 dal ministro dell'Interno Pier Dionigi Pinelli <sup>(75)</sup>; furono ritenuti molto pesanti, disonorevoli; ed in effetti lo erano.

Il Piemonte si impegnava, tra l'altro, a sciogliere i corpi dei volontari lombardi, ungheresi e polacchi; a consentire l'occupazione austriaca "*du territoire compris entre le Po, la Sesia et le Tésin, et la moitié de la place d'Alexandrie*" <sup>(76)</sup>; ad evacuare i Ducati padani appena annessi; a corrispondere una altissima somma a titolo di riparazioni di guerra <sup>(77)</sup>.

<sup>(73)</sup> Anche l'abdicazione di Carlo Alberto creò sconcerto alla Camera dei deputati per il modo in cui era intervenuta, senza un atto formale, anzi senza nemmeno un atto scritto. Essa fu comunicata dal ministro Carlo Cadorna, che era al quartiere generale piemontese con il Re al ministero di Torino, e il ministro Urbano Rattazzi ne diede comunicazione alle Camere. Alcuni deputati, nella seduta del 27 marzo 1849 misero in dubbio la validità giuridica dell'abdicazione e della elevazione al trono di Vittorio Emanuele, il quale non aveva ancora prestato il giuramento dinanzi al Parlamento, come previsto dall'art. 22 dello Statuto. La questione non ebbe seguito per lo scioglimento della Camera dei deputati. Il deputato Gaetano Bargnani, giornalista bresciano, propose di non riconoscere "la legale esistenza del Ministero nominato dal re Vittorio Emanuele fino a che un atto formale di abdicazione del re Carlo Alberto non sia stato comunicato alla Camera" (*res. sten.*, p. 587).

<sup>(74)</sup> La richiesta dell'armistizio fu inoltrata da Carlo Alberto prima che la battaglia di Novara fosse terminata. Vittorio Emanuele fu inviato a Vignale nella notte tra il 23 e il 24 marzo 1849.

<sup>(75)</sup> Pier Dionigi Pinelli era stato ministro dell'Interno nel ministero Alfieri di Sostegno e, in tale qualità, aveva dovuto comunicare alla Camera l'armistizio di Salasco. Era stato ancora ministro dell'Interno nel ministero Chiodo. Era allora ministro dell'interno del ministero De Launay.

<sup>(76)</sup> Sostanzialmente la Lomellina e il Novarese, ossia il territorio posto alla destra del Ticino.

<sup>(77)</sup> Dell'"onere assai triste di alimentare l'armata austriaca stanziata nei Regii Stati" è cenno nella *Relazione dell'attuale condizione delle cose di finanza, letta dal*

Alla Camera (78), ove erano in maggioranza gli esponenti della Sinistra, si determinò l'unanime rigetto delle condizioni imposte dagli austriaci, reputate lesive dell'onore piemontese, e dell'onore del Re, pericolose per l'integrità dello Stato (79) e per la permanenza in vigore dello Statuto (80). La loro accettazione, senza previa consultazione del Parlamento, imputata al ministero (e non al Re), fu

---

*Ministro nella tornata del 23 agosto 1849, in Raccolta degli atti stampati 8 maggio 1848-20 novembre 1849, doc. XII, p. 6.*

(78) Era in corso la seconda legislatura, durata, a motivo del contrasto con il Re, solo due mesi (1° febbraio-30 marzo 1849).

(79) Il linguaggio utilizzato fu molto crudo: l'armistizio fu definito "rovinoso, disonorante, incostituzionale" (Francesco Piazza, cremonese, deputato di Piacenza); "turpissimo", va "respinto con chiari segni d'abominio e d'esecrazione" (avv., prof. univ. Niccolò Ferraciu, deputato di Sassari). Si parlò di "vergognosa capitolazione" (Giovanni Lanza), di "vendita di Alessandria" (Filippo Mellana).

Più d'uno rilevò che l'esecuzione delle misure convenute avrebbe impedito di riprendere le ostilità. Lanza: "la parola armistizio è un'ipocrisia che contiene una derisione: dicono armistizio, ma riprendete le armi se potrete quando Alessandria sarà occupata dalle truppe di Radetzki! ma riprendete le armi se potrete quando la forte, la generosa Venezia sarà negli artigli della rapace aquila bicipite! riprendete le armi quando il nostro esercito sia ridotto, e disciolti i corpi lombardi!" (p. 576). Fu sostenuto che la capitolazione non fosse necessaria e che restavano sufficienti truppe per proseguire la guerra ed altre se ne potevano aggiungere. Ancora Lanza: "non avevamo ancora salva la ritirata in Alessandria? non avevamo ancora la divisione La Marmora in sicuro? non avevamo la divisione lombarda, la quale Dio non voglia che sia costretta di abbandonare il vessillo della libertà e dell'indipendenza italiana, senza poter venire alle mani col suo eterno oppressore? Avevamo inoltre molti corpi (...) disseminati in diverse parti del regno, in Savoia, nella divisione di Torino e di Alessandria; avevamo 56 battaglioni di guardia mobile, che si potevano in poco tempo chiamare alle armi; avevamo ancora la guardia nazionale, la quale diede indizi di non essere sorda all'appello; avevamo infine (quello che ci è mancato, quello che nessun ministro ci ha voluto dare, quello che strapperemo tardi o tosto) l'insurrezione popolare" (p. 577). A Lanza si unirono Bargnani, Sineo, il giurista milanese Emilio Broglio, il geologo genovese Lorenzo Pareto, nel sostenere che la prosecuzione della guerra era possibile. Mellana, che era stato presente sul campo di Casale, ove si era battuta anche la Guardia Nazionale (Piero PIERI, *Storia militare del Risorgimento*, cit., p. 312), fece presente: "il Piemonte, militarmente parlando, non siede nella valle del Po, ed ha una giacitura molto favorevole. La nostra situazione è dinanzi a Genova coperta dalla cittadella di Alessandria" (p. 579).

(80) Sineo: "il Ministero ha cominciato col protestarci che egli ama la Costituzione, che la vuol salva; ma, quando non avremo esercito, e che il nemico ci imporrà l'obbligo di rinunciare alla Costituzione colle bocche dei cannoni volte contro i nostri petti, senza eserciti, senza danari, con una parte del territorio occupata, con Venezia tradita, lasciata al nemico, coll'Italia abbandonata, con gli ausiliari espulsi, noi stessi vilipesi, poveri,

considerata contraria alla costituzione <sup>(81)</sup> e fonte di responsabilità per i ministri che le avessero eseguite <sup>(82)</sup>. Si proclamò che l'onore della Nazione e del Re imponeva che si continuasse la guerra e si affermò che sussistevano le condizioni politiche e militari per farlo <sup>(83)</sup>. Si giunse a ipotizzare intrighi e tradimenti per una sconfitta grave, repentina e inaspettata <sup>(84)</sup>.

Il Ministro Pinelli più volte ripeté che non era possibile dare un giudizio sulle condizioni concordate senza avere prima ricevuto notizie sicure e dettagliate sulle condizioni dell'esercito. Anche il generale De Launay, Presidente del Consiglio dei Ministri, tentò di smorzare l'indignazione, proponendo un rinvio del dibattito in attesa della assunzione di maggiori notizie. Entrambi fecero comunque presente che l'approvazione dell'armistizio era una ineludibile necessità.

Si volle dubitare del coinvolgimento del Re nella fissazione delle condizioni dell'armistizio e si inviò una commissione per conoscerne la effettiva posizione <sup>(85)</sup>.

La Camera si dichiarò riunita in permanenza e adottò alcune proposte assai significative: votò per la dichiarazione di incostituzio-

oppressi, come potremmo ancora pretendere di avere uno Statuto, se il nemico non vuole che lo abbiamo?" (p. 580).

<sup>(81)</sup> In questo senso si espressero Piazza, Lanza, Sineo ed altri.

<sup>(82)</sup> Il magistrato cuneese Amedeo Ravina presentò una mozione in questo senso: v. la nt. 88.

<sup>(83)</sup> Broglio, tra altri, sostenne che "l'interesse della gloriosa dinastia di Savoia avrebbe più sicuro, l'onore più intatto, quand'anche il Re, continuando a combattere, fosse costretto ad esulare sulle rupi della Savoia o nelle vallate della Sardegna. S'egli pertinacemente resistesse fino a quest'ultimo punto, il suo interesse sarebbe molto meglio cautelato di quello che quando si creda obbligato a piegare sotto una convenzione che nell'opinione dei rappresentanti della nazione fosse dichiarata disonorevole" (p. 583).

<sup>(84)</sup> Si parlò di "misteriosa sconfitta" (Piazza), di 120.000 soldati spariti e di tradimento (Iosti). Si disse che i ministri, "questa buona gente era giocata da una mano segreta, quella stessa che velava il vero a Re Carlo Alberto, ed io mi sono accorto più di una volta che anche essi erano paralizzati dallo spettro della repubblica, di cui temevano o erano obbligati fingersi di temere, mentre tutti sappiamo dove esiste la repubblica: nella immaginazione, nella politica di Radetzki, dei municipalisti e negli uomini di borsa o senza carattere" (Iosti).

<sup>(85)</sup> Si vedano gli interventi di Iosti e del marchese Massimo Cordero di Montezemolo.

nalità dell'armistizio <sup>(86)</sup>; per la prosecuzione della guerra <sup>(87)</sup>; per imputare di alto tradimento i ministri che avessero accettato ed eseguito i patti dell'armistizio <sup>(88)</sup>.

La deputazione nominata per portare al nuovo Re l'orientamento fortemente negativo della Camera <sup>(89)</sup>, dopo averlo incontrato, ne riferì nella seduta della sera del 28 marzo 1849: avendo esposto al Re che la Camera non poteva "in alcun modo acconsentire" alle condizioni "esageratissime", il Re aveva risposto che "sperava in qualche modo che queste potessero attenuarsi, e mostrò buona volontà di recedere per quanto è possibile dalle medesime" <sup>(90)</sup>. Sostanzialmente si ebbe la certezza che il Re si sentiva impegnato a rispettare l'armistizio, che d'altronde aveva già personalmente firmato.

Nella stessa seduta il ministro Pinelli riferì che, avendo anche il ministero considerato alcune delle condizioni "troppo gravi all'onore della nazione", aveva inviato al campo del nemico un nuovo messo, accompagnato dai rappresentanti di Francia e Inghilterra, per cercare di ottenere modifiche migliorative <sup>(91)</sup>. Il governo, nella

<sup>(86)</sup> Fu approvata la proposta Lanza, che suonava: "La Camera dichiara che l'armistizio, di cui il presente Ministero diede lettura, è incostituzionale, e che perciò il potere esecutivo non potrebbe, senza violare lo Statuto, mandarlo ad esecuzione".

<sup>(87)</sup> La proposta Mellana diceva: "La Camera, non potendo sacrificare l'onore della nazione, invita il Governo a portare tutte le nostre forze dinanzi alle mura di Alessandria, e, dichiarata la patria in pericolo, a chiamare e concentrare intorno a Genova tutti gli uomini capaci a portar le armi". Fu approvata.

<sup>(88)</sup> Ravina presentò una proposta, che, modificata prima dall'avv. Alessandro Bianchi e poi dall'ing. Giacomo Pera, risultò essere del seguente tenore "Se dal Ministero si sarà permessa e non si sarà efficacemente impedita l'introduzione di forze austriache nella cittadella di Alessandria; se dal Ministero sarà richiamata la squadra dell'Adriatico, prima che il così detto armistizio sia approvato dal Parlamento, ciò sarà riputato delitto d'alto tradimento". Anch'essa fu approvata.

<sup>(89)</sup> La deputazione era composta dai deputati Iosti, Ceppi, Montezemolo, Lanza, Rattazzi e Mellana, oltre al Presidente della Camera, Lorenzo Pareto.

<sup>(90)</sup> Assicurò di avere a cuore, al pari dei deputati, l'onore del paese (*res. sten.*, p. 501).

<sup>(91)</sup> Il ministro aggiunse: "noi lo diciamo francamente, non abbiamo grande fiducia nelle insurrezioni delle masse contro eserciti disciplinati ed esercitati. Tuttavolta crediamo che piuttosto di sottoscrivere patti d'armistizio, i quali possono porre il paese in condizione tale da dover accettare una pace che non sia decorosa, meglio convenga di sperimentare ancora gli ultimi resti della nostra fortuna" (*res. sten.*, p. 593).

valutazione delle condizioni dell'armistizio, si stava allineando con la Camera <sup>(92)</sup>.

Si decise di convocare un Comitato segreto per avere informazioni sullo stato dell'esercito e sulle opinioni dei generali su un eventuale piano di difesa e di attacco <sup>(93)</sup>.

Il giorno dopo, 29 marzo, il Re, in base all'art. 22 dello Statuto, prestò il giuramento davanti alle Camere riunite.

Dopo il giuramento, rientrati i deputati a Palazzo Carignano per ascoltare le informazioni promesse, sentirono dalla bocca di Pinelli che il Re aveva firmato il decreto di proroga delle Camere al 5 aprile. Il 30 marzo Vittorio Emanuele sciolse la Camera rappresentativa e indisse nuove elezioni per la metà di luglio.

Va sottolineato che il Re utilizzò tutto il tempo consentito dallo Statuto (quattro mesi) per la convocazione della nuova Camera; e il 3 luglio emanò da Moncalieri il (primo) *Proclama*, con invito agli elettori "a tener modi, che non si rendesse impossibile lo Statuto" <sup>(94)</sup>. L'ammonimento era assai pesante <sup>(95)</sup>.

Dal punto di vista della evoluzione della forma di governo è interessante l'intervento del deputato alessandrino Cristoforo Moja. Prendendo atto della rinuncia del magistrato conte Cristiani e del generale Dabormida, rispettivamente al ministero di grazia e giustizia e al ministero della guerra, sostenne che, essendo rimasti solo tre ministri, la Camera aveva diritto di conoscere le intenzioni del governo per accordargli o meno la sua fiducia.

Ancora più interessante fu la risposta del ministro Pinelli. Egli non contestò "il diritto della Camera di concedere o non concedere

<sup>(92)</sup> Alcuni deputati (Lanza, Siotto-Pintor, Mellana) si rallegrarono per l'atteggiamento del governo e chiesero se i ministri avessero approntato un piano per l'ulteriore resistenza. Bargnani, milanese, rammentò le gesta eroiche di Brescia (p. 594) e chiese se si fosse provveduto alla mobilitazione della Guardia nazionale (p. 596).

<sup>(93)</sup> La richiesta, formulata da Lanza, fu accolta dal ministro Pinelli (*res. sten.*, p. 596).

<sup>(94)</sup> La frase è tratta dal testo del secondo *Proclama* di Moncalieri.

<sup>(95)</sup> Giuseppe Saredo scrisse nel 1861: "era quello un momento spaventoso, in cui, sebbene già si conoscesse il carattere lealissimo del nuovo Principe che era succeduto a Carlo Alberto, potevano pur tuttavia parere non infondati i timori di vedere, con Delaunay a capo del governo, pericolare le nostre libertà interne" (G. SAREDO, *Urbano Rattazzi*, Torino, 1861, p. 21).

al ministero la sua fiducia. La Camera quando ne sia interpellata darà quel voto che vorrà” (96).

È la prima volta, a quanto mi consta, che si pose in modo esplicito il problema della fiducia (ovviamente non preventiva) del Parlamento al governo.

6. *Il primo forte contrasto tra la Camera e il Re: la seconda fase.*

Lo scioglimento della Camera fu determinato dal rifiuto di approvare le condizioni dell’armistizio. Immediatamente dopo, il 7 maggio, il Re accolse le dimissioni del governo De Launay per le medesime ragioni; e chiamò a formare il nuovo governo lo scrittore, marchese Massimo D’Azeglio, politico esperto, appartenente alla destra moderata con forte ascendente anche nei ranghi della sinistra (97).

La terza legislatura ebbe inizio il 30 luglio 1849. Nel discorso della Corona, pronunciato lo stesso giorno, Vittorio Emanuele pose francamente la nuova Camera di fronte al problema delle condizioni di pace, invitandola a mostrare “sapienza pratica” (98). La risposta al discorso, elaborata dalla Camera (99), a differenza di quella del Senato, non si soffermò affatto sul problema del trattato di pace con l’Austria.

---

(96) *Res. sten.*, pp. 596-597.

(97) La composizione originaria del gabinetto D’Azeglio era la seguente: Estero: D’Azeglio; Interno: Pinelli; Agricoltura e commercio: Galvagno; Lavori pubblici: Galvagno; Guerra e marina: Morozzo Della Rocca; Grazia e giustizia: Demargherita; Finanze: Nigra; Istruzione: Mameli. Per ciò che interessa in questa sede, il 20 ottobre 1849, Pinelli fu sostituito al ministero dell’Interno da Galvagno.

(98) Questi i passaggi interessanti: “è dell’essenza dei Governi rappresentativi che vi siano opinioni e partiti diversi; ma vi sono questioni talmente vitali, vi sono occasioni nelle quali è talmente urgente il pericolo della cosa pubblica, che soltanto dall’oblio [sic] delle passioni di parte e delle gare personali è possibile aspettare salute. Tal’è l’occasione presente: i negoziati coll’Austria sembrano presso al loro termine: quando saranno conclusi, il Parlamento ne riceverà dai miei Ministri comunicazione, e delibererà sulla parte che lo Statuto lo chiama ad esaminare. Io v’invito, o Signori, a porre in questa deliberazione quella sapienza pratica, che viene imposta dallo stato presente d’Italia e d’Europa. Ella è onorevole cosa per chi si commette alla fortuna saperne virilmente accettare i giudicii”.

(99) Approvata nella seduta del 22 agosto 1849.

Il 6 agosto, a Milano, si conclusero i lunghi e faticosi lavori per il trattato di pace: le condizioni per il Piemonte erano piuttosto dure, ma non irragionevoli: ritorno ai confini prebellici, anche riguardo ai Ducati padani; pagamento di una somma di 75 milioni di franchi a titolo di indennità di guerra. Le truppe austriache, stanziate in territorio piemontese, sarebbero state evacuate entro otto giorni dalla ratifica del trattato <sup>(100)</sup>.

La ratifica da parte di Vittorio Emanuele intervenne il 12 agosto; quella dell'Imperatore austriaco il 14.

Il 19 agosto il Presidente del Consiglio relazionò alle Camere <sup>(101)</sup>, distinguendo sette diverse questioni, relative a “nazionalità ed amnistia, rinuncia al Lombardo-Veneto, ducati di Modena e Parma, convenzione del 1834 sul contrabbando, definizione della questione del Gravellone, convenzione del 1751 sul transito del sale, e finalmente l'indennità” <sup>(102)</sup>.

Queste le sue considerazioni.

La questione dell'amnistia austriaca per i cittadini lombardi e veneti passati dalla parte del Piemonte venne intesa come una questione d'onore, come una condizione irrinunciabile: non era entrata nel trattato, perché l'Austria non poteva consentire di compiere un atto su imposizione del Piemonte. Tuttavia si era convenuto che il trattato non sarebbe stato ratificato se non dopo la concessione dell'amnistia: Radetzki l'aveva concessa il 12 agosto, sia pure in modo non completamente soddisfacente (escludendone i patrioti più compromessi).

La rinuncia al Lombardo-Veneto era conseguenza diretta della sconfitta: D'Azeglio disse, poeticamente, che essa “fu fatta sulla bilancia che tiene Iddio sui campi di battaglia” <sup>(103)</sup>.

<sup>(100)</sup> Si prese occasione anche per risolvere problemi pregressi: il confine lungo il canale Gravellone, nei pressi di Pavia; la questione del contrabbando lungo la frontiera del Ticino; l'abolizione della sopratassa sull'esportazione del vino piemontese, che era stata posta nel 1846.

<sup>(101)</sup> Il testo del trattato era già stato comunicato alle Camere, in Comitato segreto, il 15 agosto.

<sup>(102)</sup> Seduta 19 agosto 1849, *res. sten.*, p. 135. Interessano soltanto le prime tre questioni.

<sup>(103)</sup> D'Azeglio rammentò “che il Re Carlo Alberto (...), quando entrò in Lombardia disse che, non sete di potere, non ambizione di regno più vasto lo conduceva, ma il

La questione dei Ducati era di ordine squisitamente diplomatico: l'Austria voleva trattare anche in nome e per conto dei rispettivi Sovrani; il Piemonte, ritenendo che questo comportasse il riconoscimento di un'alta sovranità dell'Austria sui Ducati, vi si era opposto. La questione era stata risolta invitando i Duchi "à *accéder au présent traité*" (104), come Sovrani indipendenti (dall'Austria).

La discussione sul trattato di pace presso la Camera dei deputati non fu mai conclusa; anzi non pervenne mai alla valutazione del contenuto del trattato medesimo. Fin dall'inizio gli oratori intervenuti manifestarono l'opinione che il trattato fosse da considerare come un fatto compiuto, che non fosse possibile chiederne (e ottenerne) la modificazione e che, quindi, la sua approvazione fosse una dura necessità (105).

La discussione si esaurì su questioni pregiudiziali, su questioni relative ad alcune espressioni usate dai plenipotenziari piemontesi, sulla questione della nazionalità; la quale ultima fu la causa effettiva prima della proroga, poi del nuovo scioglimento della Camera dei deputati, il 20 novembre 1849.

Le questioni pregiudiziali furono due, introdotte rispettivamente dal conte Cesare Balbo e dall'avv. Domenico Buffa: il primo propose di passare alla votazione sul trattato senza previa discussione; il secondo propose che il trattato non solo non dovesse discutersi, ma nemmeno si dovesse votare: si doveva approvare con il silenzio (106).

---

desiderio di rendere indipendenti tutti gli Italiani. (...) Abbiamo creduto che fosse l'onore del Piemonte che non desidero d'ampliarsi, ma desidero d'indipendenza, scopo disinteressato lo aveva condotto alla guerra" (*ivi*).

(104) Articolo V del trattato.

(105) Il trattato fu portato in discussione il 22 settembre 1849: Ravina espose una breve relazione per conto della Commissione. Nella seduta successiva, 24 settembre, il conte Balbo presentò la proposta di votare senza previamente discutere: "propongo che si voti sul trattato di pace senza nessuna discussione, ma colla protesta del silenzio". Sineo si oppose; la discussione virò su problemi istruttori; alla fine si preferì rinviare la discussione sul trattato a tempo successivo all'approvazione del p.d.l. sul prestito necessario per pagare l'indennità di guerra, ammontante a 75 milioni di lire. In tal modo si dava esecuzione al trattato prima di averlo approvato. La discussione riprese il 13 novembre e fu interrotta il 16 successivo per la proroga delle Camere.

(106) Buffa: "domando alla Camera se vi può essere condizione più umiliante sia per il Parlamento sia per la Corona: per il Parlamento, perché chiamato ad assentire ad



Alla fine non furono approvate né l'una né l'altra; ma sorsero due problemi giuridici, l'uno sulla efficacia o meno del trattato ratificato ma non approvato dal Parlamento; l'altro, assai rilevante per l'argomento che qui si tratta, della correttezza costituzionale della ratifica regia del trattato, effettuata prima dell'approvazione di esso da parte del Parlamento.

Tralasciando il primo problema, sul quale i deputati si divisero, esaminiamo il secondo, sul quale la denuncia della scorrettezza costituzionale fu quasi unanime, anche se la responsabilità fu addebitata al governo, e non al Re, in omaggio (mi sembra ovvio) al principio della sacralità ed inviolabilità della persona del Sovrano<sup>(107)</sup>: il convincimento diffuso era che l'assenso del Parlamento doveva precedere la firma reale di ratifica del trattato<sup>(108)</sup>. Il Re, avendolo ratificato senza previa approvazione delle Camere, non si sarebbe comportato in modo costituzionalmente corretto<sup>(109)</sup>.

---

un fatto che non può disfare; per la Corona, che va a mendicare un voto per fare onore alla sua firma" (seduta 13 novembre 1849, *res. sten.*, p. 1240).

<sup>(107)</sup> Art. 4 dello Statuto.

<sup>(108)</sup> Richiamando l'art 5 dello Statuto. Buffa si pose il problema del tempo in cui doveva essere chiesto l'assenso del Parlamento, ed affermò che "l'assenso preceda la ratifica" (p. 1241). La tesi di Buffa si articolava come egli stesso la riassunse: "stringo in poche parole il mio ragionamento e dico: che lo scambio delle ratifiche rende il trattato perfetto, efficace ed irrevocabile davanti alla potenza straniera colla quale fu conchiuso; che per le ratifiche essendo divenuto irrevocabile il trattato, non è libero il voto della Camera sopra di esso; che non essendo libero il voto della Camera, la medesima non deve votare sopra il trattato; che la Corona avendo, sotto l'impero di una necessità che tutti egualmente ci opprime, data la sua parola ed apposto la ratifica al trattato, il Parlamento non deve lasciarla sola, ma venire in suo appoggio; che non potendo votare il trattato, il solo appoggio che ancora possa darle si è quello di dichiarare che essa considera il trattato come fatto compiuto; che considerandolo come un fatto compiuto, essa deve regolarne la conseguenze; che pertanto, quando per mandarne ad effetto alcuna parte sia necessario il suo consenso, essa, invitata a ciò dal Governo, vi provvede con leggi speciali come a fatti che, se da lei non si potranno legittimare in principio, debbano però, secondo è conforme ad ogni Governo bene ordinato, essere legittimati nelle loro pratiche conseguenze" (p. 1241).

<sup>(109)</sup> È molto probabile che né il Re né il governo si siano posti il problema, data la tradizione dello Stato assoluto della non necessità di alcuna approvazione (né preventiva né successiva). Fu semplicemente seguita la prassi anteriore.

Ci furono prese di posizione pesanti. L'avvocato Filippo Mellana si esprime come segue: "se in un Governo costituzionale potesse il potere esecutivo ratificare un trattato

Alcuni dichiararono in modo esplicito che consideravano incostituzionale il trattato, per il modo in cui era stato elaborato e, soprattutto, per il tempo in cui era stato ratificato, ossia senza il previo assenso parlamentare, oltre che per la sostanza; e ne fecero ragione di responsabilità per il ministero <sup>(110)</sup>.

I più sostennero una tesi meno dirimente: l'assenso del Parlamento era necessario, ma era indifferente che fosse dato prima o dopo la ratifica: il trattato, prima che il Parlamento lo avesse approvato, era da considerarsi inefficace, nonostante la ratifica regia <sup>(111)</sup>. Questa soluzione, chiaramente diretta ad evitare complicazioni politiche (con il governo e con il Re) per ragioni di forma costituzionale, era tuttavia inadeguata, perché non consentiva al Parlamento di interloquire sul merito del trattato. Se ne accorse il costituzionalista Matteo Pescatore <sup>(112)</sup>.

compromettente l'onore, il territorio o le finanze della nazione, e che bastasse il solo fatto della ratifica a render obbligatorio quel trattato, e che al Parlamento fosse semplicemente riservata l'umiliazione di approvarlo e di provvedere ai mezzi per renderlo esecutivo, se ciò fosse, lo ripeto, il regime costituzionale sarebbe una menzogna, un'illusione, per non esprimermi con più severi e giusti termini" (pp. 1246-47).

<sup>(110)</sup> L'ingegnere Giovanni Battista Josti fu uno dei più decisi contestatori del comportamento ministeriale: "noi accettiamo il trattato come un fatto compiuto, ciò vuol dire che noi lo approviamo. (...) Noi commettiamo quindi un atto incostituzionale perché approviamo il trattato che fu concluso senza rispettare le formole costituzionali" (p. 1253).

<sup>(111)</sup> L'avvocato Cesare Cabella espose il suo pensiero: "non posso accettare il principio che il trattato possa dirsi perfetto, ed obbligare la nazione per il solo effetto delle qualifiche scambiate fra i due Governi, anche senza il consenso del Parlamento, giacché esso è in opposizione diretta coll'articolo 5 dello Statuto, il quale dice che, ove il trattato comporti un onere alle finanze od una variazione di territorio nello Stato, non abbia effetto se non dopo che ha ottenuto l'assenso del Parlamento. Se il Parlamento è chiamato a dare l'assenso al trattato all'oggetto di dare ad esso i suoi effetti, è evidente che non può bastare il consenso della Corona. Si richiede evidentemente anche il consenso del Parlamento perché il trattato esista. Questo consenso può essere dato prima, può essere dato dopo; ma o prima o dopo deve sempre intervenire, perché la nazione rimanga obbligata" (p. 1248; v. anche p. 1255).

<sup>(112)</sup> Matteo Pescatore, processualista e costituzionalista, fece una vera lezione: "che un trattato per essere valido e obbligatorio tra due Stati debba stipularsi dai rispettivi rappresentanti, nessuno il può negare; che i rappresentanti di un paese siano determinati dalla Costituzione organica del paese medesimo, chi lo potrebbe contrastare? (...) Quando pertanto la Costituzione organica, la legge fondamentale di uno Stato neghi espressamente al Re la facoltà di stipulare un determinato genere di trattati, e

Cavour tentò una soluzione di compromesso: la tesi della necessità della — previa — approvazione del Parlamento era da lui pienamente condivisa, ma il caso concreto doveva considerarsi speciale per la gravità della situazione <sup>(113)</sup>.

L'avvocato monferrino Filippo Mellana riprese polemicamente anche i temi esposti in occasione della discussione sull'armistizio, rammentando lo scioglimento del Parlamento, il quale aveva "dichiarati traditori della patria coloro che ritirerebbero la flotta da Venezia e che aprirebbero le porte di Alessandria all'Austriaco" <sup>(114)</sup>.

Tuttavia, in linea generale, il clima era decisamente mutato rispetto alla precedente discussione sull'armistizio: nella terza legislatura tutti (o quasi tutti) i deputati erano convinti della necessità di approvare il trattato di pace.

La prima giornata di discussione fu interamente dedicata al modo in cui la Camera doveva comportarsi di fronte ad un trattato considerato immutabile e non disapprovabile.

La seduta successiva fu dedicata ai rilievi di alcuni deputati su

dichiarati espressamente che stipulati senza il consenso del Parlamento non obbligano la nazione, è impossibile riconoscerli validi e obbligatori, anche in faccia ai terzi, se non interviene il richiesto consenso (...). Lo Statuto nostro dichiara espressamente non potersi dal Re obbligare la nazione senza il consenso del Parlamento, quando il trattato importa un onere alle finanze, ovvero cessione di territorio. Io domando pertanto se decidere ora non sia ferire mortalmente la prerogativa del Parlamento" (p. 1254).

In senso sostanzialmente conforme si espressero anche l'avvocato Pietro Maria Gastinelli (p. 1249) e il medico Antonio Jacquemoud (p. 1250).

<sup>(113)</sup> Intervenne Cavour affermando che la tesi secondo cui, per avere effetto, il trattato debba ottenere l'assenso del Parlamento, "la professo altamente e pienamente. Però io confesso che nel caso speciale di questo trattato vi erano ragioni così gravi, così potenti che il Ministero ha creduto essere giustificato allontanandosi da questa massima, dandovi la sua approvazione e facendolo ratificare dal Re prima di aver ottenuto la sanzione del Parlamento" (pp. 1254-1255).

<sup>(114)</sup> Mellana: "quando stava ancora in armi tutta l'Italia centrale, quando la vergogna aveva scosso e sollevati tutti gli animi, quando ancora si poteva sollevare in massa le popolazioni, il Ministero, per impedire che la nazione potesse fare esperienza delle sue forze e del libero suo volere, sciolse il Parlamento". Ancora: "dopo aver eseguito i patti dell'armistizio, e preparato quelli ancor più fatali del trattato che ora per derisione viene presentato alla nostra sanzione, quando infine noi non eravamo più liberi e padroni della scelta, (...) allora il Ministero si degnava d'interrogare la nazione, allora, ma allora solo, convocava il Parlamento" (p. 1247).

alcuni termini e alcune espressioni usate nel trattato o negli atti preparatori: sembrarono inadeguati i primi e offensive le seconde.

L'avvocato (e consigliere di Stato) Amedeo Ravina dette la stura alle lagnanze: ritenne "un'orrenda bestemmia" che in testa al trattato si nominasse la Trinità<sup>(115)</sup>; biasimò che, riferendosi ai "liberi cittadini" (piemontesi, lombardo-veneti), si fosse usato il termine "sudditi"<sup>(116)</sup>; soprattutto ritenne una "fierissima accusa, parole ingiuriose al Parlamento, ingiuriose alla nazione, ingiuriose alla sacra memoria del Re Carlo Alberto", che si fosse detto, in un documento ufficiale, da parte dei plenipotenziari piemontesi, che la guerra "generosa e santissima" era stata "opera di una fazione"<sup>(117)</sup>. La frase incriminata si trovava nel rapporto, che i "reggi plenipotenziari", cavaliere Carlo Bon-Compagni di Mombello e generale Giuseppe Dabormida, avevano inviato al ministero il 3 maggio 1849<sup>(118)</sup>.

---

<sup>(115)</sup> Il trattato iniziava con la frase: "*Au nom de la très-sainte et indivisible Trinité*".

<sup>(116)</sup> Nel quinto degli *Articles séparés et additionnels au traité de paix*, era stata usata per due volte la parola francese *sujets*. Ravina giustamente la stigmatizzò, affermando che "la voce suddito nei Governi retti da civili ordini altro non importa se non suddito alle leggi, delle quali il principe, come supremo de' magistrati, è il principale esecutore". Sul tema ritornò anche, nella seduta del 15 novembre, il deputato savoiardo Francesco Bastian, dichiarando che tra "*les pénibles sensations excitées en moi par la lecture de ce traité je dois mettre celle qui m'a fait éprouver la qualification de sujet qui est répétée à satiété dans des différents projets, et que je retrouve encore dans le traité définitif*" (p. 1293).

<sup>(117)</sup> Ravina aggiunse: la guerra "esser doveva liberatrice d'Italia, se l'altezza del concetto stata non fosse attraversata dalla malignità del destino, oppure dall'ignoranza e tristizia degli uomini. Parole sarebbero queste pregne di fierissima accusa" (seduta del 14 novembre 1849, *res. sten.*, p. 1260).

<sup>(118)</sup> Questa la frase: "l'Austria, per quanto voglia o non voglia fare di liberale, rappresenterà pur sempre in Italia la dominazione straniera. Per contro il Piemonte costituzionale e liberale rappresenterà sempre all'Austro l'indipendenza italiana. Anche vinta la fazione che volle imprudentemente e che rompe sconsigliatamente la guerra, che dopo l'armistizio continuò a consigliare il rinnovamento di ostilità divenute impossibili, l'Austria sa che un grave pericolo le sovrasta dal Piemonte, se il nostro Stato si riordina, se l'esercito si mette in sesto, se vi prende radice una sicura libertà".

Bon-Compagni rispose in due tempi: brevemente, nella stessa seduta <sup>(119)</sup>, più a lungo nella successiva <sup>(120)</sup>. La sua difesa, valutata obiettivamente, non fu convincente, né allorché intese riferire la frase incriminata (guerra come “opera di una fazione”) alla sola ripresa della guerra nel 1849, dopo la denuncia dell’armistizio Salasco, né allorché volle identificare la “fazione” nel “Ministero del dicembre” (1848), ossia nel governo Gioberti, spostato a sinistra (in realtà l’armistizio era stato denunciato, quando alla presidenza del ministero era subentrato il generale Chiodo).

La frase, proprio perché inserita in un documento riservato, rende palese che almeno una parte consistente dei politici di destra erano convinti che la ripresa della guerra fosse stata voluta solo (o in particolare) dalla sinistra e “imposta” a Carlo Alberto.

Inorse anche Urbano Rattazzi, cui l’allusione di Bon-Compagni era chiaramente diretta, dicendosi convinto che le “espressioni prese nel letterale loro significato, e secondo il senso che molti vi diedero”, costituivano una gravissima accusa “contro il paese, e contro quelli che lo governarono” <sup>(121)</sup>.

Mise in rilievo che il governo del quale aveva fatto parte, avrebbe potuto percorrere solo due strade: “disarmare, facendo la

<sup>(119)</sup> Carlo Bon-Compagni: “le parole che abbiamo usato nel rendere conto di questa missione sono un fatto personale a noi, fatto personale di cui mi assumo la principale responsabilità come compilatore della memoria”. Le nostre intenzioni, “ne assicuro la Camera sull’onore mio, non furono, non sono e non saranno mai che italianissime” (pp. 1263-1264).

<sup>(120)</sup> Bon-Compagni si difese, dichiarando apertamente il suo forte desiderio per l’indipendenza italiana e per le libertà costituzionali, sostenendo che la memoria contenente la frase incriminata era diretta al ministero e non avrebbe dovuto essere pubblicata, esponendo che tale era la convinzione austriaca, e concludendo che la frase medesima non si riferiva alla guerra del 1848, ma alla ripresa delle ostilità nel 1849 (seduta 15 novembre 1849, *res. sten.*, p. 1278 ss.).

<sup>(121)</sup> Urbano Rattazzi, ministro dell’Interno sia nel governo Gioberti sia in quello Chiodo, sostenne, in particolare, che la denuncia dell’armistizio Salasco e il rinnovamento delle ostilità nel marzo 1849, non solo non erano state imprudenti, ma erano state iniziative “sommamente opportune, ed assolutamente necessarie dal canto del Governo” (p. 1286). Sostanzialmente espone che la decisione di riprendere le ostilità non era altro che il compimento della volontà di Carlo Alberto, e rispondeva alla necessità di salvaguardare l’unione con le province lombardo-venete e padane, nel frattempo intervenute. Fece anche presente che l’esercito era stato mantenuto in armi, con gravi oneri per il bilancio dello Stato, tenuto a sopperire alle spese di 120.000 uomini.

pace coll'Austria, o tentare una volta la sorte dell'armi riprendendo le ostilità". Ragioni morali (le annessioni compiute) e di opportunità (le condizioni in cui si trovava l'Austria con le diffuse sommosse e la guerra in Ungheria), avevano consigliato di riprendere le ostilità: non era stato ritenuto possibile che l'Austria avesse potuto ricevere soccorsi dalle altre parti dell'Impero <sup>(122)</sup>.

Alle spiegazioni, o giustificazioni, del Bon-Compagni si aggiunsero quelle dell'altro plenipotenziario, il generale Dabormida; il quale fece presente che la frase incriminata era stata scritta "in un momento di dolore", nel momento in cui la negoziazione si era interrotta e le truppe austriache entravano nella cittadella di Alessandria; ma ribadì che, a giudizio dei plenipotenziari, "l'opportunità della seconda guerra non era stata abbastanza calcolata" <sup>(123)</sup>.

La *querelle* finì così, con spiegazioni poco convincenti prese per convincenti: resta l'impressione che alcuni politici della destra erano

---

<sup>(122)</sup> Secondo Rattazzi, l'esercito piemontese contava 120.000 uomini, mentre quello austriaco non ne aveva che 80.000: "chi poteva credere impossibile la guerra, quando noi dovevamo portarci in mezzo alle nostre popolazioni, le quali altro non attendevano che il nostro invito per insorgere, ed il nemico per contro vedevasi ad ogni istante dal timore di questa insurrezione minacciato?" (p. 1288). Aggiunse: il momento era propizio: "in allora tutta l'Italia era ancora in moto; Toscana e Roma si reggevano da sé; libera era ancora Venezia; sia pure che non ci potessero prestare grandi soccorsi; almeno non ci erano avverse. L'Austria non era tranquilla anche nei più antichi dei suoi Stati: in ogni angolo del territorio del suo impero aveva ragione di temere un'insurrezione. L'Ungheria combatteva nobilmente e coraggiosamente, e pareva minacciasse persino il Governo austriaco nella sua capitale. La Russia non aveva per anche contratta alleanza coll'Austria, o per dir meglio, non aveva ancora dichiarato di essere pronta ad unire le sue forze per soffocare il desiderio dei popoli a lei soggetti, i quali volevano riconquistare i propri diritti" (p. 1289).

<sup>(123)</sup> Dipese da questo convincimento che, ritenendo che non fossero stati sufficientemente valutati "i mezzi di riuscita", in "un momento di dolore, nel condannare la guerra", sfuggì una parola, che avrebbero ritirata se essa, contro le loro intenzioni, fosse riuscita "ingiuriosa a chicchessia".

Dabormida confutò anche le cifre fornite da Rattazzi: sul fronte del Ticino non vi erano 120.000 uomini, ma solo 60.000; e dette una sua spiegazione della tragica conclusione della battaglia di Novara, non nascondendo che essa era stata la conseguenza di una strategia militare non ineccepibile (pp. 1291-92).

convinti che il governo non avesse agito oculatamente nel denunciare l'armistizio e nel riprendere le armi nel marzo 1849 <sup>(124)</sup>.

7. *La ragione effettiva del contrasto tra il Re e la Camera dei deputati.*

Data la generale propensione, più o meno sofferta, di giungere comunque all'approvazione del trattato, non si comprenderebbe il (secondo) scioglimento della Camera, ove non si tenesse conto del forte contrasto che sorse tra molti deputati (probabilmente la grande maggioranza), da un lato, e il ministro dell'Interno, Filippo Galvagno, e pochissimi altri deputati, tra cui Cavour, dall'altro, a proposito del problema della nazionalità (sarda) da riconoscere (o da mantenere) a coloro che, trasferitisi dal Lombardo-Veneto e dai Ducati padani a seguito delle leggi di annessione al Piemonte, conservavano il domicilio nel territorio piemontese alla data del 30 settembre 1849, data di scadenza dell'amnistia concessa dall'Austria ai cittadini lombardi.

Il dibattito <sup>(125)</sup>, che si estese per due sedute, determinando infine la sospensione della discussione sul trattato, fu innescato da una proposta di Mellana, che dichiarava, nella sostanza, che i cittadini delle province a suo tempo annesse, in quanto cittadini dello Stato piemontese (allargato) o, meglio, del regno dell'Alta Italia <sup>(126)</sup>, avevano diritto a conservare la cittadinanza <sup>(127)</sup>.

Si partiva dal presupposto che la cittadinanza piemontese,

---

<sup>(124)</sup> Il deputato savoiaro Antonio Jacquemoud dette la sua interpretazione delle scelte politiche relative alla guerra. Dopo aver riferito e controbattuto alcuni pesanti apprezzamenti di uomini politici francesi sul Parlamento sardo, egli se la prese con i "conservantistes", i peggiori tra i conservatori: *"les conservantistes, adversaires de la politique belliqueuse de la majorité, ont prétendu qu'après la première campagne non réussie il fallait déposer les armes et faire la paix avec l'Autriche. (...) On a dit à satiété, soit en Piémont, soit à l'étranger, que la campagne de Novare fut le résultat des folies d'un parti anarchique. (...) Nous répondons à ces conservantistes (...): la guerre de l'indépendance italienne fut d'abord la défense d'une cause naturelle, juste, noble et sainte; elle fut ensuite un acte rationnel, sensé et nécessaire; cette guerre était la seule politique saine du moment"* (seduta 14 novembre 1849, *res. sten.*, p. 1274).

<sup>(125)</sup> Definito dal prof. Giuseppe Siotto-Pintor un "disgustoso conflitto" (seduta 16 novembre 1849, *res. sten.*, p. 1314).

<sup>(126)</sup> Espressione significativamente più volte ripetuta da diversi deputati.

acquisita in base alle leggi di annessione, fosse sopravvissuta agli avvenimenti che avevano posto nel nulla le annessioni medesime. La qual cosa fu avversata da alcuni (pochi) intervenienti nel dibattito: il conte Luigi Franchi di Pont, ad esempio, sostenne che tali leggi erano state “annullate dal destino”, e che, quindi, non era questione di riconoscere un diritto già esistente, ma semmai di attribuirne uno nuovo <sup>(128)</sup>.

Il problema vero riguardava, tuttavia, l'ampiezza della platea dei destinatari del riconoscimento della cittadinanza: i deputati di ogni tendenza ne facevano una questione di onore piemontese <sup>(129)</sup>; alcuni, tuttavia, erano convinti che fosse debito d'onore riconoscerla a tutti coloro che soddisfacevano alle semplici condizioni fissate nell'emendamento Mellana <sup>(130)</sup>; altri erano favorevoli a riconoscerla solo a coloro che erano stati esclusi dall'amnistia austriaca <sup>(131)</sup>; altri

<sup>(127)</sup> L'emendamento presentato da Mellana era concepito nei termini seguenti: “La Camera, previa dichiarazione che in quanto agli individui originari delle provincie contemplate nelle leggi 27 maggio, 16 e 21 giugno, 11 e 27 luglio 1848, avevano e tuttora conservano la loro residenza in questi Stati, nulla è innovato finché per legge sia ulteriormente provveduto ai medesimi” (seduta 15 novembre 1849, *res. sten.*, p. 1294).

<sup>(128)</sup> Queste leggi, disse, “non potrebbero indurre che una vana finzione di diritto (...). Io credo solo che le leggi annullate dal destino non possono produrre né buoni, né tristi effetti” (seduta 16 novembre 1849, *res. sten.*, p. 1305). In senso conforme si pronunciò anche Siotto-Pintor (pp. 1314).

<sup>(129)</sup> Alcuni esempi: l'avvocato genovese Cesare Cabella affermò trattarsi di una “questione sulla quale non si può transigere, perché è una questione d'onore” (seduta 15 novembre 1849, *res. sten.*, p. 1295). L'avvocato Francesco Guglianetti si domandò: “se noi, in forza di quel trattato, non avessimo più facoltà di provvedere nel modo che crediamo più conveniente alle persone che si trovano nel nostro Stato; se noi fossimo impediti a conservare dei diritti che loro abbiamo già accordato, a che si ridurrebbe questa libertà che si vuol riserbare al nostro paese a petto delle altre potenze?” (p. 1296). Il conte Giovanni Battista Michelini di San Martino sottolineò la convenienza della misura: “quegli Italiani delle provincie che già erano nostre, e che attualmente si trovano schiacciate dallo straniero, i quali avranno trovato ospitale ricetto in queste subalpine contrade, saranno tanti vincoli che ci uniranno con le popolazioni cui essi appartengono; dirò di più, saranno tanti apostoli che promuoveranno la causa della Casa di Savoia” (p. 1297). Mellana, nella seduta successiva, mise in rilievo “l'immenso beneficio morale che sempre consegue un popolo che sa mantenere la sua dignità ed inviolato il suo onore” (p. 1302).

<sup>(130)</sup> Questa era l'opinione dell'assoluta maggioranza dei deputati.

<sup>(131)</sup> Cavour si disse pronto a sostenere la proposta Mellana, ove essa fosse ristretta a “quelli che furono esclusi dall'amnistia, riservandosi poi per gli altri di provvedere con



ancora volevano estenderla addirittura a tutta la emigrazione italiana<sup>(132)</sup>. Il ministero escludeva che la cittadinanza potesse essere riconosciuta indifferentemente a tutti i rifugiati sulla base di una legge generale, o di una dichiarazione del Parlamento: occorrevano singoli provvedimenti amministrativi.

Il ministro Galvagno in un primo tempo tentò di contrapporre alla proposta Mellana un argomento giuridico: la clausola, in quanto estranea al trattato, ne costituiva una aggiunta non consentita<sup>(133)</sup>; in un secondo momento, basandosi sull'idea, implicita nella proposta Mellana, ossia che si trattava di riconoscere un diritto già esistente, e non di attribuire un nuovo diritto, sostenne l'inutilità della proposta<sup>(134)</sup>; infine dovette venire allo scoperto, affermando di non potere "in nessuna guisa acconsentire che una nuova legge sia

---

apposite leggi" (p. 1298). In questo senso presentò una proposta: "Gli abitanti delle provincie state unite con noi, i quali furono esclusi dall'amnistia dei propri Governi, sono riconosciuti cittadini dello Stato", (p. 1300), poi riformulata nella seduta successiva (p. 1308). Cavour riteneva che riconoscere la cittadinanza a tutti, anche a coloro che non avevano mezzi di sussistenza, avrebbe creato "gravissimi inconvenienti" (p. 1298).

<sup>(132)</sup> Angelo Brofferio, dopo aver stigmatizzato che era "un oltraggio" imporre agli emigrati "di far prova di mezzi di sussistenza", espresse il convincimento che non potesse trascurarsi, quanto alla cittadinanza sarda, "l'emigrazione napoletana, l'emigrazione sicula, l'emigrazione romana, l'emigrazione fiorentina" (seduta 16 novembre 1849, *res. sten.*, p. 1312). A proposito del trattato di pace, Brofferio elaborò un'argomentazione molto pragmatica: "questo trattato si concluse e si ratificò dall'Austria, ricordiamolo, o signori, in contingenze per lei molto disastrose. Si ratificò quando il ferro dell'Ungheria le stava trionfante nelle reni, quando tumultuavano la Prussia, la Polonia, la Germania; quando combattevano con propizie fortune Roma, Venezia, Ancona, Bologna e quando la Francia non aveva ancora rinunziato ad ogni pudore in cospetto all'Italia, in cospetto all'Europa. Se l'Austria dovesse in questi giorni stipulare questo medesimo trattato, starebbe ella contenta ai soli sacrifici che ci vengono imposti?" (*ivi*).

<sup>(133)</sup> Seduta 15 novembre 1849, *res. sten.*, p. 1295. Si ebbe una immediata risposta di Riccardo Sineo, che disse, come d'altronde era lapalissiano, che la proposta Mellana non era affatto un'aggiunta al trattato; il quale non impediva che "la nazione nell'interno dello Stato faccia quello che stima, e che disponga intorno alla nazionalità in quella guisa che crede" (p. 1295). Rincarò Domenico Buffa, che disse di non comprendere come possa costituire un'aggiunta al trattato il regolare con legge interna "la sorte di coloro che si trovano nel nostro territorio già da un tempo determinato" (p. 1297).

<sup>(134)</sup> Secondo il ministro non c'era alcun bisogno di approvare la proposta Mellana: "se vi saranno dei diritti, come ha detto benissimo il deputato Mellana, i magistrati li conserveranno e li faranno valere" (p. 1298). Rispose ancora Sineo, ribadendo che si trattava di persone che già godevano della cittadinanza, ed affermando che la proposta aveva lo scopo di "impedire che nasca qualche dubbio a loro riguardo",

adottata relativamente ad una massa o ad un'intera classe di emigrati sotto forma di emendamento alla formula di approvazione del trattato di pace <sup>(135)</sup>.

La posizione ministeriale non ebbe molti seguaci: Cesare Balbo sostenne che la proposta Mellana doveva considerarsi incostituzionale, essendo, a suo giudizio, una "condizione imposta ad un atto qualunque di alta politica", e, in quanto tale, era "pericolosissima" <sup>(136)</sup>. Luigi Franchi, pur protestando sentimenti di amicizia personale con molti cittadini della Lombardia, del Veneto e dei Ducati, ritenne che i loro diritti erano caduti in forza degli avvenimenti; rammentò tuttavia che molti immigrati avevano avuto impieghi e cariche, anche "luminose", e che alcuni erano stati eletti alla Camera o nominati senatori. Propose di dare fiducia al ministero, che "non tarderà a provvedere", aggiungendo che "molti dei Lombardo-Veneti stessi cominceranno a servirsi delle vie che già sono in pronto nella nostra legislazione" <sup>(137)</sup>.

Sulla base della promessa del ministro Galvagno di presentare in tempi brevi un progetto di legge sulla nazionalità agli immigrati dalle province già annesse, si chiuse la vicenda: Carlo Cadorna, che pur era favorevole alla proposta Mellana, propose di rinviare l'approvazione del trattato per attendere che il ministero presentasse "una legge separata e speciale per l'emigrazione".

La proposta fu approvata e la seduta del 16 novembre fu chiusa senza che il trattato venisse approvato, nonostante che tutti fossero d'accordo per approvarlo.

riferendo che alcuni agenti del governo avevano creduto che "questi nostri concittadini avessero, prima ancora dell'approvazione del trattato, perduto il diritto di cittadinanza" (p. 1300).

<sup>(135)</sup> Il ministro richiamò la legge esistente che richiedeva un decreto reale per ciascun individuo. Il ministero, "custode delle reali prerogative, non potrebbe acconsentire che queste con una semplice risoluzione d'un solo dei tre poteri venissero menomate" (seduta 16 novembre 1849, *res. sten.*, p. 1306; l'argomento fu ribadito più volte: cfr. p. 1312, 1313).

<sup>(136)</sup> Seduta 16 novembre 1849, *res. sten.*, p. 1309. Rispose Sineo, ribadendo che Mellana non aveva proposto una condizione, ma una "dichiarazione affatto estranea al trattato" (p. 1310).

<sup>(137)</sup> Franchi aggiunse: "mi fido del Ministero; il Ministero non avversa l'emigrazione; il Ministero comprende le leggi del dovere, le leggi dell'onore, le massime di vera legalità" (p. 1305).

I deputati non si resero conto che il ritardo nell'approvazione del trattato offriva l'occasione al Re (e al governo) di sciogliere nuovamente la Camera <sup>(138)</sup>. Il che puntualmente avvenne.

Il Re emanò il secondo *Proclama*, detto di Moncalieri, giustificando lo scioglimento di una Camera “divenuta impossibile” per aver voluto apporre una “condizione” all’assenso al trattato di pace, così rendendo “tale assenso inaccettabile, perché distruggeva la reciproca indipendenza dei tre Poteri, e violava così lo Statuto del Regno” <sup>(139)</sup>.

Il messaggio agli elettori era assai severo, quasi ultimativo: se essi avessero negato “il loro concorso”, modificando in senso moderato la rappresentanza parlamentare, “non su me — scrisse Vittorio Emanuele <sup>(140)</sup> — ricadrà oramai la responsabilità del futuro, e né disordini che potessero avvenirne non avranno a dolersi di me, ma avranno a dolersi di loro”. Il tono era tale da non potersi escludere la messa in forse della stessa sopravvivenza dello Statuto <sup>(141)</sup>.

<sup>(138)</sup> La seduta dell'indomani, 17 novembre, aveva all'ordine del giorno: relazioni su petizioni. Intervenne il ministro Galvagno presentando il decreto reale di proroga del Parlamento al 29 novembre 1849. Il 20 il Re sciolse la Camera.

<sup>(139)</sup> La tesi giuridico-costituzionale era assai discutibile: la Camera non aveva affatto posto una condizione al trattato di pace, né, ove l'avesse posta, avrebbe pregiudicato l'indipendenza degli altri poteri dello Stato. La ragione dello scioglimento fu politica e non giuridica: il governo non intese presentare il promesso progetto di legge sulla concessione (o sul riconoscimento) della nazionalità sarda ai rifugiati politici lombardo-veneti e dei ducati padani. Probabilmente per le conseguenze finanziarie che ne sarebbero derivate.

<sup>(140)</sup> Meglio: scrisse per lui Massimo D'Azeglio.

<sup>(141)</sup> Secondo Adriano VIARENGO, *Cavour*, Roma, 2010, p. 194, lo stesso Cavour nutriva dubbi sulla lealtà del Sovrano allo Statuto. Preoccupazioni dello stesso genere dovevano essere diffuse tra i settori della sinistra. Arturo Carlo JEMOLO, *Chiesa e Stato*, cit., pp. 131-132, rammenta che, nel novembre 1849, il Re scrisse al nunzio mons. Antonucci “di tenere « per pessimo il sistema costituzionale, che non bisognava però pigliarlo di fronte, e che faceva d'uopo aspettare le occasioni opportune onde farlo cadere »”. In altro passo: “v'è un momento in cui la costituzione corre pericolo: quello in cui la Camera si ostina a rifiutare l'approvazione del trattato di pace con l'Austria” (p. 185). Secondo Romano Paolo COPPINI, *Il Piemonte sabauda e l'unificazione (1849-1861)*, in *Storia d'Italia. 1-Le premesse dell'Unità*, a cura di Giovanni SABBATUCCI e Vittorio VIDOTTO, cit., p. 338, la scelta del Re “di rivolgersi all'elettorato e di mantenere la carta costituzionale, rappresentò l'elemento più visibile della mancata attuazione in Piemonte di quella restaurazione che si produsse praticamente in tutto il resto della penisola come

Esaminando serenamente l'andamento del dibattito parlamentare, se ne ricava che l'approvazione del trattato di pace nella terza legislatura non era minimamente in dubbio; ma che la maggioranza dei deputati voleva altresì, come debito d'onore, che si desse, o si confermasse, la cittadinanza sarda ai rifugiati politici provenienti dalle province ex-annesse.

Il Re e il governo avrebbero potuto presentare il progetto di legge sulla cittadinanza sarda, come era stato promesso in aula dal ministro Galvagno, e sarebbero potuti tornare alla Camera certi dell'approvazione del trattato. Se preferirono prorogare il Parlamento, e sciogliere la Camera, non fu, come spesso si legge, per ottenere l'approvazione del trattato (che non era affatto in dubbio), ma per evitare la legge sulla cittadinanza da accordare a tutti i rifugiati.

Il primo contrasto tra il Re e la Camera dei deputati fu risolto con una iniziativa "autoritaria" (ma costituzionalmente consentita) del Re, supportato dal governo in carica; contrasto che si risolse semplicemente (e fortunatamente), a seguito delle elezioni del dicembre 1849, con un cambiamento nella composizione della rappresentanza popolare (con prevalenza della destra moderata), ma avrebbe potuto avere conseguenze ben più pesanti, perfino per la sopravvivenza del regime costituzionale <sup>(142)</sup>.

Va sottolineato che il Re, per superare il contrasto con la Camera dei deputati, si rivolse per ben due volte direttamente al corpo elettorale.

---

effetto immediato delle sconfitte militari del '48-49". Luca MANNORI, *Costituire l'Italia*, cit., p. 177, ritiene che la vicenda abbia segnato "la netta vittoria del re sul Parlamento".

<sup>(142)</sup> Che sarebbe successo se, alle elezioni immediatamente convocate, fossero di nuovo prevalsi gli uomini della sinistra? Come avrebbero reagito all'atto di forza che, in ultima analisi, assomigliava molto ad un raggio della volontà chiaramente espressa nella precedente legislatura e alla elusione di una formale promessa? Il Re, che non doveva aver sentito con piacere le critiche sulla ratifica intempestiva del trattato, avrebbe sciolto per l'ennesima volta la Camera, fino a dichiarare che lo Statuto impediva di governare?

Nel discorso della Corona, pronunciato il 20 dicembre 1849, all'apertura della Quarta legislatura, Vittorio Emanuele II, conscio della modificata composizione della Camera, ringraziò gli elettori, per "il beneficio ch'essi arrecarono alla cosa pubblica" (cioè al suo modo d'intendere la cosa pubblica) e si disse più fiducioso "circa le future sorti del Paese e delle nostre istituzioni".

La nuova Camera, il 9 gennaio 1850, approvò senza problemi, e in pratica senza discussione<sup>(143)</sup>, il trattato di pace con l'Austria<sup>(144)</sup>.

La vicenda appena ricostruita dimostra, tuttavia, che il potere reale di approvare i trattati di pace, di cui all'art. 5 dello Statuto, non era affatto incondizionato: non poteva essere esercitato senza il consenso del Parlamento, il quale aveva competenza a pronunciarsi nel merito delle clausole concordate<sup>(145)</sup>. La vicenda, se non altro, consentì di chiarire la portata della disposizione statutaria. A voler

---

<sup>(143)</sup> Merita di essere citato solo il sentito sfogo di Giovanni Battista Josti: "io non intendo di approvare la pace; dichiaro che io protesto in faccia a Dio, all'Italia, alla storia e al mondo tutto che io non intendo legittimare questo, secondo me, immenso errore dei nostri Ministri" (*res. sten.*, p. 154): "I Ministri che per riuscire nel loro proposito sciolsero il Parlamento, sfuggirono per quattro mesi di consultare il popolo nella questione più grave pei suoi interessi, pel suo onore, che mai possa presentarsi ad una nazione; i Ministri che per effettuare il loro progetto dovettero bombardare Genova, sciogliere i municipii, appoggiarsi al partito reazionario, antinazionale; comprimere tutti i sentimenti religiosi; condannare il nostro esercito più numeroso di quello del nemico, composto di soldati, al dire del medesimo, più valorosi dei suoi, condannarlo, dico, ad assistere ad un inutile e dispendioso campo di esercizi, più increscioso e più micidiale della stessa guerra (tanta docilità è nel nostro esercito che dicevano prima incapace di disciplina); all'estermio di Brescia e all'eccidio di Bologna, al martirio di Venezia, alla eroica resistenza di Roma; i Ministri infine che per imporre la loro opinione al popolo, dovettero spiegare quella politica comprimente e dissolvente per cui vediamo prostrate le nostre popolazioni, morto, se non nella lettera, lo spirito dello Statuto; ripudiati, incatenati, cacciati i più caldi patrioti, i più benemeriti per sacrifici di sangue alla causa italiana; donde la rabbia dei partiti, il scetticismo nei principii, l'anarchia nelle opinioni, gli odii fra le classi, le grassazioni nelle strade, i disordini negli ordini governativi; (...) i Ministri soli risponderanno a Dio, all'Italia, alla storia. Io protesto che avrei continuato la guerra, e che avremmo vinto" (p. 155).

<sup>(144)</sup> D'Azeglio presentò il 31 dicembre 1849 un progetto di legge composto di un solo articolo: "il Governo del Re è autorizzato a dare piena ed intera esecuzione al trattato di pace conchiuso in Milano il giorno 6 d'agosto 1849". Nella Relazione, brevissima, presentata il 7 gennaio, si sottolinea che "la ragione di autorizzare il trattato di pace è una sola, la necessità, certa, sentita da tutti, il cedere alla quale apertamente, direttamente, è talora coraggio non minore che il non cedere a qualunque necessità falsa o dubbiosa". Il p.d.l. governativo fu approvato con 112 voti favorevoli, 17 contrari e 6 astenuti.

<sup>(145)</sup> Credo che sia evidente che Vittorio Emanuele, appena salito al trono, allorché trattò con Radetzki le condizioni per l'armistizio, non si pose affatto il problema della portata del suo potere di concludere l'accordo senza coinvolgere il Parlamento. Altrettanto inconsapevole fu il governo nella negoziazione del trattato di pace di Milano. Non

essere precisi occorrerebbe peraltro distinguere tra la perfezione ed efficacia internazionale e quelle di diritto interno dei trattati: le prime conseguono alla sola sottoscrizione reale; le seconde abbisognano dell'assenso del Parlamento.

8. *Attuazione dello Statuto nella quarta legislatura: le leggi Siccardi.*

La legislatura nata il 20 dicembre 1849 è stata la prima ad avere una durata ultrannuale, essendosi chiusa il 20 novembre 1852<sup>(146)</sup>. Al contrario delle prime tre che si erano occupate prevalentemente della guerra e delle sue conseguenze, la quarta legislatura ha visto sia importanti riforme di attuazione dello Statuto sia l'inasprirsi dei rapporti tra il Governo e la Camera dei Deputati, con il coinvolgimento, a volte, del Re. La sua importanza per la evoluzione del quadro costituzionale è innegabile.

Quanto alle riforme, assumono valore particolare le leggi Siccardi e il tentativo, non giunto al successo, di introdurre nell'ordinamento subalpino il matrimonio civile.

Va segnalato anche, per il suo valore di etica costituzionale, il contrasto di opinioni, emerso all'inizio della legislatura, sulla liceità o meno di influenzare, da parte del Governo, il risultato delle elezioni utilizzando "mezzi governativi"<sup>(147)</sup>.

Sul delicato problema le opinioni si divisero: alcuni, e tra essi il Ministro Galvagno e Camillo Benso di Cavour, sostennero che era

era ancora sufficientemente avvertito il condizionamento che la Camera elettiva era in grado di dare anche su atti governativi che lo Statuto riservava al Re "solo".

<sup>(146)</sup> La prima legislatura era durata quasi otto mesi (dall'8 maggio al 30 dicembre 1848); la seconda era durata solo due mesi (dal 1° febbraio al 30 marzo 1849); la terza era durata meno di quattro mesi (dal 30 luglio al 20 novembre 1849).

<sup>(147)</sup> La questione sorse in occasione della convalida della elezione del barone Giuseppe Sappa (allora consigliere di Stato, poi, dal dicembre 1859, Presidente di Sezione) nel collegio di Canale. Un elettore denunciò che l'intendente della provincia aveva inviato una lettera circolare "a molte persone le più influenti del circondario", comunicando che il candidato gradito al Governo era appunto il barone Sappa. Il relatore, l'avvocato vicentino Sebastiano Tecchio (eletto a Venasca, in provincia di Cuneo), asserì che il fatto non poteva "lasciarsi senza censura, siccome quello che naturalmente avrebbe inteso ad esercitare una morale coercizione sull'animo degli elettori, nella piena libertà e indipendenza dei quali consiste tutto il merito e la virtù delle popolari elezioni" (seduta 22 dicembre 1849, *res. sten.*, p. 4).

diritto (anzi dovere, secondo Cavour) del Governo di far conoscere quali candidati fossero suoi amici, senza però che la segnalazione fosse accompagnata da minacce o promesse <sup>(148)</sup>. Altri sostennero, invece, che le dichiarazioni governative non potevano considerarsi alla stregua delle dichiarazioni “di un individuo qualunque”, e che costituivano mezzo “di frode o di coazione” <sup>(149)</sup>.

La questione finì senza una presa di posizione collettiva; la sensibilità moderna esclude che il Governo possa utilizzare personale amministrativo o mezzi pubblici per influenzare l'elettorato, liberi i membri del Governo di muoversi come ogni altro uomo politico.

Assai interessante fu il dibattito sulle leggi Siccardi, perché vide differenziarsi due diverse correnti nell'ambito dei conservatori, e, in particolare vide Cavour avvicinarsi alle posizioni della sinistra; avvicinamento che avrà larghi sviluppi negli anni immediatamente successivi.

Giuseppe Siccardi, alto magistrato <sup>(150)</sup>, presentò alla Camera il 25 febbraio 1850 un progetto di legge concernente quattro temi: l'abolizione del foro ecclesiastico; l'abolizione del diritto di asilo; la riduzione del numero delle feste religiose comportanti, se non rispettate, effetti civili (meglio: penali); la disciplina degli acquisti degli enti morali, in funzione della abolizione della manomorta <sup>(151)</sup>.

La ragione fondamentale dell'iniziativa legislativa consisteva nella necessità di attuare due articoli dello Statuto: il principio della “egualianza di tutti i regnicoli dinanzi alla legge, qualunque sia il

<sup>(148)</sup> Cavour sostenne che tutti i Governi costituzionali, perfino i repubblicani, avevano sempre indicato i candidati loro graditi, aggiungendo che i Ministri “non solo hanno il potere, ma hanno il dovere, come uomini politici, di far palese altamente la loro opinione, onde far conoscere quali sieno i loro amici e quali gli avversari” (*res. sten.*, p. 7).

<sup>(149)</sup> Matteo Pescatore: l'iniziativa dell'intendente di Canale, anche per il fatto di essere una lettera “confidenziale”, appariva come “fatto pericoloso troppo e sospetto di mezzi oscuri ed occulti, di frode o di coazione” (*res. sten.*, p. 8). A Tecchio e Pescatore si allinearono anche Giovanni Lanza e Filippo Mellana.

<sup>(150)</sup> Terminerà la sua carriera come Presidente della Corte di cassazione.

<sup>(151)</sup> La commissione della Camera divise poi la materia in tre diversi d.d.l.

loro titolo e grado”<sup>(152)</sup>, e il principio, secondo cui “la giustizia emana dal Re, ed è amministrata in Suo nome dai Giudici che Egli istituisce”<sup>(153)</sup>.

La discussione, iniziata il 6 marzo, terminò il 12 successivo<sup>(154)</sup>: la massima parte fu dedicata all’abolizione del foro ecclesiastico ed è di sommo interesse. Se ne ricava, sul piano politico, la divisione della destra<sup>(155)</sup>, l’adesione convinta della sinistra<sup>(156)</sup>, anche radicale, al disegno governativo, la divisione all’interno del gruppo dei Deputati ecclesiastici<sup>(157)</sup>, battute ironiche (o blandamente polemiche) tra Cavour e Brofferio<sup>(158)</sup>.

<sup>(152)</sup> La frase è tratta dalla Relazione pronunciata alla Camera dal Ministro Siccardi il 25 febbraio 1850. “Importa quindi, — aggiunse Siccardi — ed è anzi necessario che le leggi civili si osservino da tutti e si applichino a tutti, senza differenza tra ecclesiastici e laici; che alle leggi penali siano gli uni e gli altri egualmente soggetti” (*res. sten.*, p. 743). L’art. 24, primo comma, dello Statuto recita: “Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla Legge”.

La Relazione della commissione, letta il 5 marzo dall’avvocato Luigi Gianone, seguiva la falsariga della Relazione ministeriale I tre d.d.l. della commissione riguardavano rispettivamente l’abolizione del foro ecclesiastico e del diritto d’asilo; la fine della manomorta; la riduzione delle feste religiose.

<sup>(153)</sup> Art. 68 dello Statuto.

<sup>(154)</sup> Dal 6 al 9 marzo fu discusso e approvato il d.d.l. sul foro ecclesiastico e il diritto d’asilo; dal 9 al 12 il d.d.l. sulle sanzioni penali per l’inosservanza delle feste religiose; il 12 il d.d.l. sugli acquisti dei corpi morali, ecclesiastici e laici.

<sup>(155)</sup> Ritennero la legge non opportuna senza l’assenso del Papa, oltre alcuni ecclesiastici (il canonico Luigi Pernigotti; Diego Marongiu, che sarà, nel 1871, arcivescovo di Sassari; il professore di retorica Pio Bersani), Cesare Balbo, Ottavio Thaon Di Revel, il magistrato Tommaso Spinola, il giurista Francesco Cossu, il cav. Renato De Blonay, l’avvocato Ferdinando Palluel, il medico Pietro Giuseppe Mongellaz, i generali Michele Giuseppe Bes e Carlo D’Aviernoz (Menthon), tutti esponenti della destra.

<sup>(156)</sup> Significativo è l’intervento di Angelo Brofferio nella seduta del 6 marzo: “io sostengo il progetto ministeriale; lo sostengo non solo per quello che ci reca, ma per quello che promette di recarci; se si trattasse soltanto dell’abolizione di una parte delle immunità ecclesiastiche e della legge penale sovra l’osservanza di alcune feste, direi che è poco in cospetto dei tempi e delle contingenze; direi che lo stato civile in sacrestia, e le grosse rendite del campanile, e il matrimonio sottratto al diritto comune, e le nomine ai vescovadi dalla Curia di Roma, e i conventi e i monasteri chiamano altamente la sollecitudine del legislatore” (*res. sten.*, p. 876).

<sup>(157)</sup> Favorevole alla legge si dichiarò il sacerdote valsesiano Aurelio Turcotti, non ancora avviato verso il materialismo; egli valutò la legge “giustissima, religiosissima e rispettosa verso la Chiesa”. Si soffermò sulla condizione degli ecclesiastici in Piemonte:



Tutti convennero sulla giustizia sostanziale delle nuove disposizioni, sul fatto che non offendevano la religione; tutti si dichiararono cattolici convinti; alcuni ritennero che la presentazione delle nuove misure peccasse per ragioni formali, ossia perché non si era ottenuto, nonostante ripetuti tentativi, l'assenso della Curia romana e la modifica del concordato del 27 marzo 1841.

Si addusse, per contrastare la legge, anche l'art. 1 dello Statuto, che dichiarava la religione cattolica "la sola religione dello Stato"; si sostenne che il principio di uguaglianza non comportava che vi fosse un foro unico, e si portò ad esempio la magistratura militare <sup>(159)</sup>; si ipotizzarono conseguenze nefaste <sup>(160)</sup>.

---

noi, disse, "abbiamo la libertà della parola non soltanto in Parlamento, ma ancora sul pulpito e nelle pubbliche piazze, la qual cosa non è ai secolari concessa; non ci vien contrastata dal Governo la libertà della stampa, non ci vien negato il privilegio di servirci a beneficio della religione del mezzo onnipotente del confessionale, o di istruire pubblicamente il popolo in chiesa, e noi soli abbiamo la facoltà di convocarlo col suono delle campane, e di forzarlo in certo qual modo ad udire i nostri insegnamenti; e tutte queste libertà ci vengono assicurate dallo Statuto e dalle leggi; e saremo noi ora così tenaci sotto pretesto di religione da voler contrastare palmo a palmo un miserabile privilegio più nocivo che utile alla maggior parte degli ecclesiastici?" (seduta 8 marzo 1850, *res. sten.*, p. 912).

<sup>(158)</sup> Riferendosi a Brofferio, Cavour, chiamandolo "il deputato di Caraglio", gli rinfacciò, una prima volta, di ipotizzare "pericoli immaginari", e, una seconda volta, di essersi mostrato troppo austero nel rifiutare il bacio della pace offerto dal sacerdote Pernigotti (seduta 7 marzo 1850, *res. sten.*, pp. 893 e 894). Brofferio rispose, mettendo in rilievo, con un pizzico di sarcasmo, l'"improvviso cambiamento" politico di Cavour, che non poteva essere altro che "la conseguenza della confessione che dovette fare occultamente a sé medesimo della verità di pericoli che vorrebbe dissimulare" (p. 901).

<sup>(159)</sup> Tali argomenti furono utilizzati da quai tutti i Deputati contrari alla legge, ma si trovano ordinatamente esposti da Cesare Balbo nel suo intervento del 6 marzo 1850.

L'anziano Deputato espresse all'inizio del suo discorso il disagio di "scostarsi dall'opinione e dal voto dei molti miei amici politici" (p. 885); affermò che il foro ecclesiastico, di lunga e incontestata tradizione non potesse "mutare, se non col consenso, con l'accordo di chi ne è materialmente in possesso"; contestò che lo Statuto, avendo eguagliato "i diritti di tutti i cittadini" avesse determinato "che fosse nello Stato un solo foro, un solo modo di essere giudicati tutti i cittadini, e rammentò l'esistenza del "foro militare eccezionale" (p. 886). A proposito del primo articolo dello Statuto osservò che la religione cattolica "non può non pretendere ai diritti politici suoi, a quelli che ella possedette da lunghi secoli, che le furono confermati dal lungo uso, sanciti da numerosi accordi che non si possono distruggere, se non nei modi risultanti da quei secoli, da quegli usi, da quegli accordi". Non vedeva "incompatibili alcuni, od anche molti

I sostenitori della legge, che intervennero nella discussione, appartenevano tutti alla destra, salvo il poeta e storico Brofferio e l'ecclesiastico Turcotti <sup>(161)</sup>. L'intervento più stimolante, che suscitò generale consenso e profonda ammirazione, fu quello di Cavour, che, tralasciando i profili giuridici, si soffermò sulla "opportunità" della legge. Sostenne, rispondendo a Balbo, che i tempi erano sufficientemente tranquilli per poterla approvare e che non era il caso di rinviarla, data la probabilità, o almeno la possibilità, di "tempi procellosi"; e, in via generale, che era il caso "di riformare gli abusi mentre ciò non vi è imposto dai partiti estremi" <sup>(162)</sup>: affermò che "le riforme, compiute a tempo, invece d'indebolire l'autorità, la rafforzano; invece di crescere la forza dello spirito rivoluzionario, lo riducono all'impotenza" <sup>(163)</sup>.

---

privilegi, colla libertà; ed anzi vedeva "un paese tutto privilegi, in che anzi il privilegio è considerato quasi parte della proprietà materiale od immateriale: privilegi o prerogative della Corona, privilegi dell'una e dell'altra Camera, privilegi personali grandi e piccoli e piccolissimi dei membri di esse, privilegi della Chiesa *stabilita* o religione dello Stato, privilegi di alcune altre, privilegi delle Università, privilegi dei Comitati o provincie, privilegi delle corporazioni comunali, privilegi di cinque porti eccezionali, e di questa o quella isoletta, privilegi pure di questa o quella Corte di giustizia, privilegi di ogni sorta ed in ogni luogo; e questo è pure il paese più libero della terra". Chiuse il suo discorso con un elogio al Governo, di cui si dichiarò amico: "io sono tale, perché approvo la sua politica generale, perché gli son grato di essere rimasto al potere nell'occasione la più ingrata che sia stata o potesse esser mai, perché il paese s'è venuto tranquillando durante il Governo suo, perché ha seguita quella duplice opera di governare, e costituzionalmente riordinare il paese" (p. 888).

<sup>(160)</sup> Il quadro più negativo lo disegnò il sacerdote sardo Diego Marongiu (tornata & marzo 1850, *res. sten.*, pp. 879-880).

<sup>(161)</sup> Tra altri Deputati, intervennero il giurista Luigi Piccon, l'avvocato Pietro De Rossi Di Santa Rosa, il Ministro Galvagno, l'avvocato Giacomo Peyrone, il giurista Filiberto Pateri, il professor Francesco Suris, l'avvocato Perpetuo Novelli, l'ingegnere Giovanni Battista Josti, il conte Giovanni Battista Michelini, il magistrato Felice Gerbino, l'avvocato Agricola Chenal; oltre a Siccardi. Ci fu anche un brevissimo intervento di Massimo D'Azeglio.

<sup>(162)</sup> Seduta 7 marzo 1850, *res. sten.*, p. 891: "se volete ridurre alla impotenza, od almeno scemare la forza di questi partiti, non avete miglior mezzo che togliere loro l'arma più potente, che è quella di domandare la riforma degli abusi la di cui esistenza non può essere contestata".

<sup>(163)</sup> P. 894.

Spiegò che era “impossibile l’ottenere per mezzo di trattative un concordato quale si richiede dalla natura dei tempi” (164). D’altronde le riforme proposte dovevano considerarsi “altamente favorevoli al principio cattolico” (165).

Il passaggio più interessante del discorso riguarda la ricostruzione del quadro politico passato e futuro, caratterizzato da due soli partiti, uno progressista, l’altro conservatore (o retrogrado): scompare ogni distinzione nell’ambito del panorama dei liberali: destra moderata e sinistra sono riunite in uno stesso partito “costituzionale”. Il che, a mio avviso, dimostra che era già nata la propensione di Cavour per l’apertura verso la sinistra (moderata) (166).

Egli ricostruì la situazione politica, quale si presentava prima dello Statuto; mise in rilievo gli effetti derivati sul quadro politico dalla sua concessione; mise in guardia coloro che intendevano attuare lo Statuto, e, in particolare, gli “amici politici che in questa circostanza, dolorosamente per noi, hanno creduto doversi separare dal loro partito”, del persistente attivismo del partito retrogrado (legato al vecchio regime), che avrebbe potuto rafforzarsi se non fossero state fatte le riforme, attuando lo Statuto (167).

Le riforme proposte erano idonee a dimostrare lo spirito rifor-

---

(164) Si riferiva in particolare alla situazione di Pio IX ancora “sfollato” a Gaeta; “se quanto si dice e venne detto da tutti coloro che tornarono da Gaeta è vero, il voler fondare speranza sopra queste nuove trattative sarebbe una vera puerilità. Infatti ho udito dire da varie persone autorevolissime che tornarono da Gaeta, onde dare idea dello spirito che domina il sacro collegio, che in questo l’uomo più favorevole alle riforme, direi quasi l’estrema sinistra di esso, era il cardinale Lambruschini”; determinando una *ilarità prolungata*, come annota lo stenografo (p. 892).

(165) “Si è parlato degl’inconvenienti dei processi intentati ai sacerdoti; di scandali pubblici che da questi potrebbero derivare; ma a ciò rispondo che nell’antico sistema pur troppo essendo possibile, e talvolta probabile l’impunità, gl’inconvenienti di essa erano ancora più gravi, assai maggiori di quelli che potessero derivare dai processi intentati ai sacerdoti. Io credo che l’esempio di un sacerdote colpevole ed impunito nocca dieci volte più nella pubblica opinione di quello che potrebbe farlo un processo intentato nelle forme volute dalle leggi; che l’impunità di alcuni torni a grave danno di tutti, poiché da luogo non solo alla maldicenza, ma pur anche alle calunnie” (p. 895).

(166) Va rilevato che gli applausi giunsero in modo particolare dalla sinistra.

(167) “Prima che il magnanimo Re Carlo Alberto desse lo Statuto il paese era diviso in due partiti: fra quelli che desideravano ardentemente il conseguimento delle istituzioni liberali, quelli cioè che desideravano il progresso civile, e che, onde ottenerlo, non si sarebbero mostrati più o meno scrupolosi nei mezzi opportuni; e fra coloro i quali erano

matore del Governo, il quale non doveva continuare “in una via semi-negativa di piccole riforme, di miglioramenti più o meno omeopatici” (168).

La prima delle leggi Siccardi, avente ad oggetto il foro ecclesiastico e il diritto d’asilo fu approvata il 9 marzo 1850 con 130 voti favorevoli e 26 contrari.

La seconda legge riguardava le sanzioni penali per l’inosservanza delle feste religiose: esse colpivano le attività lavorative che fossero svolte, senza apposita autorizzazione, nei giorni di festa. La

---

soddisfatti dello stato vigente di cose, e che a mantenerlo tale avrebbero adoperato tutti i mezzi onde potevano disporre.

Lo Statuto di Carlo Alberto ebbe il mirabile effetto, per qualche tempo almeno, di far sparire questi due partiti e di riunire l’immensa maggioranza della nazione intorno al trono costituzionale. Infatti l’immensa maggioranza degli amici del progresso accettarono lo Statuto, e quand’anche non lo trovassero forse conforme pienamente ai loro desiderii, lo riconobbero però adattato ai tempi, e bastevole per aprire la strada a quel progresso che era conforme ai loro desiderii. La massima parte poi dell’altro partito accettò lo Statto come un atto legittimo del Sovrano che aveva diritto alla sua riverenza. (...) Quando la prepotenza degli avvenimenti ci astringe ad abbandonare, almeno per qualche tempo, ogni pensiero di politica esterna, quando l’attività delle menti si rivolse sulle questioni interne, si accese in allora naturalmente lo spirito del partito che era ognora stato devoto al progresso, destandosi in esso vivamente la brama di vedere applicato in tutte le sue parti lo Statuto, e l’attuazione di quel progresso che il medesimo prometteva. (...) Siffatte contingenze politiche resero per parecchi mesi, ed anzi per un anno, impossibile qualsiasi riforma. Da simile indugio che cosa ne derivò, almeno a parer mio? Negli spiriti di molti nacque una dubbiezza, uno scoramento, dacchè si credette che le nostre forme costituzionali fossero incapaci a produrre quegli effetti e quelle riforme che erano richieste dall’opinione pubblica, e che la necessità dei tempi imperiosamente esigea. E quindi nacque in taluni una disaffezione per le nostre forme rappresentative” (p. 892).

(168) Cosa accadrebbe — si chiese Cavour — se il Ministero perseverasse nel proporre solo “miglioramenti (...) omeopatici? Spento nel Governo lo spirito costituzionale, “se fosse accaduto in Europa uno di quei possibili movimenti rivoluzionari, il nostro paese ne sarebbe stato esposto al contraccolpo, per modo che nell’interno del paese sarebbonsi suscitate le fazioni, e noi avremmo vista la nazione divisa in due campi entrambi extra-legali, ed il partito costituzionale, ridotto a pochi uomini d’istruzione, i quali sarebbero rimasti senza forze e scherniti col nome di dottrinari” (p. 895). Rileva Romano Paolo COPPINI, *Il Piemonte sabauda*, cit., p. 373, che “proprio nel processo di laicizzazione dello Stato Cavour aveva rinvenuto l’elemento portante della forza di attrazione centrista, su cui si era originato il connubio”.

discussione sulla loro abolizione fu molto più breve e meno interessante (169).

Siccardi ebbe facile il compito nel sostenere che l'abolizione delle sanzioni rispondeva all'interesse religioso, all'interesse morale e all'interesse economico (170).

Intervennero nel dibattito quasi esclusivamente i Deputati della Savoia, facendo presente il danno economico che l'astensione dal lavoro per un numero troppo elevato di feste religiose provocava sia agli operai sia ai contadini (171).

Vale la pena di ricordare il forte discorso dell'ingegnere Giovanni Battista Josti, che non approvava, in linea generale, "il concorso della forza del Governo in tutto ciò che tocca alla religione e

(169) Si badi bene che le sanzioni non venivano abolite del tutto: rimanevano per le domeniche e per sei feste: "Natale, del Corpo del Signore, della ascensione, della Natività di Maria Vergine, dei santi Apostoli Pietro e Paolo e di Ognissanti".

La scelta delle festività da conservare rispecchiava l'apertura degli uffici postali in alcuni giorni di festa, come da R.E. 30 marzo 1836, n. 143 (Maria Rosaria PICCINI, *Il tempo della festa tra religione e diritto*, Bari, 2013, p. 52).

(170) Interesse religioso: "importa alla dignità della religione e del culto che vi siano poche feste, ma bene e religiosamente osservate". Interesse morale: durante le feste si violano sia i precetti religiosi sia quelli morali e in quei giorni "si compiono la maggior parte dei delitti, massimamente di quelli che succedono per impeto nelle risse a cui l'uomo rozzo è facilmente sospinto dall'ubriachezza". L'interesse economico "è cotanto evidente che una dimostrazione a tale proposito mi parrebbe del tutto superflua" (seduta 9 marzo 1850, *res. sten.*, p. 939).

(171) L'ex-magistrato Giuseppe Jacquemoud rammentò che in Savoia era stato in vigore il concordato del 1801 (intercorso tra il Papa e Napoleone I°), che aveva ridotto le feste a quattro in tutto l'anno; "Noël, l'Ascension, l'Assomption et la Toussaint". Il breve pontificio 9 novembre 1814, "accordé sur la demande du Roi Victor-Emmanuel", che portava a 17 le feste, non era stato inizialmente messo in vigore in Savoia; lo fu solo a seguito di un atto regio del 30 aprile 1816. Considerando i confini della Savoia, osservò Jacquemoud: "*c'est un singulier contraste, je vous assure, de voir les catholiques français, ou les catholiques suisses, qui s'occupent de leurs travaux agricoles pendant que les catholiques de la Savoie chôment des fêtes; les uns et les autres ne savent s'expliquer la raison de cette difference et ils demandent pourquoi ils non sont pas régis par la mêmes lois ecclésiastiques*" (p. 941).

L'avvocato Giuseppe Jacquier Chatrier, partendo dal salario orario degli operai di Annecy, pari a franchi 1,25-1,50 per tredici ore giornaliera, fece presente che un giorno di non-lavoro nel corso della settimana era "un premier pas dans la misère". Aggiunse, quanto all'agricoltura, che, dopo "*l'assistance aux offices divins, (...) dans la plupart des paroisses on travaille une partie de la journée*" (p. 942).

perciò alle coscienze” (172); e chiedeva che le sanzioni fossero tolte per tutte le feste (173).

Replicò Cavour, sostenendo che l'appoggio civile alla religione si basava sull'art. 1 dello Statuto, e che il riposo obbligatorio era necessario anche per motivi economici (174).

Ma il dato più interessante è che Cavour si mostrò sensibile a disciplinare, oltre i giorni di riposo, anche le ore del lavoro giornaliero (175).

La discussione proseguì per le due sedute successive, con alcuni Deputati, soprattutto della Savoia, che chiedevano che la misura, da loro pienamente condivisa, fosse tuttavia concordata con la Curia romana. Alla fine, il 12 marzo, il progetto di legge fu approvato nel testo proposto dal Governo, con 107 voti favorevoli e 42 contrari.

Il terzo progetto, che rendeva necessaria l'autorizzazione regia, previo parere del Consiglio di Stato, per l'acquisto di “stabili” da parte di “stabilimenti e corpi morali, siano ecclesiastici o laicali”, fu

(172) “Io credo — aggiunse — una profanazione, un insulto, un peccato contro la libertà individuale, l'uso della forza che presta il Governo in fatto di coscienza; credo un insulto fatto alla religione l'uso della forza per farsi rispettare ed amare” (p. 945).

(173) Le feste, d'altronde, non venivano più osservate, secondo Josti, dichiaratosi agricoltore, “non per mancanza di rispetto verso la Chiesa, non per difetto di sentimento religioso, ma per mero bisogno, per impossibilità a rispettarle” (*ivi*). La richiesta di estendere l'abolizione delle sanzioni per l'inosservanza di tutte le feste fu reiterata dal conte Giovanni Battista Michellini nella seduta 12 marzo 1850 (*res. sten.*, p. 971). Anche un autorevole esponente della destra, Carlo Bon-Compagni di Mombello, espresse le sue perplessità: “il nostro legislatore accettò la massima che il precetto festivo sia spalleggiato da leggi penali. Ora, posto questo principio, non comprendo abbastanza come sia consentaneo a sé, distinguendo le une dalle altre festività, dichiarando che per le une il contravvenire è materia penale, per le altre no” (tornata 11 marzo 1850, *res. sten.*, p. 966).

(174) “Il giorno di riposo statuito dal principio religioso — affermò Cavour — è assolutamente consono a dette leggi economiche e sociali” (p. 944).

(175) Cavour: “dico dunque che è molto opportuno che la società regoli i giorni di riposo, e ciò per le stesse ragioni per le quali nei paesi più civili, più inoltrati nella scienza economica ed industriale, si sono regolate le ore di lavoro di certe classi di persone, delle donne e dei fanciulli; cosa che io desidererei moltissimo che si facesse da noi, perché, mentre lamentiamo la condizione degli operai inglesi, di quelli che lavorano nelle grandi fabbriche inglesi, forse troppo poco ci curiamo di sapere che da noi, nei nostri opifici, le donne e i fanciulli lavorano quasi un terzo, se non il doppio, di quello che si lavora in Inghilterra” (p. 945).

approvato nella stessa seduta, quasi senza discussione, con 128 voti favorevoli, 7 contrari e un astenuto (176).

Nella discussione al Senato, anch'essa molto interessante, furono ripetuti, pro e contro la legge, quasi esclusivamente i medesimi argomenti svolti nella discussione alla Camera (177).

Vennero in tal modo varate le prime riforme di rilievo (178), che iniziarono a purgare l'ordinamento sabaudo dalla impostazione, che

---

(176) L'assenza di discussione su questo progetto di legge è estremamente significativa. Si trattava di porre un freno al continuo incremento dei beni ecclesiastici, contrastando la manomorta, l'esclusione dal mercato di notevoli estensioni di terreni, assai male gestiti, problema esteso a tutta la penisola, anzi a tutta l'Europa, ed assai risalente nel tempo. Per illustrare il problema nella sua drammaticità mi sembra utile riferire quanto aveva scritto Gaetano FILANGIERI fin dal 1780: "presso niuna religione questa giusta obbligazione d'alimentare i ministri dell'altare, fu trasportata più in là quanto nella nostra, che è la più aliena dall'avidità e dall'interesse. La devozione diede il primo passo, il fanatismo lo distese quindi a dismisura. Si disse da principio che coloro, che servivano l'altare dovevano vivere a spese dell'altare, e quest'era giusto. Ma i sacerdoti, non contenti di questo, cominciarono quindi a predicare, che la religione, che viveva di sacrificii, esigeva prima d'ogni altro quello de' beni e delle ricchezze. Questa massima profferita in mezzo all'ignoranza, e in un tempo nel quale tutti i semi della ragione erano estinti, e una gran parte dei principii della morale erano corrotti, fece la più grande impressione. I nobili, che avevano concentrate nelle loro mani tutte le proprietà, cominciarono a disporne in favore de' preti e de' monaci. I re istessi diedero al clericato quello che avevano usurpato ai popoli. Esenti da tutte le cariche della società, dispensati da tutti i tributi, arricchiti a vicenda dalle donazioni e dalle offerte, essi divennero, per così dire, i soli proprietari dell'Europa" (p. 58). "La filosofia ha parlato in favore degli uomini, e la sua voce è penetrata fino ne' troni. Essa ha aperti i santi libri della religione istessa, e vi ha trovate le armi per difendere la felicità de' popoli contro l'avidità dei suoi ministri. Da per tutto si è cercato di urtare contro quest'abuso. Molte leggi si sono emanate riguardo a quest'oggetto. Lo scopo di queste leggi è stato d'oppilare quella sorgente perenne, che portava tutte le acque in questo fonte immenso, dove, per mancanza di scolo, si putrefanno e marciscono. I nuovi acquisti sono stati proibiti agli ecclesiastici. I testamenti han lasciato di essere le miniere del sacerdozio. (...) Ma funestamente i governi non si sono impegnati finora, che ad impedire i progressi del male. Il disordine, se non può più ingrandirsi, è restato per altro in tutta la sua antica estensione" (p. 59) (*La Scienza della Legislazione*, Parigi, 1853, rist. Napoli, 2003).

(177) Il progetto di legge approvato alla Camera fu presentato al Senato lo stesso 12 marzo 1850; la relazione della commissione fu esposta dal giurista, barone Luigi Demargherita, il 4 aprile successivo; la discussione si svolse dal 5 all'8 aprile; la legge fu approvata con 51 voti favorevoli e 29 contrari.

(178) Le leggi Siccardi sono le seguenti: 9 aprile 1850, n. 1013; 5 giugno 1850, n. 1037.

ad esso aveva dato, al tempo della Restaurazione, Vittorio Emanuele I, con il regio editto 21 maggio 1814, che aveva eliminato totalmente la più aperta e aggiornata legislazione napoleonica<sup>(179)</sup>; contrariamente a quanto era avvenuto, ad esempio, nel Regno delle Due Sicilie<sup>(180)</sup>.

La discussione sulle leggi Siccardi costituisce un valido esempio del funzionamento di una Camera rappresentativa, i cui membri non siano organizzati in partiti strutturati: liberi dalla “disciplina di partito”, e dalle sanzioni che essa eventualmente comporta, ciascun Deputato assume la posizione che gli dettano la sua coscienza e le sue convinzioni politiche.

Va peraltro sottolineato un fatto rilevante ai nostri fini: la legge sulla depenalizzazione del lavoro svolto nelle feste di precetto non venne mai pubblicata; ed è da ritenere che ciò fu dovuto alla mancata (o alla previsione della mancata) sanzione regia di una legge approvata in entrambe le Camere<sup>(181)</sup>. Se così fosse, sarebbe uno dei pochissimi casi in cui il Re fece uso del suo potere di intervento nel procedimento legislativo<sup>(182)</sup>.

## 9. *Il Re, la Camera e il matrimonio civile.*

L'ultimo articolo di una delle leggi Siccardi obbligava il Governo a presentare al Parlamento “un progetto di legge inteso a regolare il

<sup>(179)</sup> Sul punto si era soffermato l'avvocato Giacomo Peyrone nel suo intervento nella seduta 7 marzo 1850 (*res. sten.*, p. 895 ss.).

<sup>(180)</sup> Le leggi Siccardi non furono senza conseguenze negative. Basta rammentare, oltre l'abbandono di Torino da parte del Nunzio apostolico, la figura di Luigi Franzoni, arcivescovo di Torino, che, oltre a spingere il clero, comparando dinanzi ai giudici statali, ad eccipirne l'incompetenza, rifiutò i conforti religiosi, in punto di morte, al cattolicissimo Pietro De Rossi di Santa Rosa. Mons. Franzoni fu prima incarcerato nella fortezza delle Fenestrelle, e poi espulso dal Regno. Si rifugiò a Lione, dove morì nel 1862. La vicenda dell'arcivescovo di Torino, mons. Luigi Franzoni, è narrata, con ricchezza di particolari, da Vittorio GORRESIO, *Risorgimento scomunicato*, Palermo, 2011, p. 61 ss.

<sup>(181)</sup> Si ritenne di dover attendere le decisioni della Curia romana, essendo prevalsa l'idea che la competenza sulle feste religiose spettasse alla Chiesa. Pio IX emanò un Breve il 6 settembre 1853, cui fece seguito il R.D. 6 ottobre 1853. Nel 1869, con R.D. n. 5342 del 17 ottobre, la disciplina piemontese fu estesa all'Italia unita. Su tali vicende v. Maria Rosaria PICCINNI, *Il tempo della festa*, cit., p. 57.

<sup>(182)</sup> Questa ipotesi non è stata presa in considerazione da Paolo COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Bari-Roma, 2019, p. 27.



contratto di matrimonio nelle sue relazioni con la legge civile, la capacità dei contraenti, la forma e gli effetti di tale contratto” (183).

Il Governo tardò due anni ad elaborare e presentare il progetto, a causa dell'avvicinarsi dei titolari del Ministero di Grazia e Giustizia, della diversità dei loro orientamenti e della delicatezza dell'argomento (184).

La discussione alla Camera ricalcò in parte quella di due anni prima sulle leggi Siccardi: i Deputati contrari alla legge utilizzarono sia argomenti di principio (185) sia critiche puntuali (186).

Non risponde alle finalità di questo lavoro riassumere e illustrare la discussione. È sufficiente sottolineare che, anche in questa occasione, come nella precedente, si verificò una divisione nello schieramento di destra (187) e il pressoché unanime consenso della sinistra. Anche questa volta il manipolo degli ecclesiastici si divise e si combatté rudemente (188).

(183) Art. 7 della legge 9 aprile 1850, n. 1013.

(184) Dopo Giuseppe Siccardi, rimasto fino al 4 febbraio 1851, furono Ministri di giustizia Filippo Galvagno, fino al 6 agosto 1851, Giovanni De Foresta, fino al 26 febbraio 1852, di nuovo Filippo Galvagno, fino al 16 maggio 1852, giorno delle dimissioni del Primo Governo D'Azeglio. Ricostituito il Governo, sotto la Presidenza di D'Azeglio, Ministro di Grazia e Giustizia fu nominato Carlo Bon-Compagni di Mombello. Fu quest'ultimo a presentare il progetto di legge alla Camera il 12 giugno 1852. Il contrasto di impostazione di fondo intervenne tra il presentatore, supportato da Galvagno, e Giovanni De Foresta, magistrato originario di Villafranca marittima (Villafranche sur mer). In pari data fu presentato alla Camera il progetto di legge sull'ordinamento dello stato civile, che costituiva i sindaci ufficiali dello stato civile.

La commissione parlamentare, composta da Cornero, De Foresta, Sineo, Guglianetti, Fara-Forni, Robecchi e Ravina, presentò la relazione, per bocca di Sineo, il 21 giugno 1852. La discussione, iniziata il 26 successivo, durò fino al 5 luglio 1852.

(185) Contrasto con l'art. 1 dello Statuto; attacco alla dottrina cattolica; mancato accordo con la Santa Sede; diversione dal Discorso della Corona; ecc.

(186) Redazione largamente imperfetta (la commissione presentò, nel corso della discussione, numerosi emendamenti e altri ancora furono approvati nella discussione sugli articoli); momento di presentazione inopportuno; necessità di studi ulteriori; concreta possibilità di bigamia, per celebrazione del sacramento religioso e per stipulazione del contratto civile); possibilità di “pubblici scandali e sciagure domestiche); ecc.

(187) Votarono contro il d.d.l., tra altri, Cesare Balbo e Ottavio Thaon di Revel.

(188) Si schierarono a favore della legge il vigevanese Giuseppe Robecchi (che era membro della commissione), il valesiano Aurelio Turcotti, il nuorese (di Bitti) Giorgio Asproni; si schierarono contro Luigi Pernigotti e il cagliaritano Vittorio Angius.

La legge fu approvata alla Camera alla vigilia della proroga della sessione. Fu presentata al Senato prima della sospensione dei lavori, il 7 luglio, ma la relazione della Commissione fu esposta dal barone Luigi Demargherita, già professore di diritto canonico alla Università di Torino, soltanto il 6 dicembre 1852, alla ripresa dei lavori parlamentari.

Nel frattempo, il 21 ottobre 1852, Vittorio Emanuele II aveva fatto ufficialmente sapere (anzi aveva dichiarato in Consiglio dei Ministri) che non avrebbe dato la sua sanzione alla legge sul contratto civile di matrimonio, così come approvata dalla Camera<sup>(189)</sup>. Provocando in tal modo le dimissioni del Governo D'Azeglio<sup>(190)</sup>. Formatosi il primo Governo Cavour, Carlo Boncompagni di Mombello rimase Ministro di Grazia e Giustizia.

---

Singolare fu il discorso di Turcotti, che era già sulla strada per abbandonare la religione cattolica. Non solo si lanciò contro il partito "più straniero che nazionale, il quale si chiama religioso ed è essenzialmente politico; si attribuisce il nome di cattolico cioè universale, ed è invece ristretto ed esclusivo sino all'egoismo; ambisce la denominazione di apostolico, e procura con grandi sforzi di nascondere e far dimenticare la dottrina degli apostoli sotto il pesante e misterioso involucro di arbitrarie decretali di dubbia origine e di funestissime conseguenze; si vanta dio essere romano. E di romano non ha che il nome e la lingua; pretende di essere cristiano per eccellenza, e sottomette Cristo e la sua legge all'arbitrio, ai pregiudizi, alle stravaganze ed interpretazioni di un concilio di politici o di un concistoro di diplomatici, che sotto specie di religione ingannano il mondo, ed opprimono le coscienze dei popoli". Ma mise in discussione la infallibilità del Pontefice, rivendicando, in via generale, "la libertà d'esame colla libertà di coscienza" al posto della "obbedienza cieca fino all'inquisizione". A spiegazione delle sue affermazioni, dichiarò di tendere apertamente al protestantesimo (seduta 26 giugno 1852, *res. sten.*, p. 1300), anche se, nella seduta successiva, chiarì di non aver inteso separarsi dalla religione cattolica (p. 1313). In realtà era iniziato il suo percorso di allontanamento, non solo dalla Chiesa cattolica, ma dal cristianesimo, per poi giungere alla negazione di Dio o, meglio, alla identificazione di Dio con la materia vivente. Pubblicò, tra altri lavori, nel 1866, *Troppo tardi, ossia la questione romana sotto nuovo aspetto studiata in Europa, da Aurelio Turcotti a fronte di quella studiata in Roma da Pier-Carlo Boggio*; nel 1869, il *Catechismo civile-filosofico-morale proposto alle coscienze indipendenti*, ove sostenne che "l'anima non è altro che la facoltà di vivere; è l'esistenza della vita" (p. 25); e, nello stesso anno, *La scienza del materialismo sotto nuovo aspetto. Scoperta scientifica, studi e pensieri*; nel 1879, la *Vita politica di Gesù o Vangelo civile primitivo*, ove Cristo è presentato come un guerrigliero politico.

<sup>(189)</sup> La presa di posizione del Re faceva seguito ad uno scambio di lettere con Pio IX; il quale ripetutamente aveva sostenuto che il progetto di legge non poteva considerarsi cattolico.

<sup>(190)</sup> Presentate il giorno immediatamente successivo, il 22 ottobre 1852.

Cavour aveva accettato la condizione posta da Vittorio Emanuele di non porre al Senato la fiducia per ottenere l'approvazione della legge.

La commissione senatoriale non accettò, come era da attendersi dopo la presa di posizione del Re <sup>(191)</sup>, il testo approvato dalla Camera ed elaborò un testo diverso.

La differenza tra il testo della Camera e il testo presentato dalla Commissione al Senato riguardava essenzialmente i rapporti tra il sacramento e il contratto, ossia tra la celebrazione religiosa e il diverso atto, dal quale si facevano discendere gli effetti civili <sup>(192)</sup>. Il problema non si poneva per la disciplina precedente (poi rimasta in vigore per la mancata approvazione della legge <sup>(193)</sup>), perché la celebrazione religiosa aveva essa medesima effetti civili, essendo il parroco celebrante anche ufficiale dello stato civile <sup>(194)</sup>.

Separando la celebrazione del sacramento dalla conclusione del contratto civile, da un lato si creavano due diverse forme di matrimonio, e dall'altro gli effetti civili non derivavano automaticamente dalla celebrazione del matrimonio (sia religioso, sia civile), ma dalla sua iscrizione nei registri dello stato civile, tenuti dal sindaco.

Secondo il testo della Camera la forma di celebrazione del matrimonio rimaneva, come regola per i cattolici, il rito religioso,

<sup>(191)</sup> Nella relazione Demargherita si sottolinea che avevano errato "coloro che, torcendo in loro senso le frasi usatesi nel Discorso della Corona, che abbiám udito profferirsi dall'augusto Regnante all'inaugurarsi della presente Sessione parlamentare, (...) non cessano d'insinuare, non dover essere altro la nuova legge che una legge sugli effetti civili del matrimonio religioso; il che quanto dal vero si scosti niuno sarà, crediam noi, che anche a prima giunta chiaramente nol vegga".

<sup>(192)</sup> Altra notevole differenza atteneva agli impedimenti al matrimonio: la Camera si era molto allontanata dalla disciplina ecclesiastica; il Senato le si riavvicinò. L'esempio più semplice è l'unione tra cugini, consentita dal testo della Camera, non consentita dal testo del Senato e dalla disciplina della Chiesa. Quanto all'età minima per contrarre matrimonio il testo del Senato era identico a quello della Camera: 18 anni per l'uomo, 15 per la donna; la disciplina ecclesiastica prevedeva allora età inferiori.

<sup>(193)</sup> Il matrimonio civile fu poi introdotto nell'ordinamento unitario con gli artt. 93 ss. del Codice civile del 1865.

<sup>(194)</sup> Art. 108 del Codice civile subalpino; "Il matrimonio si celebra giusta le regole, e colle solennità previste dalla Chiesa cattolica, salvo ciò che è in appresso stabilito riguardo ai non cattolici ed agli ebrei". Art. 150: "Gli sponsali ed i matrimoni tra coloro che professano culti tollerati nello Stato sono retti dagli usi e regolamenti che li riguardano".

ma, ove questo “per qualunque siasi causa” non potesse celebrarsi, gli sposi avevano facoltà “di presentarsi al giudice mandamentale (...) per fare solennemente in sua presenza la dichiarazione del loro matrimonio” (195). La distinzione in due atti diversi del “procedimento” matrimoniale comportava complicazioni circa lo *status* degli sposi nel tempo intercorrente tra la celebrazione del rito (religioso o civile) e la sua registrazione, dato che solo dalla registrazione sorgevano gli effetti civili del matrimonio. Inoltre consentiva la bigamia, ove uno degli sposi celebrasse, con una persona, il matrimonio religioso, e, con un'altra, il contratto civile di matrimonio (196).

Su questi inconvenienti si basò la critica della Commissione senatoriale al testo approvato dalla Camera, giungendo alla sua “unanime ripulsa”. La soluzione che essa propose era molto vicina al sistema francese: fu di consentire agli sposi (o anche ad uno solo di essi) di apporre, in sede di conclusione del contratto civile di matrimonio, la condizione “inseparabile” e “impreteribile”, sospensiva della efficacia del contratto, della successiva “sacerdotale benedizione” (197).

---

(195) Art. 23 del testo approvato alla Camera. Questo comportava che i cattolici potessero sottrarsi alla disciplina ecclesiastica, ad esempio quanto agli impedimenti, semplicemente presentandosi dinanzi al giudice. In questo modo, secondo gli avversari della legge, si interferiva sulla disciplina della Chiesa relativamente ai suoi fedeli.

(196) Gli inconvenienti derivanti dalla disciplina proposta dal Guardasigilli alla Camera furono evidenziati più volte e da più intervenienti nel corso della discussione, ad esempio dall'ingegnere (e militare) Luigi Federico Menabrea (autore del teorema di Menabrea, ossia del minimo lavoro) e dal canonico Giorgio Asproni nella seduta del 28 giugno, dal consigliere di Stato Cristoforo Mameli e dall'avv. Giorgio Bellono (Sindaco di Torino, cui si deve l'approvazione, nel 1851-1852, del Piano di ingrandimento della città) nella seduta successiva. Le risposte del Guardasigilli e dell'ex-Guardasigilli Giovanni Galvagno non escludevano gli inconvenienti. Il d.d.l. fu contrastato nella sua impostazione da un altro ex-Guardasigilli, Giovanni De Foresta.

(197) Con l'apposizione della condizione sospensiva ritennero i Senatori che si togliesse “dal sistema francese una macchia”, ossia si impedisse che una “pia ed innocente zitella, impalmatasi ad uomo che di uguali religiosi sentimenti informato bonariamente credeva, e tale forse, onde non alienarne da sé l'animo, ad arte ai suoi occhi mostravasi, dopo compiuto nella sala comunale quell'atto, cui ella non di altro valore, fuor quello di una pura e mera formalità, avviandosi al sacro tempio per celebrarvi il religioso rito, al quale essa unicamente o almeno principalmente attribuisce la denominazione di matrimonio, e ne riconosce l'efficacia, trovi ripugnante a seguirla

Per la seconda volta Vittorio Emanuele II faceva valere la sua facoltà di partecipare in modo fattivo al procedimento legislativo, usando (anzi, minacciando di usare) in senso negativo il potere di sanzione legislativa<sup>(198)</sup>; e quindi facendo prevalere le sue prerogative su quelle del Parlamento e del suo stesso Governo.

Non si può dire, anche per questo, che il sistema statutario si fosse già trasformato in regime parlamentare.

#### 10. *La fiducia, il “connubio” e il “divorzio”.*

Gli interventi del Re nei lavori parlamentari, appena segnalati, devono tuttavia essere considerati alla stregua di azioni estemporanee, inidonee ad evitare che il sistema costituzionale si evollesse verso la riduzione del ruolo del Sovrano; come è dimostrato dalla articolata vicenda, originatasi con l'ingresso di Cavour nel Governo D'Azeglio e prolungatasi fino all'ascesa del conte alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dall'ottobre 1850 al novembre 1852<sup>(199)</sup>.

---

all'altare chi già tiensi senz'altro per suo vero marito, e come tale la vuole ai suoi desiderii arrendevole, obbediente a' suoi comandi” (dalla relazione Demargherita, in *Atti del Parlamento subalpino, Sessione del 1852*, vol. II, p. 883 ss.).

<sup>(198)</sup> Entrambe riguardarono profili di legislazione ecclesiastica. Eppure nel Discorso della Corona, pronunciato al Senato all'inizio della Sessione, il 4 marzo 1852, il Re sembrava aver condiviso la riforma matrimoniale: “è dovere di ogni Governo dar norma e sicurezza allo stato civile delle famiglie. La legge che a tal fine vi verrà presentata, quantunque di carattere puramente civile, si connette però ad interessi religiosi e morali, che alla vostra coscienza è commesso il tutelare”. La dichiarazione contraria alla legge sul matrimonio civile dipese dalle suppliche della Regina Madre, Maria Teresa D'Asburgo-Lorena, e della Regina, Maria Adelaide D'Asburgo-Lorena, entrambe molto devote, e, ancor più, dalla corrispondenza che sul tema ebbe con il Papa (Rosario ROMEO, *Cavour e il suo tempo*, II (1842-1854), Roma-Bari, 1984, p. 629 ss.).

<sup>(199)</sup> Camillo Benso, conte di Cavour, entrò a far parte del Governo D'Azeglio il 12 ottobre 1850; gli fu affidato il Ministero dell'Agricoltura e del Commercio, a cui fu aggiunta la Marina. Prese poi l'interim alle Finanze, divenendo in seguito titolare anche di questo Ministero. Divenne in breve tempo il “motore” dell'intero Governo. Descrive bene il ruolo di Cavour nel Governo D'Azeglio, Adolfo OMODEO, *L'opera politica del conte di Cavour*, vol. I, Firenze, 1940, p. 122: “l'Azeglio dapprima si era rallegrato, lui sempre sofferente per la ferita di Vicenza e impedito di partecipare attivamente ai dibattiti, d'aver trovato nel Cavour un così buon *coq de combat*. Ma il gallo battagliero distribuiva beccate anche nel pollaio, e poiché l'obbiettiva situazione politica poneva nelle sue mani la forza e le sorti del gabinetto, egli agiva con disinvoltura di vero padrone

In questo periodo si verificarono alcuni episodi che risultano assai rilevanti per la maturazione del sistema costituzionale: la modificazione di maggior momento fu la compromissione del potere del Re, che aveva già perso (a favore del Governo) l'esercizio effettivo del potere esecutivo, di scegliere liberamente la persona cui affidare l'incarico di formare il Governo. Vi furono inoltre: il primo caso <sup>(200)</sup> di uso improprio della questione di fiducia; la manifestazione palese dell'intesa tra il centro-destro di Cavour e il centro-sinistro di Rattazzi (il "connubio"); l'allontanamento di Cavour dalla destra conservatrice (il "divorzio"); il dissidio sulla elezione alla Presidenza della Camera, con le dimissioni del Governo D'Azeglio e l'uscita di Cavour dal Governo; infine la nomina di Cavour a Presidente del Consiglio dei Ministri come atto "obbligato" per il Re.

Due degli episodi elencati si verificarono durante la discussione di un progetto di legge governativo di modifica alla legge sulla stampa risalente al 1848 <sup>(201)</sup>. La modifica che si intese apportare non era di grande rilievo <sup>(202)</sup>: spostava dal Giurì alla magistratura ordinaria la competenza a conoscere dei reati di offesa ai Sovrani e ai Capi di Governo esteri; prevedeva che il pubblico ministero

---

del bastimento". Cavour non prese parte al secondo Governo D'Azeglio e vedremo il perché. Fu nominato Presidente del Consiglio dei Ministri il 4 novembre 1852.

<sup>(200)</sup> Secondo Adriano VIARENGO, *Cavour*, cit., p. 217, il primo caso risalirebbe agli inizi del febbraio 1851, durante la discussione dei trattati con la Francia di commercio e navigazione e di proprietà letteraria. Nell'esame dei resoconti parlamentari non ne ho trovata traccia.

<sup>(201)</sup> R.D. 26 maggio 1848, n. 695. Il d.d.l. di modifica fu presentato alla Camera dal Ministro De Foresta il 17 dicembre 1851. La commissione incaricata del suo esame lo sostituì con un testo affatto diverso. La relazione fu rassegnata il 24 gennaio 1852; la discussione, iniziata il 3 febbraio, si concluse il 10 successivo con l'approvazione del testo governativo (con 100 voti favorevoli e 44 contrari). Il testo fu presentato al Senato l'11 febbraio; la relazione della commissione fu letta dal sen. Di Vesme il 17 successivo. Fu sanzionata e promulgata il 26 febbraio 1852 e reca il num. 1337.

<sup>(202)</sup> Giovanni Battista Josti parlò di "omeopatica eccezione alla libertà della stampa" (seduta 7 febbraio 1852, *res. sten.*, p. 4127). Riccardo Sineo arrivò a dire che il Parlamento veniva chiamato a "sancire una disposizione affatto inutile, e direi quasi puerile" (seduta 9 febbraio 1852, *res. sten.*, p. 4139).

potesse agire senza rendere manifesta la richiesta della parte offesa, richiesta che tuttavia doveva esserci (203).

La acuta sensibilità dei parlamentari sul tema della libertà di stampa trasformò la discussione in un dibattito sulla tutela di tale libertà, facendo emergere le diverse posizioni presenti nel panorama parlamentare: la destra conservatrice (“costituzionale”, non reazionaria), rappresentata da Menabrea (204) e Di Revel (205), fu del parere che andassero combattute in modo efficace le manifestazioni offensive, esagerate, violente, anche restringendo ulteriormente la libertà; la destra moderata (206) e la sinistra erano convinte che non dovesse apportarsi nessuna limitazione alla libertà di stampa.

---

(203) Era una legge, come fu detto, di competenza e procedura; lasciava inalterate le ipotesi di reato e le relative pene.

L'occasione per la presentazione del progetto di legge fu il colpo di Stato di Luigi Napoleone, il 2 dicembre 1851, che suscitò forti, e talvolta eccessive, reazioni in alcuni settori della stampa piemontese; lo scopo era di non alienarsi le simpatie della nazione vicina. Rosario ROMEO, *Cavour*, cit., p. 556, ritiene che “in quella giornata del 2 dicembre vennero poste, a Parigi, le condizioni che dovevano rendere possibile la politica nazionale di Cavour”.

(204) Il savoiaro Luis Frédéric Menabrea espone nella seduta del 4 febbraio la tesi del gruppo cui faceva capo: la legge presentata dal Governo avrebbe dovuto restringere maggiormente la libertà di stampa, per impedirne gli eccessi che portavano alla disunione del paese anziché alla sua unione: “*malheureusement la presse (...) au lieu de la voir conserver cette dignité qui est le caractère nécessaire, indispensable de son utile influence, nous avons vu, hélas!, trop souvent les discussions dégénérer en personnalités, nous avons vu les principes même du Statut souvent contestés, tandis qu’une guerre incessante était déclarée aux principes d’autorité et de religion sans lesquels il n’y a ni Gouvernement ni société possibles. (...) C’est que la presse, au lieu d’être un élément de force et d’union pour la nation, a été au contraire un élément de désunion et de faiblesse*” (res. sten., p. 4080). “*Par conséquent, messieurs, je crois que dans la législation qui régit actuellement la presse il y a bien de choses à faire, non pour détruire la liberté de la presse, mais au contraire pour la défendre et la protéger contre les abus qui la menacent. (...) Je regrette que le Gouvernement n’ait pas le courage de franchir la barrière et de présenter, des au-jourd’hui, toutes les modifications qui étaient nécessaires dans la législation actuelle de la presse*” (p. 4081). Difese la posizione di Menabrea anche Cesare Balbo nella seduta del 7 febbraio.

(205) L'intervento del conte Ottavio Thaon Di Revel, cui accenneremo in seguito, fu svolto nella seduta del 7 febbraio.

(206) La posizione delle forze moderate fu esposta da Cavour nella seduta del 5 febbraio: a nome del Governo affermò di non potere “né punto né poco sottoscrivere all'opinione manifestata nella tornata di ieri dall'onorevole deputato Menabrea, non potendo il Ministero in verun modo ammettere che sia necessario di mutare radical-

La questione di fiducia.

Cavour, nel suo primo intervento, probabilmente preoccupato per l'esito della discussione, dichiarò che se la Camera fosse stata dell'opinione che il Governo avesse errato nel presentare il progetto di legge, il Ministero avrebbe saputo cosa avrebbe dovuto fare dopo un tal voto <sup>(207)</sup>, lasciando intendere che si sarebbe dimesso. L'affermazione fu accolta con bisbigli nella parte sinistra dell'aula; il che fa ritenere che non fosse un atteggiamento né consueto né già conosciuto. Cavour ribadì il concetto in modo anche più chiaro al termine di un suo successivo intervento <sup>(208)</sup>; suscitando la reazione di Cesare Balbo, che, probabilmente dando un significato diverso alla dichiarazione, segnalò il "grave effetto" che la dichiarazione aveva prodotto nell'aula della Camera <sup>(209)</sup>.

Fu quindi Cavour a dare inizio ad un uso (attualmente molto in voga), che potremmo qualificare come spregiudicato, della que-

mente la legge sulla stampa nello scopo di rendere la repressione di questa molto più efficace. il Ministero non ha questa convinzione; i membri che lo compongono dichiarano anzi che, ove una tale proposizione fosse fatta nel seno di questa Camera, e partisse o dai banchi dei deputati, od, in altre circostanze, dai banchi del Ministero, essi la combatterebbero risolutamente" (*res. sten.*, p. 4092).

Sulla stessa posizione di Cavour si pose Carlo Bon-Compagni di Mombello (che sarà pochi giorni dopo, il 15 febbraio, nominato consigliere di Stato), con un forte discorso, il cui motivo di fondo fu di "professarsi apertamente liberali, apertamente costituzionali, apertamente parlamentari", e di separarsi "risolutamente dalla politica, dalla dottrina dal linguaggio delle rivoluzioni" (seduta 6 febbraio, *res. sten.*, p. 4109). Occorre rendere palese — aggiunse — che "il Piemonte è liberale, ma non è rivoluzionario"; ed occorre convincere "la classe colta e agiata" (che prima del 1848 invocava le libertà costituzionali e dopo aborrisce la rivoluzione e antepone l'ordine alla libertà) "che la migliore guarentigia dell'ordine sta nelle libertà" (p. 4110).

<sup>(207)</sup> Seduta del 3 febbraio (*res. sten.*, p. 4058).

<sup>(208)</sup> Seduta del 5 febbraio: Ove i voti ci fossero avversi, "noi lasceremo questi posti facendo voti ardenti onde tale vostra determinazione non torni funesta, non già ai principii conservatori, che in ora non sono minacciati, ma bensì a quei principii d'indipendenza e di libertà, di cui, osiamo dirlo, non v'ha più ardente e più sincero fautore di noi" (p. 4096).

<sup>(209)</sup> Balbo: ciò che il Ministro delle Finanze ha detto nella seduta dell'altro ieri "ha prodotto, a parer mio, un grave effetto, cioè che il Ministero saprebbe all'occorrenza prendere delle misure eccezionali, gravissime, che escirebbero dal corso ordinario" (seduta 7 febbraio, *res. sten.*, p. 4119). Non è chiaro cosa Balbo intendesse per "misure eccezionali"; ma Cavour aveva chiaramente detto che il Ministero si sarebbe dimesso. Può considerarsi questa una misura eccezionale?



stione di fiducia: l'apporta per ottenere, mediante la minaccia delle dimissioni del Governo, l'approvazione di un progetto di legge che la maggioranza dell'Assemblea non condivide in tutto o in parte.

Il "divorzio" e il "connubio".

Molto maggiore scalpore fecero il "divorzio" del Governo, e in particolare, di Cavour, dalla parte più conservatrice della destra e il "connubio" con la sinistra moderata, facente capo a Rattazzi: a tale cambio di collocazione (ma non di linea) politica fu dedicata quasi una intera seduta <sup>(210)</sup>.

A stendere la mano per il "connubio" fu inizialmente Urbano Rattazzi; il quale, pur pronunciandosi con "dolore grandissimo" contro il progetto di legge, dichiarò che "nelle contingenze attuali sarebbe sommamente opportuno che tanti si unissero per sostenere il Governo, per renderlo più solido e più forte, onde possa resistere ai colpi da cui è minacciato" <sup>(211)</sup>.

Nella seduta successiva Cavour, non solo strinse la mano che Rattazzi gli porgeva <sup>(212)</sup>, ma sottolineò la distanza dalle tesi di Menabrea, dando adito a quello che sarà chiamato dai Deputati, che

<sup>(210)</sup> Agostino De Pretis, non avendo potuto parlare il 7 febbraio, osservò che "quella tornata (...) fu consunta in una discussione di connubi e di divorzi" (seduta 9 febbraio, *res. sten.*, p. 4147).

<sup>(211)</sup> Di seguito l'avvocato alessandrino spiegò: "tengo per fermo che se egli [il Governo], invece di proporre progetti i quali toccano le nostre leggi fondamentali, cercasse di conservarle incolumi, noi tutti saremmo d'accordo per dargli appoggio, come io sarei pronto a darglielo in questa stessa contingenza, se un profondo convincimento contrario non vi si opponesse" (seduta 4 febbraio, *res. sten.*, p. 4071). In un altro passaggio del suo lungo discorso aggiunse: "niuno può negare che l'Europa da qualche tempo recede da quella spinta che ha ricevuto nel 1848 e che si va facendo una guerra più o meno aperta contro la libertà della stampa e contro la pubblica tribuna. Io ho già dichiarato, ed amo il ripeterlo, che sono lontanissimo dal supporre che tali siano le intenzioni dei nostri ministri, anzi io credo che nel presentare quel progetto essi vollero in simile modo assicurare il rimanente delle nostre istituzioni. Dirò di più: io sono altresì persuaso, lo spero e lo desidero, che la grande maggioranza del nostro paese abbia questa fiducia nel Ministero" (p. 4074).

<sup>(212)</sup> Rivolgendosi a Rattazzi, Cavour disse: sarei "colpevole di ingratitudine se io non riconoscessi che l'oratore, il quale parve tenere ieri più desta l'attenzione della camera, usò in questa lotta armi talmente cortesi da togliere ogni amarezza alla sua opposizione. Mi corre inoltre l'obbligo di ringraziarlo della dichiarazione che egli volle far precedere al suo discorso, con cui fece promessa di accordare al Ministero nella ventura Sessione, in vista delle gravi circostanze in cui versa il paese, il suo appoggio,

interverranno dopo, il “divorzio” di Cavour dalla destra conservatrice <sup>(213)</sup>.

Angelo Brofferio usò della sua consueta ironia, chiarendo che Cavour non si avvicinava alla sinistra, ma “ad una parte di questi banchi, dove, senza desiderare un progresso così compiuto come il nostro, si discorre sotto voce di un progresso che vada innanzi lentamente” <sup>(214)</sup>.

Nella seduta del 7 febbraio la questione dello spostamento della maggioranza, con la creazione del “liberalismo centrista” <sup>(215)</sup> tenne banco. Iniziò Cesare Balbo, che, qualificatosi polemicamente “buon deputato ministeriale”, dopo essersi dichiarato amico di Menabrea ed averne rammentato le benemeritenze, si mostrò preoccupato per il rivolgimento che la nuova collocazione di Cavour comportava nello schieramento parlamentare, portandolo dai due partiti tradizionali “a tre, quattro, cinque partiti” <sup>(216)</sup>. L’ovadese Domenico Buffa (che aveva agevolato, insieme a Michelangelo Castelli, l’incontro tra Cavour e Rattazzi) sottolineò l’avvenuta “scissura nel partito mini-

---

promessa di cui prendo atto, promessa che io apprezzo altamente” (seduta 5 febbraio, *res. sten.*, p. 4090).

<sup>(213)</sup> Dopo aver confutato la tesi di Louis-Frédéric Menabrea (v. nt. 205), Cavour aggiunse: “forse questa mia dichiarazione sarà tacciata d’imprudenza, poiché, dopo di essa, il Ministero deve aspettarsi di perdere in modo assoluto il debole appoggio che da qualche tempo esso riceveva dall’onorevole deputato Menabrea e da’ suoi amici politici” (p. 4092). Frase, quest’ultima, che farà reagire coloro che si sentirono colpiti: Menabrea replicò con una certa acrimonia: “*M. le ministre avec une convenance parfaite a parlé du faible appui que j’apporte au Ministère. C’est vrai, M. le ministre a raison: en effet il doit se souvenir que plus d’une fois je me suis trouvé dans des rangs opposés aux siens et je m’en fais honneur. M. le ministre veut faire voile vers d’autres rives parlementaires, aborder à d’autres rigages, il en est bien maître, mais je ne l’y suivrai pas; quant à moi, quelques soient les hommes qui siègeront sur les bancs du pouvoir, ils me trouveront fidèle au même post*” (p. 4097).

<sup>(214)</sup> Suscitando ilarità, Brofferio proseguì: “seguendo le regole di una buona strategia egli [Cavour] ha battuto a destra ed a sinistra. Quanto alla destra non me ne cruccierò io; ho inteso che il signor deputato Di Revel ha chiesto la parola, e saprà difendersi” (p. 4114).

<sup>(215)</sup> Rosario ROMEO, *Cavour*, cit., p. 580.

<sup>(216)</sup> Confutò che l’aiuto dato dalla destra al Ministero fosse stato debole e rese noto che, a seguito della spaccatura della destra sul matrimonio civile, c’erano state riunioni per formare un nuovo partito, ma che l’iniziativa era poi stata abbandonata (p. 4117).

steriale” e condivise la linea politica del Ministro delle finanze <sup>(217)</sup>.

Ottavio Thaon di Revel, prendendo atto del “divorzio” e del contemporaneo “connubio”, rimase stupito che il Governo avesse cambiato il suo orientamento politico, spostandosi sulle posizioni che nel 1849 avevano portato alla ripresa delle ostilità con l’Austria; posizioni che egli non aveva condiviso e che continuava a non condividere <sup>(218)</sup>.

L’accusa di cambiamento della linea politica spinse Cavour a replicare, facendo presente che egli si era allontanato da “certe persone” che professavano opinioni politiche, che giudicava “pericolose”, avvicinandosi ad “altre persone”, con le quali si era trovato per molto tempo in opposizione; ma senza fare “alcuna concessione di principi” <sup>(219)</sup>, senza alcun cambiamento di politica da parte del

<sup>(217)</sup> Buffa: “ho udito con molto piacere il signor ministro a dichiarare che quella [esposta da Menabrea] non è la linea politica che egli intende seguire in questo momento e l’ho intesa con tanto maggior piacere perché una simile dichiarazione mi pareva necessaria nel momento in cui egli presentava una legge la quale a molti poteva parere un primo passo nella via della reazione”. Voterà poi a favore della legge.

<sup>(218)</sup> Di Revel: “io per verità sono rimasto alquanto stupito quando ho veduto che contemporaneamente ad un divorzio, che il signor ministro delle finanze, a nome del resto del Gabinetto, di cui è sempre il principale oratore, voleva fare con una parte di quella maggioranza che finora lo ha sempre sostenuto, meno in quei casi più speciali cui accennava l’onorevole conte Balbo; io sono rimasto stupito, dico, che contemporaneamente a questo divorzio si facesse un connubio con l’altra parte. (...) Io osservo che quest’incidente indica che il Governo cambiò di politica. Ora il vederlo associato alla politica, che, bisogna pur dirlo, era in vigore quando succedettero gli eventi del 1849, alla politica che condusse Carlo Alberto ad Oporto...”. Dopo una interruzione di Rattazzi, che si sentì chiamato in causa: “domando perdono, io non voglio dire cose spiacevoli, io non dico che fatti. Dico che è la guerra del 1849 che condusse Carlo Alberto ad Oporto, dico che questa guerra io non l’ho voluta, per conseguenza ho ragione di dire che avverso questa politica, e che la trovo cattiva. (...) Ora il Ministero, per organo sempre del ministro di finanze, avendo apertamente fatto conoscere che desiderava (con modo certamente cortesissimo) d’aver l’appoggio di quella parte della Camera nella ventura Sessione, io ho dovuto credere che egli cambiasse di politica, e debbo tanto più crederlo in quanto che la parte della Camera dalla quale egli reclamava l’appoggio non ha, a mio modo di vedere, cambiato di politica” (p. 4121).

<sup>(219)</sup> Dopo l’apertura di Rattazzi, spiegò Cavour, “io ho stimato di dovere a nome mio ed a nome del Ministero accettare quest’appoggio, perché credo che nelle attuali circostanze importa sommamente di mettere in disparte i dissentimenti sopra punti secondari, onde unirsi sul terreno della Costituzione, della libertà” (p. 4122).

Governo (220). Anche Massimo D'Azeglio confermò che il Governo non aveva affatto cambiato linea politica (221).

Intervenne immediatamente dopo Urbano Rattazzi, che non contestò la sua parte di responsabilità per la “rotta di Novara”, accusò di rimando Di Revel per la “rotta di Custoza”, chiarì che, dopo Novara, il suo gruppo aveva cambiato la “condotta politica”, concentrandosi sull’attuazione della Costituzione (222). Accusò la destra di avere abbandonato i principi liberali (223), e ammise che l’appoggio al Governo era risalente nel tempo (224). Perfino Lorenzo

(220) Cavour: “credo di poter asserire che nell’opinione espressa nel discorso dell’altro giorno non vi fu per parte del Ministero cambiamento di politica; ma il Ministero è rimasto sul terreno sul quale ha fermata la sua politica, sul terreno della libertà, sul terreno della prudenza, della moderazione, ma anche su quello del ragionato progresso” (*ivi*).

(221) Il Presidente del Consiglio dei Ministri rivendicò la costanza del programma di governo, la cui “idea fondamentale era che noi volevamo lo Statuto, niente più dello Statuto e niente meno”. Per l’attuazione del programma il governo era stato costretto a combattere i partiti che a lui erano parsi “estremi”; “da questa politica non intende scostarsi il Ministero” (p. 4124).

(222) Rattazzi: “dopo la sventura di Novara, certamente non poteva più essere eguale la condotta politica di quegli uomini stessi che avevano prima consigliato il rinnovamento delle ostilità. Non potendosi in allora più pensare a questo, si doveva necessariamente rivolgere la mente soltanto al mantenimento delle patrie istituzioni, alla conservazione di quelle libertà costituzionali che ci erano state largite da Carlo Alberto, a farle progredire e svolgere con quel maggiore sviluppo e con quella maggiore efficacia che le circostanze politiche ed i tempi permettevano” (p. 4123).

Proprio a seguito della “sventura” di Novara sorse, secondo Giuseppe SAREDO, *Urbano Rattazzi*, cit., p. 22, il gruppo detto di *centro-sinistro*: date le drammatiche circostanze, era necessario “mantenere saldi tutti i principii” su cui la libertà si fonda. “È ispirandosi a questi sentimenti che Rattazzi, accordatosi co’ suoi principali amici politici, si staccava allora dalla sinistra e costituiva quel partito parlamentare che, sotto il nome di *centro-sinistro*, piccolo per numero ma saldamente disciplinato ed autorevole per nomi rispettabili, doveva poi esercitare tanta influenza nella Camera subalpina”.

(223) Rattazzi: “cercammo sempre di impedire si potessero portare ad esse [le franchigie costituzionali] colpi fatali da chicchessia, e particolarmente da coloro i quali un tempo professavano principii pur anco liberali, ma poscia, mutati i tempi, avevano spiegato altre tendenze” (p. 4123).

(224) Rattazzi: è per il mutamento della politica della destra e per la nostra linea di difesa delle libertà costituzionali “che non quest’oggi soltanto, ma assai prima ancora abbiamo appoggiato il Ministero, senza badare alle persone le quali sedevano sul banco ministeriale. Lo abbiamo appoggiato tuttavolta che egli ci proponeva provvedimenti che

Valerio, della sinistra radicale, si disse disposto ad appoggiare il Governo (225).

Un invito a por fine all'incidente venne da Pier Dionigi Pinelli: partendo dall'idea che tutti i Deputati non potevano essere altro che fautori della Costituzione, egli sostenne che essi non potevano qualificarsi altrimenti che "pel partito di movimento, o pel partito di conservazione", ossia "partito di opposizione e partito ministeriale". Ritenne dannoso che la Camera si dividesse in "tante frazioni" ed invitò i colleghi a stare "contenti ciascuno della propria parte" e i Ministri a tener conto dei ministeriali e degli oppositori (226).

Al nuovo corso governativo aderì anche l'ingegnere mortarese Giovanni Battista Josti, che votò perfino a favore della legge di restrizione "omeopatica" alla libertà di stampa (227).

---

potevano essere necessari all'andamento dell'amministrazione pubblica, e che non mirassero in qualsiasi modo a scemare le nostre libertà" (*ivi*).

(225) Valerio: "il ministro, oratore principale del gabinetto, ieri l'altro si separava solennemente dall'onorevole Menabrea. (...) Noi voteremo col signor ministro contro il signor Menabrea, perché il signor Menabrea non da ieri l'altro soltanto, ma da molto tempo professa opinioni di repressione continua, assoluta sulla stampa, e noi repressione continua, assoluta sulla stampa non la vogliamo" (p. 4124). Ancora: "il signor ministro Cavour ed il signor Bon-Compagni hanno fatto tale un ampio elogio della libertà della stampa nell'interno, che, per conto mio, mi vi associo interamente" (p. 4125).

(226) Pinelli: i Ministri "tengano conto di tutti quanti votano con loro per avere un appoggio al governo che essi hanno la missione di condurre; tengano conto dell'opposizione per ricevere i suggerimenti che da quella parte gli vengono. Io credo pertanto che noi dobbiamo por fine a questa discussione, e che dividendoci soltanto in due partiti, in quelli che credono che il Ministero attuale possa condurre a buon fine il Governo, e l'appoggiano, o in quelli che opinano di doversi spingere verso un Ministero che si proponga una meta più larga, più libera, e segua una via più ardimentosa, senza venire a recriminazioni, senza disdegnare reciprocamente le nostre opinioni, noi potremo condurre il paese alla morale e materiale prosperità" (p. 4126).

(227) Josti: "voterò coi ministri, non solo perché mi fido della loro lealtà e capacità, ma perché li vedo professare quella politica la quale per ora è a mio credere la sola possibile, cioè la politica moderata e prudente dell'onorevole Bon-Compagni, facendo voti che le circostanze mi concedano tutt'altra volta di appigliarmi alla politica dell'onorevole deputato Brofferio, cioè la politica rivoluzionaria e dell'audacia, la quale è la sola che poteva salvarci nel 1848 e 1849 e che sola potrà salvarci in pari contingenze" (p. 4128).

Il connubio, in definitiva, sorse da un avvicinamento della sinistra moderata alle posizioni del Governo (228), più che il contrario; e consentì l'allargamento della maggioranza, permettendo al Governo, e in particolare al Ministro Cavour, di muoversi con maggiore agio (229).

Va anche segnalato un episodio che, a mio modo di vedere, dimostra che la mentalità dell'assolutismo non era ancora tramontata, almeno tra gli uomini del Governo: Amedeo Ravina, consigliere di Stato, si pronunciò (e votò) contro il progetto di legge governativo; immediatamente fu collocato a riposo d'autorità (230).

---

(228) Il Governo, o quanto meno Cavour, si era spostato, dopo le leggi Siccardi, su posizioni di *centro-destra*, staccandosi da quella parte della destra che, "anche non affatto avversa alla libertà, credeva ritrovare la salvezza del Piemonte in un gretto municipalismo" (G. SAREDO, *Urbano Rattazzi*, cit., p. 23).

(229) Secondo G. SAREDO, *Urbano Rattazzi*, cit., p. 23, si costituì "quella maggioranza a cui il Piemonte va debitore del suo essere attuale" (nel 1861, ossia dopo l'unità). G. MASSARI, *Il conte*, cit., p. 61, spiega che obiettivo di Cavour era di costituire "un grande partito che fosse valido appoggio alla politica liberale e nazionale del Governo", promuovendo il "riavvicinamento fra le diverse frazioni liberali", e superando le divisioni che erano state determinate, alla fine del 1848, tra coloro che volevano la ripresa immediata della guerra e coloro che volevano "aspettare". Romano Paolo COPPINI, *Il Piemonte sabauda*, afferma che "il connubio pose le basi della futura Destra storica".

(230) Jacopo Amedeo Ravina, giurista e poeta, esiliato per i moti del 1821, rientrato in Piemonte alla concessione dello Statuto, era stato nominato consigliere di Stato nel dicembre 1848. Nella seduta del 10 febbraio 1852 sostenne che il progetto di legge veniva presentato in un "tempo inopportuno". Esso, disse, "se non viene ad imbavagliare, certo restringe ed impastoia la stampa". Aggiungendo, tra molto altro: "i nostri ministri vogliono scemare i rimedi appunto quando inondano a dismisura i mali, quando noi vediamo crescere strabocchevolmente gli scandali dei potenti, le apprensioni dei popoli, i dolori della misera umanità" (*res. sten.*, p. 4158; l'intervento prosegue nelle pagine seguenti ed è seguito da altro intervento). Il giorno dopo, 11 febbraio, Ravina fu collocato a riposo d'ufficio. All'inizio della Sessione successiva, l'avvocato astigiano Vincenzo Bertolini presentò una interpellanza al Ministero, rilevando che esso credeva "di avere il diritto di dimettere quegli impiegati che manifestano opinioni e danno voti contrari alla sua politica" (seduta 11 marzo 1852, *res. sten.*, p. 59). Rispose il ministro Galvagno, non negando affatto che il collocamento a riposo di Ravina fosse la conseguenza diretta della posizione da lui assunta sul p.d.l. sulla stampa, ed affermando la correttezza e la costituzionalità dell'atto compiuto, in quanto esercizio di una prerogativa reale: "gl'impiegati dell'amministrazione (...) son amovibili, e sono eminentemente amovibili i consiglieri di Stato, in quanto che il Governo non sarebbe più Governo, quando fosse costretto a chiedere consiglio a chi non abbia la sua confidenza. (...) Il

### 11. *L'elezione di Rattazzi alla Presidenza della Camera e le sue conseguenze.*

Nello stesso periodo in cui si formò il “partito” di centro e in cui si svolse alla Camera il dibattito sul matrimonio civile, maturò il dissenso tra il Presidente del Consiglio, Massimo D’Azeglio e il Ministro delle finanze, Camillo Benso di Cavour<sup>(231)</sup>.

Il dissenso, esistente da tempo e provocato dall’attivismo di Cavour, si rese manifesto allorché, all’apertura della nuova sessione del Parlamento<sup>(232)</sup>, si dovette procedere alla elezione del Presidente della Camera. Cavour, leader dello schieramento di centro, nato dal connubio, candidò per una delle Vice Presidenze Urbano Rattazzi, senza metterne al corrente D’Azeglio, che puntava piuttosto sul conte ogliastrino Cristoforo Mameli<sup>(233)</sup>. Rattazzi fu eletto

---

ministero adunque non fece altro in questo fatto che servirsi della prerogativa reale, e non può dunque esser caso d’incostituzionalità. E se vogliamo essere lealmente costituzionali (...) egli è indispensabile che ciascuno si mantenga nelle sue attribuzioni, e come il potere esecutivo rispetterà mai sempre e farà rispettare le attribuzioni del potere legislativo, così il potere legislativo non può intaccare le prerogative del potere esecutivo” (*ivi*). Il Governo, secondo Galvagno, aveva usato, e non abusato, di una prerogativa reale. In senso opposto si pronunciò l’avvocato Filippo Mellana, collocato a sinistra.

<sup>(231)</sup> La profonda diversità di carattere e di metodo politico tra i due personaggi è ben descritta da G. MASSARI, *Il conte*, cit., pp. 65-66: “tra l’uno e l’altro erano comuni il senso di devozione al Re ed alla patria, di amore alla libertà, di premura per la dignità del paese e per le sorti d’Italia, ma era pure diversità d’indole, di gusti, di consuetudini; e questa diversità riverberava nel loro reciproco atteggiamento politico, e non rendeva facile ad entrambi la convivenza nella stessa amministrazione. Azeglio era diventato uomo politico; Cavour era nato uomo politico: quegli era entrato nella vita politica per sentimento di dovere verso la patria e verso sé medesimo; questi per naturale vocazione. Azeglio non si sgomentava né retrocedeva dinanzi alle difficoltà, ma non le cercava; Cavour non aspettava che sopraggiungessero, le prevedeva e correva ad affrontarle. L’indole del primo era placida e tranquilla; quella del secondo irrequieta e travagliata dal bisogno di un’attività senza posa”.

<sup>(232)</sup> Il 4 marzo 1852.

<sup>(233)</sup> Cristoforo Mameli, nato a Lanusei nel 1795, esperto di diritto, consigliere di Stato dal 1850, era stato ministro della Pubblica Istruzione nel governo De Launay e, per alcuni mesi (fino al 10 novembre 1850), nel governo D’Azeglio. Era un liberale moderato. La sua uscita dal governo fu determinata da Cavour, che la pose come condizione per la sua accettazione del portafoglio dell’Agricoltura. Cavour lo considerava troppo legato agli interessi della Chiesa e, quindi, incompatibile per la politica anti-ecclesiastica che egli si proponeva di fare.

Vice-Presidente alla terza votazione, usufruendo anche dei voti della sinistra <sup>(234)</sup>.

Il 23 aprile moriva improvvisamente Pier Dionigi Pinelli, Presidente della Camera. Cavour ritenne di candidare Rattazzi per la Presidenza. Contrariamente a quanto aveva fatto nella precedente occasione, ne parlò preventivamente con D'Azeglio; il quale si mostrò contrario, perché vedeva in Rattazzi il ministro che nel 1849 aveva spinto per la ripresa della guerra, provocando sia pure indirettamente la tragedia di Novara, con la conseguente abdicazione di Carlo Alberto: avrebbe preferito Carlo Bon-Compagni di Mombello.

Cavour ottenne (sembra a seguito di un "clamoroso litigio") che il governo non presentasse ufficialmente un suo candidato. Ciononostante, nella seduta dell'11 maggio 1852, l'elezione di Rattazzi non fu semplice: furono necessarie tre votazioni; alla fine fu eletto con 74 voti su 128 votanti <sup>(235)</sup>.

Interessante per il nostro argomento fu l'atteggiamento di Rattazzi. Appena eletto, su sollecitazione di alcuni uomini politici,

<sup>(234)</sup> Presidente della Camera fu eletto alla prima votazione Pier Dionigi Pinelli con 86 voti su 123 votanti. Nella prima votazione per i Vice-Presidenti riuscì eletto il magistrato carmagnolese Gaspare Benso con 71 voti (sempre su 123 votanti); Rattazzi ebbe 56 voti (meno dei 62 necessari). Nella seconda votazione Rattazzi ebbe 57 voti, ancora insufficienti per la elezione, nonostante che il *quorum* di maggioranza si fosse ridotto a 61 voti per la diminuzione dei votanti da 123 a 121. I voti di Mameli erano cresciuti da 22 a 38. Alla terza votazione Rattazzi fu eletto con 71 voti; Mameli ne ebbe 43.

<sup>(235)</sup> Nella prima votazione Rattazzi ebbe 56 voti; Bon-Compagni, 23; Tecchio, 22; Di Revel, 20. Dai risultati di questa prima votazione si può desumere la forza delle componenti dello schieramento parlamentare, considerando che Rattazzi era l'isponente del centro, Bon-Compagni era il candidato preferito dal governo, Tecchio rappresentava la sinistra, e Di Revel era il candidato della destra. Per cui si può ritenere che il connubio aveva il 43,4% dei voti, il gruppo azegliano il 17,8, la sinistra il 17,0, la destra il 15,6 (R. ROMEO, *Cavour*, cit., p. 588).

Adriano VIARENGO, *Cavour*, cit., p. 238, ricostruisce come segue il prosieguo della elezione: "nella seconda votazione Rattazzi e Tecchio rimasero pressoché stabili, mentre si assistette a uno spostamento di voti dalla destra, dove Revel scese a 13 voti, verso il Boncompagni, che salì a 32. La sinistra diventava decisiva, come era avvenuto poco tempo prima in occasione della votazione per le vice presidenze. E, ancora una volta, non ebbe scelta. Nella polarizzazione obbligata del voto quelli di Revel andarono pressoché tutti al Boncompagni (che passò da 32 a 52), quelli del Tecchio, anche se non tutti, andarono al Rattazzi in maniera bastante a fargli raggiungere i 74 voti e superare comodamente la soglia della maggioranza assoluta". Alla vice-Presidenza lasciata da



indirizzò al Re, che sapeva non entusiasta della sua elezione<sup>(236)</sup>, una lettera, ponendo nelle sue mani le dimissioni da Presidente della Camera<sup>(237)</sup>. L'episodio, certamente contrario allo Statuto, che non riconosceva al Re alcun potere in ordine alla carica da lui ricoperta, dimostra che, da un punto di vista psicologico (eventualmente anche politico), il gradimento reale era considerato ancora rilevante, se non determinante.

Ciò che colpisce è che nessuno dei protagonisti dell'episodio, il conte cremasco (ma cittadino piemontese) Enrico Martini, Sir James Hudson, ministro plenipotenziario di Sua Maestà Britannica a Torino<sup>(238)</sup>, il conte Gustavo Ponza di San Martino, vicinissimo al Re, l'avvocato Michelangelo Castelli<sup>(239)</sup>, confidente di Cavour, lo stesso Cavour e perfino Rattazzi, uomo della sinistra, ebbe il dubbio di compiere un gesto difforme dalla sana applicazione delle regole statutarie. Il che rende palese che la figura del Re non aveva ancora perso del tutto, nell'opinione dei politici tra i più avveduti, il carattere proprio del Sovrano "capo supremo dello Stato"<sup>(240)</sup>.

---

Rattazzi fu eletto, alla terza votazione, Bon-Compagni, con 77 voti. Alla prima ne aveva avuti 21, alla seconda 55.

<sup>(236)</sup> Sembra che il Re si sia adoperato, sia pure tardivamente, per evitare l'elezione di Rattazzi alla Presidenza della Camera (R. ROMEO, *Cavour*, cit., p. 389; A. VIARENGO, *Cavour*, cit., p. 239).

<sup>(237)</sup> L'episodio, avvenuto tra la notte dell'11 e la mattina del 12 maggio, cioè immediatamente dopo la elezione, è dettagliatamente ricostruito da Rosario ROMEO, *Cavour*, cit., pp. 389-390. Rattazzi fu convinto a mettere a disposizione del Re la sua carica, nonostante il parere contrario di Cavour; il quale dette istruzioni a Castelli per scongiurare il pericolo che il Re insistesse per le dimissioni (v. lettera di Cavour a Castelli del 12 maggio, riportata da Luigi CHIALA, *Lettere edite ed inedite di Camillo Cavour*, I (1821-1852), Torino, 1883, doc. CCIII, p. 254). Il Re, tuttavia, pur non essendo affatto convinto della opportunità politica della scelta del Presidente della Camera, non ritenne di chiedere le dimissioni di Rattazzi.

<sup>(238)</sup> Sir James Hudson, a Torino dal gennaio 1852, era noto per la sua propensione per la questione italiana. Era in ottimi rapporti con il Re e con Cavour, e veniva consultato con frequenza anche sulle questioni interne dello Stato subalpino. Fu il primo diplomatico accreditato presso il Regno d'Italia nel 1861.

<sup>(239)</sup> Nonostante fosse l'autore, insieme a Giorgio Briano, del *Piccolo catechismo costituzionale ad uso del popolo*, la cui prima edizione risale al 1848.

<sup>(240)</sup> Così recita l'art. 5 dello Statuto. Varrebbe la pena di chiedersi come sarebbe stata valutata la decisione del Re di spingere alle dimissioni il Presidente della Camera

A seguito della elezione di Rattazzi alla Presidenza della Camera, D'Azeglio ritenne di presentare le dimissioni del governo<sup>(241)</sup>. Come previsto ed auspicato da D'Azeglio, gli fu reiterato l'incarico di formare il nuovo governo, al quale rimase estraneo Cavour. Il nuovo governo D'Azeglio non aveva una maggioranza solida che lo sostenesse<sup>(242)</sup>; ebbe difficoltà nel far approvare le leggi finanziarie necessarie per l'equilibrio del bilancio. Il colpo di grazia fu la dichiarazione del Re di non sanzionare la legge sul matrimonio civile: D'Azeglio fu costretto alle dimissioni<sup>(243)</sup>.

Questo l'antefatto della vicenda che interessa.

Il Re si trovò nell'imbarazzo di nominare il successore di D'Azeglio: avrebbe potuto scegliere un uomo della destra, ad esempio Di Revel, ma una simile soluzione gli avrebbe alienato le simpatie della maggioranza dei liberali e, secondo gli storici più autorevoli, avrebbe frustrato le "ambizioni italiane della dinastia"<sup>(244)</sup>; d'altronde Cavour guidava il gruppo più numeroso di deputati. Vittorio Emanuele, il 24 ottobre, convocò, pertanto, Cavour a Stupinigi, per affidargli l'incarico, ponendo tuttavia condizioni che Cavour non poteva accettare<sup>(245)</sup>. Il 27 successivo Cavour rinunciò all'incarico.

---

appena eletto. Credo di non errare nel ritenere che almeno una parte dei deputati avrebbe stigmatizzato sia l'intervento reale sia l'accondiscendenza di Rattazzi.

<sup>(241)</sup> Le dimissioni, presentate al Re il 16 maggio, furono comunicate alla Camera il giorno successivo. Nessuna ragione giuridica era alla base delle dimissioni. Esse rispondevano al disegno politico di sbarazzarsi dell'ingombrante ministro delle Finanze, nel momento in cui Cavour era più che mai in viso al Re, per aver sostenuto un candidato ritenuto dal Re inadatto a presiedere la Camera per ragioni interne e internazionali. In questo senso è stata vista la decisione di D'Azeglio "da tutta la storiografia successiva" (R. ROMEO, *Cavour*, cit., p. 591).

<sup>(242)</sup> Nota Adriano VIARENGO, *Cavour*, cit., p. 240, citando *La Gazzetta del Popolo*, che il governo non aveva l'appoggio della destra, che avrebbe preferito un governo Di Revel; non aveva l'appoggio del centro, legato a Cavour; non aveva l'appoggio della sinistra, "che se combatteva il ministero quando Cavour lo spingeva un po' a manca, lo combatterà tanto più ora che esso si ritira a passo di gambero a destra".

<sup>(243)</sup> V. il precedente par. 9.

<sup>(244)</sup> R. ROMEO, *Cavour*, cit., p. 635.

<sup>(245)</sup> Il Re pretendeva che il nuovo governo ritirasse la legge sul matrimonio civile e promuovesse un accordo con la Santa Sede.

Il Re si rivolse allora a Cesare Balbo; il quale non riuscì a formare il governo e rimise il mandato. Vittorio Emanuele dovette, quindi, richiamare nuovamente Cavour per superare la crisi <sup>(246)</sup>.

Questo è il fatto che merita di essere sottolineato: la scelta della persona cui affidare il compito di formare (e presiedere) il governo non era più nella libera disponibilità del Re; era diventato necessario che la persona da incaricare godesse della fiducia del Parlamento, in particolare della Camera elettiva <sup>(247)</sup>.

Era stato di fatto integrato, anzi fortemente modificato, l'art. 65 dello Statuto <sup>(248)</sup>.

È stato rilevato che Vittorio Emanuele influi sulla scelta di alcuni ministri <sup>(249)</sup>, e questa ingerenza è stata vista come perdurante potere del Re. A me sembra viceversa che essa rappresenti una interpretazione assai restrittiva della disposizione statutaria appena citata, riducendo il pieno potere di nomina a suggerimento (eventuale e) limitato nella scelta (di alcuni) dei componenti del gabinetto.

In definitiva il Parlamento aveva strappato al Re, in gran parte, il potere di formazione e conformazione del governo.

---

<sup>(246)</sup> Annota significativamente R. ROMEO, *Cavour*, cit., p. 639 che “Vittorio Emanuele dovette piegare davanti alla realtà”. Ancora più significativa è la ricostruzione di A. VIARENGO, *Cavour*, cit., p. 250: “non fu, per Cavour, un trionfo. A Vittorio Emanuele il nuovo presidente del Consiglio dovette fare concessioni”, e, tra esse, “dovette accettare una pesante ingerenza del sovrano anche nella scelta dei ministri”. Non c'è modo più chiaro per esprimere la modificazione dell'art. 65 dello Statuto: il potere di scelta dei ministri si era trasferito in capo al Presidente incaricato; l'intervento del Re appariva ormai come una ingerenza nell'esercizio di un potere spettante ad altri.

<sup>(247)</sup> Secondo le parole di R. ROMEO, *Cavour*, cit., p. 643, “non si poteva più governare il paese contro la maggioranza parlamentare”. Viene anche riportata una frase stampata sul *Risorgimento*: “il ministero deve rappresentare l'accordo della maggioranza e dell'autorità regale”. Essa può costituire un indizio della maturazione della opinione pubblica.

<sup>(248)</sup> Art. 65: “Il Re nomina e revoca i suoi Ministri”.

<sup>(249)</sup> Volle il generale Giuseppe Dabormida agli esteri, il generale Alfonso La Marmora, (già impegnato nel riordinamento dell'esercito) alla guerra e il senatore e storico Luigi Cibrario alla pubblica istruzione.

12. *Vicende di rilievo costituzionale nella quinta legislatura. La guerra di Crimea.*

Terminata, sembra per volere di Cavour<sup>(250)</sup>, nel novembre 1853, la legislatura nata dal *Proclama* di Moncalieri, iniziò nel dicembre successivo la quinta legislatura del Parlamento subalpino<sup>(251)</sup>.

Va osservato che nessuna delle legislature preunitarie, nel periodo, cioè, dal 1848 al 1861, è durata per il tempo (cinque anni) stabilito dall'art. 42 dello Statuto. Ciò fa pensare che il ricorso alle elezioni anticipate veniva considerato uno strumento di azione (o di lotta) politica, nelle mani dei "partiti"; lo scioglimento della Camera elettiva solo raramente<sup>(252)</sup> fu effettivamente nelle mani del Re, cui l'art. 9 conferiva il relativo potere. Anche questo potere si era sostanzialmente trasferito in capo al governo o alla maggioranza parlamentare. Allo stesso modo del potere regio di nomina dei senatori, che di fatto era esercitato sulla base delle indicazioni del governo. Con la conseguente integrazione (o, con maggiore precisione, modificazione) dell'art. 33 dello Statuto<sup>(253)</sup>.

Nel corso della quinta legislatura, tra la fine del 1853 e la fine del 1857, si verificarono alcune tra le vicende più rilevanti dell'intero periodo preunitario: il trattato di alleanza con la Francia e l'Inghilterra per la partecipazione alla guerra di Crimea; la battaglia parlamentare per la legge (cosiddetta) di soppressione dei conventi.

Entrambe, collocate tra il 1854 e il 1855, sono rilevanti per l'evoluzione della disciplina costituzionale: la prima perché interviene sul disposto dell'art. 5 dello Statuto, che assegnava "al Re solo" la stipula dei trattati di alleanza; la seconda perché rende definitivamente chiaro che il potere regio di scelta del Presidente del

(250) Cfr. Adriano VIARENGO, *Cavour*, cit., p. 269.

(251) La quarta e la quinta legislature sono state le più durature del periodo preunitario: entrambe sono durate circa quattro anni.

(252) Probabilmente lo scioglimento si dovette solo al Re per porre fine alla seconda e alla terza legislatura, in relazione all'approvazione del trattato di pace con l'Austria.

(253) Più volte il governo ricorse alle "informate" di nuovi senatori per modificare le maggioranze.

Consiglio dei ministri e dei componenti del governo è pienamente condizionato dagli orientamenti della Camera dei deputati <sup>(254)</sup>.

Il trattato per la guerra di Crimea.

L'Inghilterra, impegnata con la Francia nella guerra russo-turca, aveva difficoltà a reperire soldati che fossero di rincalzo al suo contingente inviato in Crimea (dove la guerra di fatto si svolgeva), messo in gravi difficoltà dalle malattie (il colera) e dalle difficoltà logistiche, piuttosto che dalle battaglie <sup>(255)</sup>.

L'8 dicembre 1854 l'Inghilterra chiese al regno subalpino l'invio (anche eventualmente a sue spese) di un contingente di soldati. Il governo Cavour, in un primo tempo, si dichiarò favorevole a talune condizioni, la più importante delle quali, oltre alla partecipazione ai negoziati per la pace, era che le Potenze occidentali (Inghilterra e Francia) insistessero con l'Austria per la revoca del sequestro dei beni di proprietà dei fuoriusciti lombardi riparati in Piemonte.

Le condizioni non furono accettate dalle Potenze occidentali <sup>(256)</sup>. Vittorio Emanuele, decisamente favorevole alla partecipazione alla guerra, tentò di scalzare Cavour per sostituirlo con Di

<sup>(254)</sup> Nel dibattito parlamentare sul p.d.l. per la soppressione di comunità religiose si trattò molto anche dell'interpretazione dell'art. 1 dello Statuto.

<sup>(255)</sup> La guerra era stata dichiarata dall'Impero ottomano contro la Russia, il 4 ottobre 1853, dopo che l'esercito russo, nell'estate precedente, aveva occupato i cosiddetti principati balcanici, ossia la Moldavia e la Valacchia e minacciava di occupare la Bulgaria. La guerra si era poi spostata, sembra per intervento dell'Impero asburgico, assai sensibile alla situazione dei Balcani, in Crimea. Francia e Inghilterra, preoccupate per l'espansionismo russo e interessate per altri motivi in parte comuni (i traffici commerciali) e in parte diversi (per la Francia, la "protezione" delle popolazioni cattoliche in Palestina), avevano deciso di intervenire a favore della Turchia. Nel gennaio 1854 avevano inviato le rispettive flotte oltre i Dardanelli; nel marzo successivo dichiararono guerra alla Russia. I primi contingenti alleati sbarcarono in Crimea nella tarda primavera del 1854. Il 25 ottobre 1854 ci fu la famosa carica dei seicento: la cavalleria leggera inglese si lanciò contro i cannoni russi, riuscendone decimata. I militari alleati, in particolare gli inglesi, si trovarono presto a mal partito per l'infuriare del colera, che fece morti in numero circa dieci volte superiore a quello dovuto alle operazioni belliche. Il sistema di reclutamento inglese, non essendovi la leva obbligatoria, impediva di inviare rinforzi in modo celere. Questa fu la ragione per cui, dopo essersi inutilmente rivolti all'Austria e alla Prussia, e ad altri Stati europei, gli Inglesi si rivolsero al Piemonte.

<sup>(256)</sup> Rosario ROMEO, *Cavour e il suo tempo*. III (1854-1861), Roma-Bari, 1984, p. 40 ss. ricostruisce la formazione e le ragioni del rifiuto da parte dell'Inghilterra e della Francia. Molto influì l'atteggiamento altalenante dell'Austria, che gli alleati speravano di

Revel, che si era dimostrato d'accordo per rinunciare a qualsiasi condizione<sup>(257)</sup>. Modificando il primitivo orientamento del governo, sostenuto soprattutto dal ministro degli Esteri, generale Dabormida (che infatti si dimetterà), Cavour, convinto che “la rottura del negoziato avrebbe segnato la fine del regime liberale in Piemonte”<sup>(258)</sup>, accettò di inviare soldati in Crimea senza richiedere agli alleati alcuna contropartita.

Il trattato di alleanza tra il Piemonte, la Francia e l'Inghilterra fu sottoscritto alla fine di gennaio 1855<sup>(259)</sup>; la sua ratifica — è da sottolineare, perché marca la differenza con quanto era accaduto, pochi anni prima, a proposito del trattato di pace di Milano — era espressamente subordinata all'assenso del Parlamento.

Il progetto di legge di autorizzazione alla ratifica fu presentato da Cavour alla Camera il 26 gennaio 1855<sup>(260)</sup>; la relazione della

far intervenire militarmente contro la Russia. Il rifiuto fu comunicato a Cavour il 31 dicembre 1854.

<sup>(257)</sup> Il primo gennaio 1855 Vittorio Emanuele ricevette il conte Ottavio Thaon Di Revel, proponendogli di formare un nuovo governo che consentisse di prendere parte alla guerra russo-turca, nonostante il rifiuto delle condizioni poste dal governo Cavour. Era anche l'occasione per sbarazzarsi di Cavour, per il quale il Re “non aveva mai superato le sue antipatie”. In più, aggiunge R. ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 46, “l'indirizzo del ministero liberale, che tanti colpi aveva recato a istituti e tradizioni fra i più importanti del vecchio Piemonte carloalbertino, non era fatto certamente per riuscire gradito al sovrano, le cui istintive propensioni al governo personale erano state appena scalfite dalle famose lezioni di costituzionalismo dell'Azeglio”.

Bisogna anche considerare che il governo Cavour aveva presentato alla Camera, il 28 novembre 1854, il progetto di legge sulla soppressione dei conventi, che di certo avrebbe nuovamente condotto al contrasto con la Chiesa cattolica. “Da un governo Revel — osserva Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 48 — il re si poteva attendere (...) il ritiro della legge sui conventi, un generale miglioramento dei rapporti con Roma e col mondo cattolico, il rovesciamento o almeno una drastica attenuazione di quegli aspetti del liberismo economico cavouriano contro i quali si appuntava la più diffusa ostilità degli strati popolari”

<sup>(258)</sup> R. ROMEO, *Cavour*, III, p. 57.

<sup>(259)</sup> Il Piemonte aderì al trattato di alleanza stipulato tra Francia e Inghilterra il 10 aprile 1854. Furono approvate anche due convenzioni dirette, rispettivamente, a disciplinare l'oggetto e il modo dell'aiuto militare del Piemonte e le condizioni di un prestito in sterline che l'Inghilterra aveva accordato al Piemonte.

<sup>(260)</sup> Nella relazione al progetto di legge Cavour pose la secca alternativa: “Neutralità, vale a dire isolamento: Alleanza colle potenze occidentali”; e sostenne che la richiesta pervenuta dalle due Potenze europee attestava ancora una volta il conto in cui

commissione fu letta il 1° febbraio <sup>(261)</sup>; la discussione si protrasse dal 3 al 10 febbraio ed investì tutti gli aspetti della delicatissima questione: furono pochissimi coloro che considerarono il trattato come un fatto compiuto, insindacabile in quanto di competenza esclusiva del Sovrano <sup>(262)</sup>.

Il trattato e le convenzioni annesse furono esaminati sotto tutti i profili, morale, politico, di opportunità e di convenienza, e non soltanto sotto quello finanziario, come si poteva ricavare dalla lettera dell'art. 5 dello Statuto <sup>(263)</sup>.

Sotto il profilo morale si discusse intorno alla nozione di guerra

---

era tenuto il Piemonte, nonostante la sua limitata estensione territoriale (*Atti del Parlamento subalpino* — Legislatura V — Documenti, vol. III, Torino, 1869, p. 1831).

<sup>(261)</sup> La commissione, rammentate le glorie di Casa Savoia, sostenne che la neutralità sarebbe convenuta “ad uno Stato che più non avesse a sperare, più nulla a temere; ad una nazione che potesse dichiararsi soddisfatta dello *status quo*. Tale certamente non è [era] la condizione del Piemonte costituzionale; del Piemonte parte non ispregevole d'Italia, che ha pure diritto a migliori destini; la quale ripone le sue più care speranze in questo felice angolo della classica terra” (*Atti*, cit., p. 1835).

<sup>(262)</sup> Ottavio Thaon di Revel affermò che il trattato, stipulato dal Re “nell'ampiezza delle sue facoltà” non era oggetto di votazione, “essendo esso nei diritti incontrastabili della Corona” (seduta 5 febbraio, *res. sten.*, p. 2715). La tesi fu seguita solo dal generale Menabrea e dal magistrato De Viry, entrambi deputati savoirdi. In particolare il primo espone chiaramente il suo pensiero: “*le traité rentre dans les prérogatives de la Couronne, et à ce titre il est, pour ainsi dire, en dehors des décisions du Parlement; et quoique les ratifications n'aient pas encore été échangées, pourtant il faut l'admettre comme un fait accompli*” (seduta 8 febbraio 1855, *res. sten.*, p. 2758). Il magistrato di Nizza marittima Carlo De Viry ribadì il concetto: “*je respecte pour ma part le traité. Je crois que cet acte, émanant d'un pouvoir au-dessus du notre, d'un pouvoir sur lequel nous ne pouvons exercer aucun contrôle, ne peut tout au plus qu'être soumis à notre appréciation pour l'opportunité de la discussion; mais que nous ne pouvons ni le juger, moins encore le condamner*” (seduta 10 febbraio, *res. sten.*, p. 2795). Entrambi valutarono criticamente le convenzioni annesse al trattato.

L'opinione opposta era condivisa da tutti gli altri oratori; fu esplicitata da Cavour, che, interrompendo il lombardo Cesare Correnti, sottolineò che le ratifiche non erano ancora state scambiate (seduta 8 febbraio, *res. sten.*, p. 2757).

<sup>(263)</sup> L'art. 5 stabiliva che “al Re solo” spettava di fare i trattati di alleanza e di dichiarare la guerra. Egli aveva l'onere, “tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato lo permettano”, di darne notizia alle Camere, unendovi le “comunicazioni opportune”. Le Camere potevano esaminare (eventualmente in modo critico) solo gli aspetti finanziari e le eventuali variazioni territoriali derivanti dai trattati. Nel caso di specie, non essendo previste variazioni territoriali, l'unico profilo di cui avrebbe dovuto occuparsi il Parlamento era quello finanziario.

giusta e di guerra necessaria. Il tema, sfiorato da Riccardo Sineo<sup>(264)</sup>, fu affrontato dal marchese Gustavo Benso di Cavour, fratello maggiore di Camillo; egli classificò la guerra cui si intendeva prendere parte come giusta ma non necessaria<sup>(265)</sup>, e per questo motivo dette voto sfavorevole. La ritenne giusta perché la Russia aveva “essa per prima violato i principi di diritto pubblico”; la giudicò non necessaria perché nessun interesse dello Stato veniva compromesso dall’iniziativa russa<sup>(266)</sup>. Gli rispose Urbano Rattazzi, sostenendo che la guerra era necessaria perché la Russia costituiva un pericolo per la stabilità d’Europa<sup>(267)</sup>.

Dal punto di vista della convenienza, la Camera si divise nettamente tra coloro che stimarono che ai costi altissimi, in uomini e mezzi materiali, e ai prevedibili danni<sup>(268)</sup>, non corrispondeva alcun

---

<sup>(264)</sup> Sineo: “non veggio nessun motivo di giustizia, nessun principio di morale che possa condurci a questa guerra” (seduta 5 febbraio, *res. sten.*, p. 2722).

<sup>(265)</sup> Gustavo Cavour: “credo e riconosco che vi sono guerre giuste, che vi sono guerre necessarie, e che vi sono persino guerre che, in certi estremi, non ho difficoltà di chiamare sante. (...) Le medesime si possono classificare in tre categorie, cioè le guerre ingiuste, guerre giuste, ma non necessarie, e le guerre giuste insieme e necessarie” (seduta 9 febbraio, *res. sten.*, p. 2774).

<sup>(266)</sup> Il marchese di Cavour criticò l’idea, esposta da molti, che fosse una guerra di civiltà contro la barbarie (russa); ritenne che l’appoggio alla Turchia era ingiustificato e dimenticava l’atteggiamento tenuto dall’Impero Ottomano nei confronti della Grecia; respinse l’idea che i russi, padroni di Costantinopoli, sarebbero divenuti padroni “di tutto il Mediterraneo”; espresse il convincimento che il dispotismo russo non sarebbe durato a lungo; considerò ingiusto che si imponesse una tale guerra “ai giovani che si strappano alle loro famiglie contro la loro volontà” (pp. 2775-2777).

<sup>(267)</sup> Rattazzi corresse a suo modo anche la classificazione delle guerre: “non parmi che si possa ammettere la distinzione tra guerra giusta e necessaria, e guerra giusta e non necessaria. Credo invece che si debba distinguere tra guerra giusta e guerra ingiusta, tra guerra giusta, conveniente ed opportuna e guerra giusta, ma non conveniente e non opportuna; e tuttavolta che la guerra è giusta, conveniente ed opportuna, essa diviene necessaria per lo Stato” (p. 2779).

<sup>(268)</sup> In particolare i deputati genovesi espressero timore per i traffici commerciali. Per l’avvocato Cesare Cabella (che sarà poi professore di diritto civile e rettore dell’Università di Genova e sarà nominato senatore nel 1870) i danni agli interessi genovesi erano di quattro tipi: “due certi, due possibili. I danni certi sono: 1. che noi, durante la guerra, rinunciavamo ad ogni traffico con i porti della Russia. Questi traffici sono grandissimi, e formano, il ministro lo sa, l’alimento principale, se non l’unico, della nostra marina; la quale, potendo difficilmente sostenere altrove la concorrenza delle altre bandiere, ha, non so per quale privilegio, forse per la memoria dell’antico dominio della



vantaggio effettivo <sup>(269)</sup>, e coloro, viceversa, che, pur ammettendo l'impossibilità di ricavarne allargamenti territoriali, ritennero che la possibilità di prendere parte al trattato di pace, sedendo tra le grandi potenze europee, costituiva un risultato di tale rilievo da giustificare la partecipazione alla campagna di Crimea <sup>(270)</sup>. Alcuni sostennero che restare neutrali era impossibile per il Piemonte <sup>(271)</sup>; altri fecero

---

repubblica, conservato in quel mare una tal quale preferenza. L'altro danno certo si è che la nostra bandiera, mediante il trattato d'alleanza, diventa belligerante" e, quindi, evitata da commercianti. I danni possibili consistevano nella eventuale confisca dei beni (immobili e merci) che i genovesi avevano nei porti del mar Nero e nella possibilità che, a guerra finita, la Russia poteva chiudere i suoi porti o "imporre alla nostra bandiera condizioni per le quali essa non possa reggere la concorrenza delle altre" (seduta 7 febbraio, *res. sten.*, p. 2741). La diagnosi di Cabella fu confermata dall'armatore genovese Michele Casaretto (seduta 8 febbraio, *res. sten.*, p. 2767), ma fu contestata dal medico ligure Angelo Bo (professore universitario di patologia generale; sarà senatore nel 1872), il quale negò che la partecipazione alla guerra "era argomento di gravi apprensioni negli armatori e proprietari di navi, nei capitani marittimi e nella gente di mare" (seduta 10 febbraio, *res. sten.*, p. 2804).

<sup>(269)</sup> Ad esempio, Angelo Brofferio: "questi benefici quali potranno essere? Io pongo il seguente dilemma: o vincono gli alleati, ed allora l'Austria più forte che mai dell'acquistata posizione e inorgogliata della vittoria a cui essa avrà più di tutti contribuito, perché sin qui gli alleati non toccarono che disastri, sarebbe assurdo che l'Austria voglia consentire all'ingrandimento del nostro territorio, e non adoprarsi a tutt'uomo a distruggere le istituzioni nostre; o vince la Russia, e avrà contro il nostro paese e le nostre istituzioni le stesse ire dell'Austria accresciute dalla irritazione dei contrasti e dal desiderio della vendetta" (seduta 3 febbraio, *res. sten.*, p. 2693). A sua volta Riccardo Sineo dimostrò che "non c'era convenienza né morale, né economica, né politica" (seduta 6 febbraio, *res. sten.*, p. 2724).

<sup>(270)</sup> Questa era la tesi governativa e della maggioranza dei deputati. Cavour sostenne che la Sardegna "era altamente interessata" alla guerra, per evitare che la Russia avesse il predominio nel Mediterraneo" e acquistasse una "irresistibile influenza nei Consigli europei": in tal caso le istituzioni liberali avrebbero corso un "gravissimo pericolo" (pp. 2726-2727).

<sup>(271)</sup> Cavour: "onde una nazione di secondo ordine possa rimanere neutrale senza pericolo, quando le potenze di primo ordine sono impegnate in una gran guerra, si richiede a parer mio una condizione assoluta, ed è che la neutralità di quella nazione non torni né a danno, né a vantaggio più dell'una, che dell'altra parte belligerante". Alcuni paesi in Europa, "per la loro condizione topografica o politica, possono rimanere neutrali. (...) Ma noi, signori, non eravamo in questa condizione, noi non potevamo rimanere neutrali senza indirettamente, ed in modo assolutamente indipendente dalla nostra volontà, incagliare grandemente le operazioni delle potenze occidentali, senza in certo modo fare un beneficio alla Russia, senza essere i segreti alleati di questa potenza".

presente che quasi tutti gli Stati europei avevano optato per la neutralità<sup>(272)</sup>. Alcuni sottolinearono che la guerra non riguardava affatto l'Italia<sup>(273)</sup>; altri la ritennero “una fortuna per l'Italia”<sup>(274)</sup>. Alcuni, favorevoli, considerarono l'entrata in guerra come “il minor de' mali”<sup>(275)</sup>; altri, contrari, una “gravissima sciagura”<sup>(276)</sup>.

L'autorizzazione alla ratifica della “convenzione militare” e della “convenzione supplementaria” fu infine approvata con larga maggioranza<sup>(277)</sup>. Va notato che non si fece alcun riferimento (alla adesione) al trattato di alleanza, in omaggio (formale) all'art. 5 dello

La neutralità ci farebbe “necessariamente perdere la simpatia delle potenze occidentali, indisponibile contro di noi” (pp. 2727-2728).

<sup>(272)</sup> Ad esempio, il conte Clemente Solaro della Margarita mise in rilievo che, “mentre la Danimarca, i Paesi Bassi, il Belgio, mentre la Svezia, che avrebbe pure più d'ogni altra potenza a sperare vantaggi, si mantengono neutrali, mentre le Corti germaniche, malgrado l'influenza dell'Austria, vanno così a rilento a pronunciarsi, non dubito che i ministri non hanno preso, neppure indirettamente, l'iniziativa ed offerte le nostre armi agli alleati. Nel tempo stesso vo scrutinando per qual motivo mai la Francia e l'Inghilterra hanno chiesto a noi, così lontani dal teatro della guerra, di aderire al trattato, e non piuttosto alla Danimarca che ha le chiavi del Baltico, e non piuttosto insistito a Stoccolma, ove la speranza di ricuperare la Finlandia doveva certamente ardire; tanto più potendo la Svezia disporre d'un esercito non meno del nostro agguerrito e di una ragguardevole flotta. La Svezia si schermi finora dal prender parte alla lega, e non s'adattarono le potenze: perché dunque noi ci affrettiamo di prontamente aderirvi?” (seduta 5 febbraio, *res. sten.*, pp. 2704-2705).

<sup>(273)</sup> Ad esempio, il conte Clemente Solaro della Margarita (p. 2706).

<sup>(274)</sup> Carlo Farini espresse la convinzione che fosse “una fortuna per l'Italia che il Piemonte entri nella lega” (seduta 7 febbraio, *res. sten.*, p. 2748).

<sup>(275)</sup> Il conte valtellinese Luigi Torelli (nominato senatore nel 1860) disse: “io sorgo in appoggio della legge, convinto dell'ineluttabile necessità nella quale il paese si trova di prendervi parte, come il minor de' mali” (seduta 3 febbraio, *res. sten.*, p. 2686).

<sup>(276)</sup> Il funzionario genovese Paolo Farina (nominato senatore nel 1857) alzò la sua “povera voce per combattere un trattato che reputo gravissima sciagura per il nostro paese” (p. 2682). “La guerra rovina il nostro commercio marittimo; la guerra paralizza lo sviluppo industriale del nostro paese, ed è fonte di ogni sorta di rovine economiche; la guerra immiserisce il nostro Tesoro; la guerra ci espone a perdere l'intero nostro esercito in istraniere contrade; la guerra espone disarmato il nostro paese a nordiche invasioni” (p. 2686).

<sup>(277)</sup> Su 162 presenti e 161 votanti (si astenne Menabrea) i voti favorevoli furono 101 nello scrutinio palese e 95 (su 159 votanti) in quello segreto. I voti contrari furono, rispettivamente, 60 e 64. Di Revel, nonostante le dichiarazioni in senso favorevole, votò in modo negativo; altrettanto fece Solaro della Margarita, esponente della destra estrema.

Statuto, visto che esso non comportava variazioni di territorio né, direttamente, oneri finanziari (derivanti dalla convenzione “supplementaria”).

Non tenendo conto di quello che in seguito venne realizzato, anche per effetto della partecipazione alla guerra, l'impressione che si ricava dai numerosi e approfonditi interventi è che le ragioni per restare neutrali erano chiare e convincenti, mentre le ragioni per partecipare alla guerra erano fumose ed astratte: i costi e i danni apparivano certi, i vantaggi solo sperati. Alcuni esponenti di rilievo, favorevoli alla adesione al trattato, parlarono perfino di guerra cavalleresca, di guerra di poesia, di guerra, cioè, di ideali, priva di interessi e obiettivi concreti <sup>(278)</sup>.

Si ha la netta impressione che il governo Cavour si orientò (non immediatamente; malvolentieri?) a favore della guerra, cui il Re teneva molto, per non essere soppiantato da un governo affidato a Di Revel. Questo spiega il perché Cavour collegava l'adesione al trattato con la permanenza del regime liberale (al quale riteneva che Di Revel fosse sostanzialmente contrario).

### 13. *Aspetti significativi del dibattito sul trattato di alleanza.*

Nel corso del dibattito sulla partecipazione alla guerra russo-turca emersero alcuni episodi non direttamente rilevanti per il chiarimento dei profili positivi e negativi della decisione conclusiva, e tuttavia degni di essere rammentati.

Il primo episodio attiene alla reviviscenza della polemica sul connubio, che coinvolse Di Revel, Cavour, Rattazzi e, infine, Sineo.

Di Revel. Nonostante fosse favorevole al trattato, espresse la tesi

---

<sup>(278)</sup> Il generale Giacomo Durando, in realtà, sostenne che, studiando la storia, la fortuna politica si era sviluppata principalmente “per mezzo delle guerre eventuali, delle guerre di poesia, delle guerre cavalleresche, come quasi per derisione si suol dire, che coll'esercizio della grande politica che tende alle conquiste territoriali” (seduta 3 febbraio, *res. sten.*, p. 2696). Egli considerava l'avventura di Crimea come “una guerra d'indipendenza, una guerra di libertà”, come tale “necessaria, utile e conveniente: 1° rispetto alla nostra posizione politica con riferenza all'Europa; 2° riguardo alla nostra posizione in relazione all'Italia” (p. 2695).

che l'invito delle potenze occidentali al Piemonte di aderire al trattato di alleanza e di inviare un corpo di spedizione in Crimea era la diretta conseguenza della politica seguita dal governo sorto dal connubio. Francia e Inghilterra temevano che, essendo al governo uomini che avevano voluto la ripresa della guerra all'Austria nel 1849, il Piemonte avrebbe potuto riprendere le ostilità contro l'Austria, approfittando della guerra in corso contro la Russia sul fronte orientale (279).

La ripresa intempestiva della (prima) guerra d'indipendenza aveva, oltre tutto, secondo Di Revel, mandato a monte una proposta di mediazione che avrebbe consentito l'annessione al Piemonte delle province che erano state occupate nel 1848: i ducati padani (280). L'appunto era grave, e Di Revel lo ribadì in un suo successivo intervento, senza che nessuno lo contraddicesse (281).

Cavour, rispondendo a Di Revel sul connubio, affermò, un tantino polemicamente, “non esservi alcun atto della mia già disgraziatamente alquanto lunga vita politica, che io ricordi con maggiore

---

(279) Di Revel fece addebito a Cavour di aver abbandonato il sostegno del partito a cui egli apparteneva per “associarsi gli uomini che avevano promossa la seconda guerra” (seduta 5 febbraio, *res. sten.*, p. 2716). Per la politica seguita dal governo del connubio, che Di Revel giudicava troppo aperta, le potenze europee erano propense a credere che permanesse “quel principio che ci aveva portati in guerra per ben due volte negli anni precedenti” (*ivi*). Per cui era lecito ipotizzare che, “mentre esse fossero state impegnate altrove, quello stesso principio che inconsideratamente, a mio [suo] avviso, ci aveva spinto in campo nel 1849, avrebbe forse potuto manifestarsi nel 1855. (...) L'intendimento degli alleati nel chiedere l'accessione della Sardegna al trattato, non fu altro che questo” (*ivi*).

Va riferito anche che, secondo altri oratori, l'invito a partecipare alla guerra fu richiesto espressamente dall'Austria alle potenze occidentali. La circostanza fu negata da Cavour.

(280) Di Revel non fornì altri particolari su tale proposta di mediazione: si può immaginare che sia stata una iniziativa delle potenze occidentali; ma, per quanto mi risulta, di essa non c'è traccia negli atti parlamentari.

(281) Seduta 9 febbraio, *res. sten.*, p. 2782. Ribadì anche che alla base dell'invito ad aderire al trattato vi era la “politica che il Governo ha tenuto da alcuni anni a questa parte” (p. 2781). Ancora: “le opinioni degli uomini che sono ora al potere sono quelle che hanno maggiormente determinato la Francia e l'Inghilterra a chiederci di entrare in alleanza con loro” (p. 2782).

soddisfazione che quello il quale venne dal deputato Di Revel cotanto biasimato” (282).

A sua volta Rattazzi rammentò che anche Di Revel si era schierato, nel 1849, per la ripresa della guerra: non si spiegava, quindi, la ragione per cui ne faceva carico a lui solo (283). Illustrò poi la diversa linea politica seguita dal suo gruppo successivamente al 1849 (284).

(282) Cavour aggiunse: “quell’atto ha avuto per effetto di mantenere il nostro Governo in quella via di regolare e progressiva libertà in cui cammina dopo l’avvenimento al trono del prode Re Vittorio Emanuele” (seduta 6 febbraio, *res. sten.*, p. 2733).

Espose poi il “vero movente” dello “spostamento di partiti”: fino alla elezione presidenziale francese del 1852, “io aveva la certezza che fra noi il partito reazionario nulla avrebbe tentato contro le nostre istituzioni, nulla avrebbe fatto per impedire lo sviluppo regolare dello Statuto; ma, quando, pel fatto del 2 dicembre, l’ordine non corse più alcun pericolo in Francia; quando lo spettro del 1852 spariva interamente, io in allora pensai che, da un lato, la fazione rivoluzionaria non era più da temere, e dall’altro che il partito reazionario, o almeno quello che voleva arrestare il progressivo e regolare sviluppo dei principii dello Statuto, da quel giorno diventava pericoloso. E fu perciò, o signori, che io credetti che fosse non solo opportuno, ma necessario, indispensabile di costituire un grande partito liberale, chiamando a farne parte tutte le persone che, quantunque avessero potuto differire sopra questioni secondarie, consentivano però nei grandi principii di progresso e di libertà” (*ivi*).

Ribadì questo convincimento in una seduta successiva, chiarendolo ulteriormente: “nel 1848 e nel 1849 ho potuto, sopra le questioni esterne, dissentire dagli attuali miei amici politici, e che nel 1852, non essendo queste più in campo, e trovandomi concorde con essi nella massima parte delle questioni interne, laddove era dissenziente dal deputato Di Revel e dai suoi amici politici, ho creduto di proclamare in faccia al paese quello che già esisteva di fatto, cioè (poiché si è parlato di connubio) la rottura dei legami, non matrimoniali (*ilarità*), ma di quelli che mi univano al deputato Di Revel, e di associarmi coll’onorevole Rattazzi ed i suoi amici politici” (seduta 9 febbraio, *res. sten.*, p. 2784).

(283) Rattazzi: “io non so guari comprendere come l’onorevole Di Revel abbia rivolto a me ed ai miei amici politici il rimprovero di aver voluto la guerra anche dopo l’armistizio di Milano, poiché egli faceva parte di quel Ministero, che anche dopo l’armistizio sostenne continuamente che bisognava necessariamente ripigliare le ostilità. (...) Se egli affermava allora di volere la guerra, se per la guerra faceva prestiti, se per essa manteneva in piedi l’esercito, io non veggio come ei possa ora farmi cotesto rimprovero” (seduta 9 febbraio, *res. sten.*, p. 2778).

(284) “Firmata la pace, — aggiunse Rattazzi — due erano le vie, a mio credere, che potevansi battere nel Piemonte: l’una era quella di mantenere ferma ed alta la nostra bandiera senza arrossirne, di conservare lealmente lo Statuto, e di conservarlo non solo nella lettera, ma nello spirito, di farlo progredire e fruttificare, serbandolo ferme tutte le

Contro Di Revel intervenne, alla fine della lunga discussione, anche Riccardo Sineo; il quale confutò la tesi secondo cui i politici di sinistra, nel 1849, non avevano voluto la pace: volevano una pace “decorosa; non volevano tradire la legittima aspettazione di coloro che si erano affidati alla nostra lealtà” (285), con palese riferimento agli immigrati lombardi.

Due altri episodi vanno segnalati, entrambi con protagonista Cavour: il primo riguarda la formale assicurazione data sulla Savoia, che non sarebbe mai stata separata dal Regno di Sardegna (286). Il che fa pensare che, nel 1855, Cavour non aveva ancora né programmato, né ipotizzato di cedere la Savoia alla Francia.

Il secondo attiene al giudizio di Cavour sulla conduzione della prima guerra d'indipendenza: con riferimento alla ripresa nel 1849, esclamò: “è mio convincimento (e qui domando scusa a quelli che ora sono miei amici politici) che quella guerra l'hanno fatta male, malissimo!”. Si inserì Giovanni Lanza: “quella del 1848 non si è fatta neanche bene”. Ribatté Cavour: “sia pure; si è fatta male anche”. L'impressione è che nel convincimento diffuso, rarissimamente palesato, degli uomini politici del tempo entrambe le campagne della

---

leggi organiche, la libertà della stampa e la legge elettorale, rispettando inoltre l'asilo che si era concesso a quelli che avevano fatto causa comune con noi nel 1848; altra via era quella di rispettare bensì nella lettera lo Statuto, ma di ridurlo nello spirito allo stato di un cadavere; era di modificare la legge sulla stampa e quella elettorale, di restringere cioè la libertà della stampa e richiamare ad altri meno liberali principii il modo delle elezioni, di espellere interamente l'emigrazione, di annullare i diritti dell'autorità civile e di venire non solo a patti con chi vorrebbe imporci leggi senza averne il diritto, ma di annientare perfino le leggi già sancite dal Parlamento”. Rattazzi era ovviamente per la prima via (p. 2779).

(285) Seduta 10 febbraio, *res. sten.*, p. 2809.

(286) Carlo De Viry, riferendosi al prevedibile “*remaniement de la carte européenne*”, alla fine della guerra russo-turca, chiese se fosse possibile “*un nouvel ordre de choses fort regrettable (...): ne pourrait-il pas se faire que la France désirait avoir ses limites naturelles?*” (seduta 10 febbraio, *res. sten.*, p. 2798). Cavour rispose che nelle negoziazioni che avevano preceduto l'adesione al trattato “*il n'a jamais fait allusion à une éventualité de l'issue de laquelle la Savoie pourrait être détachée du reste des États sardes. Je puis déclarer de la manière la plus formelle, la plus explicite, qu'il n'a jamais été prononcé un mot qui pût, soit directement, soit indirectement, avoir trait à une séparation quelconque de la Savoie du reste des États*”. E si dichiarò felice che il deputato De Viry si fosse pronunciato contro coloro che tentavano “*de fomenter en Savoie un esprit de séparation*” (p. 2800).

prima guerra d'indipendenza erano state, dal punto di vista militare, mal condotte.

Da ultimo si deve sottolineare l'importanza che assunse durante l'intero dibattito il concetto di italianità<sup>(287)</sup>: fu oggetto di un riferimento corale, comune a coloro che erano favorevoli e a coloro che erano contrari all'alleanza con le potenze occidentali per la guerra in Crimea: i primi ritennero che la partecipazione alla guerra avrebbe giovato alla politica di riscatto della penisola<sup>(288)</sup>; i secondi

<sup>(287)</sup> L'avvocato ligure Giuseppe Biancheri rammentò che nel 1848 il Piemonte, "con nobile ardire e generoso e pratico intendimento", aveva inaugurato "il principio italiano", "l'elemento nazionale", abbandonando "l'elemento provinciale, l'elemento piemontese": "la condizione politica del nostro paese si identifica col principio italiano in siffatta guisa, che allora solo noi possiamo entrare in un'alleanza, quando a quest'alleanza si innesti quel principio medesimo, allora solo possiamo prendere parte ad una guerra, quando in quella si trovi impegnato il nostro elemento nazionale" (seduta 5 febbraio, *res. sten.*, p. 2706). Fu contrario al trattato. Di Revel, favorevole al trattato, affermò che "l'idea italiana" era "ormai raccolta nel cuore di ogni buon cittadino piemontese" (p. 2716). Il ligure Cabella chiese se la guerra cui s'intendeva partecipare, e alla quale era contrario, fosse "consentanea alla politica italiana"; e si rispose che la politica governativa era "subalpina, non italiana"; aggiungendo: "non vi può essere pel Piemonte politica buona se non veramente italiana" (seduta 7 febbraio, *res. sten.*, p. 2744). Il ligure Casaretto parlò espressamente di "patria italiana" (seduta 8 febbraio, *res. sten.*, p. 2767); e, a proposito di guerre cavalleresche, dichiarò che esse "non avranno il loro campo in Crimea, esse l'avranno in Italia" (p. 2773). Il magistrato vicentino Sebastiano Tecchio, anch'egli contrario al trattato, confessò: "amando la patria, il mio amore non è senza peccato; egli ha il peccato della gelosia; e quanto mi preme che Italia risorga, altrettanto mi preme che risorga pel braccio nostro, e che i nostri nipoti debbano essere grati a noi di quel bene supremo che è l'aver una patria bella, grande, felice" (seduta 9 febbraio, *res. sten.*, p. 2788). Il marchese lombardo Giorgio Pallavicino Trivulzio sostenne che due forze vive aveva l'Italia: "l'opinione italiana e l'esercito sardo" (seduta 10 febbraio, *res. sten.*, p. 2806). Perciò l'esercito non doveva logorarsi in Crimea. Concluse il suo intervento con queste parole: "nessuno dubiti dell'avvenire del popolo italiano. L'Italia fu e l'Italia sarà! Viva l'Italia!", suscitando applausi dalle tribune e dalle gallerie (p. 2807).

<sup>(288)</sup> Cavour e Farini sostennero che la partecipazione alla guerra di Crimea avrebbe giovato all'Italia. Il primo era convinto che, per il "miglioramento delle sorti d'Italia", fosse necessario "di rialzare la sua riputazione, di far sì che tutti i popoli del mondo, e governanti e governati rendano giustizia alle sue qualità". Due i mezzi: "primo, di provare all'Europa che l'Italia ha senno civile abbastanza per governarsi regolarmente, per reggersi a libertà, che essa è in condizione di assumere le forme di Governo le più perfette che si conoscano; secondariamente che il suo valore militare è pari a quello degli avi suoi" (seduta 6 febbraio, *res. sten.*, p. 2734). Il romagnolo Luigi Carlo Farini,

denunciarono che il governo abbandonava la politica italiana per rinchiudersi in una visione limitata agli interessi del regno Sardo <sup>(289)</sup>.

Per quanto interessa in questa sede è da sottolineare che, dal modo in cui le trattative per il trattato furono svolte, e, ancor più, per i temi, le polemiche e gli interessi politici che furono oggetto del dibattito, l'art. 5 dello Statuto ne uscì totalmente "riscritto": il potere di decidere in ordine ai trattati, alla opportunità di stipularli, al loro contenuto e alle convenzioni annesse non apparteneva più "al Re solo", anzi al Re veniva riservata una influenza solo indiretta e marginale.

#### 14. *La "soppressione dei conventi" alla Camera.*

La questione della soppressione di alcune comunità religiose fu dibattuta nel medesimo periodo, tra la fine del 1854 e i primi mesi del 1855; anzi il dibattito svoltosi alla Camera dei deputati su questo delicatissimo argomento fu interrotto per dare la precedenza al dibattito sul trattato di alleanza con le potenze occidentali <sup>(290)</sup>.

---

favorevole al trattato, reputò che la più grave obiezione alla sua approvazione fosse che con esso si rinnegava la politica italiana. "Se avessi questa convinzione — disse — il mio voto cadrebbe irrevocabilmente nero nell'urna. No! Io ho convinzione contraria, ho convinzione che è una fortuna per l'Italia che il Piemonte entri nella lega" (seduta 7 febbraio, *res. sten.*, p. 2748). La guerra serviva per preparare "un nuovo assetto europeo, e quindi d'Italia" (p. 2749).

<sup>(289)</sup> L'avvocato cuneese Giovanni Battista Michellini ritenne addirittura che il trattato offendesse "il principio della nazionalità italiana"; e temeva che, approvandolo, si potesse perdere "la simpatia non solamente degli altri popoli della penisola appartenenti ad altri Stati, ma ancora di quelli che compongono questo nostro Stato" (seduta 5 febbraio, *res. sten.*, p. 2714). Egli si spinse a disegnare il futuro auspicabile della penisola, respingendo sia una federazione di repubbliche, sia una federazione di monarchie, ed auspicando una "monarchia unitaria" (*ivi*). Riferisce Romano Paolo COPPINI, *Il Piemonte sabauda*, cit., pp. 382-383, che "è un dato comunemente accertato dalla storiografia che la partecipazione piemontese alla guerra di Crimea segnò un salto di qualità nella politica «nazionale» cavouriana".

<sup>(290)</sup> Il progetto di legge fu presentato da Urbano Rattazzi alla Camera il 28 novembre 1854. La commissione (composta dai deputati Giuseppe Sappa, magistrato, Bonaventura Buttini, avvocato, Luigi Carlo Farini, medico romagnolo, Matteo Pescatore, giurista, Sebastiano Tecchio, magistrato vicentino, Filippo Mellana, avvocato e Carlo Cadorna, magistrato) lo approvò nella sostanza, apportandovi alcune modifiche di



Il governo del connubio proseguiva nella sua politica di forte contrasto con la gerarchia ecclesiastica e con la Santa Sede<sup>(291)</sup>: il disegno governativo, più razziano che cavouriano, era di sopprimere le comunità religiose che il governo ed una parte della opinione pubblica ritenevano non corrispondere più alle esigenze della società subalpina, ossia gli ordini contemplativi<sup>(292)</sup>, considerati be-

---

forma; la relazione, per bocca di Cadorna fu presentata il 27 dicembre 1854. Il dibattito, iniziato nella seduta del 9 gennaio 1855, fu interrotto l'11 successivo, sia per la serie di lutti che colpirono la famiglia reale (morte della Regina madre Maria Teresa d'Asburgo Lorena il 12 gennaio, della regina Maria Adelaide d'Asburgo Lorena il 20 successivo, del principe Ferdinando, fratello del Re il 10 febbraio), sia per lasciare spazio al dibattito sul trattato di alleanza (dal 26 gennaio al 10 febbraio). Ripreso il 15 febbraio, terminò con l'approvazione del progetto di legge a larga maggioranza (116 voti favorevoli, 36 contrari) il 2 marzo 1855. Fu presentato al Senato il 9 marzo; la commissione (composta dai Senatori Luigi Des Ambrois de Nevache, consigliere di Stato, Lodovico Sauli D'Ignano, diplomatico, Giacinto Provana di Collegno, generale, Federigo Sclopis di Salerano, giurista e Luigi Colla, avvocato, relatore) fece la sua relazione il 7 aprile, presentando tre posizioni diverse, nessuna delle quali in linea con il testo approvato alla Camera. Durante il dibattito al Senato, il 26 aprile, il vescovo di Casale, Luigi Nazari di Calabiana, presentò la sua proposta (di cui si parlerà nel testo); la discussione fu sospesa su richiesta del governo, che il giorno dopo si dimise; rimesso in carica il governo Cavour (4 maggio), il dibattito riprese al Senato il 5 sulla base di un testo predisposto dalla commissione (dalla quale erano usciti i senatori Sauli e Sclopis, sostituiti da Cristoforo Mameli, consigliere di Stato e Gaspare Benso, avvocato) e illustrato il 18 maggio. Approvato questo testo dal Senato il 22 maggio, esso fu presentato alla Camera il 24 successivo e approvato definitivamente il 28 maggio con 95 voti favorevoli e 23 contrari.

<sup>(291)</sup> La soppressione dei conventi faceva seguito alla cacciata dei Gesuiti del 1848, alle leggi Siccardi del 1850 e alla occupazione di alcuni fabbricati di ordini religiosi nel 1854, a causa del colera. A quest'ultima vicenda accennò Rattazzi nel suo discorso dell'11 gennaio 1855, affermando che "la occupazione dei monasteri era stata determinata dalle imperiose esigenze della pubblica salute, e la invasione che succedette in questa città del morbo asiatico venne pur troppo a giustificare la necessità e l'urgenza di quella misura" (*res. ste.*, p. 2630).

<sup>(292)</sup> L'art. 1 del testo redatto dalla commissione della Camera recitava: primo comma, "Tutte le comunità e gli stabilimenti di qualsivoglia genere degli ordini monastici e delle corporazioni regolari e secolari esistenti nello Stato sono soppressi e non potranno essere ricostituiti che in forza di legge"; secondo comma: "Sono eccettuate: a) le suore di carità e di San Giuseppe; b) quelle fra le comunità degli ordini e delle corporazioni precipuamente destinate, od all'educazione ed istruzione pubblica, od alla predicazione ed assistenza degli infermi, che saranno nominativamente designate in un apposito elenco, approvato con decreto reale da pubblicarsi contemporaneamente alla presente legge".

nemeriti nei secoli precedenti ma ormai non più socialmente utili; venivano fatte salve le comunità religiose dedite all'educazione, alla istruzione e alla predicazione.

La vicenda è assai rilevante per seguire la evoluzione della forma di governo, in particolare a ragione della crisi governativa cui condusse e del modo in cui essa fu risolta. Il dibattito parlamentare, uno dei più accesi e polemici che si ebbero per tutta la durata del Parlamento subalpino, è tuttavia interessante anche per i numerosi problemi di interpretazione dello Statuto che vi furono affrontati.

Il progetto di legge aveva principalmente finalità finanziarie: si voleva sopprimere la posta di bilancio destinata a sopperire ai bisogni dei parroci poveri <sup>(293)</sup>; entrare in possesso di fabbricati di notevoli dimensioni, da adibire ad ospedali, caserme e carceri <sup>(294)</sup>; avere per alcuni anni entrate straordinarie per il bilancio dello Stato in continua difficoltà <sup>(295)</sup>.

I mezzi per raggiungere tali obiettivi erano due: l'acquisizione dei beni degli ordini soppressi <sup>(296)</sup> e l'imposizione di una "tassa", anzi di un "annuo concorso" sopra le istituzioni ecclesiastiche (ad esempio, abbazie, benefici parrocchiali, seminari, convitti, fabbricerie) <sup>(297)</sup>.

Nel dibattito alla Camera vennero sollevate alcune questioni di rilievo costituzionale: la soppressione delle comunità religiose e

<sup>(293)</sup> Annualmente veniva postata in bilancio una cifra di quasi un milione di lire destinata a sovvenzionare le parrocchie prive di mezzi di sussistenza.

<sup>(294)</sup> Art. 17, co. 1, del progetto di legge.

<sup>(295)</sup> Discorso di Camillo di Cavour nella seduta del 17 febbraio: "uno dei principali scopi del progetto di legge, noi non lo neghiamo, è finanziario. Il progetto di legge è inteso a giovare alle pubbliche finanze in tre modi diversi. Deve giovare col far scomparire dal bilancio passivo una somma assai considerevole; deve giovare col procurare allo Stato ed a quelle aggregazioni morali che lo costituiscono, cioè alle provincie e ai comuni, i mezzi onde sopperire a pubblici riconosciuti bisogni ed a condizioni moderate; e finalmente deve giovare al pubblico erario col procurargli, per alcuni anni, mezzi straordinari che varranno a sopperire alle deficienze che ancora si manifestano nei bilanci dello Stato, o, quando queste deficienze venissero a scomparire, che gli procurerebbero il mezzo di compiere utilissime operazioni finanziarie" (*res. sten.*, p. 2862).

<sup>(296)</sup> Art. 6 del progetto di legge: "Tutti i beni, diritti, ed azioni spettanti alle comunità e stabilimenti soppressi (...) saranno, salve le modificazioni infra espresse, posti sotto l'amministrazione del Demanio dello Stato".

<sup>(297)</sup> Art. 15 del progetto di legge.

l'incameramento dei loro beni suscitava forti dubbi di violazione degli articoli 1, 26 e 29 dello Statuto. Il "partito cattolico" <sup>(298)</sup> insistette soprattutto sull'art. 29, che stabiliva la inviolabilità della proprietà.

L'art. 1 venne facilmente posto fuori gioco, affermando che spettava al potere statale disporre della sopravvivenza di enti morali (persone giuridiche), ossia di soggetti dell'ordinamento civile <sup>(299)</sup>: così

---

<sup>(298)</sup> Arturo Carlo JEMOLO, *Il partito cattolico piemontese*, in *Scritti vari di storia religiosa e civile, scelti e ordinati da Francesco Maria Margiotta Broglio*, 1965, vol. I, distingue tra partito cattolico, o "clericale", e partito dei regalisti, o "reazionario" (p. 328 ss.). Nei confronti della soppressione dei conventi entrambi i partiti furono oppositori del progetto di legge.

La sinistra fu invece favorevole, pur considerando la legge incompleta ed insufficiente: Angelo Brofferio la definì "monca (...), incompiuta (...), imperfetta (...), rachitica". Rivolto alla maggioranza disse: "voi abolite una parte di conventi, ed un'altra parte lasciate sussistere, e che avverrà da questo? I preti, i frati, la corte di Roma non vi sapranno buongrado delle timide circospezioni vostre" (seduta 10 gennaio 1855, *res. sten.*, pp. 2600-2601).

<sup>(299)</sup> "Alla potestà politica non si può contender il diritto di sopprimere, nei termini della mera temporalità, le comunità religiose sempreché le giudichi o dannose o inutili. Essa, senza punto ingerirsi nell'interna loro costituzione, e lasciando in disparte tutto ciò che si attiene al loro modo di essere nei rapporti spirituali con la Chiesa, può ritogliere loro quella personalità civile che debbono unicamente riconoscere dalla sovranità del paese a cui appartengono" (dalla Relazione Rattazzi del 28 novembre 1854, in *Atti del Parlamento subalpino, Sessione 1853-54 (V legislatura)*, a cura di Giuseppe GALLETI e Paolo TROMPEO, Documenti, vol. III, Firenze, 1869, p. 1631).

Nel corso della discussione il giurista Luigi Genina ritenne che dall'art. 1 derivasse un "obbligo di protezione" della società civile nei confronti della Chiesa cattolica, e richiamò, a tal proposito, l'art. 2 del codice civile, per il quale il Re si gloriava di "essere protettore della Chiesa". Invece, il giornalista Giovanni Battista Michelini dette all'art. 1 dello Statuto un significato di tipo meramente cerimoniale, o quasi: "negli atti che fa lo Stato (...) esso deve valersi della religione cattolica. Così se i corpi costituiti dello Stato intervengono alle funzioni religiose, essi devono intervenire a quelle del cattolicesimo e non a quelle degli altri culti; così bene può la nazione abolire la sanzione penale contro la violazione delle feste, ma non potrebbe abolire le feste stesse senza il consenso della podestà ecclesiastica, epperò non potrebbe stabilire che i magistrati rendessero la giustizia in giorno di domenica; così nelle scuole che spettano al governo, quelle nelle quali gl'insegnanti sono dal governo nominati e stipendiati, l'insegnamento religioso deve essere fatto secondo le norme del cattolicesimo" (seduta 17 febbraio 1855, *res. sten.*, p. 2858). Il giurista Luigi Amedeo Melegari si limitò a dire che nell'art 1 si trattava "di religione, non di Chiesa" (seduta 19 febbraio 1855, *res. sten.*, p. 2887).

come la personalità era stata loro conferita dallo Stato, allo stesso modo essa poteva esser loro tolta <sup>(300)</sup>.

Sembra da condividere, a proposito dell'art. 1 dello Statuto piemontese, la tesi formulata da Carlo Arturo Jemolo, che lo considera una semplice dichiarazione priva di qualsiasi valore normativo <sup>(301)</sup>. In effetti non ebbe alcun rilievo nella politica ecclesiastica del governo sabauda.

Alla violazione dell'art. 26 dello Statuto accennarono il piemontese Luigi Genina <sup>(302)</sup>, il ligure Lorenzo Ghiglini <sup>(303)</sup> e il lombardo Francesco Pallavicini <sup>(304)</sup>, sostenendo che la soppressione di enti per la loro pretesa inutilità lasciava presupporre "un principio il più contrario che possa immaginarsi alla libertà individuale" <sup>(305)</sup>. Se-

<sup>(300)</sup> Urbano Rattazzi: "per quanto, signori, sia larga l'interpretazione che si voglia dare all'articolo 1 dello Statuto, non potrà mai essere tale che il potere civile rimanga dipendente dall'autorità della Chiesa in quelle cose che sono di sua competenza. E se è vero (...) che la soppressione di certe corporazioni religiose, ossia la esclusione loro dallo Stato, sia un atto di esclusiva competenza dell'autorità civile, indipendente dall'autorità ecclesiastica, io domando, o signori, come possa essere che quest'atto tragga seco una violazione dell'articolo primo dello Statuto" (seduta 11 gennaio 1855, *res. sten.*, p. 2634).

<sup>(301)</sup> Arturo Carlo JEMOLO, *La natura e la portata dell'art. 1 dello Statuto*, cit.: "sta in fatto che l'art. 1 non contiene norma alcuna: non norma rivolta al legislatore, poiché essendo lo Statuto legge ordinaria non può comandare al legislatore, il quale ha sempre facoltà di derogare ad esso: non norma rivolta ai singoli, poiché dalla sua lettera non scaturisce precetto alcuno" (p. 257).

<sup>(302)</sup> Il giurista Luigi Genina, a proposito della inutilità degli ordini contemplativi, osservò quanto segue: si dice "che questi stabilimenti sono inutili perché gli individui che li compongono non si adoprano con quella operosità industriale che è propria del secolo. Io avverto in primo luogo che è vero che questi individui forse non tutti si adoperano in favore della società civile; ma per ciò non credo che si possano obbligare i cittadini, tanto più in un Governo costituzionale, a condurre la vita che piace al Governo" (seduta 15 febbraio 1855, *res. sten.*, p. 2834).

<sup>(303)</sup> Medico chirurgo, ma laureato anche in giurisprudenza. Fu nominato senatore nel novembre del 1861.

<sup>(304)</sup> Pallavicini: la libertà "è un potere di fare tutto quello che non è immorale e non lede i diritti altrui. Ma l'associarsi insieme per uno scopo religioso non è cosa immorale né lede gli altrui diritti; dunque l'uomo, avendo diritto alla libertà, ha diritto di associarsi per uno scopo religioso, né il legislatore potrebbe impedire questa associazione senza ledere un diritto naturale dell'uomo" (seduta 20 febbraio 1855, *res. sten.*, p. 2891).

<sup>(305)</sup> Argomenta Ghiglini: "conviene cioè ammettere che lo Stato abbia diritto di tenere i cittadini in una condizione di perpetua minorità e di prescrivere a ciascuno di

condo Rattazzi, tuttavia, l'argomento era privo di valore, perché la legge non impediva affatto "la libertà del chiostro" (306).

La questione della proprietà degli stabilimenti soppressi e del suo passaggio allo Stato è complessa dal punto di vista giuridico; suscitò forti reazioni tra i cattolici più integralisti: Solaro della Margarita arrivò a parlare di "sacrilego latrocinio", suscitando la reazione del Presidente della seduta, Giovanni Lanza, che lo invitò ad usare un "linguaggio parlamentare" (307).

La tesi governativa era semplice: gli ordini religiosi, una volta privati della personalità civile, non esistevano più come soggetti giuridici (capaci di essere proprietari); data la (ritenuta) mancanza di eredi, i loro beni divenivano vacanti, e, di conseguenza, secondo la regola generale del codice civile, passavano automaticamente in proprietà dello Stato (308).

Bisogna considerare che il codice civile stabiliva che sotto il nome (generico) di beni della Chiesa dovevano intendersi (concretamente) i beni degli stabilimenti ecclesiastici (309). Titolari del diritto di proprietà erano, pertanto, per chiara disposizione di diritto

---

loro quel genere di vita e quelle occupazioni che stima più confacenti all'utile sociale" (seduta 17 gennaio 1855, *res. sten.*, p. 2859).

(306) Rattazzi: "io non credo che la libertà del chiostro sia la migliore delle libertà; ma essa pure rimarrà sacra ed intatta, nonostante l'adozione di questa legge, perché l'effetto della medesima (...) non è di impedire che chi vuole convivere con altri, conviva; chi vuole dipendere da superiori, ne dipenda, lasciandosi in ciò piena ed assoluta libertà a ciascuno" (seduta 11 gennaio 1855, *res. sten.*, p. 2634).

(307) Seduta 11 gennaio 1855, *res. sten.*, p. 2629.

(308) Il governo non condivise una tesi più radicale, ossia che i beni degli ordini religiosi fossero in effetti beni dello Stato; tesi sostenuta, tra gli altri, da Giuseppe LA FARINA nel volumetto *La Nazione è la vera proprietaria de' beni ecclesiastici*, Torino, 1854. Se ne trova una eco nel discorso di Angelo Brofferio, allorché richiamò "l'altro dominio" dello Stato (seduta 10 gennaio 1855, *res. sten.*, p. 2599). Giorgio Asproni, "prete anticlericale", sostenne che "i beni della Chiesa sono della società dei fedeli che la compongono; in stretto diritto appartengono alla massa dei poveri, che sono nella periferia della Chiesa", aggiungendo che "della disposizione dei beni temporali per diritto imprescrittibile ed inalienabile dispone lo Stato, perché alla religione non è riservato mai che il diritto spirituale" (seduta 10 gennaio 1855, *res. sten.*, p. 2611).

(309) Art. 433 del codice civile. Dalle discussioni che precedettero l'adozione del codice civile risulta che col "servirsi del nome di Chiesa in singolare non si è mai potuto con fondamento elevare il dubbio, che siasi voluto indicare la Chiesa universale, o la riunione dei fedeli per attribuirne la proprietà a tutto il corpo, e non a ciascuno dei suoi

positivo, gli ordini (o, meglio, gli “stabilimenti”) ecclesiastici ai quali veniva tolta la personalità civile, e che, per questo, cessavano di essere soggetti giuridici nell’ordinamento statale; cessavano cioè di esistere secondo il diritto dello Stato <sup>(310)</sup>.

Eredi non potevano considerarsi i monaci o frati ricoverati nei conventi, anche per il loro voto di povertà <sup>(311)</sup>: essi avevano diritto,

---

stabilimenti in particolare”. Il passo fu citato nella prima relazione della commissione senatoriale (in *Atti del Parlamento subalpino*, cit., p. 1659).

<sup>(310)</sup> La commissione, sulla base dell’art. 433 del codice civile, “non vide, né poteva riconoscere che lo Stato da una parte e le dette comunità dall’altra. (...) Essa consentiva unanime nel porre in disparte ogni ragione derivata per somiglianza dal diritto di proprietà spettante per ragione naturale agl’individui, od a quelle associazioni che sono costituite dal conferimento in comune di diritti individuali, i quali continuano ad esistere, nonostante la comunione suddetta. Essa dovette unicamente giudicare d’enti morali la cui civile personalità non è originata dalla autonomia dei membri che la compongono, di enti civili che non hanno in codesti individui la fonte giuridica dei loro diritti. (...) Dalla natura intrinseca di queste comunità rispetto alla loro personalità civile. La Commissione giudicò la natura dei loro diritti di proprietà, i quali devono avere un uguale carattere. Venne però unanime, e senza discussioni in questa sentenza, che i beni di queste comunità che hanno il carattere di manimorte sono beni dello Stato, dal momento che la podestà civile, per ragioni di necessità o d’utilità sociale, faccia cessare quella personalità civile che per lei sussiste. (...) Le comunità, di cui ragioniamo, esistono in forza della legge, i loro diritti d’ogni sorta sono una creazione della legge; la volontà della podestà civile è causa risolutiva della esistenza delle medesime e dei loro diritti, e lo Stato, erede d’ogni personalità civile che non abbia successori, diviene solo ed assoluto proprietario di tutti i loro beni” (dalla relazione Cadorna del 27 dicembre 1854, in *Atti del Parlamento subalpino*, cit., p. 1642).

<sup>(311)</sup> Rattazzi, sulla questione della proprietà, si espresse nei termini seguenti: “è innegabile (...) che la proprietà appartiene agli stabilimenti ecclesiastici, non agli individui, i quali non hanno né proprietà, né uso; anzi i membri delle comunità religiose facendo assolutamente voto di povertà non possono, per effetto anche del loro voto, elevare ragioni né di proprietà, né di dominio, né di usufrutto, né di uso sopra i beni dello stabilimento a cui essi appartengono; e quindi la Camera ben comprende quale e quanto grave sia la differenza che corre tra la proprietà spettante ad una comunità ecclesiastica e la proprietà spettante ad una associazione civile di individui. Quando trattasi di una società civile, la proprietà dei beni appartiene bensì all’ente morale, ossia all’aggregato degli individui che costituiscono la società, ma disciolta che sia l’associazione, la proprietà, che prima era comune, rimane agli individui, ed è fra di loro divisibile a ragione di loro quota sociale. Ma quando trattasi di corporazioni religiose o stabilimenti ecclesiastici, il fatto è che la proprietà spetta ad esseri fittizi, ad esseri creati dalla legge; e siccome è la legge che li creò e li mantiene in vita, così è evidente che la legge

secondo l'impostazione governativa, soltanto agli alimenti <sup>(312)</sup>. Ed a questo avrebbe provveduto la Cassa ecclesiastica in cui i beni degli stabilimenti soppressi sarebbero confluiti, erogando loro una pensione vita natural durante <sup>(313)</sup>.

Lo Stato, in altri termini, diveniva proprietario per diritto successorio e non, ad esempio, per espropriazione per pubblica utilità: non si poneva, pertanto, alcun problema di indennizzo. Avvenendo il passaggio di proprietà per diritto successorio, non poteva nemmeno ritenersi violato l'art. 29 dello Statuto, che dichiarava "tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, inviolabili" <sup>(314)</sup>.

---

stessa può distruggere ciò che ha creato (e ciò parmi di averlo già dimostrato). Ed una volta che questi stabilimenti sieno distrutti, a chi dovranno appartenere i loro beni? Volete voi che appartengano ai membri delle rispettive corporazioni? Essi, in tale supposito, verrebbero ad acquistare un diritto che mai non ebbero, e di cui non avvi neppure una radice nell'atto della loro introduzione nelle comunità che hanno quindi cessato d'esistere. Volete voi attribuirli ad altri? No, certamente. Di necessità adunque bisogna attribuirli allo Stato, ossia a chi rappresenta l'universalità dei cittadini. Questo è un diritto che innegabilmente spetta allo Stato sopra i beni tutti che trovansi posti nel suo territorio" (seduta 15 febbraio 1855, *res. sten.*, p. 2824).

<sup>(312)</sup> Osservò, a questo proposito, Luigi Genina che, "quando un individuo entrò in un chiostro esso acquistò il diritto di essere mantenuto, non in qualunque luogo ma nel chiostro, ha acquistato il diritto della vita claustrale nell'istituto religioso" (seduta 15 febbraio 1855, *res. sten.*, p. 2835).

<sup>(313)</sup> Artt. 10 ss. del progetto di legge.

<sup>(314)</sup> Nonostante la lettera dell'art. 29, Luigi Melegari sostenne una tesi pressoché fantasiosa, ossia che esso si applicava "esclusivamente alla proprietà privata", intesa come proprietà di persone fisiche; la garanzia costituzionale non si poteva applicare ai "beni delle corporazioni religiose, le quali non sono proprietarie, propriamente dette, ma hanno solo dalla legge alcuno dei caratteri che la legge stessa riconosce nei proprietari" (seduta 19 febbraio 1855, *res. sten.*, pp. 2887-2888).

Più moderata, ma altrettanto riduttiva del significato dell'art. 29 fu la tesi esposta da Cavour: "noi riconosciamo (...) che la parola proprietà si estende ai corpi morali di cui la Chiesa fa parte, ma non credo che né dall'articolo dello Statuto, né dai commenti che si possono dedurre dai verbali del consiglio di conferenza si possa indurre che i redattori, gli emanatori dello Statuto abbiano voluto dare ai corpi morali-Chiesa uno speciale privilegio ed abbiano voluto garantire ai diversi corpi morali ecclesiastici la perpetuità, abbiano voluto renderli intangibili, abbiano voluto togliere allo Stato il diritto di ritirare, quando ciò fosse considerato nell'interesse universale, la personalità morale" (seduta 20 febbraio 1855, *res. sten.*, p. 2897).

Dagli oppositori del progetto di legge si fece presente che i beni della Chiesa, per espressa disposizione del codice civile <sup>(315)</sup>, avevano un loro regime di amministrazione ed alienazione, stabilito dal diritto canonico, che non poteva essere legittimamente ignorato <sup>(316)</sup>; che l'art. 29 non escludeva dalla garanzia di inviolabilità le proprietà della Chiesa <sup>(317)</sup>; e, infine, che, se al fine di eludere il principio della inviolabilità della proprietà, si sopprimeva il proprietario, si violava comunque lo Statuto <sup>(318)</sup> e non si dava un bell'esempio alla popolazione <sup>(319)</sup>.

A me sembra che il fondamento giuridico della tesi governativa fosse piuttosto fragile: era un misto di raffinata analisi e di furbe omissioni; non era affatto sicuro, diremmo oggi, che la eliminazione della personalità civile di stabilimenti religiosi ne comportasse anche l'estinzione di fatto, potendo essi sopravvivere come enti senza personalità giuridica; né era provato che, formalmente estinti tali stabilimenti, i loro beni risultassero vacanti; e ancora, i religiosi residenti negli stabilimenti non avevano soltanto il diritto agli alimenti, ma avevano, quanto meno, il diritto di abitazione e di uso dei fabbricati in cui risiedevano.

---

<sup>(315)</sup> Art. 436: "I beni della Chiesa (...) non possono essere amministrati ed alienati se non nelle forme, e colle regole che loro sono proprie".

<sup>(316)</sup> Cfr. l'intervento di Luigi Genina (seduta 15 febbraio 1855, *res. sten.*, pp. 2835-2836).

<sup>(317)</sup> Cfr. ancora l'intervento di Genina (p. 2836).

<sup>(318)</sup> Ghigliani: "l'intenzione finale della legge proposta a noi è innegabilmente quella di mettere a disposizione dello Stato i beni degli ordini religiosi. Ma possiamo noi, finché questi ordini esistono, violare i diritti di proprietà che hanno sui loro beni? No certamente. Lo Statuto vuole tutte le proprietà inviolabili senz'alcuna eccezione. Ma dunque noi non possiamo sopprimere gli ordini religiosi; perocché nel divieto del fine essendo implicito per logica necessità il divieto del mezzo che conduce ad esso, la soppressione degli ordini religiosi, fatta con lo scopo di spogliarli dei loro beni, sarebbe una flagrante violazione dello Statuto" (seduta 17 febbraio 1855, *res. sten.*, p. 2861).

<sup>(319)</sup> Genina: se per eludere lo spirito dell'art. 29 "a bella posta si sopprime il proprietario, io non so quale esempio darebbe quest'articolo di legge alla popolazione; io però lascio alla coscienza ed al buon senso di ciascun deputato di apprezzare l'alta moralità di quest'atto, io mi limito solamente a dichiarare che la moralità di quest'atto è già dichiarata dal nostro Codice civile, laddove stabilisce, determinando i casi di indegnità, che non può avvantaggiarsi in modo alcuno quegli il quale fu causa volontaria per cui si apersse la successione, e dirò inoltre che io non posso associarmi a questo principio, che come privato io deploro" (seduta 15 febbraio 1855, *res. sten.*, p. 2836).



Va aggiunto, in funzione di bilanciamento, che i redditi derivanti dai beni tolti agli stabilimenti soppressi erano destinati, secondo il progetto di legge, al sostentamento dei parroci poveri; conservavano, dunque, una finalità ecclesiastica; davano luogo ad una sorta di redistribuzione del reddito tra appartenenti alla medesima comunità ecclesiale. Non così i fabbricati, che sarebbero stati adibiti a utilizzazioni civili e militari <sup>(320)</sup>.

#### 15. *La “soppressione dei conventi” al Senato.*

La commissione senatoriale, che esaminò il testo approvato dalla Camera, lo respinse alla unanimità, dividendosi peraltro nei modi e nella misura.

Furono formulate tre proposte alternative: la più radicale, pur condividendo l'opportunità di una più equa ripartizione dei beni ecclesiastici, di “una saggia e conveniente riduzione delle comunità religiose esistenti nello Stato” e dello sgravio del bilancio dello Stato dalle spese di culto, era tuttavia per la reiezione totale della legge,

---

<sup>(320)</sup> Per rendersi conto del modo in cui la classe politica e l'opinione pubblica piemontesi considerassero la proprietà ecclesiastica non può che rinvirsi a Carlo Arturo JEMOLO, *La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia (1848-1888)*, a cura di Francesco Margiotta Broglio, Bologna, 1974; che, per quanto riguarda il primo regno, divide l'intero periodo in due frazioni, la prima dal 1848 al 1855, la seconda dal 1855 al 1861. “Il primo periodo risente ancora fortemente l'influenza di quella ch'era stata la vita politica del Piemonte dopo la Restaurazione, di quelle ch'erano state le condizioni di quel paese, su cui pareva che Repubblica ed Impero fossero passati senza lasciare traccia alcuna: pochi in questo periodo sanno liberarsi dall'influenza di tali antecedenti: nei più, il confessionarismo è esagerato, il giurisdizionalismo poco o nulla differisce da quello proprio al Piemonte di Vittorio Amedeo II e di Carlo Emanuele III, il liberalismo, per naturale intensità di reazione, pecca di giacobinismo. Nel secondo periodo l'influenza dei lunghi anni anteriori al '48 è quasi scomparsa: una grande fiducia nell'avvenire della patria è subentrata o va subentrando negli animi di tutti ai timori ed agli sconforti, e, anche nella politica ecclesiastica, genera calma, prudenza, avversione per le deliberazioni sconsigliate, per le imprudenti ostentazioni di forza. In questi anni i problemi relativi all'assetto della proprietà ecclesiastica non tengono, nel quadro generale delle questioni che alla nazione è forza affrontare, un posto così importante come quello che avevano occupato prima del 1855 e che torneranno ad occupare dopo il 1861. Ed i singoli problemi s'impongono sopra una base eminentemente pratica, indipendentemente da considerazioni astratte o da teoriche giusnaturalistiche” (pp. 20-21).

perché contraria ad “alcuni principii di rigorosa giustizia, d’inconcusso diritto non meno costituzionale che civile e canonico”<sup>(321)</sup>; una seconda, intendendo lasciare integro l’asse ecclesiastico, e conservare ai religiosi le loro case, riteneva, peraltro, giusto porre il sostentamento dei parroci poveri a carico dei beni ecclesiastici<sup>(322)</sup>; una terza, mostrandosi contraria sia alla soppressione sia

---

<sup>(321)</sup> Questa tesi fu sostenuta da due dei cinque componenti della commissione Federico Scoplis di Salerano e Francesco Sauli (secondo Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 121). In primo luogo essi ritennero che, data la materia, era necessario l’accordo con la Chiesa (*Atti del Parlamento subalpino*, ult. cit., p. 1655). Inoltre la soppressione delle comunità religiose non era “appoggiata né in diritto né in fatto”. La potestà del governo di “far cessare la personalità civile da esso concessa ai corpi morali esistenti sul territorio dello Stato: non si potrà mai (...) estendere l’esercizio di tale diritto al punto da renderlo arbitrario al Governo stesso, senzaché s’intervenga una causa imputabile all’indole propria del corpo morale che si vuol sopprimere, od agli atti degli individui che lo costituiscono in effetto” (p. 1656); causa che in fatto non esisteva né era presentata dal governo (p. 1657). Ancora: coinvolgendo perfino Kant, dal punto di vista teorico, e Cibrario, da quello storico, veniva considerata illecita “l’appropriazione, previa estinzione dei corpi morali, onde servirsi dei loro beni”; era una “offesa al diritto di proprietà”, che sarebbe apparsa come un “tristissimo esempio (...) qualora venisse sancita per legge dal nostro nazionale Parlamento” (p. 1657).

<sup>(322)</sup> Altri due componenti della Commissione (Luigi Des Ambrois de Nevache e Giacinto Provana di Collegno, secondo Rosario ROMEO, *Cavour*, III, loc.ult.cit.) “opinarono invece per l’accettazione del progetto con emendamenti. Essi ravvisano fondato sopra una evidente ragione di suprema equità il rifiuto dell’altro ramo del Parlamento a continuare, nella condizione attuale di ricchezza dell’asse ecclesiastico e di sbilancio delle finanze, il sussidio per le spese di culto che in altri tempi e in altre circostanze aveva stabilito sul bilancio dello Stato la munificenza del Re Vittorio Emanuele I e Carlo Felice”. L’idea di porre il sostentamento dei parroci a carico delle rendite degli stabilimenti ecclesiastici “non è contrario alla giustizia né ai principii costituzionali. Tutte le istituzioni ecclesiastiche hanno la loro ragione di esistere nell’interesse del culto. (...) Le rendite che sovrabbondano all’adempimento del loro fine individuale possono ragionevolmente essere chiamate a procurare in altro modo il fine comune”. L’abolizione della personalità civile degli enti ecclesiastici rientra nella competenza del “potere temporale” e non è ingiustificata la riduzione degli “stabilimenti men utili”. Tuttavia, “sono dovuti giusti riguardi alle persone che sotto l’egida delle leggi hanno acquistato una posizione negli stabilimenti che si vogliono sopprimere, e potendo con ragione confidare di terminarvi la loro vita hanno perciò rinunciato ad altro mezzo di esistenza. La società civile offenderebbe l’equità e l’umanità se, annientando l’ente fittizio cui spettavano le entrate onde sussistevano queste persone, non provvedesse convenientemente al loro sostentamento; trattandosi poi di religiosi, i commissari suddetti troverebbero pur equo e conveniente che la legge non li .cacciasse dal pacifico asilo dei chiostrì,

all'appropriazione dei beni degli stabilimenti soppressi, ritenne che al sollievo delle condizioni economiche dei parroci si potesse far fronte con la tassa prevista dall'art. 15 del progetto, estendendola a tutti i beni ecclesiastici <sup>(323)</sup>.

Le tre diverse proposte convenivano nel porre a carico dell'asse ecclesiastico, mantenuto integro, il sostentamento dei parroci; divergevano sul modo di realizzare tale finalità: la prima non si pose affatto il problema; la seconda lo risolse mediante la soppressione e l'acquisizione dei beni ecclesiastici, ma conservando ai religiosi il diritto di restare nei chiostrii; la terza ne fece un problema di solo prelievo tributario.

La discussione, iniziata il 23 aprile, vide schierati a favore del progetto di legge approvato alla Camera, nella prima seduta, i senatori Giuseppe Musio <sup>(324)</sup> e Cristoforo Mameli <sup>(325)</sup>; nella seduta successiva, Alessandro

ma la progettata cassa ecclesiastica ci sarebbero applicati i beni dell'ente morale soppresso corrispondesse ai membri della comunità riuniti ognora nella vita claustrale una somma uguale alla rendita netta dei beni stessi entro un limite non eccedente l'entità della pensione ordinaria dovuta, secondo il progetto, ai membri sparsi delle comunità disciolte" (*Atti*, cit., p. 1660). Tali commissari condividevano la tesi che, per effetto della soppressione, i beni degli stabilimenti ecclesiastici divenivano vacanti, ma erano "avversi ad ogni pensiero di spogliare la Chiesa, avversi ad ogni misura che violi anche indirettamente le disposizioni dello Statuto"; intendevano lasciare "integro l'asse ecclesiastico" (*Atti*, cit., p. 1661).

<sup>(323)</sup> Il quinto commissario (Federico Colla, secondo Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 121) condivideva l'opinione negativa dei primi due circa la soppressione degli stabilimenti e l'acquisizione allo Stato dei loro beni; non ammetteva che "si possa dallo Stato, pel solo motivo di scemata utilità, spogliare un ente morale della personalità che gli fu concessa, dopoché, fidando in questa concessione, si procacciò i mezzi di costituirsi e di sussistere, e soddisfece anche con gravi sacrifici a tutte le obbligazioni che le leggi civili gli imposero". Per provvedere al sostentamento dei parroci senza gravare sul bilancio dello Stato non riteneva necessario sopprimere stabilimenti ed acquisire i loro beni; riteneva sufficiente estendere la tassa di cui all'art. 15 del progetto a tutti gli stabilimenti ecclesiastici, a quelli mantenuti in vita e a quelli che, secondo il progetto, avrebbero dovuto essere soppressi (pp. 1661-62).

<sup>(324)</sup> Secondo Musio, la "podestà civile, senza intervento della podestà ecclesiastica" poteva legittimamente imporre "sopra pingui benefizi quote di soccorso a pro di parroci indigenti", e poteva altresì "sopprimere dentro lo Stato ordini religiosi e disporre dei beni per tal modo divenuti vacanti" (seduta 23 aprile 1855, *res. sten.*, p. 606).

<sup>(325)</sup> Mameli ritenne che il richiamo dell'art. 1 dello Statuto raffigurasse una petizione di principio, dato che la proposta di legge non era "lesiva della religione dello Stato" (p. 616); che la proposta governativa non recava offesa al diritto di proprietà (pp.

Pinelli <sup>(326)</sup> e Giuseppe Siccardi <sup>(327)</sup>; nella seduta del 25 aprile, Pietro Gioja <sup>(328)</sup>, Giacomo Plezza <sup>(329)</sup> e Cavour <sup>(330)</sup>. Degno di rilievo è il de-

---

616, 619 ss.), e che essa era opportuna “sotto i politici ed economici rapporti nel nuovo ordine di cose” (pp. 616, 623 ss.).

<sup>(326)</sup> Pinelli salutò la proposta di legge “come un provvedimento atto ad iniziare una salutare riforma nelle condizioni temporali del clero di questo regno: riforma di cui sarebbe stato desiderabile che il potere spirituale fosse concorso ad accrescere i benefici nella sfera che a lui appartiene; ma che nei confini in cui è proposta si appalesa altrettanto legittima nella sua azione, quanto giusta nel fine cui tende” (seduta 24 aprile, *res. sten.* p. 632).

<sup>(327)</sup> Siccardi deplorò la politica ecclesiastica seguita dai governi precedenti il 1848, compresi quelli del periodo in cui vi era ancora Re Carlo Alberto, ed affermò che, “appena promulgato lo Statuto, vivissimo, intenso, e posso dire impaziente si dimostrò il desiderio di riforme ecclesiastiche”. Per cui “sarebbe stato impolitico, imprudente, ingiustificabile, forse compromettente per parte del Governo, un lungo soprastamento ad iniziare quelle riforme” (p. 641).

Le critiche alla politica ecclesiastica del passato regime, e in particolare al concordato del 1828, suscitavano la risentita reazione di Filiberto Avogadro di Collobiano, stretto collaboratore del Re Carlo Felice; il quale rivendicò che “si provvide per migliorare allora, ed anche per il seguito, molti utili religiosi stabilimenti, e massime la condizione dei parroci, ed anzi si fece più compiutamente (...) di ciò che in ora si propone per i medesimi” (seduta 25 aprile, *res. sten.*, p. 646).

<sup>(328)</sup> Gioia fece dell’approvazione della legge “una questione di sicurezza, di decoro e di dignità nazionale” (p. 647): “non si tratta oggi di deliberare principalmente sulla soppressione di qualche vecchio convento, e di un aggiustamento qualsiasi delle fortune ecclesiastiche, ma più veramente si tratta di mantenere l’autonomia dello Stato, e le non violabili ragioni della civile indipendenza” (p. 648).

<sup>(329)</sup> L’industriale Plezza, ministro dell’Interno nel governo Casati, precisò che non si trattava di abolire ordini religiosi, “ma solo di toglier loro l’esistenza civile” (seduta 25 aprile, *res. sten.*, p. 658).

<sup>(330)</sup> Cavour iniziò confutando l’argomento, fatto presente dal marchese Antonio Brignole Sale, che era sufficiente il giudizio negativo del Pontefice per rigettare la proposta di legge: sostenne che questo atteggiamento era contrario al giuramento fatto allo Statuto (p. 658). Affrontò poi il problema della proprietà, sottolineando che la proprietà delle corporazioni religiose, al contrario di quella “collettiva delle società”, non comportava che i singoli membri ne avessero la disponibilità “a loro talento”. In realtà non c’era alcun problema relativo alla proprietà (“gli averi degli enti religiosi non sono una vera proprietà individuale”) ma soltanto un problema di diritto ecclesiastico, ossia decidere “se per disporre dei beni delle corporazioni religiose si richieda necessariamente il concorso del supremo Pontefice” (p. 659). Ribadì che la proposta di legge non aveva nulla di rivoluzionario “né nella sostanza, né tanto meno nella forma”, dato che non prescriveva “la soppressione assoluta e senza distinzione di tutti gli ordini mona-

ciso contrasto con l'introduzione del principio della imposizione progressiva; principio cardine della costituzione del 1948<sup>(331)</sup>.

Vide schierati contro, nella seduta del 23 aprile, Cesare Trabucco conte di Castagnetto<sup>(332)</sup> e mons. Alessio Billet, arcivescovo di Chanbery<sup>(333)</sup>; nella seduta successiva, il maresciallo d'armata Vittorio Amedeo Sallier della Torre<sup>(334)</sup> e Luigi Provana di Colle-

stici". Con essa si volevano sopprimere solo gli ordini che "avevano cessato di essere utili alla società, che anzi nel oro complesso divenuti ad essa dannosi" (*res. sten.*, p. 661).

<sup>(331)</sup> Cavour, a proposito della tassa graduale sugli averi delle corporazioni religiose, negò che essa fosse una imposta progressiva ed aggiunse che il principio della progressività "potrebbe condurci alle più funeste conseguenze, e che tratto tratto applicato da persone più avventate, meno tenere dell'ordine sociale, potrebbe sviluppare fra noi i germi di quelle dottrine fatali che sono conosciute sotto il nome di dottrine socialistiche e comuniste" (*res. sten.*, p. 659). Espose le ragioni dell'"assoluta ingiustizia "dell'imposta progressiva: "è canone non disputato da nessuno che le società non potrebbero, non dico prosperare, ma non decadere, se ogni anno, nel seno di esse, molti individui non creassero nuovi capitali, cioè non spendessero meno dell'ammontare delle proprie risorse, sia perché non vi è alcun altro mezzo di progredire se non mediante la formazione di nuovi capitali, sia perché essendovi in tutte le società disgraziatamente un certo numero di individui, i quali, o per infortunii, o per cagione di vizi, distruggono dei capitali, se non vi fossero altri che ricostituissero questi capitali stessi, in poco volger d'anni la società rovinerebbe. (...) Ora, o signori, scopo principale dell'imposta progressiva è quello di distruggere questa tendenza alla formazione del capitale, giacché egli è evidente che essa opera in modo diretto ed in modo indiretto, direi in modo morale: in modo diretto, aumentando il sacrificio, il peso a colui che accresce il capitale; ed in modo indiretto, gettando uno sfavore sopra chi aumenta la propria ricchezza. Ora, se voi giungete a far penetrare nella società l'idea che il ricco, in certo modo, è persona nociva che conviene aggravare, vedrete poco a poco scemare il numero di coloro che impongono a sé medesimi dei sacrifici per accrescere i capitali, e perciò non solo non vi sarà progresso, ma vi sarà pronto e rapido regresso nell'avere sociale" (*res. sten.*, p. 660).

<sup>(332)</sup> Nella seduta del 23 aprile il conte di Castagnetto sostenne "l'opposizione del progetto colla lettera e con lo spirito dello Statuto"; e aggiunse che sarebbe stato "un vero sofisma credere possibile di ammettere la presente legge, senza derogare a tutti i citati articoli del Codice [artt. 1, 2, 25, 418, 433 e 436], né potete derogarvi, senza abrogare l'articolo 1, e derogare gli articoli 24, 25, 26 e 29 dello Statuto" (*res. sten.*, pp. 603-604).

<sup>(333)</sup> Alessio Billet sarà elevato alla dignità cardinalizia nel 1861. Egli manifestò pena e dolore "à la vue d'un projet de loi, qui perte ouvertement une main révolutionnaire sur toutes les institutions religieuses des États du roi" (p. 609).

<sup>(334)</sup> Nella seduta del 24 aprile, Della Torre manifestò anzitutto meraviglia per non avere il ministro Rattazzi detto una parola "pour chercher à justifier ou au moins (...) pour expliquer les actes arbitraires, violents et incostitutionnels qu'il a accomplis de sa propre

gno<sup>(335)</sup>; nella seduta del 25 aprile, il generale Clemente De Maugny<sup>(336)</sup> e il marchese Antonio Brignole Sale<sup>(337)</sup>; il giorno dopo parlò contro la legge Luigi De Margherita<sup>(338)</sup>.

## 16. *La proposta Calabiana.*

La discussione al Senato fu interrotta il 26 aprile, a seguito della presentazione di una proposta alternativa da parte del vescovo di Casale, Luigi Nazari di Calabiana: “l’Episcopato del regno” era disponibile a prendere a suo carico la somma che era stata tolta dal

---

*autorité en s’emparant de vive force (...) des biens appartenants au séminaire archiépiscopal, aux convents des Chartreux, des Capucines et des Dames de St-Jean de Latran” (res. sten., p. 625). A tale accusa rispose Rattazzi rivendicando il potere del governo di provvedere alle necessità derivanti dalle calamità, anche procedendo ad occupazioni “di un qualche sito, di una qualche proprietà” (p. 628). Della Tore sostenne poi che, “en vertu du Statut qui nous régit”, le proprietà e la libertà dei religiosi avrebbero dovuto essere assicurate e permessa l’associazione “pour prier Dieu” (p. 626).*

<sup>(335)</sup> Di Collegno si soffermò sulla “giustizia” della legge. La giustizia, intesa come “volontà costante di rendere a ciascuno ciò che gli appartiene”, impone il rispetto “inviolabile” per i diritti altrui. “E dove sia persona rivestita di qualche autorità, giustizia le prescrive inoltre il dovere di adoprarsi acciò quei diritti né anco da verun altro non siano offesi. Ed è dovere questo che, strettamente imposto ai governanti, qualunque sia la forma a cui si regge lo Stato, corre più severo ancora dove le istituzioni politiche più larga copia di diritti concedono ai governati, e per la custodia di quei diritti addossano maggiori obbligazioni ai reggitori della cosa pubblica” (p. 638).

<sup>(336)</sup> De Maugny dichiarò che, “*fidèle aux principes qui ont dirigé toute ma carrière, je crois de donner aujourd’hui une nouvelle preuve de mon dévouement à notre pays et à notre souverain en votant contre la loi qu’on nous propose*” (seduta 25 aprile, *res. sten.*, pp. 646-647).

<sup>(337)</sup> Brignole Sale, consigliere di Stato, Ministro nel 1831, ritenne inaccettabile la proposta di legge per tre ordini di ragioni: “è ostile alla Chiesa; (...) è contrario alla giustizia; (...) è funesto alla società” (p. 651).

<sup>(338)</sup> De Margherita, professore di diritto civile presso l’Università di Torino, sostenne, in contrasto con la tesi governativa, che il codice civile stabiliva “saldamente” la proprietà della Chiesa; né poteva ammettersi la distinzione tra proprietà individuale e proprietà collettiva: di tale distinzione non “iscorgesi traccia nel nostro Codice, il quale per l’incontro perfettamente agguaglia la proprietà dei corpi morali dotati di personalità civile a quella degli individui, od in sol genere di proprietà per tutti indistintamente riconosce ed ammette” (*res. sten.*, p. 666).

bilancio dello Stato per le spese di culto, a condizione che il progetto di legge fosse ritirato <sup>(339)</sup>.

Cavour chiese una pausa per valutare la proposta <sup>(340)</sup>, ma il giorno dopo presentò le dimissioni, non ritenendo di poter accogliere la proposta dell'Episcopato, soprattutto perché non intendeva ritirare il progetto di legge presentato dal governo <sup>(341)</sup>.

La discussione al Senato riprese il 5 maggio, dopo il vano tentativo di formare il governo da parte di Giacomo Durando, il definitivo rigetto della proposta dei vescovi e il ritiro delle dimissioni di Cavour <sup>(342)</sup>. Alcuni interventi, oltre a mostrarsi favorevoli o contrari alla proposta governativa, presero in considerazione gli emendamenti formulati dai membri della commissione senato-

<sup>(339)</sup> Mons. Calabiana riferì che l'Episcopato, "preoccupatosi da lungo tempo del desiderio vivissimo che sente in cuor suo di veder cessate le agitazioni e le ansietà che la pubblica discussione del progetto di legge sulle corporazioni religiose ha provocato, (...) in seguito al beneplacito che la Santa Sede gli ha benevolmente accordato, onde condurre ad effetto questo suo divisamento, (...) per dare una prova della sua illimitata devozione al re e del suo ossequio al Governo", si proponeva di offrire a S.M. il re Vittorio Emanuele II ed al suo governo la somma di lire 928.412, che era stata cancellata dal bilancio e che "trovavasi prima assegnata a congrue o supplementi di congrue delle provincie di Terraferma" (p. 671).

<sup>(340)</sup> "La impressione prodotta dalle parole del vescovo di Casale fu vivissima, e nei senatori e nel pubblico che si affollava nelle tribune, ed assisteva con sollecita premura a quei dibattimenti importanti. Il conte di Cavour si levò immediatamente e a nome suo e dei ministri suoi colleghi dichiarò che l'annunzio dato da Monsignor Calabiana era cosa di sommo momento, e che prima di esporre il suo avviso il Governo dovesse maturamente esaminare la questione" (Giuseppe MASSARI, *Il conte di Cavour*, cit., p. 102).

<sup>(341)</sup> Gli avvenimenti politici seguiti alle dimissioni del governo saranno esposti nel paragrafo seguente.

<sup>(342)</sup> Nella seduta del 5 maggio venne data notizia della sorte della proposta dei vescovi. La ragione per cui essa non fu ritenuta accettabile era la richiesta che la proposta di legge governativa fosse ritirata: il Presidente del Consiglio incaricato, generale Durando, fece presente che ognuno di coloro che aveva sollecitato ad entrare a far parte del governo, a fronte di quella richiesta, "mi lasciava ricadere la carta in mano e mi abbandonava" (*res. sten.*, p. 698). Il vescovo Calabiana replicò che quella richiesta era funzionale allo scopo di "calmare le agitazioni del paese" (*ivi*). Nella seduta dell'8 maggio Rattazzi spiegò la ragione per la quale la proposta dei vescovi non poteva comportare il ritiro della legge: lo scopo di questa non era solo finanziario; lo scopo era la introduzione di "una riforma economica e sociale, sopprimendo, o, per dir meglio togliendo la personalità civile a quelle corporazioni religiose che, a senso del Ministero, sono divenute inutili, e perciò solo sono nocive. Secondariamente il progetto mira a compiere un atto di giustizia, ad ottenere cioè che la condizione dei parroci, che sono la

riale <sup>(343)</sup>. Lo stesso ministro Rattazzi si mostrò non alieno “dall'accogliere quelle modificazioni che saranno conciliabili e coi fini che si è proposto e colla sostanza del progetto stesso” <sup>(344)</sup>.

La situazione si sbloccò nella seduta del 9 maggio <sup>(345)</sup>: il senatore Luigi Des Ambrois de Nevache, all'epoca Vice Presidente del Consiglio di Stato <sup>(346)</sup>, illustrò la proposta elaborata insieme al Senatore Luigi Provana di Collegno, allora Presidente di Sezione dello stesso Consiglio, sottolineando che essa, pur consentendo la soppressione dei conventi e l'acquisizione dei loro beni alla Cassa ecclesiastica, rendeva la misura meno dura, in quanto consentiva ai monaci e alle suore di restare nei rispettivi chiostri fino alla loro morte <sup>(347)</sup>.

---

parte la più benemerita ed insieme la meno corrisposta del clero, sia più equamente e più convenientemente trattata” (*res. sten.*, p. 736).

<sup>(343)</sup> Ad esempio, nella seduta del 5 maggio, il magistrato Carlo Baudi di Vesme, alla fine del suo discorso, contrario alla soppressione dei conventi, sostenne la proposta del quinto commissario, ossia la proposta Colla (p. 713). A sua volta, nella seduta successiva (7 maggio), il consigliere di Stato Giuseppe De Fornari, favorevole alla soppressione delle corporazioni religiose (ma non delle collegiate e dei benefici semplici), invocò “l'impiego di tutti i riguardi e temperamenti che in favore del personale una tale radicale decisione reclama” (p. 717).

<sup>(344)</sup> Seduta 8 maggio 1855, *res. sten.*, p. 737.

<sup>(345)</sup> Il senatore Colla provò ad insistere sulla sua proposta, presentando un solo articolo a sostituzione dei primi 14 e del primo paragrafo del quindicesimo del progetto governativo. Ritenendo che lo scopo della legge fosse esclusivamente finanziario, Colla propose il testo che segue: “Per sopperire al pagamento delle congrue parrocchiali e dei loro supplementi è imposta sugli enti e corpi morali qui appresso designati una quota di annuo concorso nei modi e nelle proporzioni seguenti” (*res. sten.*, p. 760).

<sup>(346)</sup> Presidente era ancora il Re.

<sup>(347)</sup> Des Ambrois, preso atto che “i religiosi che vivono in quelle case v'entrarono sotto l'impero di leggi, le quali riconoscevano la perpetuità dei loro voti”, giudicò “veramente dura una legge nuova, la quale senza necessità li espellesse da questi asili e li privasse dell'esistenza pacifica acquistata con tanti sacrifici, senza poterli risarcire dei sacrifici medesimi, senza poter neanche liberare la loro coscienza dai voti che hanno contratti” (*res. sten.*, p. 760). Mise anche in rilievo il vantaggio politico che si sarebbe ottenuto: “migliaia di frati o monache colpiti dalla soppressione e sparpagliati in tutto lo Stato in cerca di una patria e di un tetto porterebbero probabilmente in tutte le classi della società il linguaggio del malcontento, talvolta forse lo spettacolo miserabile della debolezza e della vecchiaia derelitta o derisa. Tuttociò non varrebbe a crear pericoli pel Governo, ma potrebbe bastare per danneggiarlo nell'opinione”. Propose, quindi, che il progetto governativo fosse emendato “nel senso di rispettare intieramente le posizioni



Cavour, conscio di non poter ottenere l'approvazione del progetto approvato alla Camera, aderì alla proposta dei due Senatori, membri dell'Ufficio centrale del Senato, quantunque non la ritenesse "da preferirsi al progetto ministeriale" (348). Spiegò anche le ragioni per cui considerava inutili, anzi dannosi per la società civile, gli ordini contemplativi e mendicanti: essi contraddicevano l'etica del lavoro, "principio sopra il quale riposa la società moderna" (349). Anche Siccardi aderì (350).

Il progetto di legge fu rinviato alla commissione senatoriale per essere emendato secondo l'impostazione dei senatori Des Ambrois e Provana di Collegno (351). La commissione presentò la sua nuova relazione il 18 maggio 1855, formulando un nuovo testo da sottoporre all'esame del Parlamento (352).

---

acquisite dagli attuali religiosi dell'uno e dell'altro sesso" (p. 761). Intervenne a sostegno Provana Di Collegno, esponendo i vantaggiosi aspetti finanziari della comune proposta (p. 764 ss.).

(348) Interessante è il ragionamento di Cavour: "il governo rappresentativo, o signori, è il governo delle transazioni, non però nei principii, ma sui mezzi per attuare i principii medesimi. Quindi quando persone cotanto autorevoli che hanno in tutti i tempi ed in tutte le circostanze professati identici principii con quelli che ci studiamo di far prevalere nel governo dello Stato, ci invitano ad adottare un temperamento conciliativo; quando quest'invito ci è pure ripetuto dalla massima parte dei nostri amici politici, noi crediamo di far atto di sana politica accettando il temperamento proposto e allontanando il progetto ministeriale. Aggiunse che lo scopo del ministero non era solo finanziario (come ritenuto da Colla e da Sclopis), ma si estendeva alla riforma delle corporazioni religiose (*res. sten.*, p. 767).

(349) È degno di essere rilevato che Cavour sembra preconizzare, con quasi un secolo d'anticipo, il primo comma dell'art. 1 della Costituzione del 1948.

Cavour arrivò peraltro a sostenere che tali ordini erano dannosi anche per la "società religiosa" (p. 770); e su questo, nella seduta successiva (10 maggio) si ebbe la risposta dal senatore Di Castagnetto: "a decidere se un ordine sia utile alla società religiosa è solo competente il potere religioso" (*res. sten.*, p. 774), e quella di monsignor Billet, che protestò vibratamente contro "*l'anathème général et illimité qui a été prononcé hier dans cette enceinte*" (p. 782).

(350) Seduta 10 maggio, *res. sten.*, p. 775.

(351) Alla fine della seduta del 10 maggio, su proposta di Des Ambrois (*res. sten.*, p. 793).

(352) Fermo restando che il governo aveva il potere di sopprimere gli stabilimenti ecclesiastici dei soli ordini contemplativi (con esclusione di quelli dedicati "alla predicazione, all'educazione od all'assistenza degli infermi"), spogliandoli dei loro beni (da devolvere alla Cassa ecclesiastica), uno dei maggiori punti di modifica atteneva al diritto

Il governo accettò la soluzione formulata dalla commissione senatoriale sia perché lasciava integro il disegno di soppressione dei conventi, sia perché, mantenendo entro i chiostrì i religiosi, impediva che essi riacquistassero la capacità di disporre e ricevere per testamento <sup>(353)</sup>; e si evitavano, in tal modo, delicati problemi soprattutto per le famiglie nobili <sup>(354)</sup>. Si evitava anche di “avere una massa elettorale legata da vincoli d’ubbidienza alla loro parte”, al partito cattolico <sup>(355)</sup>.

Approvato rapidamente al Senato, nella seduta del 22 mag-

---

dei religiosi di rimanere, conservando il loro stato, nei chiostrì degli enti morali soppressi. La commissione ritenne di precisare che a tali religiosi veniva conservato l’uso “dei giardini ed altri siti compresi nella chiusura”, e che alla manutenzione e restauro degli immobili doveva pensare la Cassa ecclesiastica (*Atti del Parlamento subalpino*, cit., p. 1663). Venivano previste anche agevolazioni di carattere economico per i religiosi che volessero secolarizzarsi. Veniva prevista la facoltà di trasferire “in altro chiostrì i membri di una delle case religiose che cesseranno di avere la personalità civile”, ma non potevano essere concentrati insieme religiosi di ordini diversi o soggetti a diversa regola (p. 1664). L’allontanamento dai chiostrì dei religiosi poteva aversi solo nel caso di riduzione dei membri di una casa al numero minimo stabilito dalle regole canoniche: in tal caso i religiosi avevano diritto alla pensione. Molta attenzione fu posta sull’amministrazione della Cassa ecclesiastica, che rimaneva estranea alla finanza statale e doveva destinare i beni provenienti dalle soppressioni “in modo stabile ed intangibile ai bisogni del culto” (p. 1666). Si ottenevano in tal modo alcuni miglioramenti rispetto al progetto governativo: “libertà ai membri attuali delle congregazioni religiose di continuare la vita monastica, sorte sicura degli ordini conservati, agevolezze fattibili per la secolarizzazione dei malcontenti, conservazione delle collegiate utili al culto, rispetto rigoroso alle posizioni acquistate dagli attuali provvisti di benefizi; per ultimo separazione assoluta dei fondi destinati al culto da quelli delle casse fiscali, ed intera e stabile riserva dei primi ai bisogni della Chiesa” (*ivi*).

<sup>(353)</sup> Secondo il progetto governativo, “rientrando i claustrali nel secolo”, essi riacquistavano il “pieno godimento dei diritti civili che andarono perduti o diminuiti in grazia della loro professione religiosa” (dalla relazione Cadorna del 27 dicembre 1854). L’art. 3 del progetto di legge stabiliva, infatti, che non avrebbe più avuto applicazione l’art. 714 del codice civile, ai sensi del quale “i membri degli ordini monastici, e delle corporazioni religiose regolari non possono dopo l’emissione dei primi voti, ancorché temporari, disporre per testamento. I medesimi non possono neppure ricevere per testamento, salvo modiche pensioni vitalizie a titolo di livello”.

<sup>(354)</sup> Sottolinea Adolfo OMODEO, *L’opera politica*, cit., II, p. 71, che “il Cavour placava così una delle preoccupazioni maggiori delle classi elevate del Piemonte, di veder ricomparire in casa, e forniti di diritti civili, fra l’altro quello di ereditare, i numerosi sepoltri vivi dei monasteri”.

<sup>(355)</sup> Adolfo OMODEO, *L’opera politica*, cit., II, p. 73.

gio <sup>(356)</sup>, il nuovo progetto fu altrettanto rapidamente approvato alla Camera il 28 maggio 1855; divenne la legge 29 maggio 1855, n. 878.

Dei vantaggi finanziari ipotizzati da Cavour restava quasi soltanto la eliminazione della posta di bilancio per le spese di culto; in particolare, lo Stato non acquisiva la disponibilità immediata di edifici da destinare a finalità pubblicistiche.

Poteva considerarsi questo un risultato tale da giustificare lo scontro tra le diverse sensibilità politiche presenti nel Parlamento e nel paese? Ove non ci si limiti a considerare le sole conseguenze dirette, ma si aggiungano gli effetti indotti sul piano politico, la risposta può essere positiva.

Osserva Arturo Carlo Jemolo che “con l’offesa al sentimento ultracattolico della Savoia si affievolisce la fede dinastica che in assenza di un vincolo di nazionalità e di lingua teneva avvinta quella regione al Piemonte; ed all’opposto si unisce per la prima volta con un saldo vincolo alla dinastia Genova, la gran ribelle, che non può dimenticare la sua grandezza repubblicana se non per avere fede in una diversa grandezza italiana” <sup>(357)</sup>.

In definitiva, si ebbero scarsi effetti finanziari, notevoli conseguenze politiche.

## 17. *Gli aspetti costituzionali della “crisi Calabiana”.*

Prima della proposta Calabiana, ma rilevante per il suo rigetto <sup>(358)</sup>, avvenne un episodio che mise definitivamente in chiaro la necessità che il governo godesse della fiducia parlamentare.

---

<sup>(356)</sup> La discussione durò comunque per due intere sedute, 21 e 22 maggio.

<sup>(357)</sup> Arturo Carlo JEMOLO, *Il partito cattolico piemontese*, cit., p. 327. Il passo prosegue: “con l’affermazione della sovranità dello Stato anche ai danni della Chiesa si legano alla Corona gli uomini che fino allora ne sono stati servitori dubbi ed incerti, che fino a quel giorno si sono chiesti se sia possibile ad un re scorgere nella propria persona il designato dal popolo anziché l’unto del Signore; la sconfitta dei più vecchi e più devoti seguaci dell’antico regime li pone fuori dalle vive correnti della vita nazionale; libera il paese dai servizi di uomini integerrimi e caldi di amor patrio, ma che sarebbero stati un peso morto nei giorni fortunosi delle guerre d’indipendenza e delle annessioni”.

<sup>(358)</sup> L’accoglimento della proposta Calabiana, comportando il ritiro del progetto di legge, avrebbe comportato le dimissioni del ministero, determinate della sconfitta parlamentare.

Al termine della discussione generale, svoltasi alla Camera, sul progetto di legge sulla soppressione dei conventi, il deputato di sinistra Lorenzo Valerio interpellò Cavour per sapere se il governo intendesse fare dell'approvazione della legge una "questione ministeriale", ossia se intendesse presentare le dimissioni in caso di non approvazione della legge al Senato<sup>(359)</sup>. Cavour rispose che, "se questa legge venisse respinta o radicalmente modificata nei suoi principi, produrrebbe probabilmente una crisi ministeriale"<sup>(360)</sup>.

Quel che conta ai nostri fini è la recisa affermazione di Cavour sulla ineludibile necessità che il governo dovesse godere della fiducia di entrambi i rami del Parlamento: quando "il Ministero creda di non avere più la fiducia di entrambe le Camere, e di non poter più governare a fronte di una opposizione invincibile nell'uno o nell'altro ramo del Parlamento, vi succede naturalmente una crisi ministeriale"<sup>(361)</sup>.

Il governo non era più governo del Re, bensì espressione della maggioranza parlamentare.

La c.d. "crisi Calabiana" maturò durante la discussione al Senato, ove sembrava che l'approvazione del progetto di legge sulla soppressione dei conventi, come pervenuto dalla Camera, non fosse affatto agevole. Nell'intento di trovare una soluzione di compromesso, alcuni esponenti del partito cattolico<sup>(362)</sup> presero contatto con l'Episcopato piemontese per proporre che esso si facesse carico della somma, tolta dal bilancio dello Stato, necessaria per le congrue ai parroci.

---

<sup>(359)</sup> Seduta 21 febbraio 1855, *res. sten.*, p. 2932.

Porre la "questione ministeriale" corrispondeva, nel linguaggio del tempo, press'a poco a quel che, nel linguaggio attuale, è porre la questione di fiducia. La "questione ministeriale", secondo Valerio (e secondo Cavour), si poteva risolvere in tre modi: "o col ritiro del Gabinetto o con lo scioglimento della Camera dei deputati e con un appello al paese, ovvero infine mutando, coi mezzi perfettamente costituzionali voluti dalla legge, necessari, la maggioranza in un'altra parte del Parlamento". La terza ipotesi conteneva anche un esplicito invito a procedere ad una "infortata" di nuovi senatori, al fine di modificare la composizione del Senato; invito che Cavour lasciò cadere.

<sup>(360)</sup> L'avverbio "probabilmente" lasciò interdetto e scontento il deputato Valerio.

<sup>(361)</sup> Seduta 21 febbraio 1855, *res. sten.*, p. 2933.

<sup>(362)</sup> Tra altri Antonio Brignole Sale, Cesare Trabucco di Castagnetto e Luigi Provana di Collegno.

Il Re ne fu informato ed approvò la proposta che gli sembrava potesse risolvere il contrasto in Senato, evitare dissidi con la Santa Sede e pacificare l'opinione pubblica <sup>(363)</sup>. Viceversa Cavour e Rattazzi non ritennero di poterlo approvare, perché, da un lato, comportava il ritiro del progetto di legge e, dall'altro, era subordinato a pesanti condizioni <sup>(364)</sup>.

Per cui, il 24 aprile, mentre Vittorio Emanuele convocava il barone Giuseppe Manno, Presidente del Senato, per predisporre i senatori ad accettare la proposta dei vescovi, il governo decideva di dimettersi.

La mattina successiva il Re, preso atto della decisione di Cavour di non accettare la proposta dell'Episcopato, affidava l'incarico (diremmo oggi: esplorativo) al generale Giacomo Durando <sup>(365)</sup>, allora <sup>(366)</sup> ministro della guerra del ministero Cavour, di formare il nuovo governo, possibilmente escludendone Rattazzi.

Il 26 aprile il senatore Calabiana presentò la proposta dei vescovi al Senato, omettendo peraltro, secondo intese con il governo ancora in carica, le pesanti condizioni alle quali la proposta era soggetta. Il 27 Cavour presentò formalmente al Senato le dimissioni del governo <sup>(367)</sup>.

<sup>(363)</sup> Il Parlamento era stato sommerso da petizioni sia a favore sia contro il progetto di legge.

<sup>(364)</sup> Le condizioni erano: 1°) che nessuna corporazione religiosa e nessuno stabilimento ecclesiastico venisse soppresso senza permesso della Santa Sede; 2°) che la misura fosse temporalmente limitata, fino al risanamento del bilancio dello Stato; 3°) che al riparto della somma provvedesse l'autorità ecclesiastica; 4°) che il Regio Economato Apostolico concorresse a "formare la predetta somma" (cfr. l'all. II alla Nota cronologica di Giacomo Durando, in Giuseppe FERROGLIO, *Per la storia della legge 29 maggio 1855, n. 878. La crisi Calabiana in un diario del generale Durando*, in *Dir. eccl.*, 1952, pp. 42-43).

<sup>(365)</sup> Giacomo Durando, da sempre di tendenza liberale, si era formato militarmente nelle guerre della penisola iberica. Nella prima guerra d'indipendenza comandò, con il grado di maggior generale, un corpo di volontari lombardi. Alla ripresa della guerra, nel 1849, fu aiutante di campo del Re. In Parlamento faceva parte del gruppo di Cavour e aderì al centro-sinistro.

<sup>(366)</sup> Dal 1° aprile 1855, a seguito della partenza di Alfonso Lamarmora per la Crimea.

<sup>(367)</sup> Nella *Nota cronologica* di Durando viene descritta la riunione di presa d'atto delle dimissioni: "il Re è grave e taciturno. Si concerta che al Senato si comunicherebbe la dimissione del Ministero, e che la Corona avviserebbe. S.M. approva. Seguono le

Si tennero numerose riunioni, a molte delle quali prese parte personalmente il Re; il quale sperava ardentemente che il nuovo governo, di indirizzo liberale moderato (e non di destra) <sup>(368)</sup>, potesse formarsi ed accettare la proposta Calabiana.

Nonostante il suo impegno, dopo aver ricevuto numerosi rifiuti di parteciparvi, Durando si convinse, anche su suggerimento di alcuni dei personaggi che aveva invitato ad entrarvi (ad esempio, il diplomatico Salvatore Pes, marchese di Villamarina), che un suo ministero non aveva possibilità di riuscita e che occorreva confermare il governo Cavour.

Il 29 si riunirono, con il Re, Cavour e Durando <sup>(369)</sup>. Cavour, rendendosi conto dell'imbarazzo del Re, che intendeva comporre il contrasto con la Chiesa, e contemporaneamente della difficoltà di far accettare dal Parlamento la proposta dei vescovi, suggerì al Re di controproporre la soluzione illustrata dal senatore Luigi Colla, ossia di evitare la soppressione dei conventi e di sottoporre l'asse ecclesiastico ad un prelievo fiscale per finanziare la congrua ai parroci. Il

---

relazioni, tutti presenti. Il Re segna i decreti senza dir verbo e a capo chino. I Ministri sono tutti pensierosi, meno Paleocapa che ha il suo codicillo a firmare, cioè tre decorazioni per tre capi-sezione. Resto l'ultimo per ricevere gli ordini del Re. Terminata la firma di ciascuno, il Re senza alzare il capo risponde alle riverenze del Ministero che parte più che freddamente. A Rattazzi un *ciao*, un *cerea* a Cavour. A Paleocapa e Cibrario un piccolo movimento di testa" (G. FERROGLIO, *Per la storia*, cit., pp. 29-30).

<sup>(368)</sup> Il Re, che poco tempo prima aveva ipotizzato di sostituire il governo Cavour con un governo di destra, tenne in questa occasione a far sapere alla opinione pubblica che il governo Durando avrebbe seguito lo stesso indirizzo politico del governo precedente. Fece pubblicare sulla *Gazzetta piemontese* del 28 aprile un breve annuncio in questo senso (Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 129).

<sup>(369)</sup> Il 28 aprile vi furono assembramenti studenteschi fin in piazza Castello, a favore della legge. La manifestazione si ripeté il giorno successivo; ma non si temettero moti rivoluzionari. Gli studenti, tramite il Sindaco, indirizzarono un documento al Re, nel quale chiedevano di "liberare lo Stato dalla influenza clericale" (G. FERROGLIO, *Per la storia*, cit., p. 34).

Il 29 aprile Massimo D'Azeglio, che non era riuscito a farsi ricevere dal Re, gli inviò una lettera per invitarlo a desistere dall'idea di affossare la legge sulla soppressione dei conventi: "non vada più avanti nella strada che ha presa. (...) Un intrigo di frati è riuscito in un giorno a distruggere l'opera del suo Regno, ad agitare il paese, scuotere lo Statuto, oscurare il suo nome di leale" (Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 131).

Re accolse il suggerimento e ne informò il vescovo di Mondovì <sup>(370)</sup>.

I vescovi premevano per un governo presieduto da Di Revel. Il Re chiese consiglio a Cavour e Durando su un eventuale governo di destra, da affidare a Di Revel <sup>(371)</sup>; entrambi gli interlocutori lo scongiurarono. Cavour sostenne che affidare il governo a Di Revel significava rinunciare alla “politica italiana”; Durando fece presente che il personaggio aveva votato contro la partecipazione alla guerra di Crimea ed era, inoltre, impopolare.

Durando, trasmettendo ufficialmente ai vescovi il 1° maggio la controproposta, pose la condizione che la risposta pervenisse entro le ore 15,00 del giorno successivo. I vescovi non la accettarono. Il Re si convinse che un ministero Di Revel avrebbe incontrato insormontabili difficoltà; e, preso atto del tentativo non riuscito di Durando, decise di richiamare Cavour al governo.

Il 3 maggio, al Senato, il governo Cavour dichiarò di ritirare le dimissioni. La proposta Calabiana non ebbe seguito; riprese la discussione sul progetto di legge secondo la riformulazione D'Ambrois- Di Collegno <sup>(372)</sup>.

La vicenda appena rammentata rende palese che il ruolo del Re si era profondamente ridimensionato, fino a diventare marginale, anzi ad essere d'inciampo alla condotta politica, ormai decisamente nelle mani del governo e del Parlamento.

Non solo il governo non è prono alla volontà del Re; non solo si basa sulla fiducia del Parlamento; ma la sua composizione (la indicazione dei suoi membri e del Presidente) non appartiene più, se non in minima parte, alle scelte del Re: dipende esclusivamente dagli orientamenti della maggioranza parlamentare.

Si è dubitato della correttezza costituzionale del comportamento di Vittorio Emanuele II, sia per alcuni episodi partico-

---

<sup>(370)</sup> Il Re si illudeva (o sperava) che i vescovi avrebbero accettato la controproposta (*Nota cronologica*, in G. FERROGLIO, *Per la storia*, cit., p. 37).

<sup>(371)</sup> Oltre ai vescovi, anche i dignitari di Corte premevano per un governo della destra.

<sup>(372)</sup> La legge fu promulgata il 29 maggio 1855, e prese il n. 878.

lari <sup>(373)</sup>, sia — e questo è l'appunto più consistente — per essere intervenuto, “in assenza di un qualsiasi contrasto fra Parlamento e Governo, per imporre una direttiva non approvata né dall'uno né dall'altro” <sup>(374)</sup>. Un simile appunto può forse ritenersi giustificato in un regime parlamentare pienamente realizzato; ed infatti esso è sostenuto sulla base di una ritenuta compiuta affermazione di un tale tipo di regime <sup>(375)</sup>; ma, a mio avviso, di regime parlamentare in senso proprio, al tempo della quinta legislatura, non si può ancora parlare; e, secondo la lettera dello Statuto, il Re aveva il potere di intervenire a pieno titolo nel procedimento legislativo.

Tanto premesso, noto una tendenza dei commentatori a sopravvalutare l'importanza che la “crisi Calabiana” ebbe nella evoluzione della forma di governo: è stato affermato che essa segna il passaggio dal governo “angustamente costituzionale”, al governo parlamentare (di stampo cavouriano) <sup>(376)</sup>; o anche, tenendo conto del complessivo atteggiamento di Cavour, che era avvenuto “il consolidamento

<sup>(373)</sup> Il comportamento del Re in questa occasione non fu lineare. Egli, inizialmente favorevole alla legge (come si ricava da una lettera scritta a Rattazzi prima che il progetto di legge venisse presentato alla Camera; lettera poi restituita da Rattazzi per evitare imbarazzi al Re), cambiò presto idea, giungendo ad inserire, il 9 febbraio, in una lettera ufficiale alla Santa Sede un “taccolino di carta”, in cui dichiarava che avrebbe fatto il possibile per non farlo approvare al Senato.

Approvò poi la proposta Calabiana e, di seguito, la soluzione Colla. Fu incerto sul governo tra Cavour, Durando, Di Revel e perfino Brignole Sale. La soluzione della crisi non dipese affatto dalla sua opera; ché anzi ne rese più difficile il raggiungimento.

Sugli episodi ritenuti poco corretti sul piano costituzionale, cfr. Giuseppe FERROGLIO, *Per la storia*, cit., p. 13, il quale ritiene che le trattative condotte personalmente dal Re con Pio IX, in contrasto con il programma di governo, l'impegno (non realizzato) di licenziare il governo che godeva della fiducia del Parlamento, l'attività svolta a favore dell'accettazione della proposta dei vescovi siano comportamenti censurabili. A me sembra soltanto che il Re, in questa occasione, mostrò la sua scarsa propensione per l'avvedutezza politica.

Occorre sottolineare che il Re non usò, né fece intendere che avrebbe potuto usare, il suo potere di (non) sanzionare la legge, ove fosse stata approvata; come aveva fatto in occasione del dibattito sul matrimonio civile.

<sup>(374)</sup> Giuseppe FERROGLIO, *Per la storia*, cit., pp. 13-14.

<sup>(375)</sup> Giuseppe FERROGLIO, *Per la storia*, cit., p. 12, ove si accenna ad una “evoluzione rapidissima e radicale, per cui sulla predisposta ossatura di una monarchia costituzionale si instaurò di fatto e completamente una monarchia parlamentare”.

<sup>(376)</sup> Adolfo OMODEO, *L'opera politica*, cit., II, p. 74 ss.



del regime parlamentare”<sup>(377)</sup>. Il tema sarà affrontato più oltre, ma ritengo che la “crisi Calabiana”, e l'intrigo dei rapporti tra Re, governo e Parlamento cui essa dette luogo, sia stato solo un episodio che si colloca, accanto ad altri di pari significato e valore, nel percorso evolutivo della forma di governo disegnata dallo Statuto.

### 18. *Riflessi della linea politica anticlericale.*

Cavour, a seguito della pesante lotta sostenuta per la legge sulla soppressione dei conventi, dichiarò di non voler più affrontare problemi di interesse ecclesiastico<sup>(378)</sup>.

Lo scontro con il mondo cattolico portò, comunque, conseguenze sul piano personale e su quello politico. Quanto al primo, si ebbe, il 26 luglio 1855, la scomunica maggiore per coloro che avevano approvato e sanzionato la legge; quanto al secondo, fu influenzato il risultato delle elezioni per la sesta legislatura, al tramonto del 1857, e, in connessione con esso, fu aperta l'inchiesta sull'uso da parte del clero delle armi spirituali per scopi elettorali e fu pronunciata la ineleggibilità dei canonici. La legge del 1855 non fu inoltre estranea alle dimissioni dal governo, nel gennaio 1858, di Rattazzi, visto come il suo principale sostenitore.

La scomunica comportava che coloro che ne fossero colpiti non potessero avvicinarsi ai sacramenti, tra i quali quello della estrema unzione.

Cavour, scomunicato una seconda volta il 26 marzo 1860<sup>(379)</sup>, era rimasto fortemente impressionato dal rifiuto dei sacramenti, in punto di morte, al cattolicissimo Pietro De Rossi di

<sup>(377)</sup> Carlo GHISALBERTI, *Storia costituzionale*, cit., p. 87.

<sup>(378)</sup> Giuseppe MASSARI, *Il conte di Cavour*, cit., p. 104.

<sup>(379)</sup> Nel Breve *Cum catholica Ecclesia*, del 26 marzo 1860, si legge: “con l'autorità di Dio onnipotente, dei Santi Apostoli Pietro e Paolo, e Nostra, dichiariamo nuovamente che tutti coloro che hanno fomentato la ribellione nelle predette province del Nostro Stato Pontificio, ne hanno promosso l'illegale annessione, l'occupazione, l'invasione e cose simili (...) sono incorsi nella Scomunica Maggiore e nelle altre censure e pene ecclesiastiche irrogate dai Sacri Canonici, dalle Costituzioni Apostoliche e dai Decreti dei Concili Generali e particolarmente dal Tridentino. E, se ciò è necessario, li colpiamo nuovamente con la Scomunica e con l'Anatema”.

Santa Rosa <sup>(380)</sup>; e si era premunito, chiedendo e ottenendo dal parroco della chiesa della Madonna degli Angeli, il frate francescano Giacomo da Poirino, che, in punto di morte, avrebbe avuto i conforti religiosi. Quando, il 5 giugno 1861, la malattia di Cavour, scoppiata pochi giorni prima, si aggravò, il frate, nonostante la scomunica, e senza pretendere alcuna ritrattazione degli atti compiuti, confessò e impartì l'estrema unzione al morente <sup>(381)</sup> e lo assistette fino alla morte, avvenuta all'alba del giorno successivo <sup>(382)</sup>. Cavour teneva molto a far sapere che moriva da buon cristiano.

Anche Vittorio Emanuele II era stato colpito dalla scomunica; anche all'avvicinarsi della sua morte si pose il problema dei conforti religiosi: fu risolto in modo diverso. Il cappellano maggiore della Real Casa, mons. Valerio Anzino, poté confessare e comunicare il Re morente, accontentandosi di una dichiarazione che non aveva il significato di una ritrattazione dei fatti per i quali il Re era stato scomunicato <sup>(383)</sup>.

Sul piano politico il contraccolpo si ebbe alle elezioni del 15 novembre 1857: la Chiesa si era fortemente impegnata; i conservatori, e tra essi i clericali, raddoppiarono i loro eletti <sup>(384)</sup>. Questo risultato spinse la maggioranza della Camera (che restava, sia pure in

<sup>(380)</sup> Ministro all'epoca dell'approvazione delle leggi Siccardi.

<sup>(381)</sup> Giacomo da Poirino andò incontro, per questa sua azione di carità cristiana ma contraria al diritto canonico, a pesanti sanzioni ecclesiastiche. Secondo un documento pubblicato il 29 settembre 2010 su *L'osservatore romano* al frate fu nel 1884 nuovamente concesso di amministrare i sacramenti.

<sup>(382)</sup> C'è dubbio su quali furono le ultime parole di Cavour. Secondo Giuseppe MASSARI, *Il conte di Cavour*, cit., p. 372, e William DE LA RIVE, *Il conte di Cavour (le comte de Cavour — récits et souvenirs)*, Novara, 1960 (il testo era stato pubblicato in fascicoli tra il 1861 e il 1862), p. 330, Cavour, rivolto a fra Giacomo, avrebbe detto: "Frate, libera Chiesa in libero Stato". Luigi Farini, presente in casa Cavour, avrebbe invece inteso, quali ultime parole, "l'Italia è fatta. Tutto è salvo" (Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 936, citazione da una lettera di Michelangelo Castelli).

<sup>(383)</sup> Mons. Anzino ha lasciato una circostanziata relazione sul tema. La dichiarazione era di questo tenore: "intendo di morire da buon cattolico coi sensi di filiale devozione al Santo Padre. Mi rincresce se ho arrecato qualche disgusto alla Sua Persona, ma in tutte le questioni non ho mai avuto intenzione di recar danno alla religione". L'estrema unzione non ci fu perché il medico, prof. Bruno, non riteneva che fosse ancora giunto il tempo, ma quando il sacerdote fu invitato ad impartirla, il Re era morto. Erano le 13,30 del 9 gennaio 1878.

<sup>(384)</sup> Per le percentuali rispettive di destra, sinistra e "partito ministeriale", confrontate con quelle delle elezioni del 1853, si veda Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 385 ss.

misura ridotta, favorevole al governo) a condurre con rigore la verifica dei poteri, in particolare per gli eletti della destra conservatrice <sup>(385)</sup>.

In occasione della convalida delle elezioni nel collegio di Strambino, essendo risultato eletto il marchese Carlo Emanuele Birago, direttore del giornale cattolico *Armonia*, sulla base di alcune proteste di elettori che denunciavano pressioni del clero in favore dell'eletto, la Camera ritenne di formulare una regola di carattere generale, ossia di ritenere violenza morale, idonea a rendere illegittimo il risultato elettorale, "l'uso di mezzi spirituali per parte del clero, onde influir sulle elezioni" <sup>(386)</sup>.

Per raggiungere tale risultato furono necessarie due intere sedute della Camera, in cui furono dibattuti vari problemi: se costituissero violenza morale, oltre le armi spirituali, anche le influenze governative; se fosse sufficiente l'uso, o fosse necessario l'abuso, delle armi spirituali; se le inchieste dovessero disporsi anche quando i fatti denunciati, anche se accertati, non avrebbero potuto portare all'annullamento della elezione (prova di resistenza).

Tutti unanimemente, ministri compresi, dichiararono che anche le pressioni governative, se eccessive, costituivano violenza morale; ma questa posizione di principio non ebbe alcun seguito concreto <sup>(387)</sup>. La massima che fu votata riguardava esclusivamente le indebite pressioni del clero.

Il ricorso anticipato alle urne fu determinato, secondo Adriano VIARENGO, *Cavour*, cit., p. 350, dal favorevole clima politico che discendeva dalla positiva reazione ai risultati del Congresso di Parigi. D'altronde il lavoro parlamentare proseguiva svogliatamente. Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 416, aggiunge: "dopo il 1855 la politica di riforme subisce un innegabile colpo di arresto".

<sup>(385)</sup> La verifica dei poteri durò alcuni mesi. Sulle difficoltà della verifica dei poteri alla Camera dei deputati utili osservazioni furono fatte da Emilio BROGLIO, *Studi costituzionali*, Milano, 1861, p. 50 ss.

<sup>(386)</sup> Fu approvata, il 31 dicembre 1857, la proposta formulata dall'avvocato pallanese Carlo Cadorna (che sarebbe stato eletto, il 16 gennaio 1858, Presidente della Camera): "La Camera riconosce che l'uso dei mezzi spirituali per parte del clero, onde influir sulle elezioni, costituisce una violenza morale, che nelle singole elezioni può dar luogo all'inchiesta".

<sup>(387)</sup> Cavour disse chiaramente che "quando si venissero a constatare fatti di pressione morale, siano essi riferibili all'azione del clero, a quella del Governo, oppure di un partito, questi fatti potrebbero acquistare tale gravità da invalidare le elezioni, a riguardo delle quali fossero succeduti" (seduta 30 dicembre 1857, *res. sten.*, p. 200). La

Sull'uso o abuso delle armi spirituali ci fu un contrasto tra Carlo Cadorna e Filippo Mellana, da un lato, e Tommaso Vallauri e Filippo Galvagno, dall'altro: i primi sostenevano che il semplice uso per fini elettorali fosse illecito; i secondi ritenevano illecito solo l'abuso <sup>(388)</sup>.

---

presa di posizione del Presidente del Consiglio fu riecheggiata e fatta propria da esponenti della destra (Solaro della Margarita, p. 203) e della sinistra (Brofferio, p. 206); e fu confermata, nella seduta successiva (*res. sten.*, p. 226) dal ministro Rattazzi (l'inchiesta, "a ragione di giustizia e d'imparzialità, deve essere fatta per tutti i casi tanto di abuso di armi spirituali, quanto di abuso di armi ministeriali e di abuso di qualunque altr'arma"). Ma Rattazzi ritenne legittimo che un sindaco fosse stato destituito per aver propugnato la candidatura d'una persona avversa al governo; e ritenne che fosse scritta da amico ad amico, e non da giudice a sindaco una lettera in cui il primo ingiungeva al secondo di promuovere con alacrità la candidatura favorevole al governo, facendo promesse fiscali e di lavori pubblici (*res. sten.*, p. 229).

Nella seduta 19 febbraio 1858 venne in discussione la elezione nel collegio di Carmagnola dell'avvocato Sebastiano Tecchio. Fu denunciato che un funzionario dell'ordine giudiziario aveva minacciato gli elettori di negar loro giustizia se avessero votato per il candidato della destra clericale ("ricorressero in sacrestia"). Cavour, pur riconoscendo che il fatto era gravissimo, sostenne che l'inchiesta non dovesse approvarsi perché la denuncia era vaga (*res. sten.*, pp. 629-630).

<sup>(388)</sup> Seduta 31 dicembre 1857, *res. sten.*, p. 233. Alcuni autorevoli deputati distinsero tra azioni consentite al clero, come ad ogni altro cittadino, e azioni non consentite. Il primo fu proprio Cavour, il quale rappresentò che "i vescovi avevano diritto di diramare pastorali; i parroci di riunire in casa loro i loro aderenti, di trasformare i presbiterii in congreghe elettorali; i preti di entrare nei comizi elettorali e rimanervi fin dopo compiute le operazioni". Non poteva essere consentito che trasformassero l'altare o il pergamo "in tribune politiche"; né che utilizzassero il confessionale come "un'arma per agire sulle coscienze timorate"; né che minacciassero "i fulmini della Chiesa" contro i candidati di altro partito (seduta 30 dicembre 1857, *res. sten.*, p. 201). Intervenne, nella seduta successiva, il filosofo marchigiano, conte Terenzio Mamiani Della Rovere, eletto nel collegio di Pont canavese, che, tralasciati i "fatti speciali intorno di cui si vuol muovere dubbio", ritenne intollerabile che "nelle encicliche a stampa, nelle chiese, dai pulpiti non meno che sulle piazze fu dichiarato e inculcato che il popolo pio e devoto corresse in folla e con vivo ardore agli scrutini elettorali per nominar deputati *i quali salvassero la religione pericolante appresso di noi*". Egli trovava offensivo che si presentasse la religione come pericolante, perché ciò costituiva, con evidente riferimento alle leggi anti ecclesiastiche, "una gravissima censura contro gli atti del governo". Tali leggi non avevano messo in pericolo la religione, dato che non avevano offeso i dogmi, né avevano "compromesso l'esistenza della Chiesa", né infine avevano turbato "qualunque funzione od atto del culto" (*res. sten.*, p. 216, 217).

Alcuni, infine, fecero presente che era inutile ordinare inchieste se i fatti denunciati, anche se accertati, non avrebbero potuto giustificare, per il limitato numero di voti contestati, l'annullamento delle elezioni <sup>(389)</sup>. Era ciò che oggi si denomina prova di resistenza. La proposta non fu recepita, anche perché si volle una disposizione di carattere generale, che costituisse la regola per tutti i casi di elezioni contestate <sup>(390)</sup>.

Ci fu chi segnalò un clima di parzialità <sup>(391)</sup>.

---

<sup>(389)</sup> Nella seduta del 30 dicembre si espressero in tal senso Cavour ("una sola obbiezione seria si potrebbe fare all'inchiesta, ed è che, qualunque ne siano i risultati debba riuscire infruttuosa, priva di effetti pratici", *res. sten.*, p. 202) e l'avvocato genovese Cesare Leopoldo Bixio (p. 208); e nella seduta successiva, Filippo Galvagno (*res. sten.*, p. 231) e ancora l'avvocato Bixio (p. 236).

<sup>(390)</sup> Ci furono anche accese polemiche, ad esempio tra Angelo Brofferio, che voleva togliere al clero i diritti politici ("perché non può come noi essere libero cittadino il prete, il quale dipende da un capo straniero, da un altro Stato, da un altro principe; ed ogni volta che le leggi della patria si trovano in conflitto coi voleri di quell'altro principe, cogli'interessi di quell'altro Stato, che è Roma, il prete, sotto pena di essere cattivo prete, non può essere buon cittadino" (*res. sten.*, p. 207), e l'ecclesiastico Antonio Sotgiu (che accusò Brofferio di essere nemico non solo del clero, ma anche dello Statuto, p. 209). A Brofferio rispose anche Galvagno, ponendosi sulle posizioni di Cavour (che aveva auspicato una influenza clericale "onesta, giusta e morale") e opponendosi, quindi, alla tesi estrema di Brofferio (seduta 31 dicembre 1857, *res. sten.*, p. 230).

Altro motivo di dissidio ci fu tra il conte Carlo Cays di Giletta (che, vicino a don Bosco, morta la moglie, in tarda età venne ordinato sacerdote salesiano) e Filippo Mellana: il primo sostenne che l'inchiesta sulle influenze clericali avrebbe esercitato, a sua volta, una influenza "assai più forte, assai più pernicioso, assai più valida" (p. 215); il secondo protestò contro l'insinuazione che "un'inchiesta, sia essa giudiziaria, sia essa parlamentare, debba paragonarsi alle mene e alla pressione morale esercitata dal clero" (p. 220).

<sup>(391)</sup> Il conte Vincenzo FERRERO DI PONZIGLIONE esclamò: "si vuole ad ogni patto escludere dal Parlamento chi non è del proprio partito" (p. 227). Egli scrisse anche un volumetto (*Le mene elettorali. Disamina sulle ultime elezioni degli Stati sardi*, Torino, 1858), in cui lamentava il principio "affatto nuovo in filosofia, che l'uso de' mezzi spirituali costituisca una VIOLENZA morale" (p. VI), affermava che le mene elettorali fossero piuttosto del "partito del Governo" (p. XII e Parte seconda), e concludeva dicendosi addolorato di dover scrivere "una pagina di storia del governo rappresentativo in Piemonte; ma una pagina, che non si può (...) né volgere a troppa lode del signor conte di Cavour — presidente del Consiglio, l'uomo il più influente alla Camera e pel Paese — né reputarsi conducevole a dare buon saggio del nostro Parlamentarismo" (p. XIV). Nella *Conclusioni* si chiese "come mai gli avversari del partito Conservatore, e segnatamente il partito del Governo, consapevoli di quanto si fece per ottenere elezioni ad essi favorevoli, poterono insistere ed inveire cotanto contra la pressione morale del Clero" (p. 202).

Ritengo interessante rammentare che l'inchiesta sul collegio di Scarlino confermò che vi era stata la pressione del clero e l'elezione del marchese Birago fu annullata <sup>(392)</sup>.

Sempre in sede di verifica dei poteri, esaminando l'elezione del canonico Marongiu nel collegio di Sassari, sorse la questione riguardante la eleggibilità dei canonici, membri del capitolo delle chiese cattedrali. Poiché l'art. 98 della legge elettorale, stabiliva, al num. 5, che fossero ineleggibili gli ecclesiastici aventi cura d'anime o giurisdizione con obbligo di residenza <sup>(393)</sup>, si svolse una dotta, lunga e combattuta discussione sul se i canonici avessero cura d'anime <sup>(394)</sup> ovvero se fossero titolari di giurisdizione con obbligo di residenza <sup>(395)</sup>.

<sup>(392)</sup> La discussione sui risultati dell'inchiesta, iniziata il 4 giugno, si protrasse fino al 7. Rifatte le elezioni, risultò eletto l'avvocato Enrico Leone.

<sup>(393)</sup> Il magistrato Luigi Montagnini riassunse i termini della questione: "non si può negare che i canonici dei singoli capitoli hanno obbligo di residenza; che là dove trovasi unita una parrocchialità, hanno i canonici cura d'anime abituale. Ma è certo del pari: che la giurisdizione capitolare non si esercita dai singoli membri *uti singuli*; che dall'obbligo di residenza i singoli canonici possono essere dispensati; che la cura *abituale* si restringe al diritto di nominare un parroco, cui solo ed esclusivamente appartiene l'esercizio della cura d'anime; la quale considerazione si applica eziandio al caso particolare del canonico decano Marongiu; che il num. 5 dell'articolo 98 della legge elettorale venne finora inteso ed applicato ad escludere parroci, cappellani di reggimento, non mai i canonici come canonici" (seduta 5 gennaio 1858, *res. sten.*, p. 301).

<sup>(394)</sup> Si lavorò sulla distinzione tra cura abituale (nel senso di possibile o eventuale) e cura attuale: secondo gli uni era sufficiente la potenziale cura d'anime per far scattare la ineleggibilità, secondo altri era necessario che il canonico avesse effettivamente la cura d'anime.

<sup>(395)</sup> Questa causa di ineleggibilità fu più a lungo e più attentamente indagata, a cominciare dal significato del termine "giurisdizione". Il teologo Pietro Scavini, canonico prevosto della cattedrale di Novara, sostenne che giurisdizione nel diritto canonico aveva lo stesso significato che aveva in diritto romano, ossia indicava l'*officium juris dicendi* (p. 304). Ilario Filiberto Pateri, professore di diritto canonico, sostenne invece che il termine aveva in diritto canonico un significato più ampio che in diritto romano ("la potestà spettante alla Chiesa dividesi in potestà d'ordine e di giurisdizione: (...) tutto ciò che non riflette i sacramenti ed i così detti sacramentali appartiene alla potestà di giurisdizione", p. 308). Il prof. Luigi Genina precisò che, in diritto canonico, giurisdizione aveva due significati, nel senso più ristretto indicava "la facoltà di giudicare ed eseguire i giudicati", nel senso più ampio, abbracciava "tutto il poter ecclesiastico, fuori quello che riguarda la potestà di ordine, cioè l'amministrazione dei sacramenti e dei sacramentali" (p. 311). Lo storico del diritto, prof. Celestino Gastaldetti, dopo aver esposto gli uffici dei canonici, racchiusi nella firmla "*voce in capitulo, sede in coro*", illustrandoli entrambi (p.

Quanto alla interpretazione della disposizione, gli uni sostennero che trattandosi di una norma di eccezione, dovesse interpretarsi restrittivamente <sup>(396)</sup>; gli altri, invece, che occorreva tener conto della sua *ratio*, fondata sulla incompatibilità morale <sup>(397)</sup> e materiale <sup>(398)</sup> della qualità e dei doveri di canonico con il servizio parlamentare.

Venne richiamata la legge di soppressione dei conventi, che era stata applicata ai capitoli delle cattedrali, in quanto non ritenuti aventi cura d'anime, e che veniva contraddetta a proposito della ineleggibilità dei membri dei capitoli <sup>(399)</sup>. Ma venne risposto che la ineleggibilità derivava dall'aver i canonici giurisdizione con obbligo di residenza e non dalla cura d'anime <sup>(400)</sup>.

---

301 ss.), si soffermò sulle due giurisdizioni della Chiesa: "l'una afferra l'uomo interiore e si esercita nel tempio dietro l'altare; l'altra ha per iscopo di provvedere i mezzi necessari perché la Chiesa esista, perché essa eserciti la sua autorità esteriore" (p. 302). L'avvocato Cesare Leopoldo Bixio sostenne che la giurisdizione ecclesiastica si divide "in giurisdizione volontaria e in contenziosa; (...) in giurisdizione ordinaria ed in giurisdizione delegata", e ne illustrò le differenze (seduta 7 gennaio 1858, *res. sten.*, p. 327 ss.). Il marchese Gustavo di Cavour, nella seduta successiva, affermò che "la parola giurisdizione non comprende più gli atti amministrativi" (*res. sten.*, p. 348), dandole il significato che resiste tuttora nel linguaggio giuridico.

<sup>(396)</sup> Pietro Scavini (seduta 5 gennaio 1858, *res. sten.*, p. 305); Cesare Leopoldo Bixio (seduta 7 gennaio 1858, *res. sten.*, p. 326).

<sup>(397)</sup> Terenzio Mamiani individuò tre motivi di incompatibilità morale: non essere i canonici liberi e indipendenti, "dovendo stretta obbedienza e perfetta osservanza (...) ai precetti di Roma"; essere i doveri spirituali del clero in conflitto con i doveri politici dei parlamentari; non poter essere in Parlamento imparziali e amici di tutti e "su tutto (...) superiori ad ogni nostro conflitto", come si conviene al clero (seduta 7 gennaio 1858, *res. sten.*, p. 325).

<sup>(398)</sup> Il Ministro Rattazzi osservò che l'obbligo di residenza imposto ai canonici ("*sede in coro*") comportava "l'incompatibilità del loro ufficio colla condizione di deputato" (p. 330).

<sup>(399)</sup> Il conte Vittorio Emanuele Tettù di Camburzano: "se ammettiamo che i canonici abbiano cura d'anime, la legge del 29 maggio colpì ingiustamente le collegiate, e la Cassa ecclesiastica non doveva trascorrere ad invaderne i beni. Se ammettiamo invece che i canonici non abbiano cura d'anime, allora sono eleggibili" (pp. 331-332).

<sup>(400)</sup> L'avvocato Pietro Mazza: "se alcun argomento speciale può dedursi in favore dell'esclusione dei canonici, in quanto abbiano giurisdizione propriamente detta, ei [l'on. Di Camburzano] deve appunto ritrarsi dalla legge riguardante la soppressione di alcune comunità religiose; imperocché sa questa Camera come quella legge abbia

Alla fine della lunga discussione la elezione del canonico Marongiu fu annullata <sup>(401)</sup>.

Le discussioni intervenute in queste occasioni mostrano come le disposizioni statutarie e quelle elettorali fossero esaminate con attenzione ma anche con passione di parte: le tesi giuridiche sostenute erano costantemente favorevoli alla parte politica che le sosteneva e nessun appartenente ad una fazione prese le difese delle tesi favorevoli agli avversari. L'accanimento dialettico lascia trasparire che gli orientamenti furono determinati da ragioni politiche contingenti e non dall'esigenza di chiarire, ed eventualmente integrare, le disposizioni statutarie e quelle della legge elettorale; le quali, entrambe, mostrarono la loro fattura imprecisa, tale da essere variamente intese e, al limite, manipolate.

#### 19. *“Resistere, resistere, resistere in tutto e sempre”.*

Terminata la guerra di Crimea, nella quale l'esercito piemontese era stato impegnato marginalmente <sup>(402)</sup>, ma aveva combattuto con onore e determinazione, con il pieno riconoscimento dei cobelligeranti, si aprì il 25 febbraio 1856 il Congresso di Parigi per il trattato di pace.

Per il Piemonte vi prese parte lo stesso Cavour <sup>(403)</sup>, ad iniziativa del quale, nella riunione dell'8 aprile, a trattato concluso e fir-

---

specialmente eccettuati dalla soppressione i Capitoli delle chiese cattedrali e le collegiate aventi cura d'anime” (p. 341).

<sup>(401)</sup> Si procedette con votazione per appello nominale, che ebbe, come risultato, 83 voti favorevoli, 60 contrari su 141 votanti (seduta 8 gennaio 1858, *res. sten.*, p. 360). Nella seduta del 13 successivi furono annullate le elezioni dei canonici Pietro Scavini, che fece un elevato discorso di commiato, e di Giuseppe Ponzelli.

<sup>(402)</sup> I piemontesi erano stati impegnati contro i Russi quasi esclusivamente nella battaglia lungo il corso della Cernaia, il 16 agosto 1855, alla vigilia della caduta di Sebastopoli, insieme ad una parte dell'esercito francese. Ebbero pochi morti in battaglia, molto più numerosi per il colera e per le disastrose condizioni logistiche.

<sup>(403)</sup> La delegazione piemontese fu ammessa al Congresso su un piede di parità con le delegazioni delle potenze europee, cosa non scontata. Sembra che Cavour si sia fatto apprezzare per l'intelligenza dei suoi interventi e la moderazione delle soluzioni sostenute.



mato <sup>(404)</sup>, fu presa in considerazione, nonostante l'opposizione austriaca, la disastrosa situazione politica e sociale della penisola italiana <sup>(405)</sup>. Non si andò oltre la denuncia del mal governo nello Stato pontificio e nel regno delle Due Sicilie e l'auspicio che le truppe austriache si ritirassero dall'Italia centrale.

Con una successiva nota, inviata il 16 aprile ai plenipotenziari inglese e francese, Cavour espose di nuovo un "*tableau exact de l'Italie*", ponendo in evidenza l'occupazione austriaca della maggior parte della valle del Po, con guarnigioni a Ferrara, Bologna, Parma e Ancona, in violazione del trattato di Vienna, e rappresentando il pericolo della ripresa dei moti rivoluzionari nelle province occupate e in quelle male amministrate <sup>(406)</sup>.

Nessuno degli obiettivi concreti che Cavour si riprometteva di raggiungere (l'abolizione dei sequestri in Lombardia dei beni dei

<sup>(404)</sup> Il trattato di pace era stato sottoscritto il 30 marzo 1856. La seduta dell'8 aprile è riassunta in Nicomede BIANCHI, *Storia documentata della diplomazia europea in Italia*, vol. VII, Torino-Napoli, 1870, p. 265 ss.; il quale nota: "il primo plenipotenziario francese s'era mostrato manifestamente perplesso nel favellare del Governo pontificio; ma in quanto alle cose di Napoli, vi si era addentrato con aspra censura. Con maggiore vivacità di parola entrò in campo Clarendon, il quale qualificò il Governo pontificio come il peggiore di tutti, e più aggravò la sua condanna sul Governo napoletano. Sugli interventi stranieri negli Stati d'Italia, pur volendo ammetterli legittimi, il primo plenipotenziario inglese notò che non appariva men evidente la necessità di farli cessare, da che conservandoli si perpetuava un sistema che scemava credito ai Governi, e aggravava i popoli senza che si togliessero le giuste cause di malcontento" (p. 267).

<sup>(405)</sup> La questione italiana, nei suoi vari aspetti, era stata preventivamente illustrata ai plenipotenziari francese, il conte Alexandre Colonna Walewski, e inglese, lord George Villiers Clarendon, con una nota del 27 marzo 1856. Era stata sottolineata la situazione in cui si trovavano le legazioni, occupate fin dal 1849 dalle truppe austriache e sostanzialmente da queste governate, essendo stato il potere pontificio ridotto ad un ruolo poco più che apparente. Venne rammentato che, per far fronte al cattivo governo ecclesiastico, Napoleone III aveva a suo tempo consigliato due progetti: *Sécularisation, Code Napoléon*; progetti che la Corte di Roma non avrebbe mai accolto. Veniva allora proposta la separazione amministrativa delle legazioni, formandone "*une principauté apostolique sous la haute domination du Pape, mais régie par ses propres lois, ayant ses tribunaux, ses finances et son armée*"; posta alle dipendenze di un alto commissario "*nommé par les puissances*".

Ancora prima, con una lettera al conte Walewski del 21 gennaio, Cavour aveva illustrato la complessiva situazione italiana.

<sup>(406)</sup> Sia la nota del 27 marzo sia quella del 16 aprile sono pubblicate nel *resoconto stenografico* della seduta 7 maggio 1858 della Camera dei deputati (p. 1671 ss.).

patrioti rifugiatisi in Piemonte, l'espansione territoriale del regno, l'allontanamento degli austriaci dai ducati padani e dalle legazioni<sup>(407)</sup>) fu, tuttavia, raggiunto. Né al Congresso fu presa alcuna determinazione operativa, relativamente alla situazione italiana, non essendo essa all'ordine dei lavori.

Sui risultati della partecipazione al Congresso fu presentata alla Camera, nella seduta del 6 maggio, una interpellanza al Presidente del Consiglio dei ministri e ministro degli Esteri da parte di Domenico Buffa: in essa si sottolineava, da un lato, che i rappresentanti del Piemonte avevano sostenuto, con il consenso di Francia e Inghilterra, gli interessi di tutta l'Italia, e, dall'altro, che era attuale il rischio di provocazioni da parte dell'Austria<sup>(408)</sup>.

Cavour, nella risposta, ebbe agio di evidenziare gli "utili materiali" e i "vantaggi morali" ottenuti con la partecipazione al Congresso: i primi riguardavano il commercio marittimo, in particolare genovese, che si sarebbe avvantaggiato per la neutralizzazione del Mar Nero e per la libertà di navigazione sul Danubio; i secondi consistevano nell'essere stato innalzato il Piemonte "nella stima degli altri popoli"<sup>(409)</sup>.

Ebbe pochi contraddittori, ma molto decisi. Da destra Clemente

<sup>(407)</sup> In questo senso, Adriano VIARENGO, *Cavour*, cit., p. 321.

<sup>(408)</sup> L'Austria, disse Buffa, sta fortificando Piacenza e "non perde occasione di accrescere le sue occupazioni militari nei vari Stati italiani. (...) Queste fortificazioni non possono dunque avere che un solo significato, quello della minaccia e quello della provocazione" (*res. sten.*, p. 1650). Buffa rincarò la dose in un successivo intervento, svolto a seguito delle spiegazioni di Cavour (p. 1655 ss.), ringraziando (senza ironia) il plenipotenziario austriaco, conte Karl Ferdinand von Buol-Schauenstein, che "colle sue esagerate pretese di intervento generale in Italia, col rifiutare ogni ragionevole e moderato miglioramento, col ricusare perfino la discussione dei mali e dei rimedi da portarsi in Italia, ha provato a tutta Europa che i mezzi conciliativi non fanno buona prova coll'Austria, che le ragioni di moderazione, di giustizia, di umanità con essa non valgono, che con essa non vi è che una sola via buona, quella che il Piemonte ha tenuto fin qui, resistere, resistere, resistere in tutto e sempre" (p. 1657).

<sup>(409)</sup> Seduta 6 maggio 1856, *res. sten.*, p. 1652. Cavour aveva premesso che la partecipazione dei plenipotenziari al Congresso aveva un doppio scopo: "in primo luogo dovevano concorrere coi loro alleati all'opera della pace con la Russia, alla consolidazione dell'impero ottomano; in secondo luogo, era debito loro di fare ogni loro sforzo per attirare l'attenzione dei loro alleati e dell'Europa sulle condizioni d'Italia, e cercar modo di alleviare i mali che affliggono questa nazione" (p. 1651). Si badi che Cavour parla dell'Italia come nazione.

Solaro della Margarita fece presente che le discussioni sulle condizioni in cui versava l'Italia non erano state altro che "nude parole", pronunciate per cortesia nei confronti di Cavour e "qual lieve compenso dei sacrifici fatti" dal Piemonte: chiuso il Congresso ogni Corte le avrebbe apprezzate "secondo le proprie vedute, i propri interessi e i precedenti impegni" (410). Concluse enfaticamente: "nella guerra avemmo a versare tesori e sangue; nella pace nessun beneficio". Nella seduta successiva Ottavio Thaon di Revel espresse preoccupazione per un eventuale conflitto, "in epoca non remota", con l'Austria (411).

Da sinistra Angelo Brofferio, con parole diverse, espone somiglianti argomenti critici: la guerra sanguinosa non aveva portato alcun beneficio al Piemonte e niente altro che parole per la situazione italiana (412). Nella seduta successiva Lorenzo Valerio, allontanandosi in parte da Brofferio, dichiarò che la politica del Piemonte, "divenuta politica italiana", accentuava il contrasto con l'Austria e invitò il governo a persistere nella sua politica, assicurandolo che, ove vi fosse stato un attacco austriaco, "ogni dissidio, ogni divergenza" sarebbe scomparsa dinanzi allo straniero (413).

---

Dirà in altra occasione: "tornati dalla Crimea, noi avevamo acquistato il diritto di parlare dell'Italia all'Europa" (seduta 26 maggio 1860, *res. sten.*, p. 316).

(410) Spiegò Solaro: l'Inghilterra si limiterà a "mandare emissari accorti per dare lusinghe, per vezzeggiare partiti e proteggere la propaganda anticattolica, ma non farà altro mai" (p. 1658).

A Buffa rimproverò di aver intempestivamente inveito contro l'Austria: prima di farlo, "converrebbe avere cento mila uomini sul Ticino" (p. 1657).

(411) Seduta 7 maggio 1856, *res. sten.*, p. 1680.

(412) Affermò Brofferio con la sua oratoria brillante che le speranze poste sulla partecipazione alla guerra non si erano realizzate: "dove sono i frutti dei nostri sacrifici? I vantaggi della pace dove sono? Torno a interrogare il trattato: e neppure una parola io trovo a favore del Piemonte. Fu allargato il nostro territorio? No. Fu accresciuta la nostra potenza? No. Si fece diritto sugli abborriti sequestri? Neppure. Che cosa si fece? Nulla". Ma, aggiunse, "avemmo complimenti", suscitando ilarità. Quanto all'Italia non si è fatto niente. "Ma se non si è fatto niente, risponde l'onorevole conte Cavour, qualche cosa si è detto. Siamo dunque nella via di contentarci di parole: e fossero almeno parole che contenessero il germe di prossimi fatti, ma sono garruli e vuoti accenti che non hanno nemmeno il coraggio di se medesimi" (seduta 6 maggio, *res. sten.*, p. 1660).

(413) Richiamando la forte espressione di Buffa, Valerio confermò che all'Austria era necessario "resistere, resistere, resistere in tutto e sempre" (seduta 7 maggio, *res. sten.*, p. 1679).

Terenzio Mamiani appoggiò con calore l'opera di Cavour, sostenendo che "l'abbassamento della Russia" avrebbe comportato un nuovo assetto in Europa, avrebbe eliminato "gli avanzi della Santa Alleanza", e preconizzò che in Europa non sarebbe rimasto, a breve, "altro Stato, con reggimento assoluto, che quello dell'Austria" (414). Fece l'elogio dell'esercito piemontese (415); sottolineò lo spirito di apertura del Congresso (416) e il progresso che la causa italiana aveva ottenuto "nello spirito dei popoli e nella opinione dei più moderati e conservativi d'ogni nazione" (417).

## 20. *Dopo il Congresso di Parigi.*

Quali furono i risultati del Congresso di Parigi?

La politica piemontese si era definitivamente evoluta in politica italiana (418), e la questione della "comune patria" italiana era stata posta all'attenzione dell'Europa, per cui la sua soluzione diveniva di

(414) Seduta 7 maggio 1856, *res. sten.*, p. 1666. L'Austria "se ne scuserà forse dicendo che l'eterogeneità estrema dei suoi elementi le vieta di accostarsi a qualunque altra forma di pubblica amministrazione. E perché tale scusa non può essere menata buona a quelle pallide lune che si aggirano sempre ed ignobilmente attorno all'austriaco sole (voglio dire Napoli, Firenze, Roma, Modena e Parma), io mi starò a vedere quanto gran tempo ancora perdureranno quegli Stati, quelle provincie, ad essere governate in maniera affatto arbitraria ed essenzialmente illiberale".

(415) "Le armi piemontesi — disse Mamiani — hanno combattuto in Crimea non per l'altrui, ma per la causa loro propria, ed hanno sparso il loro sangue *pro aris et focis*; perocché là solamente ricuperarono esse il nome e la dignità loro e della patria" (*ivi*). L'idea del recupero della dignità fece scattare Brofferio, che affermò che "l'esercito piemontese non aveva d'uopo di reintegrazioni" (p. 1669), costringendo Mamiani a fare marcia indietro (p. 1675).

(416) Nel Congresso di Parigi, "in fatto di religione, il musulmano sedeva accanto al cattolico, il cattolico accanto al protestante ed allo scismatico; in fatto di governo, quivi eransi incontrati il dittatorio, il costituzionale, l'assoluto ed il teocratico; infine, anche a rispetto delle leggi, dei costumi, delle istituzioni, là era forse rappresentata quanta varietà e differenza puossi raccogliere da un capo all'altro d'Europa" (p. 1667).

(417) "Signori — aggiunse Mamiani — i casi straordinari del 1848, la nuova e specchiata vita politica del Piemonte, e soprattutto la comparsa onorata del nostro vessillo tricolore in mezzo alle schiere francesi e britanne hanno rivolto sopra di noi lo sguardo di tutto il mondo civile" (*ivi*).

(418) L'osservazione fu esposta da Carlo Cadorna (p. 1675), ma era condivisa universalmente.

interesse europeo <sup>(419)</sup>. Il Piemonte si era accreditato come interprete degli interessi dei popoli italiani e come tale era stato riconosciuto: questo l'effettivo risultato utile. Al quale si aggiunse il giudizio negativo di Francia e Inghilterra per i Governi romano e napoletano <sup>(420)</sup>, che portò poi alle pressioni diplomatiche, in particolare, nei confronti di Ferdinando II, perfino con dimostrazione di forza militare (l'invio di navi da guerra nel golfo di Napoli nell'estate del 1856).

Potevano sembrare poca cosa a fronte del sangue versato in Crimea, e tali parvero a molti deputati, ma le vicende appena successive dimostrano che furono la premessa necessaria per i grandi avvenimenti che portarono alla unificazione politica della penisola. Il Piemonte aveva dimostrato la sua maturità politica e la sua affidabilità; gli altri Stati italiani erano stati giudicati inadeguati per ragioni interne (arretratezza dell'amministrazione, regime oppressivo) o per la condizionante presenza austriaca.

Verso la fine della discussione sulla interpellanza Buffa, Carlo Cadorna presentò un ordine del giorno di approvazione della poli-

---

<sup>(419)</sup> Anche chi si mostrava scettico riconosceva il nuovo rilievo dei problemi italiani e il nuovo atteggiamento delle potenze occidentali. Con riferimento al discorso di Mamiani, Brofferio commentò: “disse l'oratore che ebbe ventura il Piemonte di alleanze forti e potenti. Se questa sia ventura giudicherà l'avvenire. Se da queste dubbiose alleanze scaturiranno magnanimi fatti, dirò anch'io che l'oratore aveva ragione; ma finché questi fatti non sono tradotti nel dominio del tempo e dello spazio, io dirò che questa è una deplorabile allucinazione. Le alleanze dei piccoli e dei deboli coi potenti e coi forti sono sempre pericolose alleanze” (p. 1669). Quanto alla discussione sulla questione italiana, essa “appena appena poté introdursi dal buco della serratura”, ed ebbe bisogno, “per introdursi, degli uffizi del francese conte Walewski, e dell'inglese lord Clarendon; e fu parola tronca, smozzicata, paurosa; e ben lungi da aversi le ospitali accoglienze che accenna l'onorevole Mamiani, fu appena tollerata; e ben lungi da esservi salutata come la grande genitrice di Virgilio, fu guardata biecamente come la ringhiosa sirocchia di Goldoni” (p. 1670).

<sup>(420)</sup> Cadorna mise in evidenza che “per la prima volta un congresso di diplomatici ha deliberato che i popoli hanno ragione, e che i Governi che li opprimono hanno torto” (p. 1675). Riccardo Sineo, a sua volta, si dichiarò lieto di “trovare che negli atti del congresso di Parigi quest'omaggio ai diritti dei popoli sia stato reso nuovamente, non solo dai rappresentanti delle potenze costituzionali, ma dallo stesso ministro dell'Austria, il quale non altrimenti si opponeva alla proposta di riunire i principati danubiani in un solo Stato, salvo coll'obiettare che non erano stati consultati i popoli” (p. 1676).

tica governativa (421). A questo punto insorse Riccardo Sineo, sostenendo che il trattato avrebbe dovuto essere presentato ufficialmente dal governo alla Camera, sollevando, quindi, un problema giuridico coinvolgente l'art. 5 dello Statuto (422). Sebbene il trattato di Parigi non comportasse oneri finanziari né variazioni di territorio dello Stato, e non dovesse, quindi, essere approvato dal Parlamento, doveva comunque esserne data "notizia alle Camere (...) unendovi le comunicazioni opportune".

Il magistrato Giuseppe Sappa ritenne infondato il rilievo per via che il trattato non comportava né spese né variazioni territoriali (423), mostrando in tal modo di sottovalutare, riducendola a comunicazione "ufficiosa", l'obbligo del governo di dare notizia al Parlamento di qualsiasi trattato. La stessa tesi fu sostenuta da Cadorna (424).

A mio avviso l'atmosfera di entusiasmo che derivava dal fatto che per la prima volta il piccolo Piemonte era stato ammesso a partecipare ai lavori di un Congresso con pari dignità delle grandi potenze consentì di passar sopra agli incombenti formali derivanti dalle disposizioni statutarie. Il che dimostra ancora una volta che lo Statuto era considerato un testo di somma importanza ma che poteva essere manovrato secondo le circostanze politiche del momento.

L'ordine del giorno Cadorna fu approvato quasi alla unanimità.

(421) "La Camera, udite le spiegazioni del signor presidente del Consiglio dei ministri, approva la politica nazionale del Governo del Re e la condotta dei plenipotenziari sardi nel congresso di Parigi, e, confidando che il Governo persevererà fermamente nella stessa politica, passa all'ordine del giorno" (p. 1676).

(422) Seduta 7 maggio 1856, *res. sten.*, p. 1676.

(423) Credo — argomentò Sappa — che "l'onorevole deputato non abbia considerata la differenza che vi è tra quei trattati che imputano onere alle finanze, i quali vogliono essere comunicati alla Camera, perché ne faccia soggetto delle sue deliberazioni, ed i trattati politici, dei quali il Governo dà comunicazione officiosa al Parlamento, perché sia a sua notizia quanto venne dalla prerogativa della Corona operato" (p. 1677).

(424) Non essendo stato il trattato presentato ufficialmente alla Camera, Cadorna fece osservare che non si trattava di "approvare il trattato di pace la cui stipulazione è, a termini dello Statuto, nei diritti della Corona". Aggiungendo, ma a torto, che "non era punto mestieri (...) che il trattato fosse presentato alla Camera" (p. 1680): l'art. 5 dello Statuto prescriveva che di qualsiasi trattato fosse data notizia ufficiale al Parlamento.

A commento della vicenda mi sembrano adeguate le parole di Giuseppe Massari, che sottolineano la modificazione, maturata a seguito della guerra di Crimea e del Congresso di Parigi, dell'indirizzo politico seguito dal governo piemontese: "dal 1849 al 1855 il Piemonte aveva pensato a vivere: era il partito più savio e più preveggen- te al quale potesse applicarsi: nel 1855 mostrò sui campi di battaglia quanto fosse rigogliosa la sua vita: nel 1856 compì la dimostrazione nel campo diplomatico del Congresso parigino. Da quel momento in poi era evidente che la politica doveva consistere nel farsi vivo, nel mostrarsi vivo dovunque, in ogni occasione e sempre" (425).

Effettivamente, da allora e fino all'Unità, la politica "italiana" del Piemonte si spostò pressoché interamente sul piano diplomatico (426).

Cavour ritornò sul valore della partecipazione al Congresso durante la discussione del progetto di legge sulla cospirazione contro i Sovrani stranieri (427): "nel Congresso che pose fine alla guerra noi cercammo di raggiungere il secondo scopo che ci eravamo prefisso, di applicare la seconda delle nostre massime politiche ["propugnare nel campo della diplomazia gl'interessi delle altre parti d'Italia"]. Noi abbiamo colto questa grande occasione in cui si trovavano riuniti i rappresentanti di tutte le primarie nazioni d'Europa per difendere la causa d'Italia. E, mi sia lecito di dirlo colle parole pronunciate in circostanza solenne dalla Corona: fu un gran

---

(425) Giuseppe MASSARI, *Il conte di Cavour*, cit., p. 137.

(426) Cavour era diventato un politico di rango europeo: godeva personalmente della stima dei governanti francesi, inglesi e russi.

Osserva Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., pp. 416-417: "dopo il 1855 la politica di riforme subisce un innegabile colpo di arresto, nonostante iniziative importanti e il rilancio dell'economia nel 1856-57; e se tuttavia la politica del governo liberale non si risolve in mero conservatorismo, ciò si deve al suo impegno sul terreno nazionale, anche se Cavour cercherà di ribadire fino all'ultimo il legame tra iniziativa italiana e politica liberale e riformatrice all'interno".

(427) Progetto di legge presentato alla Camera il 17 febbraio 1858 dal ministro di Grazia e Giustizia, Giovanni De Foresta. Durante la discussione, durata dal 13 al 29 aprile, Cavour, il 16, pronunciò un interessante discorso di commento dell'azione politica passata dei governi costituzionali, a partire dal governo D'Azeglio.

fatto vedere per la prima volta la causa italiana propugnata da potenza italiana” (428).

---

(428) Cavour prese il discorso da lontano (ed è interessante seguirlo): “dopo il disastro di Novara e la pace di Milano, due vie politiche si aprivano davanti a noi. Noi potevamo, piegando il capo avanti un fato avverso, rinunciare in modo assoluto a tutte le aspirazioni che avevano guidato negli ultimi anni il magnanimo Re Carlo Alberto; noi potevamo rinchiuderci strettamente nei confini del nostro paese, e, chinando gli occhi a terra per non vedere quanto succedeva oltre il Ticino e oltre la Macra, dedicarci esclusivamente agli interessi materiali e morali del nostro paese. (...) L’altro sistema invece consisteva nell’acceptare i fatti compiuti, nello adattarsi alle dure condizioni dei tempi, ma nel conservare ad un tempo viva la fede che ispirato aveva le magnanime gesta di Re Carlo Alberto. Consisteva nel dichiarare la ferma intenzione di rispettare i trattati, di mantenere i patti, giurati; ma di contendere nella sfera della politica l’impresa che andò fallita sui campi di battaglia. (...) Ma l’adozione di questo sistema importava una rinuncia assoluta ad ogni idea d’avvenire, imponeva di abbandonare le gloriose tradizioni della casa di Savoia, di ripudiare sdegnosamente la dolorosa ma gloriosa eredità di Re Carlo Alberto! Il generoso suo figlio non poteva esitare e, quantunque assai più difficile, egli scelse il secondo. E per attuarlo, o signori, pochi giorni dopo d’essere salito al trono, chiese a sedere a capo dei suoi Consigli un illustre italiano, il di cui nome equivaleva ad un programma liberale ed italiano, Massimo d’Azeglio. (...) Dico che il Ministero D’Azeglio proseguì, prudentemente sì, ma risolutamente, questo doppio scopo. Esso a poco a poco raggiunse il primo, e, innanzi che lasciasse il potere, Massimo d’Azeglio ebbe la consolazione di vedere come la lealtà e la schiettezza della sua amministrazione fossero state riconosciute da tutti i Governi d’Europa. Con ciò Massimo d’Azeglio rese un gran servizio allo Stato e meritò la comune riconoscenza. (...) I ministri chiamati a succedere a quell’illustre uomo di Stato non mutarono politica, solo cercarono di applicarla con maggior estensione, con maggior vigore; e ciò non perché erano mutati gli uomini, ma perché il sistema seguito da alcuni anni aveva già prodotto i suoi frutti ed era giunto il tempo in cui potevasi, senza imprudenza, imprimergli ulteriore e più energico svolgimento. Quindi in questi ultimi anni ci siamo applicati a fare scomparire le ultime prevenzioni che esistevano a nostro riguardo, e d’altro lato noi abbiamo sempre cercato tutte le occasioni per farci interpreti e difensori delle altre parti d’Italia. Questo nostro sistema trovò un’occasione propizia, per essere largamente svolto nella guerra d’Oriente. Il trattato d’alleanza fu, sino ad un certo punto, una applicazione di esso; giacché, se è vero, come avvertiva l’onorevole Bertazzi, che il Piemonte partecipò alla guerra d’Oriente perché la considerava guerra giusta, guerra di equilibrio europeo, e, se anche si voglia, fino ad un certo punto, guerra di civiltà, posso accertarlo però che vi partecipò altresì collo scopo di accrescere la fama in cui la Sardegna era tenuta, e di acquistare nuovi diritti per poter propugnare nel seno dei Congressi europei la causa d’Italia. E rispetto al primo punto a cui vengo accennando, cioè all’acquisto del credito che venne alla Sardegna dalla sua partecipazione alla guerra d’Oriente, le nostre speranze non andarono fallite. Ciò, mi affretto a dirlo, non è dovuto che in piccolissima parte alla nostra diplomazia, ai nostri atti politici. Il merito di questo gran fatto, il merito di aver ottenuto che la Sardegna uscisse dalla guerra molto più stimata, molto più onorata dalle altre nazioni europee, è in gran parte dovuto all’ammirabile condotta, al sublime contegno del nostro esercito sui campi di Crimea” (*res. sten.*, pp. 1233-34).



## CAPITOLO II

### VERSO LO STATO NAZIONALE

1. Il Regno dell'Alta Italia. — 2. Verso la guerra, con alti e bassi. — 3. La guerra, l'armistizio, il trattato di pace. — 4. Annessione di Emilia e Toscana; "réunion" alla Francia di Savoia e Nizza. — 5. Il trattato di "réunion" nel dibattito alla Camera. — 6. I rilievi di costituzionalità. — 7. L'annessione delle province meridionali: problemi politici. — 8. Il "diritto nazionale" come giustificazione di guerre e annessioni. — 9. Annessione o fusione nel dibattito parlamentare. — 10. L'unione territoriale. — 11. "Un grido d'entusiasmo convertito in legge". — 12. Problemi giuridici sulla formazione del Regno d'Italia. — 13. Dall'autonomia all'accentramento. — 14. Dai progetti Minghetti alle leggi di unificazione. — 15. L'orientamento dei teorici.

#### 1. *Il Regno dell'Alta Italia.*

L'azione del governo piemontese, ancor più dopo il Congresso di Parigi, si volse verso i problemi italiani, operando per la piena indipendenza dall'Austria non solo del Lombardo-Veneto, ma anche dei ducati padani e delle legazioni, ed auspicando il miglioramento delle condizioni civili dei popoli dello Stato pontificio e del regno delle Due Sicilie <sup>(1)</sup>. I problemi dovevano risolversi, nella prospettiva del governo piemontese, senza cospirazioni e tentativi di sollevazione, che non avevano possibilità di successo ed erano negativamente apprezzati in Europa. Cavour mirava, da un lato, a consolidare il rapporto con Napoleone III, e, dall'altro, a dimostrare che l'ingerenza dell'Austria negli affari degli Stati italiani, non solo era in contrasto con i trattati internazionali, ma produceva situazioni di

---

<sup>(1)</sup> Per porre in luce l'arretratezza della legislazione dello Stato pontificio, Cavour non esitò a stigmatizzare pesantemente la vicenda di Edgardo Mortara, il fanciullo ebreo che, essendo stato di nascosto battezzato ad iniziativa della domestica, venne sottratto, nel giugno 1858, alla famiglia e venne educato secondo i principi cattolici: Cavour sfruttò la sensazione che l'episodio aveva suscitato in tutta Europa.

imbarazzo per i moderati, motivi di agitazione in Italia e apprensioni in Europa (2).

Fu giocoforza orientarsi verso soluzioni diplomatiche, coinvolgendo in particolare Napoleone III, che già a margine del Congresso di Parigi si era dimostrato sostenitore del principio di nazionalità; e, per questo e per la sua formazione giovanile (3), si mostrava interessato a fornire concreti aiuti alla realizzazione delle aspirazioni dei liberali italiani.

Avvennero alcuni episodi che, mentre avrebbero potuto allontanare Napoleone III dai suoi propositi filo-italiani, viceversa ne rafforzarono l'intenzione: così il tentativo di moto mazziniano del 29

(2) Cfr. Nicomede BIANCHI, *Storia documentata*, vol. VII, cit., p. 379: “questa politica, nelle sue apparenze così pacifica, fecondava nel suo grembo la rivoluzione. La strategia di Cavour in sostanza avea per punto obbiettivo di suscitare frattanto in Italia una vasta e gagliarda agitazione morale, mediante la quale si facessero operose e si coordinassero a un solo fine le forze vive e massime latenti nella nazione, e in tal maniera si costituisse da un capo all’altro della penisola un partito, il quale praticasse con perseveranza la virtù del coraggio civile, e agitandosi sul terreno del diritto e della giustizia tormentasse senza requie l’Austria e i Governi italiani vassalli suoi” (pp. 379-380).

Sintomatico appare il convincimento di uno storico, che scriveva nel 1856, sulla missione del Piemonte: Antonio GALLENGA, *Storia del Piemonte dai primi tempi alla pace di Parigi*, vol. II, Torino, 1856, era convinto che il Piemonte fosse “l’unica speranza d’Italia” (p. 572). “Gli amici e nemici nostri — aggiungeva — si van convincendo che o converrà rialzare tutte l’Italia a livello del Piemonte, o converrà disperare della giustizia di Dio” (p. 574). Anche per Cesare BALBO, *Della monarchia rappresentativa*, cit., p. 168, “il Piemonte (...) rimarrà il palladio della monarchia rappresentativa, della libertà ordinata in Italia; salverà l’Italia dalla repubblica, dalla libertà appassionata e disordinata, dall’isolamento repubblicano in mezzo alle monarchie europee”.

Il Piemonte aveva tuttavia anche una diversa (rilevante) esigenza: quella di portare lo Stato ad assumere dimensioni tali da poter dialogare da pari a pari, o quasi, con gli altri Stati europei, e cessare di essere una pedina nelle loro mani. Era l’esigenza condivisa anche dagli Stati germanici. In questo senso v. Sabino CASSESE, *Le trasformazioni dello Stato*, in Sabino CASSESE Pierangelo SCHIERA, Armin von BOGDANDY, *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, 2013, p. 8.

(3) Carlo Luigi Napoleone, figlio (forse illegittimo) di Luigi Bonaparte, fratello di Napoleone, ebbe come precettore, in Svizzera Philippe Le Bas, convinto repubblicano, e, a Roma, aderì alla carboneria, insieme al fratello maggiore, Napoleone Luigi. Dopo i moti del 1831 fu costretto a fuggire dall’Italia. Si può ritenere che Napoleone III conosceva i problemi italiani ed aveva motivi personali per contribuire a risolverli.

Per un esame puntuale dei motivi che spinsero Napoleone III ad occuparsi della situazione italiana, cfr. Rosario ROMEO, *Cavour*, III, p. 433 ss.

giugno 1857 a Genova, così l'attentato Orsini del gennaio 1858 a Parigi (4). Il primo, connesso con la partenza da Genova di Carlo Pisacane (5), ebbe forte eco in Francia; la pronta reazione del governo piemontese convinse le potenze europee che era stato definitivamente abbandonato dal governo e dai liberali subalpini ogni progetto di pervenire alla soluzione dei problemi italiani mediante disordini e moti rivoluzionari.

Di maggiore rilievo fu l'attentato del patriota romagnolo Felice Orsini alla vita di Napoleone III: la sera del 14 gennaio 1858, a Parigi, insieme ad alcuni compagni, fece esplodere tre bombe al passaggio del corteo che accompagnava l'Imperatore e la Consorte al Teatro dell'Opera, per assistere alla rappresentazione del *Giulio Tell* di Gioacchino Rossini. Ci furono 12 morti e oltre centocinquanta feriti, ma Napoleone III ed Eugenia de Montijo rimasero illesi (6). Condannato a morte, Orsini scrisse dal carcere una lettera dignitosa e appassionata all'Imperatore a favore della indipendenza d'Italia (7).

---

(4) Cfr. Giuseppe MASSARI, *Il conte di Cavour*, cit., p. 182: "succedeva intanto a Parigi un fatto, il quale parve per un momento dovesse turbare il regolare andamento delle relazioni amichevoli tra la Francia ed il Piemonte, e rompere prima che fosse definitivamente stretta e conchiusa quell'alleanza, alla quale con tanta perseveranza mirava il Conte di Cavour".

(5) Carlo Pisacane si era imbarcato il 25 sul piroscafo Cagliari, battente bandiera sarda, armatore Raffaele Rubattino. Sequestratolo, sbarcò alcuni giorni dopo a Sapri. Il piroscafo, con l'equipaggio e i viaggiatori non coinvolti con la schiera di Pisacane, fu requisito dalla marina militare borbonica. I viaggiatori furono presto liberati. Per la restituzione del piroscafo e la liberazione dell'equipaggio ci volle più tempo: l'intervento della diplomazia, soprattutto inglese (i due macchinisti del piroscafo erano inglesi) e un atteggiamento fermo, se non minaccioso, del regno sardo. L'episodio, conclusosi solo nel giugno 1858, fu sfruttato per mettere in ulteriore cattiva luce, in sede internazionale, il regime borbonico.

(6) Felice Orsini, nato nell'appennino forlivese nel 1819, ebbe una giovinezza molto agitata; fu deputato all'Assemblea costituente della Repubblica romana e, forse per questo, riteneva che Napoleone III, che aveva inviato l'esercito francese contro la Repubblica, fosse uno dei principali ostacoli per la soluzione dei problemi italiani.

(7) Nella lettera si legge, tra l'altro: "subirò la morte senza chiedere la grazia"; "sul punto di terminare la mia carriera, voglio nulladimeno tentare un ultimo sforzo onde accorrere in aiuto all'Italia, la di cui indipendenza mi ha fatto fin qui disprezzare tutti i pericoli e sottopormi a tutti i sacrifici. Ella fu sempre l'oggetto costante di tutte le mie affezioni, ed è quest'ultimo pensiero che voglio deporre nelle parole che indirizzo a

La lettera fu pubblicata sia in Francia sia in Italia e determinò una corrente di simpatia per la causa italiana che coinvolse anche il destinatario; tuttavia la Francia accusò la stampa piemontese di aver eccitato gli animi contro il Sovrano. Anche per rispondere alle insinuazioni francesi, il governo sardo presentò una proposta di legge per aumentare le pene contro i cospiratori alla vita dei capi di governi esteri <sup>(8)</sup>.

---

Vostra Maestà". Affermò che "onde mantenere l'equilibrio attuale dell'Europa, fa mestieri rendere l'Italia indipendente, o limitare le catene dell'Austria. (...) L'Italia domanda che la Francia non intervenga contro di essa; domanda che la Francia non permetta alla Germania di appoggiare l'Austria nella lotta che sarà forse impegnata fra poco. Ora ciò che io domando, V. M. può farlo se vuole. Da questa volontà discendono la prosperità o le sciagure della mia Patria, la vita o la morte di una nazione alla quale l'Europa deve in gran parte la sua civiltà. (...) V. M. si ricordi che gli italiani, fra i quali trovavasi mio padre, versarono con gioia il loro sangue per Napoleone il Grande, ovunque li piacque di condurli; ella non dimentichi che gli italiani sono stati fedeli fino alla sua caduta; si ricordi pure che fintantoché l'Italia non sarà indipendente, la tranquillità dell'Europa e quella di V. M. saranno una chimera. (...) V. M. liberi la mia Patria, e le benedizioni di 25 milioni di cittadini lo seguiranno nella prosperità" (dalla prigione di Maras, 11 febbraio 1858).

<sup>(8)</sup> Rinvio al paragrafo 20 del capitolo precedente e alle note 426 e 427. Aggiungo che la commissione aveva dato un giudizio negativo della proposta di legge, sia sotto il profilo giuridico (non era né necessario né prudente tutelare gli interessi dei capi di governo "con provvedimenti eccezionali suggeriti dalla ragione politica") sia sotto quello politico (comporterebbe un danno "alla più reale delle nostre recenti conquiste, quella della libertà della stampa", Giuseppe GALLETTI e Paolo TROMPEO, *Atti del Parlamento subalpino*, Sessione 1857-1858, Documenti, vol. I, Roma, 1873, p. 648 ss.). Nel corso della discussione, nella seduta del 16 aprile, Cavour pronunciò il discorso già riportato, in parte (alla nota 428 del capitolo precedente), riuscendo a convincere la maggioranza dei deputati, soprattutto sostenendo che l'iniziativa della legge non era dipesa da una pressante richiesta francese. Interessante per almeno due profili fu la risposta di Angelo Brofferio: da un lato egli chiarì la differenza tra le componenti liberali ("nella discussione, che sino al giorno d'oggi è seguita, mi pare che le due frazioni della parte liberale di questa Camera abbiano dato alla patria una grande testimonianza di comune affetto. Noi siamo divisi, è vero, sulla questione di accettare o respingere questa legge, ma tutti gli argomenti, che da noi si posero innanzi, si fondarono tutti su queste due cose: la libertà e l'Italia. Non è quindi fra noi divisione che sui mezzi di tradurre o più cautamente o più efficacemente in atto l'amore di patria che ci ferve nel seno"); dall'altro lato, egli si mostrò contrario a chiedere aiuto alla Francia ("il Governo di Francia ha principii assolutamente opposti ai principii italiani; ciò che vi ha di più capitale di quell'assoluto Governo è, e deve essere necessariamente, la libertà delle nazioni; quindi

La lettera di Orsini e l'atteggiamento leale del Re e del governo piemontesi furono apprezzati da Napoleone III, il quale si confermò nella sua disposizione favorevole e, sulla base di ulteriori considerazioni (il pericolo che la situazione italiana, ripresi i tentativi insurrezionali, determinasse conseguenze sul teatro europeo; la fedeltà e la correttezza istituzionale dell'alleato Piemonte), prese l'iniziativa di contatti con Cavour<sup>(9)</sup>, che portarono, il 21 luglio, all'incontro riservato di Plombières.

In tale incontro, tanto allora riservato quanto successivamente celebre, si parlò chiaramente di guerra all'Austria, con l'obiettivo di creare nella penisola tre regni, un regno dell'Alta Italia, dal Piemonte all'Isonzo, con le pianure alla destra del Po, un regno dell'Italia centrale, con la Toscana e i rimanenti territori dello Stato Pontificio, ma senza Roma e la zona circostante (da conservare al Pontefice), e il regno delle Due Sicilie. Per il principio di nazionalità si prevedeva una confederazione tra i tre Stati, presieduta dal Papa<sup>(10)</sup>. A sua volta Napoleone III chiedeva la Savoia e Nizza e auspicava il matrimonio tra suo cugino, il principe Napoleone

---

non solo non vi è comunanza di principii, ma vi è assoluto antagonismo”) (seduta 17 aprile 1858, *res. sten.*, p. 1247, 1248).

Scrive Giuseppe MASSARI, *Il conte di Cavour*, cit., p. 185, che, a proposito della legge sulla cospirazione, Cavour volle sentire anche il parere di Giuseppe Pisanelli, illustre giurista esule napoletano. L'approvazione della legge rese “contento e riconoscente” Napoleone III (nota dell'ambasciatore Salvatore Pes di Villamarina, in Nicomede BIANCHI, *Storia documentata*, vol. VII, cit., p. 402).

<sup>(9)</sup> Cavour, dopo il congresso di Parigi, “era pervenuto a rimettere il Piemonte in così alto credito presso la diplomazia, da essere invitato a intromettersi nelle grandi questioni europee per impedire che si inacerbissero a segno di generare la guerra” (Nicomede BIANCHI, *Storia documentata*, VII, cit., p. 378). Sui contatti che precedettero l'invito di Napoleone III a Cavour di recarsi a colloquio a Plombières cfr. Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 445 ss.

<sup>(10)</sup> Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 449, richiama il giudizio favorevole di Cavour sulla soluzione delineata, motivata dal fatto che “il regno dell'Alta Italia sarebbe stato di gran lunga il più forte, in grado di controllare tutta la penisola, mentre la presidenza papale della confederazione italiana (...) avrebbe avuto carattere meramente onorario”. Osserva ancora Romeo che “era l'epoca in cui il principio di nazionalità si avviava a occupare quel posto di supremo criterio di legittimità internazionale che manterrà per oltre un secolo nella vita europea” (p. 453). Cfr. anche Gilles PÉCOUT, *Il lungo Risorgimento*, cit., p. 163.

Giuseppe Carlo, detto Gerolamo, e la giovanissima principessa Clotilde di Savoia, figlia di Vittorio Emanuele II (11).

## 2. *Verso la guerra, con alti e bassi.*

Dopo Plombières la strada verso la guerra ebbe momenti di conferma e momenti di crisi. Tra i primi va ricordato il ricevimento di capodanno a Parigi, durante il quale Napoleone III partecipò chiaramente all'ambasciatore austriaco, conte Alexander Hübner, il suo rimpianto per i non buoni rapporti tra i due Imperi, parole che furono interpretate come non-esclusione di una guerra a favore della indipendenza italiana (12); e soprattutto va sottolineato il discorso della Corona, tenuto da Vittorio Emanuele II alla inaugurazione della seconda sessione della sesta legislatura, il 10 gennaio 1859, ove egli si dichiarò non insensibile “al grido di dolore che da tante parti d'Italia si leva verso di noi” (13).

Fu deciso tra l'Imperatore e il Re di firmare un trattato, da mantenere segreto, in cui fossero formalizzati gli accordi di Plombières, come rivisti unilateralmente dalla Francia; in esso fu definito

---

(11) Il matrimonio fu celebrato il 30 gennaio 1859. Il principe Napoleone partecipò alle ultime fasi dei preparativi della seconda guerra d'indipendenza e vi prese poi parte attiva.

(12) Cfr. Giuseppe MASSARI, *Il conte di Cavour*, cit., p. 231; Adriano VIARENGO, *Cavour*, cit., p. 372.

(13) L'intera argomentazione è la seguente: “il nostro Paese, piccolo per territorio, acquistò credito nei Consigli dell'Europa, perché grande per le idee che rappresenta, per le simpatie che esso ispira (*vivi applausi; voci: Viva il Re!*). Questa condizione non è scevra di pericoli, giacché, nel mentre rispettiamo i trattati, non siamo insensibili al grido di dolore che da tante parti d'Italia si leva verso di noi (*vivissime e prolungate acclamazioni*)”.

Nell'indirizzo di risposta, approvato il 15 successivo, la Camera replicava: “ora la Vostra voce, cara ed autorevole a tutte le genti civili, compatendo con magnanima pietà ai dolori d'Italia, destò certo il ricordo delle solenni promesse della diplomazia, che fin qui rimasero inadempite; ma nel tempo stesso calmò le cieche impazienze, e afforzò nei popoli la fede nella provvidenza della civiltà e nella potenza riparatrice della pubblica opinione”. Nella risposta del Senato si legge: “la M.V. scorge in un turbato orizzonte indizii di complicazioni e forse pericoli non molto lontani. Ferma nel risultato dei trattati, quanto sollecito delle sorti italiane, Ella c'incuora a sperare dalla Divina Provvidenza il rimedio di non meritati dolori” (Giuseppe GALLETTI e Paolo TROMPEO, *Atti del Parlamento subalpino*, Sessione 1859, Documenti, Roma, 1875, risp. pp. 2 e 3).

lo scopo dell'alleanza, che era di "liberare l'Italia dall'occupazione austriaca". L'alleanza, offensiva e difensiva, tra la Francia e il Piemonte era peraltro condizionata "ad un atto aggressivo dell'Austria" (14). Il trattato non fu comunicato al Parlamento, perché doveva rimanere segreto: lo Statuto lo permetteva, dato che escludeva che fosse data notizia dei trattati, se ciò contrastava con l'interesse e la sicurezza dello Stato (15).

Nonostante la segretezza dei rapporti di alleanza correnti tra la Francia e il Piemonte, la percezione della loro esistenza e del loro scopo era trapelata nell'opinione pubblica sia in Italia sia nel teatro europeo, e, con essa, era nato il timore di una guerra imminente; tanto più che il Piemonte aveva iniziato il riarmo e l'Austria stava ammassando truppe alla frontiera del Ticino. Una corrente di volontari stava raggiungendo il Piemonte da ogni parte d'Italia, soprattutto dalla Lombardia (16).

Indicativo è il dibattito sulla proposta di legge per ottenere l'autorizzazione per un prestito di 50 milioni di lire, nell'ambito del quale si discusse proprio sulla probabilità di un'aggressione da parte dell'Austria (17). Furono chiare le prese di posizione: la destra, compreso Di Revel (che peraltro votò a favore del prestito), aveva presente solo l'interesse del Piemonte, e non vedeva alcun pericolo che l'Austria volesse, disattendendo i trattati in vigore, muovere una guerra di aggressione; il governo, con il centro e la sinistra, si

---

(14) Il trattato, firmato a Parigi il 26 e a Torino tra il 28 e il 29 gennaio, prevedeva inoltre che, in nome del principio di nazionalità, il ducato di Savoia e la provincia di Nizza sarebbero stati riuniti alla Francia; che le spese della guerra sarebbero state poste a carico del regno dell'Alta Italia (del quale peraltro non si fissavano i confini); che le "Alte Parti contraenti" non avrebbero dovuto accogliere alcuna apertura né alcuna proposta mirante alla cessazione delle ostilità "senza aver previamente deliberato in comune". Al trattato erano accluse una convenzione militare (che, tra l'altro, affidava il comando in capo all'Imperatore) e una convenzione finanziaria.

(15) Art. 5 dello Statuto.

(16) Il movimento dei volontari che affluirono in Piemonte nella speranza di partecipare alla guerra di liberazione costituisce, secondo Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 499, "uno dei momenti più alti del Risorgimento".

(17) La proposta fu presentata alla Camera il 4 febbraio 1859 dal ministro Giovanni Lanza; la relazione della commissione fu letta l'8 successivo e la discussione si esaurì nella seduta del 9 febbraio.

ponevano invece come interpreti degli interessi di tutta, o quanto meno di parte, dell'Italia <sup>(18)</sup>.

---

(18) Coloro che si espressero negativamente sulla proposta di legge escludevano che l'Austria, nonostante l'aumento della pressione militare ai confini con il Piemonte, avesse intenzioni aggressive. Clemente Solaro della Margarita affermò chiaramente che l'Austria "non assumerà essa mai la responsabilità di un'aggressione in faccia alla Germania, ed anzi a tutta l'Europa; molte potenze sarebbero in tal caso contrarie, e la Francia, sempre gelosa delle sorti d'Italia, e pel recente agosto connubio amica, non tarderebbe a trovarsi a fronte, a scendere le Alpi in nostro aiuto" (seduta 9 febbraio 1859, *res. sten.*, p. 327); ed aggiunse, in un secondo intervento: "la sostanza del mio discorso è tutta in questo: non vi è pericolo d'aggressione, dunque non necessità d'un prestito per la difesa" (p. 340). Come Solaro si espressero Pantaléon Costa de Beauregard, Vittorio Emanuele Tettù, conte di Cambuzano, Edoardo Crotti di Costigliole, Carlo Cays di Giletta, Carlo De Viry. Solo Ottavio Thaon di Revel, nonostante fosse convinto della impossibilità di una guerra scatenata dall'Austria, ritenne necessario l'armamento "per tutela dell'indipendenza, dell'onore della Corona sabauda e per l'integrità di questo Stato" (p. 342).

Coloro che si dichiararono favorevoli erano convinti che le continue provocazioni da parte austriaca (le truppe inviate alla frontiera, il rafforzamento delle difese di Piacenza, e così via) e di parte piemontese (il riarmo, la formazione di corpi di volontari, il rafforzamento delle piazze di Alessandria e di Casale) avrebbero condotto alla guerra. Terenzio Mamiani: "domando io all'onorevole Della Margarita, quando l'Austria poneva gli iniqui sequestri sui beni dei Lombardi divenuti sudditi piemontesi, provocava essa o no lo sdegno nostro giustissimo? Quando li levava, necessitata e non punto volenterosa, e negava alla nostra dignità oltraggiata qualunque riparazione, provocava essa l'Austria o no? Quando accresceva, fuori della lettera dei trattati, i fortifici di Piacenza e guernivali di truppe, non faceva atto di fiera provocazione? Quando permette ai suoi fogli semi-ufficiali (e tutta la stampa in Austria è semi-ufficiale, perché libertà vera d'imprimere là non esiste), quando permette ai giornali suoi mille quotidiane ingiurie contro il nostro Stato, che fa essa, l'Austria, se non provocare?" (p. 329). Alcuni della sinistra plaudirono al governo per la sua politica mirante agli interessi dell'intera Italia. Angelo Brofferio: "se ci fossimo contentati di essere Piemontesi, l'Austria non sarebbe forse in collera con noi; ma noi, che Italiani siamo, Italiani volemmo essere, ed, anche a costo della malevolenza perpetua dell'Austria, saremo perpetuamente Italiani. (...) Dici dunque che l'Austria continuamente ci provoca, che noi provochiamo l'Austria continuamente, e che questa scambievole provocazione durerà infinita, immensa, finché la grande questione non sia sciolta o con la vittoria del diritto, o colla punta della spada" (p. 334). Gli fece eco Agostino Depretis, che, lodando il governo per essersi posto come "il governo morale delle popolazioni d'Italia", si pronunciò a favore del prestito perché il Piemonte avrebbe dovuto intervenire "se i popoli oppressi, perduta ogni speranza ed ogni pazienza, cercassero di rompere il giogo e di mettere fine colla violenza ai loro mali" (p. 342).



Dato appunto che gli interessi in gioco erano interessi italiani, si evidenziarono le prime crepe tra i rappresentanti delle province italiane del regno e quelli della Savoia. Questi, pur manifestando assoluta fedeltà “*tant que la Savoie sera unie au Piémont*” (19), dissero chiaramente che “*l'idée d'une guerre italienne est en Savoie universellement impopulaire*” (20).

I deputati savoiardî furono duramente rimproverati perché avevano parlato come rappresentanti della loro terra e non come rappresentanti della nazione, come stabilito dallo Statuto (21); e De Viry fu perfino richiamato all'ordine dal Presidente. Sorse allora,

---

Tutti erano al corrente dell'atteggiamento prudente di Napoleone III; tutti conoscevano i discorsi pacifisti tenuti al Parlamento inglese; tutti, comunque pensavano ad una guerra difensiva, escludendo un'iniziativa piemontese. Lo stesso Cavour si espresse in questo senso: “la nostra politica, o signori, non fu mai provocatrice, ma fu sempre liberale, nazionale ed italiana. Noi non abbiamo mai creduto né pel passato, né lo crediamo adesso, di avere il diritto di provocare una guerra; ma noi siamo sempre stati convinti essere nostro dovere, non solo di svolgere nell'interno del paese i principi di libertà e di nazionalità sui quali riposano le istituzioni di Carlo Alberto al suo popolo largite, ma altresì di farci, a fronte dell'Europa tutta, interpreti dei bisogni, dei dolori e delle speranze d'Italia” (p. 336). Quanto ai discorsi pacifisti inglesi, Cavour osservò: “io non nego che vi sia stata una modificazione nell'opinione di molti uomini di Stato dell'Inghilterra dal 1856 a questa parte. (...) Disgraziatamente, dopo il 1856 l'Inghilterra ha creduto essere nell'interesse della sua politica di riavvicinarsi all'Austria. (...) Questo riavvicinamento modificò alquanto la sua opinione e le sue tendenze nella questione italiana; mantenne e mantiene la sua opinione e le sue tendenze per ciò che riguarda l'Italia meridionale e l'Italia centrale, ma le modificò rispetto all'Italia settentrionale. Giudica ora, come giudicava or sono 3 anni, il Governo di Napoli ed il Governo pontificio, ma seppero vedere nel reggimento delle altre provincie sulla sinistra del Po una trasformazione che noi, che siamo ad esse più vicini, non abbiamo potuto scoprire” (p. 338).

(19) Ci si può chiedere se il deputato fosse a conoscenza degli accordi segreti assunti dal governo piemontese per la cessione della Savoia alla Francia.

(20) Le frasi riportate nel testo furono pronunciate da Pantaléon Costa de Beauregard (*risp.* p. 339 e p. 332). Egli pose in evidenza che la Savoia sarebbe stata gravata economicamente per uno scopo contrario ai suoi interessi: sarebbe divenuta, in caso di allargamento dello Stato in Italia, ancora più marginale. “*Mais la guerre — aggiunse — peut entraîner pour la Savoie une conséquence plus grave encore, sa séparation du Piémont*” (p. 332). Anche il magistrato Carlo De Viry rappresentò che la legge proposta non poteva godere delle “*sympathies*” della Savoia” (p. 343).

(21) L'art. 41 dello Statuto stabiliva, al primo comma, che “i Deputati rappresentano la Nazione in generale e non le sole Province in cui furono eletti”.

forse per la prima volta, e creò forti contrasti (22), una questione che si è ripetuta più volte, anche recentemente, nella vita costituzionale: se i deputati rappresentino l'intero elettorato ovvero soltanto il loro collegio elettorale (23).

Vale la pena di riferire che lo stesso atteggiamento di rigore non fu ripetuto dalla Camera in occasione della discussione sulla cessione della Savoia, e soprattutto di Nizza, alla Francia, allorché i deputati provenienti dalle zone di confine illustrarono gli inconvenienti che derivavano dalla cessione, con riferimento ai loro collegi elettorali.

Fuori del Piemonte (e, in minor misura, della Francia) la diffusione delle intenzioni di guerra non venne vista affatto favorevolmente, in particolare dalla Russia e dall'Inghilterra; le quali, con l'assenso anche della Prussia, presero l'iniziativa di organizzare un congresso per risolvere pacificamente i problemi italiani. Questa iniziativa comprometteva decisamente le aspirazioni dei liberali italiani e del governo piemontese, dato che il massimo che le potenze europee, salvo la Francia di Napoleone III, erano disposte a considerare era la situazione di influenza austriaca negli Stati italiani non facenti parte dell'Impero asburgico (i ducati padani e le legazioni pontificie), senza alcuno spostamento di confini (24).

---

(22) De Viry, a fronte dei numerosi appunti rivoltigli dal centro e dalla sinistra dello schieramento politico, mise le mani avanti: *“je sais que vous viendrez me dire que nous sommes les représentants de la nation entière et non d'une province; (...) mais vous n'abaisseriez pas les Alpes qui séparent la Savoie de l'Italie, et vous ne ferez jamais de la Savoie une province italienne”* (p. 343).

(23) La disposizione dello Statuto albertino è presente anche nella Costituzione repubblicana, all'art. 67. Sul problema si veda, da ultimo, la ricerca comparata *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, a cura di Paolo CARETTI, Massimo MORISI e Giovanni TARLI BARBIERI, Firenze, 2019.

(24) L'atmosfera di eccitazione e disagio che si determinò nel mese di aprile, a seguito delle iniziative europee e delle insistenze inglesi sono ben lumeggiate da Giuseppe MASSARI, *Il conte di Cavour*, cit., pp. 264-265: “il mese di aprile del 1859 fu davvero un mese pieno di crudeli ansietà: i giorni, le ore si succedevano senza rassomigliarsi: ciò che era vero in un momento pochi minuti dopo diventava falso: stasera le aure spiravano alla guerra, domattina alla pace: ieri Congresso, oggi note minacciose: la mattina armamenti ad oltranza, la sera disarmo generale: il barometro politico s'era fissato al variabile generale. (...) Tutta Europa era moralmente a soqquadro: non si risparmiavano le imprecazioni al turbolento ministro, che non dava a nessuno né tregua né pace, e che appariva colpevole del fallo immenso di volere la guerra per servire gli

Napoleone III, di fronte all'atteggiamento comune delle potenze europee, aveva perso il suo iniziale entusiasmo e tendeva a rinviare ogni iniziativa. Il governo piemontese, che si trovava "esposto fra le minacce dell'Austria e le attese della opinione italiana" (25), dopo aver cercato di porre ogni possibile ostacolo alla convocazione del congresso, facendo leva sulla data del disarmo, richiestogli come pre-condizione (se il disarmo dovesse avvenire prima o dopo l'apertura del congresso) o ancora sul se e sul modo della sua partecipazione (e quella degli altri Stati italiani) al congresso, dovette alla fine, preso atto del mutato atteggiamento di Napoleone III, cedere, decidendo, in una riunione drammatica del 19 aprile 1859, che accettava integralmente le condizioni imposte dalle potenze europee: significava la rinuncia ad ogni programma, o sogno, di espellere l'Austria dalla penisola.

Fu allora, proprio nello stesso giorno, che si ebbe quello che fu chiamato il "terno a lotto" (26). Fu dovuto all'atteggiamento intransigente dell'Austria, che, avendo più volte richiesto al Piemonte, senza esito, il disarmo, decise, senza tener conto delle iniziative conciliative europee, di inviare un *ultimatum*, minacciando l'inizio delle operazioni belliche, trascorsi inutilmente tre giorni dalla comunicazione ufficiale (27).

---

interessi del proprio paese. Dimenticavano con patente ingiustizia che quel ministro diportandosi a quel modo salvava gli interessi della civiltà, incatenava la rivoluzione, serviva la causa della giustizia".

(25) Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 502.

(26) L'espressione, riportata da Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 538, fu usata da Massimo D'Azeglio in una lettera spedita da Londra a Cavour.

(27) Per apprezzare il clima fortemente agitato di quei giorni, mi sembra utile riportare quanto ne scrive Giuseppe Massari, *Il conte di Cavour*, cit., p. 267: "la questione era ridotta a sapere, se il Congresso poteva radunarsi senza che prima le diverse potenze interessate avessero deliberato di disarmare. L'Austria non voleva disarmare se il Piemonte non faceva subito e prima altrettanto: il Piemonte non poteva accondiscendere a questa pretensione. I due pareri sembravano essere, come realmente erano, inconciliabili, e quindi ad un dato momento la guerra non solo fu creduta inevitabile, ma imminente. Erano già stati impartiti alle truppe gli ordini opportuni: alcuni ufficiali avevano già preso commiato dalle loro famiglie. Ad un tratto la scena mutò: da una guerra probabilissima passò ad una pace quasi certa. Il Governo francese accettava la proposta di disarmo, e poneva a condizione che il Piemonte e gli altri Stati italiani avessero ad essere rappresentati nel Congresso". La decisione francese, comu-

L'iniziativa austriaca mutò totalmente la situazione: le potenze europee, che avevano insistito per il congresso, si sentirono scavalcate e si disinteressarono del problema; l'*ultimatum* e il successivo, immediato, inizio delle operazioni militari da parte dell'Austria, realizzavano la condizione prevista dal trattato segreto del gennaio, per cui la Francia entrò immediatamente in guerra a fianco del Piemonte (28).

Cavour si presentò alla Camera il 23 aprile chiedendo i pieni poteri, necessari per condurre la guerra (29); in quella occasione Cavour riassunse per i deputati gli avvenimenti che avevano portato all'*ultimatum* austriaco (30).

---

nicata telegraficamente nella notte tra il 18 e il 19 aprile, comportava che anche il Piemonte doveva accettare la proposta di disarmo; ciò che il Governo fece nella mattina del 19 aprile 1859.

(28) "L'opinione pubblica in tutta Europa — riferisce Giuseppe MASSARI, *Il conte di Cavour*, cit., p. 270 — fu concorde nel biasimare la condotta dell'Austria. Il conte di Malmesbury faceva subito dichiarare dall'ambasciatore inglese a Vienna, lord Loftus, al conte Buol avere l'Austria con quella risoluzione perduto ogni diritto all'appoggio ed alla simpatia dell'Inghilterra". (...) La riprovazione del procedere dell'Austria fu tale e tanta in tutta Europa e così risentita da far quasi temere un momento che l'*ultimatum* fosse per essere fermato a metà del cammino; ma le cose erano andate tropp'oltre e da nessuna delle due parti si poteva tornare addietro, tanto più che l'imperatore Napoleone III aveva già fatto notificare dal *Moniteur Universel*, giornale ufficiale, l'ordine dato ad alcune divisioni dell'esercito di concentrarsi verso la frontiera delle Alpi".

(29) La proposta di legge, presentata il 23 aprile, fu discussa e approvata nello stesso giorno; presentata al Senato il 25 successivo, fu definitivamente approvata nella medesima data; divenne la legge 25 aprile 1859, n. 3345. Con decreto 26 aprile 1859, n. 3347, Eugenio di Savoia Carignano fu nominato Luogotenente generale.

(30) Cavour: "Signori, le grandi potenze europee, nell'intento di trattare la questione italiana per mezzo della diplomazia, e di tentare, se fosse possibile, risolverla pacificamente, determinarono nel mese di marzo di convocare a tal fine un Congresso. L'Austria però subordinava la sua adesione a questo progetto ad una condizione riguardante la sola Sardegna, quella cioè del suo preventivo disarmo. Tale pretesa, respinta senza esitazione dal Governo del Re come ingiusta e contraria alla dignità del paese, non trovò appoggio presso nessuno dei Gabinetti. L'Austria allora ve ne sostituì un'altra, quella di un disarmo generale. Questo nuovo principio diede luogo ad una serie di negoziati, i quali, a malgrado della frequenza e della rapidità delle comunicazioni telegrafiche, continuarono parecchie settimane e riuscirono alla proposta dell'Inghilterra, che voi ben conoscete, e che fu accettata dalla Francia, dalla Russia e dalla Prussia. Sebbene il Piemonte scorgesse a quante dubbiezze, a quanti inconvenienti poteva dare luogo l'applicazione del principio, nondimeno, per spirito di conciliazione e come ultima

### 3. *La guerra, l'armistizio, il trattato di pace.*

La seconda guerra d'indipendenza, com'è noto, ebbe breve durata, dalla fine di aprile ai primi giorni di luglio del 1859. Dopo una iniziativa non immediata e piuttosto perplessa di invasione del Piemonte da parte degli Austriaci e il successivo ripiegamento, gli scontri di maggior rilievo si ebbero a Magenta e a Solferino-San Martino. Il primo scontro, combattuto ai primi di giugno, aprì ai franco-piemontesi la via per Milano e per la pianura lombarda; il secondo, molto sanguinoso, consolidò, verso la fine di giugno, la conquista di quasi tutta la Lombardia <sup>(31)</sup>.

Subito dopo questa battaglia, Napoleone III inviò a Francesco

---

possibile concessione, vi aderì. L'Austria per lo contrario lo ha recisamente rifiutato. Cotale rifiuto, di cui ci pervenivano notizie da tutte le parti d'Europa, ci veniva poi ufficialmente annunciato dal rappresentante dell'Inghilterra a Torino, il quale, d'ordine del suo Governo, ci significava che il Gabinetto di Vienna aveva determinato di rivolgere al Piemonte un invito diretto a disarmare, chiedendo definitiva risposta nel termine di tre giorni. La sostanza e la forma di un tale invito non possono lasciare dubbio veruno agli occhi di tutta Europa sulle vere intenzioni dell'Austria. Esso è il risultato e la conclusione dei grandi apparecchi di offesa che da molto tempo l'Austria riunisce sulle nostre frontiere, e che in questi ultimi giorni divennero ancora più potenti e più minacciosi. In questa condizione di cose, in presenza dei gravi pericoli che ci minacciano, il Governo del Re credette suo debito di presentarsi senza indugio al Parlamento e di chiedergli quei poteri che reputa necessari per provvedere alla difesa della patria. Pregò quindi il vostro presidente di riunire immediatamente la Camera, separatasi per le vacanze pasquali. E sebbene ieri ad ora tarda ci giungesse indirettamente notizia che l'Austria indugiava a compiere il divisato invito diretto al Piemonte, però avendo essa rifiutato la proposta inglese, questo non modifica punto la situazione, né può modificare il nostro proposito. In queste circostanze le disposizioni prese da S. M. l'imperatore dei Francesi sono per noi ad un tempo e un conforto e un argomento di riconoscenza (*profonda sensazione*). Confidiamo pertanto che la Camera non esiterà a sanzionare coi suoi voti la proposta di conferire al Re i pieni poteri che i tempi richieggono. (*con voce commossa*) E chi può essere miglior custode delle nostre libertà? Chi più degno di questa prova di fiducia della nazione? Egli, il di cui nome dieci anni di regno fecero sinonimo di lealtà e di onore (*applausi fragorosi dalla Camera e da tutte le tribune*); Egli che tenne sempre alto e fermo il vessillo tricolore italiano; Egli che ora si apparecchia a combattere per la libertà e la indipendenza! (*nuovi e prolungatissimi applausi - sensazione generale vivissima*). Siate certi, o signori, che, affidando in questi frangenti la somma delle cose a Vittorio Emanuele, il Piemonte e l'Italia faranno plauso unanime alla vostra risoluzione (*acclamazioni generali e prolungate*)” (*res. sten.*, pp. 781-782).

<sup>(31)</sup> Lo sviluppo delle operazioni belliche è ricostruito, ad esempio, da Piero PIERI, *Storia militare*, cit., p. 589 ss.

Giuseppe, che aveva assunto il comando generale delle armate austriache, una richiesta di tregua, che fu accettata. Ci fu poi l'incontro tra i due Imperatori, che portò, l'11 e il 12 luglio, alla firma dell'armistizio di Villafranca <sup>(32)</sup>. Seguì il (complesso) trattato di pace, firmato a Zurigo il 10 novembre 1859.

Gli accordi di Villafranca riguardavano, in particolare: la cessione della Lombardia alla Francia, la quale l'avrebbe ceduta al Piemonte; la costituzione di una confederazione tra gli Stati italiani, alla quale avrebbe preso parte anche l'Austria, cui rimanevano le Venezia; il ritorno dei vecchi sovrani sui troni dei ducati.

A Zurigo furono conclusi in realtà tre diversi trattati <sup>(33)</sup>: il primo tra la Francia e l'Austria, per la cessione della Lombardia <sup>(34)</sup>; il secondo tra la Francia e il Piemonte per il trasferimento della Lombardia <sup>(35)</sup>; il terzo tra Francia, Austria e Piemonte per questioni esecutive (confini, questioni finanziarie, opzioni di cittadinanza, concessioni ferroviarie, ecc.). Va sottolineato che la Lombardia non fu considerata terra di conquista ma terra ceduta in base ad

<sup>(32)</sup> Per i contrasti tra Vittorio Emanuele II e Cavour, precipitatosi, appena avuta la notizia dell'armistizio, nel quartiere generale dell'esercito piemontese, in Monzambano, cfr., per tutti, Adriano VIARENGO, *Cavour*, cit., p. 391 ss. Le ragioni che spinsero Napoleone III a chiedere l'armistizio, senza previamente consultare Vittorio Emanuele II, e in pieno contrasto con le clausole del trattato segreto del gennaio precedente, sono riassunte in Gilles PÉCOUT, *Il lungo Risorgimento*, cit., p. 165 ss., che dà notizia del dibattito intervenuto tra gli storici francesi sulla decisione imperiale. Si vedano anche le considerazioni di Giorgio CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, IV - *Dalla Rivoluzione nazionale all'Unità*, Milano, 1966, p. 360 ss. Secondo Piero PIERI, *Storia militare*, cit., p. 621, "per una strana ironia della storia, l'improvviso accordo di Villafranca portava con sé i germi dei futuri sviluppi dell'unità italiana e di quella germanica".

<sup>(33)</sup> Cfr. Nicomede BIANCHI, *Storia documentata della diplomazia europea in Italia dall'anno 1814 all'anno 1861*, vol. VIII, Napoli-Roma, 1872, p. 195.

<sup>(34)</sup> "Sa Majesté l'Empereur d'Autriche renonce pour lui et tous ses descendants et successeurs, en faveur de Sa Majesté l'Empereur des Français, à ses droits et titres sur la Lombardie, à l'exception des forteresses de Peschiera et de Mantoue, et des territoires déterminés par la nouvelle délimitation, qui restent en la possession de sa Majesté I. et R. Apostolique" (art. 4, trascritto, virgolettato, nell'art. 1 del secondo trattato, in Giuseppe GALLETI e Paolo TROMPEO, *Atti del Parlamento italiano* [sic], Sessione 1860, Torino, 1861, p. 15).

<sup>(35)</sup> "Sa Majesté l'Empereur des Français transfère à Sa Majesté le Roi de Sardaigne les droits et titres qui sont lui acquis par l'art. 4 du traité précité" (art. 1 del secondo trattato).

un trattato internazionale, e questo diverso titolo giuridico ebbe conseguenze sul piano finanziario. Si aggiunga che le corporazioni religiose lombarde venivano fatte salve dall'applicazione della legge sarda sulla soppressione dei conventi <sup>(36)</sup>. È ancora da sottolineare che, nei trattati, non si fa menzione della confederazione tra gli Stati italiani, che non sarebbe stata accettata dal Piemonte, in quanto ad essa doveva prendere parte anche l'Austria.

Il secondo e il terzo trattato <sup>(37)</sup> furono ratificati, con regio decreto 1° dicembre 1859, dal Re utilizzando i pieni poteri concessigli nell'aprile precedente; ma nel decreto fu previsto che fosse "presentato al Parlamento per essere convertito in legge".

La conversione in legge del decreto reale non era affatto necessaria dal punto di vista giuridico, dato che i pieni poteri comprendevano il potere legislativo. Infatti altri importantissimi testi normativi, oltre tutto non connessi con la guerra, furono approvati con decreto senza previsione della conversione in legge <sup>(38)</sup>. Il che fa pensare che, nel caso della "convalida" del trattato di pace, il governo volle sottoporre, per ragioni politiche, o per il rispetto formale dell'art. 5 dello Statuto, le soluzioni concordate all'approvazione del Parlamento; il quale, si badi, non conosceva, almeno ufficialmente, le clausole del trattato segreto del gennaio.

Cavour, che aveva anticipato le sue dimissioni dal governo nel drammatico colloquio avuto con il Re al quartiere generale di Monzambano, rientrato a Torino, riunì il Consiglio dei ministri e sottopose al Re le dimissioni dell'intero governo. Il nuovo governo, presieduto da Alfonso Lamarmora, ebbe come uomo di punta Urbano Rattazzi, che non si dimostrò amico di Cavour. All'inizio di gennaio 1860 il Re fu costretto, suo malgrado, a richiamare al

---

<sup>(36)</sup> Art. 4, ultimo comma.

<sup>(37)</sup> Al primo trattato il Regno di Sardegna era estraneo: non fu firmato dal Re, né ratificato, né portato per la "convalida" in Parlamento.

<sup>(38)</sup> Alcuni esempi: R.D. 1° ottobre 1859, n. 3692, di approvazione del nuovo codice penale militare; R.D. 23 ottobre 1859, n. 3702, legge comunale e provinciale; R.D. 20 novembre 1859, n. 3778, di riforma della legge elettorale; R.D. 20 novembre 1859, n. 3783, di approvazione del nuovo codice penale; R.D. 20 novembre 1859, n. 3784, di approvazione del nuovo codice di procedura penale; R.D. 20 novembre 1859, n. 3786, di approvazione del nuovo codice di procedura civile.

governo Cavour, che non volle farvi rientrare Rattazzi<sup>(39)</sup>. I rapporti tra i due uomini politici, strettissimi nel “connubio”, si erano progressivamente raffreddati.

Con decreto 21 gennaio 1860, dopo che il Parlamento non era stato più convocato dal 23 aprile 1859, la sesta legislatura ebbe ufficialmente fine; celebrate le nuove elezioni, estese alla Lombardia<sup>(40)</sup>, la settima legislatura ebbe inizio il 2 aprile 1860 con il discorso della Corona<sup>(41)</sup>.

Il progetto di la legge di “convalidazione” dei due trattati di

<sup>(39)</sup> Il Ministero era composto, oltre che da Cavour, che aveva anche gli Esteri e per i primi mesi anche l'Interno e la Marina, da Manfredo Fanti (Guerra), Giovanni Battista Cassinis (Grazia e Giustizia), Zaverio Vegezzi (Finanze), Terenzio Mamiani (Istruzione), Stefano Jacini (Lavori pubblici) e Tommaso Corsi (Agricoltura, Industria e Commercio).

<sup>(40)</sup> Ai sensi dell'art. 62 del R.D. 20 novembre 1859, n. 3778, i collegi elettorali erano così distribuiti secondo le province: “quella di Alessandria ne elegge n. 21; quella di Ancey n. 8; quella di Bergamo n. 12; quella di Brescia n. 16; quella di Cagliari n. 12; quella di Chambéry n. 10; quella di Como n. 15; quella di Cremona n. 11; quella di Cuneo n. 20; quella di Genova n. 22; quella di Milano n. 30; quella di Nizza n. 8; quella di Novara n. 19; quella di Pavia n. 14; quella di Sassari n. 7; quella di Sondrio n. 4; quella di Torino n. 31”. Alle elezioni, tenutesi alla fine di marzo 1860, parteciparono anche le nuove province emiliane e toscane, a seguito delle annessioni decise, rispettivamente, con R.D. 18 marzo 1860, n. 4004 e R.D. 22 marzo 1860, n. 4060.

<sup>(41)</sup> Le prime frasi del discorso sono rilevanti: “L'ultima volta che io apriva il Parlamento, in mezzo ai dolori dell'Italia ed ai pericoli dello Stato, la fede nella Divina Giustizia confortavami a bene augurare delle nostre sorti (*viva approvazione*). In tempo brevissimo una invasione respinta, libera la Lombardia per gloriose gesta di eserciti, libera l'Italia centrale per meravigliosa virtù dei popoli, ed oggi ho qui accolti intorno a me i rappresentanti del diritto e delle speranze della Nazione (*applausi clamorosi*). Di tanto bene andiamo debitori ad un Alleato magnanimo, alla prodezza de' suoi e dei nostri soldati (*applausi prolungati*), alla abnegazione dei volontari, alla perseverante concordia dei popoli, e ne rendiamo merito a Dio; ché senza aiuto sovrumano non si compiono imprese memorabili alle presenti ed alle future generazioni (*nuovi applausi*). Per riconoscenza alla Francia, pel bene d'Italia, per associare la unione delle due nazioni che hanno comunanza di origini, di principii e di destini, abbisognando alcun sacrificio (con voce commossa) ho fatto quello che costava di più al mio cuore (*viva sensazione*). Salvi il voto dei popoli e la approvazione del Parlamento, salve, in riguardo della Svizzera, le guarentigie del diritto internazionale, ho stipulato un trattato sulla riunione della Savoia e del circondario di Nizza alla Francia”.

Nella risposta del Senato si elogiava la guerra “altrettanto breve quanto gloriosa, nella quale voi ed il potente vostro alleato misurate il numero delle vittorie su quello delle battaglie”. Nella risposta della Camera si sottolineava l'aggiunta alle antiche delle



Zurigo fu presentato da Cavour alla Camera il 12 aprile 1860<sup>(42)</sup>. Nella discussione<sup>(43)</sup> vennero chiesti alcuni chiarimenti sul testo dei trattati<sup>(44)</sup>, cui risposero i membri del Governo. Approvata dalla Camera, la proposta passò al Senato<sup>(45)</sup>; anche presso la Camera Alta fu rapidamente approvata e divenne la legge 6 giugno 1860, n. 4106.

#### 4. *Annessione di Emilia e Toscana; “réunion” alla Francia di Savoia e Nizza.*

Nella primavera del 1860, pressoché contemporaneamente, ebbero luogo l’annessione al Regno di Vittorio Emanuele II del-

---

“nuove provincie della Lombardia, dell’Emilia e della Toscana, e composto con esse quel forte Stato italiano, che sarà ormai il fondamento incrollabile della nazione”.

(42) Nella relazione di accompagnamento si dava notizia delle trattative intercorse tra i plenipotenziari delle tre Parti nel corso di settembre e ottobre 1859. La commissione della Camera, composta da Desiderato Chiaves, Massimo Cordero di Montezemolo, Riccardo Sineo, Pietro Monticelli, Pietro Mazza, Anselmo Guerrieri Gonzaga, Francesco Restelli, Pasquale Stanislao Mancini e Giuseppe Torelli (relatore), presentò la sua relazione il 16 maggio. Pasquale Stanislao Mancini era stato eletto sia a Sassari sia a Vigevano; aveva optato per Sassari.

(43) Svoltasi nelle due sedute del 19 e 21 maggio.

(44) Ci furono interventi di deputati delle zone occupate dagli Austriaci all’inizio della guerra (Giuseppe Cotta-Ramusino, di Mortara, e Casimiro Ara, di Trino) per sapere se i privati, che avevano subito requisizioni e danni dalle truppe occupanti, avrebbero avuto indennizzi e risarcimenti (seduta 19 maggio 1860, *res. sten.*, p. 231; seduta 21 maggio, p. 235). La risposta di Cavour fu negativa (p. 235 ss.). In particolare il veneto Sebastiano Tecchio, dopo aver affermato che “il generoso Piemonte, e il suo valoroso esercito, della luttuosa pagina di Villafranca non sono complici”, rilevò che l’art. 1 del trattato, laddove conclamava “la pace e l’amicizia perpetua fra S.M. il Re di Sardegna e S.M. l’Imperatore d’Austria”, era incompatibile con il discorso della Corona, che additava “come simbolo della nostra fede *l’Italia degl’Italiani*” (p. 239); ottenendo una non-risposta da Cavour (p. 241). Chiese poi delucidazioni sugli artt. 9, 13, 17 e 22 del trattato, sollevando questioni molto delicate, l’ultima relativa ai cittadini “compromessi” negli ultimi avvenimenti, che non potevano, a causa di ciò, essere “inquietati o molestati”, rappresentando che gli atti pubblicati a Venezia nel maggio sembravano ispirati a principi diversi. Ebbe risposte puntuali da Cavour. Il mantovano ingegnere Guido Susani chiese spiegazioni sul subentro del Piemonte nelle concessioni ferroviarie (p. 242); a lui rispose il conte cremonese Stefano Jacini, ministro dei Lavori pubblici.

(45) Presentazione con relazione di Cavour: 23 maggio; relazione dell’Ufficio centrale: 29 maggio.

l'Emilia, legazioni comprese <sup>(46)</sup>, e della Toscana e la cessione alla Francia della Savoia e del circondario di Nizza.

Le annessioni al Piemonte, contrastanti con le decisioni assunte a Zurigo, furono il frutto di una accorta azione diplomatica diretta a convincere Napoleone III a non insistere per la esecuzione di quei trattati; furono agevolate dal fatto che il programma, che era stato concordato a Plombières, e trasfuso nel trattato segreto del gennaio 1859, non si era interamente realizzato, essendo rimasto il Veneto sotto dominazione austriaca. Le annessioni delle regioni del centro Italia erano, quindi, una sorta di compenso territoriale, reso possibile dalla partenza dei Duchi <sup>(47)</sup> e dell'Arciduca <sup>(48)</sup>, dal richiamo dei contingenti militari austriaci e dalla volontà delle popolazioni, espressa attraverso plebisciti a suffragio universale <sup>(49)</sup>.

Dopo aver tergiversato, durante la permanenza del Ministero Lamarmora/Rattazzi, per ragioni diplomatiche, Vittorio Emanuele II, ritornato al governo Cavour, e chiaritasi la situazione internazionale, stabiliva con decreti, rispettivamente del 18 e del 22 marzo

<sup>(46)</sup> I ducati di Modena e Parma e le legazioni erano stati unificati in un solo "Governo" con decreto del dittatore Luigi Carlo Farini del 24 dicembre 1859. Rimasero però le Assemblee di Modena, Parma e Bologna.

<sup>(47)</sup> La Duchessa reggente Luisa Maria di Borbone e il figlio Roberto partirono da Parma ai primi di giugno 1859. Francesco V lasciò Modena il 13 giugno.

<sup>(48)</sup> Leopoldo II lasciò Firenze la sera del 27 aprile 1859. Il governo provvisorio fu affidato a Ubaldino Peruzzi de' Medici, al marchese livornese Vincenzo Malenchini e al maggiore Alessandro Danzini, comandante dell'artiglieria.

<sup>(49)</sup> Il plebiscito nelle province emiliane (Bologna, Ferrara, Forlì e Ravenna), ex legazioni pontificie, si svolse l'11 e il 12 marzo 1860 sul quesito formulato in modo alternativo: "Unione alla Monarchia costituzionale di Re Vittorio Emanuele", ovvero "Regno separato"; si ebbero, su 526.216 votanti, 426.606 voti favorevoli all'unione, 756 voti contrari e 750 astenuti. In Toscana, il plebiscito, svoltosi negli stessi giorni e sullo stesso quesito, dette i seguenti risultati: votanti, 386.445; favorevoli, 366.571; contrari, 14.925; astenuti, 4949. In Toscana ci fu un solo episodio negativo, a "Radda e Gaiole in Chianti, patria del barone Ricasoli, dove si ebbero molte tensioni e pochi votanti, essendosi i più (anche tra i coloni del conte) rifiutati di servirsi della scheda prestampata di cui erano stati provvisti. Stanchi del despotismo dell'indiscusso padrone della zona, e forse sobillati da qualche prete 'granduchista', essi giunsero fino a rovesciare l'urna contestata, per protesta verso chi aveva già deciso per loro il loro voto" (*Storia della Toscana*, 2. *Dal Settecento a oggi*, a cura di E. FASANO GUARINI, G. PETRALIA e P. PEZZINO, cit., p. 38. Le vicende del periodo transitorio nelle regioni centrali della penisola sono puntualmente ricostruite da Alfonso SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento*, cit., p. 389 ss.

1860<sup>(50)</sup>, “visto il risultamento della votazione universale”, che le province dell’Emilia e della Toscana entravano a far “parte integrante dello Stato”<sup>(51)</sup>.

Tanto fu complessa la fase diplomatica delle annessioni<sup>(52)</sup>, tanto fu semplice e rapida la fase parlamentare: la presentazione delle proposte di legge di esecuzione dei decreti reali, le discussioni alla Camera e al Senato e l’approvazione delle leggi si

<sup>(50)</sup> Convertiti, rispettivamente, nelle leggi 15 aprile 1860, n. 4059 e 4060.

<sup>(51)</sup> Le elezioni per la settima legislatura furono immediatamente estese alle nuove province: i collegi passarono da 204 a 387. Alla Camera, nel corso della legislatura, lo Stato, per aver acquisito i nuovi territori, venne spesso chiamato regno d’Italia anziché regno di Sardegna, anche se ufficialmente manteneva al vecchia denominazione. Il filosofo Giuseppe Ferrari, nell’ambito della discussione sulla “riunione” della Savoia e di Nizza alla Francia, contrario alla cessione, in polemica con Cavour, osservò sarcastico: “io bramerei di sapere il nome dello Stato cui appartengo. (*Ilarità*) Non si potrebbe chiamare *Regno di Sardegna*? Regno di Piemonte non l’è. Voi stessi Piemontesi sareste i primi a negarmelo. Non siamo nel regno italiano, perché il signor presidente del Consiglio non vorrebbe o non oserebbe dire (non voglio pregiudicare la sua opinione), che noi siamo nel regno d’Italia. Insomma noi non siamo battezzati, non abbiamo né il coraggio, né la forza di battezzarci” (seduta 27 maggio 1860, *res. sten.*, p. 340).

Su Giuseppe Ferrari, tra le molte opere, cfr. Walter MATURI, *Interpretazioni del Risorgimento*, Torino, 1962, p. 159 ss.; e per i suoi rapporti con la Francia, Gilda MANGANARO-FAVARETTO, *Giuseppe Ferrari, le Risorgimento et la France*, in *Revue française d’histoire des idées politiques*, 2009, p. 359 ss.

<sup>(52)</sup> Il lavoro diplomatico intercorso tra Francia, Inghilterra e Austria, con interventi di Russia e Prussia sulla situazione determinatasi in Italia a seguito della seconda guerra d’indipendenza è minutamente descritto da Nicomede BIANCHI, *Storia documentata*, vol. VIII, cit., p. 169 ss. Nel febbraio 1860 Cavour ebbe da Londra la notizia che “realmente Napoleone aveva cessato di opporsi alla annessione, e che di più aveva fatto conoscere all’Austria, che all’infuori del suo consenso, la Francia, rispetto all’Italia centrale, nell’avvenire si appiglierebbe a una politica discordante da quella sancita a Villafranca e a Zurigo. Se non che, per entrare all’aperto in questa via, l’imperatore dei Francesi domandava che l’annessione fosse convalidata da un plebiscito” (p. 256).

Sulle vicende del 1859 in Toscana è utile la ricerca di Raffaele CIAMPINI, *Il ’59 in Toscana*, Firenze, 1958. Queste le conclusioni cui perviene l’Autore. “fra il luglio del ’59 e il marzo ’60 il problema toscano è il problema centrale del Risorgimento Italiano, e uno dei grandi problemi europei; intorno ad esso vengono a gravitare tutti gli altri problemi del momento, verso di esso convergono tutte le passioni, tutti gli interessi e tutti gli ideali.(...) L’esistenza e l’importanza di quel problema sono riconosciute, vorremmo quasi dire consacrate, nel trattato di Villafranca, stipulato in parte in previsione di esso, per prevenire la soluzione logica, per arrestarne o ritardarne i progressi” (p. 443).

esaurirono in pochissimi giorni <sup>(53)</sup>. Cavour sosterrà poi, in diversa occasione, che tali annessioni erano state fatte in modo incostituzionale <sup>(54)</sup>.

Molto diversa fu la discussione alla Camera della proposta di legge per la esecutività del trattato per la cessione della Savoia e di Nizza alla Francia: ci furono scontri relativi alla necessità della cessione e scontri relativi alla politica seguita dagli ultimi due governi, quello nato dopo Villafranca (Lamarmora) e quello in carica (Cavour); soprattutto ci fu un coro di proteste contro la cessione di Nizza, che da parte di numerosi deputati veniva ritenuta terra italiana, seguito da appassionante istanze per la definizione dei

---

<sup>(53)</sup> Cavour presentò alla Camera i due progetti di legge il 12 aprile 1860. La relazione della commissione, composta dai deputati Pietro Monticelli, Emanuele Lucerna di Rorà, Ubaldino Peruzzi, Carlo Brunet, Giuseppe Robecchi (di Garlasco), Antonio Zanolini, Cesare Cabella, Francesco Maria Serra e Giuseppe Saracco, relatore, fu letta il giorno successivo. In essa si legge: “i rappresentanti del diritto e delle speranze della nazione affrettavano col desiderio questo giorno benedetto, per attestare con segni autorevoli e sicuri il sentimento universale del paese e consacrare con solennità di voto la indissolubilità di un patto scolpito nella coscienza de’ popoli innanzi ancora che ne facesse amplissima testimonianza la splendida manifestazione della volontà popolare” (in *Atti del parlamento subalpino, Sessione 1860*, cit., p. 5). Non ci fu alcuna discussione; la proposta di legge sull’Emilia fu approvata alla unanimità, con un solo astenuto (il deputato savoiardo Agricola Chenal del collegio di Sallanches); la proposta di legge sulla Toscana ebbe un voto contrario e l’astensione del solito Chenal. Nello stesso giorno si esaurì la discussione. Il 14 aprile le proposte furono presentate al Senato e fu letta la relazione dell’Ufficio centrale: in essa si espresse la “intima compiacenza” per l’ingresso in Senato degli “eminenti personaggi di quelle provincie che ci onoriamo di noverare fra i nostri colleghi”. Votate in giornata, le proposte divennero, rispettivamente, le leggi 15 aprile 1860, n. 4059 e n. 4060.

<sup>(54)</sup> In occasione del dibattito sulla proposta di legge per l’autorizzazione ad accettare le annessioni delle province meridionali, Cavour affermò che, per superare gli ostacoli posti dalla diplomazia all’annessione dell’Emilia e della Toscana, “quando i dittatori dell’Emilia e della Toscana promossero il plebiscito, il Governo del Re li invitò a promuovere immediatamente l’elezione dei deputati di quelle provincie, chiamandoli tutti insieme a sedere in quest’aula”. Ma, aggiunse, così facendo, “io lo dichiaro altamente, noi ci siamo scostati dalla stretta legalità, noi abbiamo commesso un atto incostituzionale; noi non avevamo, a termini di rigoroso diritto, facoltà di invitare i deputati dell’Emilia e della Toscana a sedere in Parlamento per deliberare assieme ai rappresentanti delle antiche provincie (e tra queste annovero anche la Lombardia) intorno all’annessione delle nuove provincie. Voi avete sancito con voto unanime questa illegalità” (seduta 11 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 1008).

nuovi confini, che furono ritenuti da molti (anche dal ministro della guerra) militarmente inidonei.

Il 24 marzo 1860 era stato concluso a Torino il trattato di “*réunion de la Savoie et de l’arrondissement de Nice à la France*” (55). Esso era niente altro che la formalizzazione del trattato segreto del gennaio 1859; ma, appunto perché segreto, di questo trattato non si fece cenno da parte di nessuno dei numerosi intervenienti nella discussione parlamentare, nemmeno di quelli che, per le loro cariche ministeriali, non potevano non esserne a conoscenza (56). Sicché la pronta adesione piemontese alle richieste francesi, senza alcuna precorsa trattativa palese, apparve a coloro che non erano al corrente del precedente trattato segreto un comportamento tanto grave quanto giuridicamente e politicamente ingiustificato da parte del Re e del governo (57).

---

(55) L’art. 1 del trattato recita: “*Sa Majesté le Roi de Sardaigne consent à la réunion de la Savoie et de l’arrondissement de Nice à la France, et renonce pour lui et pour ses descendants et successeurs à ses droits et titres sur les dits territoires. Il est entendu entre leurs Majestés que dette réunion sera effectuée sans nulle contrainte de la volonté des populations et que les Gouvernements du Roi et de l’Empereur des Français se conserteront le plus tôt possible sur les meilleurs moyens d’apprécier et de constater les manifestations de cette volonté*”.

Era prevista una commissione mista per la determinazione dei confini, “*en tenant compte de la configuration des montagnes et de la nécessité de la défense*” (art. 3). I cittadini sardi, originari delle terre cedute, che avessero voluto conservare la nazionalità sarda avevano un anno di tempo per decidere e per trasferire il domicilio “*en Italie*” (art. 6).

(56) Furono fatti fugaci cenni agli accordi di Plombières: suppose che in quella occasione si fosse promessa la cessione alla Francia, Alessandro Borella (seduta 27 maggio 1860, *res. sten.*, p. 332); lo ribadì Carlo Alfieri di Sostegno (seduta 28 maggio 1860, *res. sten.*, p. 368); parlò di “caparra data a Plombières”, Bertani, che insistette: “era dunque pattuita prima della guerra codesta cessione!” (seduta 29 maggio 1860, *res. sten.*, risp. pp. 379 e 380).

(57) Ad esempio l’avvocato Giovanni Battista Michelini, conte di San Martino e di Rivalta, osservò che la cessione non risultava dai trattati di Zurigo, in particolare da quello tra la Francia e il Piemonte: “lo scopo di questo trattato fu di regolare gl’interessi nati tra la Francia e la Sardegna a cagione dell’alleanza per la guerra d’Italia. Così vi si stipulò fra le altre cose che noi dovessimo dare alla Francia per indennità di guerra la somma di 60 milioni. (...) Ma, oltre che ebbe luogo uno sperpero immenso di danaro, la Francia, accettando quella somma, rinunciò a maggiori pretese. Quando i membri di una società regolano i loro conti con un assetamento definitivo, s’intendono aver rinunciato alle reciproche pretese, delle quali avrebbero dovuto in caso contrario far menzione

In aprile <sup>(58)</sup>, prima dell'approvazione parlamentare del trattato, furono svolte le consultazioni popolari a suffragio universale che dettero risultati decisamente favorevoli alla riunione dei due territori alla Francia: nel circondario di Nizza, per la riunione con la Francia i voti favorevoli furono 25.745, quelli contrari 160; nella Savoia, rispettivamente, 130.533 e 235. Si può ben dire che, nonostante i pareri contrari che furono espressi nel dibattito parlamentare, gli abitanti di tali territori non aspettavano altro che di unirsi alla Francia.

### 5. *Il trattato di "réunion" nel dibattito alla Camera.*

La proposta di legge per la ratifica del *Traité de réunion* fu presentata da Cavour alla Camera il 10 maggio 1860, quando Garibaldi era appena partito da Quarto per la Sicilia. Va messo in evidenza che il generale aveva tentato per ben due volte di opporsi alla cessione di Nizza, presentando tempestivamente, quanto inutilmente, apposite interpellanze <sup>(59)</sup>.

---

nell'atto di transazione" (seduta 27 maggio 1860, *res. sten.*, p. 328). Già Domenico Carutti, allora segretario generale del ministero degli Affari Esteri, aveva rilevato che "i patti di Villafranca erano diversi e disformi dall'ordine di cose che ora fu costituito" (seduta 25 maggio 1860, *res. sten.*, p. 301). La cessione appariva ai più priva di titolo e di fondamento giuridico. Essa non apparve per nulla necessaria al ligure Lorenzo Pareto: "rispondono [alle nostre osservazioni] quanti parlarono in favore che le modificazioni sono necessarie. Ma dov'è questa necessità? Io che ho assistito imparzialmente a questa discussione, debbo dire che non ho udito un solo argomento il quale mi provasse che non si potesse fare diversamente, senza rompere l'alleanza con Francia" (seduta 28 maggio 1860, *res. sten.*, p. 363).

<sup>(58)</sup> Il 15 e 16 aprile a Nizza; il 22 e 23 in Savoia.

<sup>(59)</sup> Garibaldi tentò di presentare una prima interpellanza il 6 aprile 1860. Per il parere contrario di Cavour, che dichiarò incostituzionale la discussione di qualunque argomento prima della verifica dei poteri degli eletti, e nonostante le opinioni contrarie di Carlo Laurenti-Roubaudi, eletto a Nizza e dell'avvocato Filippo Mellana, il tentativo fallì. Garibaldi ripresentò la interpellanza nella seduta del 12 aprile, prima che si svolgessero le votazioni a Nizza, facendo presente che il trattato di cessione era incostituzionale e che, comunque, non vi erano le condizioni di serenità per avere un risultato obiettivo. Cavour espresse in quella circostanza la tesi che svolgerà nella successiva discussione per la ratifica del trattato, ossia che "la cessione di Nizza e della Savoia era condizione essenziale del proseguimento di quella via politica che in così breve tempo ci ha condotti a Milano, a Firenze, a Bologna" (*res. sten.*, p. 85). Alla fine,

La discussione alla Camera, iniziata il 21 maggio, durò, con qualche sosta, fino al 29 successivo: è interessante notare che la discussione si sviluppò negli stessi giorni in cui Garibaldi e i Mille combattevano per prendere Palermo.

Nella discussione intervennero, come sempre succedeva, in maggior numero i deputati contrari alla proposta governativa o perplessi su alcuni profili della cessione. Buona parte dei deputati savoïardi non partecipò alle sedute <sup>(60)</sup>, non così l'avvocato Antonio Replat, eletto ad Annecy <sup>(61)</sup>.

Sulla opportunità della cessione sorse polemica tra Rattazzi e Cavour. Il primo, partendo dalla contestazione della consegna di “una provincia italiana ad una potenza che ci è amica e alleata bensì,

---

nonostante l'impegno di Laurenti-Roubaudi, che portò una ampia documentazione sulle pressioni francesi sull'elettorato nizzardo, l'interpellanza fu respinta.

La cessione di Nizza darà luogo, nella legislatura seguente, la VIII, la prima del regno d'Italia, ad un durissimo scontro, un vero e proprio diverbio tra Garibaldi, appena rientrato dal Meridione e dopo aver appena giurato come deputato, e Cavour, Presidente del Consiglio. L'avvio del discorso di Garibaldi, fu secco: “lascio alla coscienza di questi rappresentanti d'Italia il dire se io possa porgere la mano a chi mi ha fatto straniero in Italia”, accusando inoltre il ministero di aver provocato nel Napoletano una guerra fratricida (seduta 18 aprile 1860, *res. sten.*, p. 577). Insose violentemente Cavour, respingendo l'insulto. Si creò un parapiglia; la seduta fu sospesa per un quarto d'ora. Fu poi Cavour a riprendere, con tono conciliativo, l'argomento di Nizza: “so che fra l'onorevole generale Garibaldi e me esiste un fatto che stabilisce un abisso fra noi due. Io ho creduto compiere un dovere doloroso, il più doloroso che abbia compiuto in vita mia, consigliando al Re e proponendo al Parlamento di approvare la cessione di Nizza e della Savoia alla Francia” (p. 585). Solo allora Garibaldi fece atto di riconciliazione.

<sup>(60)</sup> I deputati della Savoia inviarono una dichiarazione, che fu letta dal Presidente Giovanni Lanza. In essa si rappresentava, con riferimento all'intervenuto plebiscito: “*après cette manifestation libre et légale de la volonté de la Savoie, qu'irons nous faire à la Chambre? (...) Comment pourrions-nous prêter serment à une Monarchie et à un Statut, dont notre pays tout entier a déclaré vouloir se separer? (...) Certes, ce n'est pas sans quelque émotion que la Savoie se sépare d'une auguste Maison, dont elle a été le berceau, et à laquelle elle a prodigué pendant tant de siècles son sang et son dévouement; qu'elle se sépare de la nation piémontaise, à laquelle l'unissait une si longue fraternité sous le même sceptre paternel et le même glorieux drapeau*” (seduta 25 maggio 1860, *res. sten.*, pp. 283-284).

<sup>(61)</sup> Replat ritenne di dover partecipare come “*fidèle observateur*” del suo giuramento, per appoggiare la proposta di legge presentata dal governo del Re.

ma è pur sempre una potenza straniera” (62), sostenne che le ragioni addotte da Cavour per giustificare la cessione fossero prive di fondamento (63). Colse l’occasione anche per difendere l’operato del governo Lamarmora, negando che esso fosse stato tiepido circa “l’unione coll’Italia centrale” (64). Accusò a sua volta il governo in carica di non essere stato tempestivo, e di aver tollerato che alla Toscana si fosse lasciata un’ampia autonomia amministrativa, aderendo ad un suggerimento francese (65). Affermò polemicamente che Cavour si era dimesso dopo Villafranca per non affrontare le

---

(62) Il riferimento era alla provincia di Nizza (seduta 26 marzo 1860, *res. sten.* p. 304).

(63) Cavour, secondo Rattazzi, giustificava la cessione sulla base di due argomenti, da lui definiti “supposizioni”: che essa avrebbe consentito di superare l’ostilità della Francia all’annessione dell’Emilia e della Toscana; che essa avrebbe inoltre garantito non solo l’annessione di queste province, ma “pur anco un più largo avvenire”. Secondo Rattazzi, tuttavia, la Francia, anche senza la cessione di Nizza, “non avrebbe osteggiata quell’unione, né avrebbe certo rivolto contro di noi le sue armi per impedire che l’unione si compisse. (...) Quando l’imperatore, senza la cessione di Nizza e di Savoia, avesse voluto opporsi, in questo modo egli avrebbe distrutta l’opera sua, avrebbe compromesso l’onore della Francia, avrebbe fatto trionfare di nuovo quell’influenza austriaca che intendeva distrurre, e di più avrebbe creato in Italia nuove influenze” (p. 309).

(64) “Non avrei giammai potuto prevedere, non avrei mai immaginato — insorse Rattazzi — che oggi mi si volesse fare il rimprovero di aver aversato l’unione coll’Italia centrale, anzi solo il rimprovero di non averla abbastanza favorita”. Al contrario, “gli uomini che allora presiedevano all’amministrazione pubblica” mostrarono “tutte quelle simpatie che poteva nutrire un cuore palpitante per l’affetto d’Italia”; mostrarono “tutto quel concorso, quella cooperazione che si poteva desiderare da loro, salvi naturalmente i doveri diplomatici, e senza compromettere le altre parti d’Italia. Certo, signori, la posizione del Ministero d’allora era assai grave e difficile; esso non poteva essere franco e libero, i suoi atti non potevano sempre rispondere alle intenzioni e ai sentimenti del cuore. (...) Noi eravamo sotto i patti di Villafranca, noi avevamo doveri diplomatici che non si potevano trascurare” (p. 306).

(65) Rammentò Rattazzi che, dopo i plebisciti svoltisi nell’Italia centrale, le potenze europee avevano deciso di riunirsi a congresso per deliberare sulle sorti “di quella parte d’Italia”. Questo spiegava la prudenza del passato governo. Ma, aggiunse, il nuovo ministero aveva tardato due mesi dopo che le potenze avevano dichiarato di rinunciare al congresso, rendendo palese che “non era più il caso di attendere il loro giudizio”; e non aveva nemmeno osato compiere l’unione di fatto con quelle province, se non a fronte del “doloroso sacrificio di Savoia e di Nizza” (p. 307).

L’autonomia della Toscana, voluta dalla Francia, non poteva avere altro significato che “il recondito pensiero” dell’Imperatore “che un giorno l’unione possa essere sciolta” (p. 310).



difficoltà che derivavano da quell'armistizio <sup>(66)</sup>, e che era tornato al potere solo dopo che le potenze europee si erano mostrate disposte "a permettere quell'unione a cui da principio si mostravano avverse" <sup>(67)</sup>.

Rispose immediatamente Cavour, affermando di non avere mai avversato il ministero Lamarmora; e che, quindi, Rattazzi non aveva ragione di difendersi. A proposito delle sue dimissioni dopo Villafranca, disse orgogliosamente che di quell'atto si onorava, dato che era convinto "che così facendo, che protestando per quanto per me si poteva contro quei patti, ho [aveva] fatto opera non poco utile all'Italia" <sup>(68)</sup>. Quanto alla cessione delle due province, non nascose il sacrificio che imponeva allo Stato e ne assumeva la "intiera responsabilità", ma affermò che essa non comprometteva le esigenze di difesa <sup>(69)</sup>. Il compenso per la cessione, aggiunte, si era avuto con il trattato di Zurigo, con l'atteggiamento assunto da Napoleone III a proposito dell'annessione della Toscana, dei ducati e della Romagna <sup>(70)</sup>. Il trattato di cessione non era che "una conseguenza logica,

---

<sup>(66)</sup> "Ognuno ricorda — disse — qual fosse la condizione del paese allorché si segnarono i preliminari di Villafranca; niuno ha certo dimenticato qual fosse l'impressione che fece nel pubblico l'annuncio di questi preliminari. Quelle speranze che si erano destate nell'animo di tutti di vedere finalmente libera l'Italia dall'Alpi all'Adriatico erano scomparse, ed a queste speranze era succeduto uno sgomento generale. Il Ministero che aveva stretta l'alleanza colla Francia ed iniziata la guerra coll'Austria credeva più opportuno dopo i preliminari di Villafranca di abbandonare il potere, mezzo molto giovevole per togliersi ad ogni imbarazzo, ma certo non fatto per risolvere le difficoltà" (*ivi*).

<sup>(67)</sup> "Tant'è — proseguì — che, mentre da prima avevano il pensiero di riunire un Congresso, abbandonarono questo pensiero appunto perché desideravano che le provincie italiane provvedessero a loro stesse, ai loro interessi" (p. 308).

<sup>(68)</sup> Aggiunse che aveva fatto quanto era in suo potere "per facilitare all'onorevole deputato Rattazzi la formazione del suo Ministero" (p. 313).

<sup>(69)</sup> "La vera nostra difesa, o signori, si trova sulle alpi" (p. 314).

<sup>(70)</sup> A proposito delle Romagne, Cavour citò la lettera del 30 (o 27 o 31) dicembre 1859 che Napoleone III aveva indirizzato a Pio IX, invitandolo a rinunciare a quella parte del territorio dello Stato della Chiesa: "*après un examen sérieux des difficultés et des dangers que présentaient les diverses combinaisons, je le dis avec un regret sincère et quelque pénible que soit la solution, ce qui me paraîtrait le plus conforme aux intérêts du saint Siège, ce serait de faire le sacrifice des provinces révoltées*". Il Papa rispose l'8 gennaio 1860, comunicando che la cessione "delle insorte Province" presentava difficoltà insuperabili; e per convincersene bastava "riflettere alla Mia posizione, al Mio sacro

inevitabile della politica passata, era una necessità per continuare la stessa politica” (71). Quanto all’autonomia amministrativa lasciata alla Toscana, rammentò anzitutto l’irritazione della Lombardia per essere stata assoggettata repentinamente alla legislazione piemontese e manifestò il suo favore per la “scentralizzazione” dello Stato (72).

Mi sia consentito di sottolineare l’importanza di quest’ultima affermazione, ove si consideri che, morto Cavour, la legislazione unitaria del 1865 non seguì affatto la linea del decentramento, auspicata da Cavour, ma quella esattamente opposta. Viene spontanea una domanda: se fosse rimasto al potere Cavour, la legislazione unitaria sarebbe stata la stessa? (73).

L’argomento che fu l’oggetto del maggior numero di interventi critici fu la cessione di Nizza, ritenuta da molti una terra italiana (74), o, di quella parte del suo circondario, nella quale gli

carattere, ed ai riguardi che devo alla dignità e ai diritti di questa Santa Sede, che non sono i diritti di una dinastia, ma bensì i diritti di tutti i Cattolici” (in *Miscellanea Historiae Pontificiae*, vol. XVII, Roma, 1951, p. 146 ss.

La lettera dell’Imperatore segnava, secondo Cavour, “un’epoca memorabile nella storia d’Italia; con questa lettera l’Imperatore dei Francesi ha acquistato, a mio credere, un titolo alla riconoscenza degli Italiani non minore di quello che ottenne sconfiggendo gli Austriaci sulle alture di Solferino” (p. 315).

(71) La politica che si era praticata dal giorno in cui Vittorio Emanuele saliva al trono, aggiunse, “ebbe sempre due scopi: svolgere all’interno i principii di libertà, e promuovere, nei limiti del possibile, il principio di nazionalità all’estero” (*ivi*).

(72) Le leggi “più liberali, meno centralizzatrici, vi daranno, oltre a tutti i benefici della libertà e della scentralizzazione, i vantaggi dell’autonomia”, lasciando “a ciascuna delle parti del corpo sociale una grande libertà d’azione” (*ivi*).

(73) Vale la pena di ricordare che, nella seduta 8 giugno 1860, si discusse di una nuova legge comunale e provinciale di modificazione e integrazione della legge del 1859), o di una legge generale sull’amministrazione, ispirate ai principi del decentramento. Nella relazione del ministro Farini si disegna un “ordinamento amministrativo, pel quale si accordino le ragioni dell’unità e della forte autorità politica dello Stato cola libertà dei comuni, delle provincie e dei consorzi; libertà che deve prendere il posto delle vecchie autonomie politiche, spente per sempre”. Il relatore Marco Minghetti, pur non riconoscendo i pregi della centralità, affermò che “la storia d’Italia sembra (...) farci preferire il sistema del discentramento amministrativo. Esso ha inoltre il grandissimo vantaggio di essere più favorevole alla libertà” (*res. sten.*, pp. 497 e 498). Farini e Minghetti saranno protagonisti nella formazione delle leggi del 1865, ispirate ai principi dell’accentramento.

(74) Contro la cessione dell’intero circondario e della città di Nizza si espressero, tra altri, Francesco Domenico Guerrazzi, Urbano Rattazzi, Giovanni Battista Bottero, Desiderato Chiaves, Lorenzo Pareto ed altri. Il toscano Guerrazzi fece un lungo discorso

abitanti erano sicuramente liguri, in particolare della valle della Roia <sup>(75)</sup>; cosicché la questione della nazionalità degli abitanti delle valli alpine si combinava con la questione relativa ai confini <sup>(76)</sup>.

---

con un linguaggio e un tono che suscitavano spesso ilarità, tanto che l'oratore si offese, protestò, ma fu rassicurato che l'ilarità non significava affatto disprezzo delle sue tesi, semmai il contrario. "Se cedo Nizza — egli disse tra molto altro — io vengo a scapitare di credito, di cui non prevedo le conseguenze, ma le presento funeste. Nizza da 472 anni fa parte del regno; per la sua devozione alla Casa di Savoia ottenne il nome di fedelissima" (seduta 25 maggio 1860, *res. sten.*, p. 296). Rattazzi ritornò due volte a sostenere l'italianità di Nizza: "io tengo che sia questa una verità la quale è nella coscienza di tutti e non abbisogna di essere dimostrata"; per cui non la si poteva cedere "senza offendere quel principio di nazionalità su cui deve fondarsi la politica del Ministero" (seduta 26 maggio 1860, *res. sten.*, p. 304). Nella seduta conclusiva, a proposito della lingua parlata a Nizza, Rattazzi fece presente che "la vera lingua che si parla ufficialmente, la lingua che è praticata, non solo nelle scuole, ma anche nelle chiese in Nizza, è la lingua italiana" (seduta 29 maggio 1860, *res. sten.*, p. 374). Il nizzardo Bottero (eletto in Emilia) si dilungò molto sull'argomento, sostenendo che, a differenza della Savoia, che "per lingua, per costumanze, per propositi si è chiarita francese", Nizza, anzitutto per la sua storia, era sicuramente italiana. Ammise che esisteva un partito francese, e ne legò l'origine ad un errore del governo sardo, ossia l'aver permesso "ad una gran quantità di Nizzardi o di persone stabilite a Nizza di conservare la nazionalità francese, invece di prendere la nazionalità sarda". Molti furono indotti a conservare la nazionalità francese per sfuggire alla leva sia nell'uno sia nell'altro Paese. Allo scoppio della rivoluzione francese Nizza si dichiarò italiana.

Una seconda circostanza che aveva inciso sull'orientamento della popolazione era stata l'abolizione del porto franco; tuttavia, anche dopo quell'avvenimento, i Nizzardi avevano continuato a votare per "veri deputati italiani", i quali alla loro volta avevano "votato tutti i progetti di legge relativi alla causa italiana". Quanto alla lingua, non doveva parere strano che a Nizza, città frequentata da molti forestieri, si parlasse la "lingua generale d'Europa". D'altronde, se la lingua fosse un dato rilevante, anche la Valle d'Aosta dovrebbe essere considerata francese; se i negozianti "antepongono l'uso della lingua francese, non è men vero che la lingua letteraria, la lingua del foro, la lingua del pergamo vi fu sempre l'italiana" (seduta 27 maggio 1860, *res. sten.*, p. 329-330). Chiaves, che aveva trascorso a Nizza i suoi primi anni, frequentandone le scuole, rammentò la letteratura nizzarda, tutta in lingua italiana, e, in particolare, citò il poeta Gian Carlo Passeroni, che aveva scritto il più lungo poema italiano (*Il Cicerone*), più lungo dell'*Amadigi* di Bernardo Tasso (p. 334). Pareto utilizzò l'"argomento topografico", sostenendo che Nizza non è "al di là delle Alpi" (seduta 28 maggio 1860, *res. sten.*, p. 363).

Molti deputati, tra quelli appena citati ed altri, sostennero che a Nizza il voto non era stato affatto libero, ma fortemente (ed illecitamente) forzato da agenti francesi.

<sup>(75)</sup> Ad esempio, Giovanni Battista Michelini sostenne che apparteneva allo Stato sardo "la valle superiore della Roia e quella parte della valle inferiore che attualmente

I confini, la cui definizione implicava profili di difesa militare, al tempo della discussione alla Camera, non erano ancora stati stabiliti (77); e questo determinò la reazione di alcuni deputati che

---

non fa parte del circondario di Nizza”, anche se la parte intermedia sembrava appartenere alla Francia (seduta 21 maggio 1860, *res. sten.*, p. 245). Tornando sul tema in una seduta successiva, Michellini sostenne che non poteva dubitarsi della italianità della valle della Roia, “che una volta apparteneva alle contee di Tenda e di Ventimiglia, e non alla contea di Nizza (seduta 27 maggio 1860, *res. sten.*, p. 327). Giovanni Battista Bottero fece presente che nella valle della Roia non solo non si parlava francese, ma i nomi delle località non potevano essere pronunciati in francese “se non alterati”, e faceva l’esempio di Sospello e Saorgio (p. 330). Anche Lorenzo Pareto non riusciva a concepire “perché concedere una porzione di territorio ai Francesi nella valle della Roia” (seduta 28 maggio 1860, *res. sten.*, p. 364). Il pavese Luigi Castellani-Fantoni fece presente che con il trattato si cedevano alla Francia anche terre (il Faucigny e il Chiablèse) che “stanno rinserrate fra il paese di Vaud e di Ginevra”: sarebbero appartenute perciò alla Svizzera.

(76) L’art. 5 del *Traité de réunion* aveva demandato ad una commissione mista franco-piemontese di determinare i confini “*dans un esprit d’équité (...) en tenant compte de la configuration des montagnes et de la nécessité de la défense*”. La commissione era ancora al lavoro.

L’avvocato Giuseppe Biancheri, eletto a Ventimiglia, all’inizio della discussione aveva chiesto una carta geografica per valutare i nuovi confini, e verso la fine del dibattito, osservò che, “per ragionare dei confini sarebbe stato più ovvio che le pratiche concernenti la nuova delimitazione fossero state condotte a compimento e l’esito definitivo ne fosse stato alla Camera comunicato” (seduta 28 maggio 1860, *res. sten.*, p. 349). Sulla “malaugurata delimitazione dei confini” si soffermò, tra altri, Giuseppe Ameglio, eletto a San Remo (seduta 29 maggio 1860, *res. sten.*, p. 391). Anche l’ingegnere Cesare Valerio intervenne sui confini (p. 393).

(77) Lorenzo Pareto, che all’evidenza aveva una buona conoscenza dei luoghi, sostenne che il limite geografico d’Italia era rappresentato dal torrente Tinea e non dal torrente Varo, come preteso dalla Francia; e si disse preoccupato per la difesa militare (pp. 363-364). Molti altri deputati si dissero preoccupati per lo stesso motivo. Guerrazzi era arrivato a proporre lo spostamento della capitale, ritenendo Torino troppo vicina ad una frontiera che diveniva mal sicura (seduta 25 maggio 1860, *res. sten.* p. 295). Cavour, in risposta a Guerrazzi, sostenne che tutti i passi delle Alpi, senza eccezioni, sarebbero rimasti al Piemonte, ed aggiunse che la guerra moderna, dopo l’entrata in funzione dei piroscafi a vapore, si sarebbe combattuta soprattutto sul mare (seduta 26 maggio 1860, *res. sten.*, p. 314 ss.). Filippo Mellana, nell’ultima seduta, insistette per sentire il parere del ministro della Guerra, il generale Manfredo Fanti, che fin’allora non aveva preso la parola; il ministro si limitò a dire che una prima proposta piemontese di stabilire il confine grosso modo lungo il torrente Tinea non era stata accettata dalla Francia e che una seconda proposta era ancora all’esame della controparte (seduta 29 maggio 1860, *res. sten.*, p. 383). Più tardi, nella stessa seduta, invitato ad esprimersi sulla validità militare delle due linee di confine, protestando di non potere dire di più, se ne uscì con

sostennero (non infondatamente) perfino la incostituzionalità della sottoposizione al Parlamento di un testo non completo sul delicato aspetto della delimitazione del territorio da cedere (78).

Polemica vi fu tra il filosofo milanese Giuseppe Ferrari e il giurista torinese Pier Carlo Boggio a proposito dell'opera politica di Cavour. Il primo sostenne che la quasi unanimità del voto popolare a favore della riunione alla Francia della Savoia e di Nizza era dipeso dalla cattiva amministrazione delle due province, e ne fece responsabile il governo e il suo Presidente (79); il secondo ribatté che il governo e il Parlamento piemontesi avevano raccolto le simpatie "del mondo civile", perché avevano svolto la loro azione politica a favore della questione italiana e non per "l'aumento degli assegni dei curati e degli istitutori del circondario di Nizza"; ed accusò Ferrari di non avere fede nel principio di nazionalità (80).

---

una frase generica: "sicuramente la linea che è stata ultimamente proposta sarebbe buona; quella però che aveva proposto prima sarebbe stata migliore" (p. 396). Secondo Adriano Viarengo, *Cavour*, cit., p. 427, Fanti minacciava di dimettersi per la difficile difendibilità dei nuovi confini. Intervenne sul punto anche Cavour, che sostenne che il solo pericolo era quello di "rendere meno difficile l'espugnazione della linea che interseca la Riviera" (p. 395).

(78) Il veneto Sebastiano Tecchio si chiese se era opportuno "dare il proprio suffragio finché non si sappia come e dove saranno per essere definiti i nostri confini" (p. 388); Luigi Castellati-Fantoni si lamentò che il governo pretendeva che si votasse "alla cieca" (p. 397). Riccardo Sineo ne fece una questione di costituzionalità: "io non credo che il Parlamento possa decidere sopra un trattato di cessione prima che i limiti di questa cessione sieno definiti. La Costituzione vieta che si facciano cessioni che non sieno sottoposte all'approvazione del Parlamento. Non potete dunque lasciare preventivamente al Governo la facoltà di tracciare limiti, di disporre di una parte dello Stato" (p. 389).

(79) Perché, si chiese Ferrari, "questa scandalosa unanimità? Perché le leggi non erano buone, perché gli istitutori erano mal pagati (...), perché le strade erano cattive, perché si facevano pagare i passaporti ai paesani, perché si tenevano in poco conto gli istitutori, perché i curati stessi erano mal retribuiti; in una parola, ci era un'amministrazione inferiore alla francese". Cosicché "la Savoia rimase al disotto della civilizzazione francese. Eguale Nizza rimase al disotto del livello richiesto dalla propria sicurezza" (seduta 27 maggio 1860, *res. sten.*, p. 338).

(80) *Res. sten.*, p. 342.

## 6. *I rilievi di costituzionalità.*

Furono affrontati anche problemi schiettamente giuridici, anzi prettamente di rilevanza costituzionale: l'uno relativo alla legittimità dell'astensione dal voto sul trattato; l'altro relativo alla costituzionalità della sottoposizione al Parlamento di un trattato che, da un lato, era già stato parzialmente eseguito, e, dall'altro lato, non era completo, in quanto carente della definizione dei confini.

Alcuni deputati, tra i più consapevoli, si considerarono stretti tra due opposte esigenze, quella di evitare la cessione, che ritenevano misura gravissima e non necessaria, e quella di rispettare la volontà popolare, espressa chiaramente dalle popolazioni interessate. Ritennero, pertanto che "la sola via onorevole" fosse l'astensione dal voto. Indicativa, e degna di essere riportata, si mostra la posizione assunta dal Montezemolo, che politicamente era favorevole al governo: in essa si avverte tutto il disagio di non poter votare, da "Italiano", contro la cessione per non contraddire, con il suo voto, il voto già espresso dai suoi elettori <sup>(81)</sup>.

---

<sup>(81)</sup> Enrico Cordero di Montezemolo, eletto a Sospello (comune che sarà "riunito" alla Francia), espresse con tutta chiarezza le ragioni dell'astensione da voto: "l'Imperatore al corpo legislativo annunciava aver domandato i versanti francesi delle alpi: e sia pure. Ma, per Dio, non si cedono quelli che adducono in terra incontestabilmente italiana. La storia, la geografia antica e moderna, l'etnografia delle nostre montagne additano bastevolmente i limiti possibili; oltre i medesimi mi rifiuterei sempre. Per me non è questione chilometrica, o signori, è questione di principio; violato in una minima parte, non vi è più ragione per contenderne altre violazioni, e così, nell'intento di fare l'Italia, cominciamo a disfarla. Dietro tali considerazioni, senza entrare in definizione minuta di regioni e di confini, io dichiaro che la coscienza dell'Italiano tratterrebbe la mano del deputato, il quale, annuente nel resto alla politica del Ministero, non potrebbe in questa circostanza deporre nell'urna un voto favorevole. Se non che, o signori, malgrado le mie convinzioni che spero di avere chiaramente esposte, io mi trovo a fronte di una difficoltà di altro genere; il risultato cioè del suffragio universale interrogato il 15 passato aprile. In tutti i Comuni egli rispose in maggiore o minor numero di votanti favorevoli per l'annessione alla Francia, ed io, per fatto loro, seduto in questo Parlamento, quando recassi voce contraria, mi metterei in aperta opposizione coi miei elettori. Non ignoro, o signori, che lo Statuto all'articolo 41 dice «I deputati rappresentano la nazione in generale e non le sole provincie in cui furono eletti; nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori». Ma sento pure che in circostanza così grave e delicata io tradirei quella confidenza che in me per ben due volte riponevano, qualora col mio disdicessi il voto emesso da quelle popolazioni. In questo conflitto, tra la coscienza

Altri deputati si rifugiarono nell'astensione quale "fatale necessità": Rattazzi <sup>(82)</sup>, Michelini <sup>(83)</sup>, Berti <sup>(84)</sup>. Alla fine furono 23 i deputati che si astennero <sup>(85)</sup>.

La convinzione che il suffragio anticipato avesse tolto ogni libertà di valutazione del trattato fu assai diffusa, anche fra coloro che, alla fine, votarono favorevolmente <sup>(86)</sup>. Di certo l'espletamento dei plebisciti prima della ratifica parlamentare del trattato impedì che la Camera si esprimesse liberamente; ma bisogna considerare

del cittadino italiano e quei riguardi che non può omettere il delegato verso i suoi committenti, io non trovo che una sola via onorevole, quella di astenermi dal prendere parte alla deliberazione e confido che la Camera non sarà per disapprovare questa mia risoluzione" (seduta 25 maggio, *res. sten.*, p. 293).

<sup>(82)</sup> Urbano Rattazzi considerò che la perdita delle due province si era "consumata, e consumata irrevocabilmente, quando venne richiesto il voto delle popolazioni"; per cui era "una fatale necessità" l'approvare un trattato che, se libero, egli avrebbe respinto: "non si può seriamente e liberamente deliberare quando ci si presenta un progetto che già venne interamente eseguito". L'unica via restava, pertanto, quella di "astenerci dal deporre il voto nell'urna" (seduta 26 maggio 1860, *res. sten.*, p. 312).

<sup>(83)</sup> "Non voterò contro il trattato — disse l'avvocato Giovanni Battista Michelini — perché lo ravviso, nello stato in cui sono le cose, come una ineluttabile necessità"; dunque, "mi asterrò dal votare" (seduta 27 maggio 1860, *res. sten.*, p. 328).

<sup>(84)</sup> "È la prima volta — confessò con evidente dispiacere il filosofo Domenico Berti — in questa Camera che mi occorra di astenermi dal dare il mio suffragio". Anch'egli riteneva che la cessione fosse ormai irreversibile (seduta 28 maggio 1860, *res. sten.*, p. 363).

<sup>(85)</sup> La proposta di ratifica del *Traité de réunion* fu approvata con 229 voti favorevoli, 33 voti contrari, 23 astenuti e molti deputati assenti (seduta 29 maggio 1860, *res. sten.*, p. 400). Nella seduta successiva i deputati Giovanni Battista Nicolini, Francesco Sartorelli e Federico Odorici, assenti alla votazione, ci tennero a comunicare ufficialmente che avrebbero votato contro la proposta governativa.

<sup>(86)</sup> Desiderato Chiaves, ad esempio, ritenne che vi fosse "un'assoluta necessità" che il trattato avesse effetto. Ma aggiunse: "il voto è un suggello che noi mettiamo sopra quella proposta di legge, e ve lo apponiamo con una mano che ci è afferrata da un braccio più forte del nostro. (...) Rimanga dunque ben inteso (...) che, se il mio voto cade favorevole nell'urna, vi cade senza la pienezza del mio libero consenso" (seduta 27 maggio 1860, *res. sten.*, p. 336). Sul punto ci fu anche una diversità di vedute tra deputati savoardi: l'avvocato Antoine Louaraz d'Arville, deputato di Saint-Pierre d'Albigny, convinto dell'impossibilità "*de rien changer aux décrets de la Providence*", e quindi della inutilità della discussione, ne chiese la chiusura (seduta 29 maggio 1860, *res. sten.*, p. 382). Agricola Chenal, deputato di Cluses, affermò che ritenere inutile la discussione, curvarsi "*devant les conventions faites entre le Ministère piémontais et la France, c'est assimiler la Chambre à un bureau d'enregistrement et les députés à des greffiers*" (p. 384).

che l'anticipazione del voto popolare fu molto probabilmente un accorgimento politico coscientemente voluto dal governo proprio allo scopo di rendere inevitabile l'approvazione della cessione.

Da sottolineare è la scarsa correttezza costituzionale di porre il Parlamento dinanzi ad un fatto compiuto, o, meglio, ad un fatto fortemente condizionante la libera espressione del voto dei deputati (i plebisciti già espletati); tanto più che l'art. 7 del trattato ribadiva chiaramente che esso sarebbe divenuto esecutivo solo dopo la necessaria sanzione legislativa; e l'effettuazione dei plebisciti era certamente una fase tipicamente attinente alla esecuzione del trattato <sup>(87)</sup>.

Allo stesso modo non appare costituzionalmente corretto che sia stato sottoposto al Parlamento un trattato incompleto, mancante di una parte essenziale, la delimitazione precisa del territorio da cedere alla Francia <sup>(88)</sup>.

Sull'astensione, sulla sua legittimità costituzionale, si innestò uno scambio di battute polemiche tra Rattazzi e Boggio. Quest'ul-

<sup>(87)</sup> La scorrettezza costituzionale fu chiaramente denunciata, in particolare dall'avvocato Giovanni Battista Michelini, che accusò il Presidente del Consiglio di aver fatto una cosa (l'indizione dei plebisciti) "che non aveva diritto di fare". Ne dette anche la motivazione: "si è valso di una facoltà che non compete che al potere legislativo, e non certamente all'esecutivo. Nessuna considerazione poteva indurlo a simile violazione della Costituzione. Per giustificarsi (...) ha detto, se non sbaglio, che l'imperatore Napoleone, il quale dapprima non voleva acconsentire al voto universale, avendovi poi acconsentito, egli ha creduto opportuno di valersi di tale consenso e di chiamare le popolazioni a dare il loro voto. Ma ognuno scorge che questa considerazione per nulla giustifica l'operato dell'onorevole ministro, col quale anzi essa non ha nulla a che fare" (seduta 27 maggio 1860, *res. sten.*, p. 328). Non si può che condividere l'opinione di Michelini. La stessa valutazione critica espose anche Domenico Berti, che aggiunse che in ordine al delicato problema non era stata data alcuna risposta (seduta 28 maggio 1860, *res. sten.*, p. 363).

<sup>(88)</sup> Non essendo stata fissata la linea di frontiera, Sebastiano Tecchio ritenne non opportuno esprimere il suo voto (seduta 29 maggio 1860, *res. sten.*, p. 388). Riccardo Sineo ne fece una questione di diritto costituzionale: "io non credo — disse — che il Parlamento possa decidere sopra un trattato di cessione prima che i limiti di questa cessione sieno definiti. La Costituzione vieta che si facciano cessioni che non sieno sottoposte all'approvazione del Parlamento. Non potete dunque lasciare preventivamente al Governo la facoltà di tracciare limiti, di disporre di una parte dello Stato. (...) Lo Statuto non permette che si lasci al potere esecutivo di disporre di una zolla di terra dello Stato; di parecchi chilometri quadrati potrebbe disporre il Governo, se voi deste anticipatamente la sanzione al trattato" (p. 389).



timo, giovane professore di diritto costituzionale alla Università di Torino, affermò con decisione che “l’astensione ripugna alla logica ed allo Statuto”<sup>(89)</sup>, concludendo con sicurezza (forse eccessiva) nel senso che “l’astensione è incostituzionale”. Rattazzi chiese immediatamente che fosse data la prova del contrasto dell’astensione con lo Statuto. Boggio rispose allora che, “quand’anche si trattasse di una legge che non avesse una diretta attinenza colle franchigie costituzionali”, l’astensione, oltre a rimanere illogica, violerebbe “lo spirito dello Statuto”, né potrebbe essere giustificata dall’essere stato il trattato già in parte eseguito<sup>(90)</sup>. La sua tesi Rattazzi la sviluppò nell’ultima seduta dedicata alla ratifica del trattato, sostenendo che l’astensione dal voto corrispondeva perfettamente alle sue intenzioni: egli non voleva frapporre ostacoli all’approvazione della proposta ministeriale, ma allo stesso tempo non voleva farsi “strumento materiale di un atto il quale si presentava non più nello stato, nel quale doveva essere sottoposto alle deliberazioni del Parlamento”. Non ravvisava, pertanto, nell’astenersi nessuna illogicità; e non credeva che vi fosse alcuno “ostacolo nello Statuto”<sup>(91)</sup>.

Presentando al Parlamento il trattato dopo l’effettuazione dei plebisciti e prima della definizione dei confini, il governo, se rese più facile il voto favorevole alla ratifica, tuttavia, oltre ad assumere un

---

<sup>(89)</sup> “Ripugna alla logica — argomentò il professore — imperocché quando si chiede il vostro voto sopra una proposta, se vi par buona, dovete accettarla; respingerla, se la credete cattiva. Ripugna allo Statuto, perché lo Statuto non dà facoltà ai deputati di votare o non votare in Parlamento secondo loro piaccia, ma vuole che tutti approvino o disapprovino l’operato dei ministri” (seduta 27 maggio 1860, *res. sten.*, p. 345).

<sup>(90)</sup> Questo il pensiero di Boggio: il Parlamento è chiamato a garantire che i trattati che incidano sul territorio dello Stato non potranno farsi senza che i rappresentanti della nazione li abbiano sindacati. “Or bene, che cosa diventa questa garanzia, se a pretesto che già fu eseguito, ci asteniamo da ogni voto? Non solo veniamo meno al nostro mandato, ma introduciamo un precedente funesto, esautoriamo lo Statuto, autorizziamo fin d’ora gli arbitrii del Governo. E per fermo colla logica stessa di chi propugna la teoria dell’astensione, il Governo potrà quindi innanzi concludere qualsiasi trattato senza il nostro concorso; basterà che abbia l’avvertenza di dargli pronta esecuzione” (*ivi*).

<sup>(91)</sup> Rattazzi usò anche un tono finemente ironico: “Boggio ha voluto (...) darmi una lezione di diritto costituzionale”; ha però confessato di essere “ancor giovine. (...) Questa confessione mi ha consolato perché, dico il vero, mi sarebbe molto doluto che un professore di diritto costituzionale venisse qui a darmi una lezione di questo diritto. L’età del deputato Boggio mi rende meno grave questo dolore e mi sarà indulgente la Camera se non ammetto la sua lezione” (seduta 29 maggio 1860, *res. sten.*, p. 375).

atteggiamento doppiamente incostituzionale, si legò le mani: una volta reso esecutivo il trattato, la Francia si trovava per ciò stesso in una posizione di forza nel disegnare la linea di frontiera; e così avvenne che anche piccole porzioni di territorio sicuramente italiano furono cedute alla Francia.

Bisogna considerare che, al di là dei problemi giuridici accennati, nel clima di entusiasmo per le annessioni già raggiunte e per gli ulteriori obiettivi di incremento territoriale nella penisola, che ora apparivano realizzabili, il comportamento del governo piemontese risulta pienamente comprensibile dal punto di vista politico. Si pensi, ad esempio, che la nuova estensione del regno di Sardegna, comprendendo buona parte dell'Italia centrale, rendeva definitivamente impossibile l'idea della confederazione tra Stati italiani, prevista al tempo dei trattati di Zurigo: restava sul tappeto soltanto la speranza (o l'ipotesi) della unificazione <sup>(92)</sup>.

### 7. *L'annessione delle province meridionali: problemi politici.*

Il 2 luglio 1860 il Parlamento fu prorogato; sarà riconvocato solo il 2 ottobre. Nel periodo di chiusura delle Camere, Garibaldi era arrivato a Napoli, ove era entrato in carrozza al fianco di Liborio Romano, ministro del governo costituzionale di Francesco II, tra due ali di popolo acclamante <sup>(93)</sup>. Nel giorno della riapertura, a

---

<sup>(92)</sup> La spedizione di Garibaldi in Sicilia si era avviata nel migliore dei modi. Palermo era stata conquistata. Il 6 giugno le truppe borboniche avrebbero cessato i combattimenti e si sarebbero ritirate via mare. In Sicilia rimaneva solo la guarnigione di Messina. L'unificazione non era più soltanto un sogno.

Non ebbe alcun peso sullo sgretolamento dello Stato meridionale la "concessione degli ordini costituzionali e rappresentativi" da parte di Francesco II, il 25 giugno 1860, quando Garibaldi aveva già preso Palermo e le truppe borboniche avevano completato l'imbarco verso Napoli.

<sup>(93)</sup> Non è certo il caso di riassumere in questa sede l'epopea dei Mille. Basta rammentare che, dopo le battaglie combattute in Sicilia, attraversato con fortuna lo stretto, dopo i primi combattimenti intorno a Reggio, l'avanzata dell'"esercito meridionale" (come Garibaldi aveva voluto chiamarlo) era avvenuta quasi senza combattere. Garibaldi veniva acclamato da folle festanti, anche dai contadini meridionali, che speravano nel miglioramento delle loro condizioni economiche mediante la distribuzione delle vastissime terre demaniali. Garibaldi, che già a Palermo il 28 maggio aveva emanato un decreto in proposito, giunto a Rogliano, nella Calabria cosentina, aveva autorizzato

Torino, del Parlamento, si combatteva la battaglia del Volturno. Tutta o quasi l'epopea garibaldina si era svolta nel periodo di stasi dei lavori parlamentari <sup>(94)</sup>.

---

gli "abitanti poveri di Cosenza e Casali" ad esercitare gratuitamente gli usi di pascolo e semina nelle terre demaniali della Sila. Partito Garibaldi, il Governatore generale da lui nominato, Donato Morelli, proprietario terriero, si era affrettato ad emanare un decreto interpretativo, che sostanzialmente svuotava di contenuto il precedente decreto di Garibaldi. L'atteggiamento di coloro che presero il potere dopo la meteora Garibaldi, luogotenenti piemontesi compresi, determinò il calo di entusiasmo e il riflusso verso la reazione delle masse contadine del Meridione.

Né ha rilievo in questa sede la valutazione storica della impresa di Garibaldi, sulla quale alla opinione diffusa sul suo carattere adamantino ed eroico, si contrappone la diversa ricostruzione del sacerdote, cappellano militare, Giuseppe BUTTÀ, *Un viaggio da Boccadifalco a Gaeta*, Napoli, 1966 (ristampa della terza edizione napoletana del 1882), ripresa recentemente e validata da ulteriore documentazione, da Alfio CARUSO, *Garibaldi, corruzione e tradimento*, Vicenza, 2020.

<sup>(94)</sup> Delle vicende che si svolgevano nel Meridione la Camera non ebbe modo di essere posta a conoscenza. Soltanto nella seduta del 29 giugno 1860, alla vigilia della chiusura (2 luglio), Pasquale Stanislao Mancini e Carlo Poerio vi accennarono. Nell'ambito della discussione sulla proposta di un prestito di 150 milioni, necessari per preparare eventuali campagne militari, il primo, che era a Torino da molti anni, professore di diritto internazionale nella Università, dopo aver rammentato le imprese di Garibaldi, "prodigio d'uomo", in Sicilia, mise in guardia il governo dall'accettare la profferta di alleanza politica, che veniva dalla monarchia napoletana, appena allora divenuta costituzionale. Difese, contro forti perplessità da più parti manifestate, Garibaldi per il decreto palermitano sulla distribuzione delle terre ai contadini poveri, sostenendo che esso non era altro che l'attuazione dell'indirizzo seguito in Sicilia fin dalla abolizione del feudalesimo, nel 1806 (*res. sten.*, p. 829 ss.). Il barone Carlo Poerio, a Torino da poco tempo, essendo rimasto nelle carceri napoletane fino al 1859, poi deportato e rifugiatosi infine a Torino dopo molte peripezie, eletto a Livorno, insistette soprattutto perché non si accordasse alcuna fiducia al governo napoletano, la cui tradizione era lo "spergiuro ereditario". Ecco le sue argomentazioni: "non v'è dubbio, l'istinto della propria conservazione spinge così gli uomini come i Governi ai partiti che sembrano dapprima i più disperati. (...) Quindi io comprendo come il Governo di Napoli che fino a quest'ora è stato il più fiero ed implacabile nemico dell'italianità, quel Governo che ha perseguitato colla più codarda ostinazione tutti i generosi che aspiravano alla meta comune, adesso muti ad un tratto linguaggio, e protenda innanzi parole di patria, d'italianità, d'indipendenza, di nazionalità, e chiegga un rifugio presso questo Governo, e ne implori almeno l'assistenza morale. (...) Ma v'ha di più. Ciascun Governo ha le sue tradizioni, dalle quali non può discostarsi; né vi ha bisogno di molti argomenti per rimanerne persuasi. Ora, le tradizioni del Governo di Napoli sono lo spergiuro ereditario. Il nuovo principe, quasi per legittimare la sua discendenza, intende prepararsi

L'esercito sardo, penetrato in settembre nelle Marche e nell'Umbria, aveva combattuto vittoriosamente a Castelfidardo contro le truppe pontificie ed aveva espugnato la fortezza di Ancona <sup>(95)</sup>; ad Ancona il Re assunse, il 3 ottobre, il comando dell'esercito diretto verso il Volturno.

Il problema che immediatamente si pose per il governo piemontese fu la pronta annessione delle nuove province. Cavour aveva fretta di provvedervi, soprattutto per porre fine alla dittatura di Garibaldi, che, appoggiato dalla sinistra democratica, poteva indirizzare la politica meridionale verso direzioni non corrispondenti alle idee dei moderati <sup>(96)</sup>. Chiese, quindi, al Parlamento l'autorizzazione anticipata ad accettare annessioni future <sup>(97)</sup>.

Il primo giorno della nuova sessione parlamentare, Cavour presentò alla Camera la proposta di legge, in cui davano per già liberate, oltre le Marche e l'Umbria, anche le province meridionali, ove peraltro ancora si combatteva e dove l'esercito sardo non era ancora penetrato, né Garibaldi aveva consegnato il potere a Vittorio Emanuele. Sia per la data (intempestiva) della proposta di legge <sup>(98)</sup>, sia per il contenuto della relativa relazione di presentazione, risulta evidente la fretta di Cavour di estendere alle nuove province il potere del governo piemontese <sup>(99)</sup>: in questa prospettiva,

---

anch'egli la via allo spergiuo. Ecco perché promette di giurare la Costituzione: egli è chiaro che per potere spergiuare bisogna prima giurare" (p. 839).

<sup>(95)</sup> Opportunamente l'avvocato genovese Cesare Cabella rilevò che il governo aveva fatto "esso stesso ciò che pochi giorni innanzi aveva impedito che altri facesse" (seduta 5 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 906), con riferimento al divieto imposto ai volontari, facenti riferimento a Garibaldi, di invadere la Marche e l'Umbria.

<sup>(96)</sup> Si ricordi che Cavour aveva tentato di annettere la Sicilia per ben due volte: non appena liberata da Garibaldi e, poi, appena dopo l'ingresso di Garibaldi a Napoli, prima ancora della battaglia del Volturno.

<sup>(97)</sup> La questione dell'ammissibilità dell'autorizzazione ad accettare annessioni non ancora richieste né sottoposte a plebiscito fu esaminata dalla commissione della Camera e fu risolta positivamente.

<sup>(98)</sup> La stessa riconvocazione del Parlamento era stata fatta in modo "più sollecito dell'usato".

<sup>(99)</sup> Nella relazione di presentazione, Cavour riconosceva che la "conquista" di Napoli e della Sicilia era dovuta "senza dubbio al concorso generoso dei volontari; e più che ad altra cagione, al magnanimo ardire dell'illustre loro capo, al generale Garibaldi". Invocò la "moderazione e la concordia degli animi", necessarie a "persuadere la

in chiara polemica con Garibaldi<sup>(100)</sup>, combatté l'idea di rinviare l'annessione dell'Italia meridionale “sino ad opera compiuta, cioè sino a che non siano sciolte del tutto le quistioni di Venezia e di Roma”<sup>(101)</sup>.

La commissione della Camera<sup>(102)</sup> presentò la sua relazione il successivo 6 ottobre, valutando la proposta di legge sia “come provvedimento opportuno nelle presenti condizioni del paese”, sia “come atto di fiducia che il Ministero chiede da noi”. Propose anche un ordine del giorno di plauso e riconoscenza per Garibaldi<sup>(103)</sup>.

Cavour insistette sul valore di voto di fiducia sull'intera politica

---

diplomazia che gl'Italiani sono capaci di costruire un vasto regno fondato ed ordinato sovra principii ed istituzioni largamente liberali”. Esclamò: “guai se quei popoli avessero a durar lungamente nella incertezza del provvisorio; le perturbazioni e l'anarchia che poco tarderebbero a scoppiare diverrieno cagione di danno immenso e di immenso disdoro alla patria comune. Il gran moto nazionale, uscendo dall'orbita regolare e meravigliosa che ha trascorsa finora, farebbe correre supremi pericoli così alle provincie testé emancipate, quanto a quelle che sono da oltre un anno fatte libere ed indipendenti. Ciò non deve succedere. Il Re, il Parlamento non vi possono acconsentire. Tali considerazioni indussero il Governo del Re a chiedere alle due Camere che gli sia fatta facoltà di compiere l'annessione di tutte quelle affrancate provincie italiane le quali, interrogate col mezzo del voto universale e diretto, dichiarassero di volere esser parte della numerosa famiglia di popoli già ricoverati sotto le ali del regno glorioso di Vittorio Emanuele” (*Atti del Parlamento subalpino. Sessione 1860, cit., p. 355 ss.*).

<sup>(100)</sup> L'annessione immediata era tanto più necessaria, “dacché una voce giustamente cara alle moltitudini palesò alla Corona e al paese la sua sfiducia verso di noi. (...) Però è debito dei ministri di un Re costituzionale di non cedere innanzi a pretese poco legittime, anche quando sono avvalorate da una splendida aureola popolare e da una spada vittoriosa” (*ivi*).

<sup>(101)</sup> “Noi crediamo — disse — che tale disegno, ove fosse attuato, trarrebbe con sé le conseguenze più funeste. Perché mantenere Napoli e Sicilia in uno stato anormale? Un solo motivo può essere addotto di ciò, quello di valersi dell'opera rivoluzionaria per compiere la liberazione d'Italia. Ora noi affermiamo risolutamente che questo sarebbe un errore gravissimo. Nel termine in cui siamo giunti, e quando è in nostra facoltà di comporre uno Stato di 22 milioni di Italiani, uno Stato forte e concorde, il quale potrà disporre di innumerevoli specie di mezzi, così materiali come morali, l'età rivoluzionaria debb'essere chiusa per noi” (*Atti del Parlamento italiano, Sessione 1860, cit., p. 357 ss.*).

<sup>(102)</sup> La commissione era composta da Massimiliano Martinelli, Giovanni Battista Giorgini, Carlo Bon-Compagni di Mombello, Valentino Pasini, Pasquale Stanislao Mancini, Quintino Sella, Ferdinando Andreucci, Rodolfo Audinot e Sebastiano Tecchio.

<sup>(103)</sup> Ordine del giorno: “La Camera dei deputati, mentre plaude altamente allo splendido valore dell'Armata di terra e di mare e al generoso patriottismo dei Volontari, attesta la nazionale ammirazione e riconoscenza all'eroico generale Garibaldi che,

governativa, implicita nella proposta di legge sull'autorizzazione ad accettare le annessioni; tanto che ritenne, e dichiarò, che le opposizioni, non potendo prestare fiducia al governo, non avrebbero potuto votare in modo favorevole <sup>(104)</sup>.

La discussione iniziò l'8 ottobre e si concluse l'11 successivo. Emersero tutti i problemi che, forse frettolosamente archiviati con l'approvazione della legge, continuarono successivamente, per anni, a rimanere sul tappeto: unità o federazione; accentramento o autonomia; estensione alle nuove province della legislazione piemontese o conservazione degli ordinamenti regionali; mantenimento della capitale a Torino o suo spostamento in una città meno decentrata; le questioni ancora irrisolte di Roma e Venezia.

Altri problemi riguardarono la modalità dell'unione tra le due parti d'Italia: annessione incondizionata mediante plebiscito o deliberazione di Assemblee rappresentative motivata (e condizionante), seguita da plebiscito; decisioni operative spettanti agli organi costituzionali (governo, Parlamento) piemontesi o al governo dittatoriale garibaldino; rispetto delle decisioni politiche e amministrative prese da Garibaldi o loro svuotamento.

Il tema più discusso riguardò ovviamente l'annessione immediata e incondizionata, come fortemente voluta da Cavour e dalla sua ampia maggioranza parlamentare; la quale era convinta che il Parlamento e il governo subalpini (che, peraltro, si ritenevano, e nella discussione più volte si dichiararono, già "italiani") avessero il potere di assumere decisioni sul modo dell'annessione delle province meridionali. Si volle ad ogni costo escludere la convocazione di Assemblee (napoletana e siciliana) e, parallelamente o conseguentemente, evitare ritardi nell'unione delle nuove alle antiche province.

Il primo era un problema giuridico e come tale fu, sia pure superficialmente, trattato; il secondo era un problema politico, che comportava lo scontro con (gli amici e gli estimatori di) Garibaldi.

Il problema giuridico fu affrontato sotto due profili, il primo di ordine costituzionale, il secondo di diritto internazionale.

Quanto al primo, si sostenne da parte di esponenti della mag-

---

soccorrendo con magnanimo ardire ai popoli di Sicilia e di Napoli, in nome di Vittorio Emanuele restituiva agli Italiani tanta parte d'Italia".

<sup>(104)</sup> Seduta 5 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 907.

gioranza, allo scopo di parare eventuali rilievi degli oppositori, che l'autorizzazione preventiva ad accettare annessioni (non ancora avvenute) non era in contrasto con il disposto dell'art. 5 dello Statuto, perché questa disposizione si riferiva alle modificazioni territoriali dipendenti da trattati e non poteva, quindi, applicarsi alle annessioni, che si facevano per legge <sup>(105)</sup>. Rispose Antonio Mosca, sostenendo che l'approvazione parlamentare, prescritta dall'art. 5 non poteva precedere le richieste di annessione e i relativi plebisciti, perché se preventiva, essa non poteva "equivalere in tutti i suoi accidenti a quella successiva dell'atto dal Governo conchiuso" <sup>(106)</sup>.

#### 8. *Il "diritto nazionale" come giustificazione di guerre e annessioni.*

Non fu questo il problema più grave; lo fu la giustificazione del potere di prendere decisioni a Torino per conto di popolazioni che, al tempo, costituivano (erano raccolte in) un altro e diverso Stato, sia che volesse considerarsi ancora sussistente la monarchia dei Borbone <sup>(107)</sup>, sia che, con più aderenza alla situazione di fatto, si facesse riferimento alla dittatura garibaldina <sup>(108)</sup>.

Riccardo Sineo sollevò il problema: "il Ministero si crede auto-

---

<sup>(105)</sup> Il prof. Pier Carlo Boggio sostenne l'estraneità dell'art. 5 dello Statuto alle annessioni delle province meridionali: per esse era necessaria, "malgrado l'art. 5, la sanzione legislativa". Portò come prova "le leggi d'unione dei ducati di Parma, Piacenza e Modena, e della Lombardia, e della Venezia nel 1848, e quelle che già noi medesimi quest'anno stesso votammo per l'unione dell'Emilia e della Toscana (seduta 8 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 941). Dello stesso avviso fu l'avvocato toscano Leopoldo Galeotti, che aggiunse: "che vuole l'art. 5? Vuole che i trattati, i quali importano variazioni di territorio, non abbiano effetto se non dopo ottenuto l'assenso della Camera (...) Ma nel caso nostro l'assenso della Camera precede non solamente l'effetto, ma la stessa sostanza dell'atto; dunque vi può essere eccesso, ma non mai difetto di costituzionalità" (seduta 10 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 982).

<sup>(106)</sup> *Res. sten.*, p. 986. L'avvocato milanese Antonio Mosca, di umilissime origini, aveva fama di ottimo oratore e valido giurista.

<sup>(107)</sup> Francesco II era ancora nel territorio del Regno (a Gaeta) e il suo esercito combatteva ancora; egli aveva rappresentanze diplomatiche presso le potenze europee.

<sup>(108)</sup> La dittatura di Garibaldi aveva proprio governo e provvedeva (bene o male) all'amministrazione delle province conquistate. Pro-dittatore a Napoli era Giorgio Pallavicino Trivulzio; pro-dittatore a Palermo era Antonio Mordini. A Riccardo Sineo fu presente il problema: "là dove il generale Garibaldi esercita legittimamente la sua autorità di dittatore, dove egli governa con una qualità che gli fu legittimamente

rizzato (...) a dar ordine alle provincie prima che si uniscano” (109). La maggioranza compatta tentò di risolverlo, ricorrendo all’idea, certo molto originale, di un “diritto nazionale”, che consentiva alla monarchia di Savoia “la direzione suprema del movimento italiano” (110). In questo modo si giustificava giuridicamente, secondo Leonzio Armelongo, non solo la “intervento negli affari delle Due Sicilie”, ma anche l’invasione armata, in assenza perfino di dichiarazione di guerra, nelle Marche e nell’Umbria” (111). Fecero eco Marco Minghetti (112), Domenico Ca-

---

conferita, vorreste imporre leggi, dare ordini che egli solo ha diritto di dare e di imporre?” (seduta 8 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 946).

(109) Motivò Sineo: “sintanto che l’unione non è pronunciata, i ministri del Re sedente in trono, e il Parlamento che rappresenta la metà settentrionale d’Italia, non hanno nessuna autorità in quel paese. Si è qualificata di sofistica questa considerazione: eppure, signori, essa è fondata sui principi i più triti di diritto pubblico”. Aggiunse, polemicamente, che l’eventuale usurpazione di poteri avrebbe trasformato in conquistatori i liberatori e il ministero avrebbe dimostrato di seguire “un sistema d’ingrandimento del Piemonte, invece della grande opera dell’unificazione italiana” (p. 945).

(110) L’avvocato piacentino Leonzio Armelongo fu il primo ad offrire la soluzione del problema della “competenza”: “la monarchia di Savoia ha la direzione suprema del movimento italiano, l’ha per volere della nazione, l’ha per necessità. (...) Di più nelle Due Sicilie è proclamato un Governo in nome di Vittorio Emanuele II, ossia del rappresentante di quella monarchia nella quale il Parlamento entra come potere fondamentale, come parte costitutiva. Quindi è assurda la pretesa che le nostre deliberazioni non abbiano efficacia rispetto agli affari delle Due Sicilie” (seduta 9 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 964).

(111) “Per chi riconosce — espose Armelongo — nelle nazioni in generale, e nella nostra in particolare, il diritto di scacciare gli stranieri che le calpestando; per chi riconosce nelle membra sparse di questo popolo frantumato il diritto, anzi il dovere di riunirsi, di ricomporsi in assetto unitario per dare forma di esistenza politica alla propria personalità nazionale; chi comprende che queste profonde trasformazioni di popolo non si possono compiere senza qualcuno che se ne faccia duce e guida, senza un centro a cui le forze particolari si riferiscano per averne indirizzo e governo; chi comprende questi diritti, questi doveri, questa necessità, non dovrebbe, secondo l’avviso mio, aver bisogno che fosse giustificato l’intervento delle nostre armi nelle Marche e nell’Umbria. Quali sono oggi gli affari d’ordine politico di Napoli e di Sicilia i quali non sono, ad un tempo, affari d’Italia? E chi, se non l’unico Parlamento italiano, l’unica rappresentanza nazionale costituita nella penisola, avrà diritto di immischiarsi degli affari della nazione?” (*ivi*):

(112) Il bolognese Marco Minghetti, alla sua prima legislatura, in procinto di diventare ministro dell’Interno (31 dicembre 1860), espresse questi argomenti: “nei conflitti politici il diritto positivo è vinto dal diritto nazionale, che non è che l’espressione



rutti <sup>(113)</sup>, Giuseppe La Farina <sup>(114)</sup>. Altri sostennero, con maggiore prudenza, che la proposta di legge riguardava soltanto l'accettazione delle annessioni, e che, dato il suo oggetto, non travalicava la "competenza" del Parlamento e dello Stato sardo <sup>(115)</sup>.

Va sottolineato che le tesi formulate in Parlamento andavano molto oltre la concezione del diritto di nazionalità, esposta da Pasquale Stanislao Mancini nella *Prelezione* del 23 gennaio 1851 <sup>(116)</sup>: la "conservazione" e lo "sviluppatamento" della nazione,

---

delle leggi eterne che governano la vita dei popoli". Senza il diritto nazionale, "l'impresa delle Marche e dell'Umbria potrebbe accusarsi di violenza e d'ingiusta spogliazione; Garibaldi non sarebbe liberatore, ma un avventuriere. (...) Insomma le annessioni non debbono riguardarsi come trattati che si facciano tra due Stati distinti, ma come il riconoscimento di un diritto superiore ad ogni provincia e comune a tutta la nazione" (seduta 10 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 973).

<sup>(113)</sup> Il torinese Carutti, segretario generale del ministero degli affari Esteri, affermò che il governo rispettava "i grandi principii su cui riposa l'ordine sociale e si fondano le relazioni internazionali. Il principio che abbiamo proclamato in questo Parlamento si è che l'Italia è degl'Italiani. Il Governo operò secondo questa norma, e così operando, non volle uscire dalla cerchia del diritto pubblico, ma cercò di fare entrare in questo diritto un fatto nuovo, cioè la personalità italiana come nazione. Le relazioni tra Stati italiani non potevano e non possono venir giudicate secondo le massime che regolano i doveri degli Stati europei fra di loro. Nol possono, perché gli Stati italiani sono membri di una stessa famiglia, erano provincie, dipartimenti, contee, circoli d'una patria comune ed unica; perché al di sopra dei Governi che li rappresentavano, stavano i diritti di chi doveva essere rappresentato, e sopra questi particolari diritti stava e starà il gran diritto nazionale che tutti li stringe in un fascio, tutti li signoreggia" (p. 984).

<sup>(114)</sup> La Farina assunse che il Parlamento era "il legittimo rappresentante del regno italiano, di tutta quanta la nazione, che qui moralmente vive e pensa, che qui si raccoglie sotto la bandiera della gloriosa croce di Savoia" (p. 989).

<sup>(115)</sup> Leopoldo Galeotti mise in rilievo che la questione della competenza si fondava su un equivoco: "onde si abbia quel plebiscito che è nel voto di tutti, occorre il concorso di tre enti separati e distinti. Occorre l'iniziativa di un Governo, il quale proponga alle popolazioni dell'Italia meridionale il plebiscito; occorre il fatto di quelle popolazioni, che, per sì e per no, vengano ad esprimere il loro voto; occorre il concorso del nostro Governo per accettare il voto, se è favorevole all'annessione. (...) La proposta di legge non tende ad altro che ad autorizzare il Governo del Re ad accettare l'annessione delle provincie meridionali, quando il plebiscito sia proposto e si compia con libero voto nel senso di una annessione incondizionata" (p. 982).

<sup>(116)</sup> Pasquale Stanislao MANCINI, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, Torino, 1851; su cui, tra i molti commenti, v. Gian Savino PENE VIDARI, *La prolusione di Pasquale Stanislao Mancini sul principio di nazionalità, in Retiche dei*

intesa come “*società naturale di uomini da unità di territorio, di origine, di costumi e di lingua conformati a comunanza di vita e di coscienza sociale*” (p. 41), erano sì oggetto di un diritto (di libertà), e perfino di un “*dovere giuridico*”, “quando l’esercizio della libertà secondo una determinata direzione scorgesi necessario alla vita stessa della umanità ed al suo fine” (p. 42); comportavano sì “*la libera costituzione interna della Nazione, e la sua indipendente autonomia verso le Nazioni straniere*” (p. 43); ma non giungevano a configurarsi come diritto di conquista, non costituivano fondamento per l’invasione di territori di altri Stati senza nemmeno dichiarazione di guerra, non consentivano annessioni forzate.

Antonio Mosca andò oltre: partendo dalla sussistenza (o dalla predicabilità) “di ciò che si è convenuto di chiamare diritto nazionale”<sup>(117)</sup>, sostenne che il progetto di legge non gli rendeva omaggio, dato che escludeva l’annessione, ove i plebisciti avessero avuto esito negativo<sup>(118)</sup>.

Non c’è dubbio che il ragionamento di Mosca fosse corretto: se il diritto nazionale consentiva al governo subalpino di decidere per conto delle popolazioni meridionali, il plebiscito diveniva una for-

---

*giuristi e costruzione dell’identità nazionale*, a cura di Giovanni CAZZETTA, Bologna, 2013, p. 117 ss.

La critica moderna assume che, al momento in cui si proclamava il diritto alla nazionalità, in realtà non esisteva affatto la nazione per difetto dei caratteri costitutivi. Per dirla con Raffaele ROMANELLI, *L’Italia liberale*, Bologna, 1990, pp. 13-14, “i 22 milioni di uomini che popolavano la penisola (...) poco o nulla condividevano; non la pratica dei traffici e dei commerci, non l’esperienza quotidiana di vita e il suo sfondo ambientale, non la nozione del potere o l’idea dei rapporti sociali, non valori comuni, memorie, lingua o cultura; nulla insomma di tutto ciò che di economico, di culturale o di politico è la base dello stato nazionale come fenomeno storico rilevante”. Pertanto, considerando ciò, la tesi di Mancini sul diritto nazionale si dimostrava contraria all’uso che se ne fece nel 1860, ove si consideri che egli fissò chiaramente il limite al diritto di nazionalità, “l’ingiusto sviluppo di una nazione a danno delle altre”, in violazione del principio della “libera ed armonica coesistenza di tutte” (p. 59).

<sup>(117)</sup> Concetto — aggiunse — da recepire “se non per la proprietà, per la felicità dell’espressione” (p. 986).

<sup>(118)</sup> Mosca: il progetto di legge “non rende sufficiente omaggio a questo principio di nazionalità, il quale non ha bisogno di consenso che per una specie di formalità; (...) non vi è alcun bisogno di tale consenso, (...) che (...) è implicito nel sentimento del dovere che deve animare tutte le parti della nazione reciprocamente fra di loro” (p. 986).

malità del tutto inessenziale; l'annessione trovava il suo necessario e sufficiente titolo giuridico nel (l'esercizio del) diritto nazionale.

L'osservazione di Mosca, che portava a conseguenza il ricorso al c.d. diritto nazionale, l'insistenza della maggioranza, l'assenza significativa di interventi di esperti di diritto internazionale (si pensi al silenzio di Mancini), denunciano con chiarezza il valore meramente politico di ciò che veniva presentato come *diritto* nazionale. Il Parlamento cercava di trasformare nell'esercizio di un (preteso) diritto ciò che, sotto il profilo politico, era una magnifica azione benemerita, ma in fatto (e, probabilmente, in diritto) restava una conquista armata <sup>(119)</sup>.

Sineo sollevò anche un altro problema: la Toscana, Bologna, Modena e Parma erano state rette per undici mesi da dittatori regolarmente nominati e, si può aggiungere, l'annessione al regno Sardo era stata deliberata da Assemblee appositamente elette. Qual era la ragione per cui per Napoli e per la Sicilia si voleva l'annessione rapida e incondizionata, escludendo la convocazione di Assemblee elettive? "Perché tanta sofferenza allora, tanta impazienza adesso?" <sup>(120)</sup>.

All'interrogativo rispose, alla fine della discussione, direttamente Cavour. Il Presidente del Consiglio fece presente che era stato impossibile che, "immediatamente dopo i patti di Villafranca, quando a Zurigo si discuteva il trattato di pace, si venisse dal nostro

<sup>(119)</sup> Va avvertito che, alla fine, lo stesso Sineo aderì all'idea che l'unità italiana dovesse considerarsi come "un assioma di diritto assoluto, indipendente da qualsiasi arbitraria dichiarazione". Doveva proclamarsi "il principio che l'Italia è una ed indivisibile. E proclamando questo principio (...) non faremmo che ripetere ciò che sta scolpito nel cuore di ogni buon Italiano, ed allora, portando la questione su questo terreno, potete dire che voi avete diritto di parlare a nome dei Napoletani, come i Napoletani hanno diritto di parlare a nome nostro" (p. 979).

<sup>(120)</sup> "Il barone Ricasoli ed il cavaliere Farini — aggiunse Sineo — esercitarono liberamente la loro dittatura in paesi nei quali erasi proclamato a Re Vittorio Emanuele, come si è recentemente proclamato in Sicilia ed in Napoli. (...) I signori Farini e Ricasoli salirono pacificamente i gradini dei loro seggi dittatoriali (...). I paesi ch'essi doveano reggere erano stati liberati senza che si fosse versata una goccia di sangue; li trovarono perfettamente organizzati, e non ebbero che a conservare quegli ordini stessi che precedettero il pacifico pronunziamento. Il generale Garibaldi ha dovuto liberare la Sicilia colla punta della sua spada" (seduta 8 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 947). Non si giustificava l'immediatezza dell'annessione, i cui tempi e modi dovevano lasciarsi alle decisioni del dittatore (p. 948). Le medesime osservazioni furono nuovamente esposte da Sineo con parole diverse (p. 949).

Governo a consentire ai voti dei Toscani e dei popoli dell'Emilia che chiedevano l'immediata annessione" (121).

Cavour rispose a tono e convincentemente sul problema delle difficoltà per la tempestiva annessione delle province centro-settentrionali, ma evitò di spiegare il perché, per l'Emilia e la Toscana, si era atteso che l'annessione fosse chiesta da Assemblee elette e, invece, per le province meridionali, la convocazione di Assemblee veniva decisamente ostacolata. La ragione, tuttavia, era ovvia e ben conosciuta: non si voleva che le Assemblee votassero condizioni alle annessioni.

### 9. *Annessione o fusione nel dibattito parlamentare.*

Nel dibattito si dava per scontato che il modo per riunire i due Stati dovesse essere l'annessione delle province meridionali allo Stato sardo (o, se si vuole, allo Stato dell'Italia settentrionale, come si preferiva dire) (122). Annessione significava che i nuovi territori, le nuove popolazioni, perdevano la loro qualità di compagine statale ed entravano a far parte dello Stato accogliente, che, salvo l'ingrandimento (di territorio e di popolazione), rimaneva inalterato, in particolare nelle sue strutture di governo. Ci fu soltanto una voce che ritenne inadeguata la parola, ed evidentemente il concetto, di annessione: il piemontese Riccardo Sineo la considerò inadeguata e propose di sostituirla con la parola unificazione (123); la quale

---

(121) Seduta 11 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 1007.

(122) L'art. 1 della proposta di legge conteneva la formula dell'annessione: "Il Governo del Re è autorizzato ad accettare e stabilire per reali decreti *l'annessione allo Stato* di quelle provincie dell'Italia centrale e meridionale, nelle quali si manifesti liberamente, per suffragio diretto universale, la volontà delle popolazioni di far parte integrante della nostra monarchia costituzionale".

(123) Sineo rilevò che per l'Emilia e la Toscana non si era adoperata la parola annessione. Tuttavia, si può osservare per inciso, la sostanza era la medesima: entrambe le province entravano a far "parte integrante dello Stato" sardo. Sineo si oppose all'uso della parola, rammentando che "l'ultima fu l'annessione di Savoia e di Nizza" alla Francia. Si ha annessione, spiegò, "quando un paese si annette a quello cui esso era pienamente estraneo; non è annessione il reintegrarsi che si fa tra le parti omogenee di una stessa nazionalità". Aggiunse l'esortazione: "abbandonate dunque questa parola di annessione, che è infausta, e troverete un modo ben migliore di dichiarare il vostro amore all'unificazione" (seduta 8 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 951). In una seduta

esprime un modo diverso di riunire due Stati: entrambi si dissolvono dando luogo ad uno Stato nuovo <sup>(124)</sup>.

Nessun'altro si mostrò sensibile al problema; ed era chiaro che Cavour e la maggioranza, in primo luogo i deputati di origine meridionale (anche per ragioni personali), volevano fermamente l'annessione (non l'unificazione), anzi l'annessione immediata e, soprattutto, incondizionata. Questo consentiva al governo piemontese di estendere il suo potere alle nuove province, senza che queste avessero modo di interferire sul modo del suo esercizio <sup>(125)</sup>. Ed è ciò che successe, nonostante che il quesito plebiscitario per le province meridionali, facesse chiaro riferimento, per insistenza di Francesco Crispi, alla unificazione (in un nuovo Stato, lo Stato italiano) e non all'annessione (al regno di Sardegna) <sup>(126)</sup>.

Sul carattere incondizionato dell'annessione, fortemente voluto da Cavour e dalla maggioranza, si innestò il dibattito alla Camera. Era, d'altronde, il principale problema politico sul tappeto, anche se furono evocati problemi di carattere più generale, che non avevano alcuna attualità: così l'alternativa tra unità e federazione <sup>(127)</sup>, così la

successiva (10 ottobre) Sineo ribadì il suo pensiero: la parola annessione "non dovrebbe entrare in una legge italiana, perché contrasta precisamente al sistema di intima naturale unità, che l'onorevole Minghetti anch'egli propugna" (*res. sten.*, p. 980).

<sup>(124)</sup> Si trattava di riunire due Stati di paragonabili dimensioni territoriali e con press' a poco equal numero di abitanti.

<sup>(125)</sup> Significative le parole di Giuseppe Ferrari: "chi mi dice *annessione incondizionata*, mi dice che vuole che lo Stato si dia in modo tale che ne possa disporre a proprio placito lo Stato che lo prende"; e ancora: "la parola *incondizionata* implica che il regno napoletano si troverà in balia di un Re e di un Senato piemontesi" (seduta 8 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 932).

<sup>(126)</sup> Il quesito proposto il 21 ottobre nelle province meridionali suonava: "Il popolo vuole l'Italia Una e Indivisibile con Vittorio Emanuele re costituzionale e i suoi legittimi discendenti?".

<sup>(127)</sup> L'unico a sostenere la federazione tra i due Stati, il regno dell'Alta Italia e il regno delle Due Sicilie fu il filosofo lombardo Giuseppe Ferrari. Lo fece con assoluta convinzione, nonostante l'ostilità diffusa: "io credo alle federazioni; le credo potenti quanto l'unità, sia nell'associare le forze militari, sia nella resistenza alle invasioni, sia nel favorire lo sviluppo della libertà, sia nel proteggere le arti, le scienze, l'industria il commercio" (seduta 8 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 934). Invertendo i termini della situazione effettiva sul tappeto, aggiunse: "s'io avessi l'onore d'essere nato nella patria di Vico, e se l'Italia volesse annettervisi senza condizione e subito, io direi: no, non confondiamoci, ma confederiamoci. E difatti, giacché la storia non volle che l'Italia

scelta tra monarchia e repubblica <sup>(128)</sup>, così infine il bivio tra accentramento e decentramento <sup>(129)</sup>.

---

appartenesse alla classe delle nazioni unitarie, colla federazione possiamo giungere ogni più gloriosa meta. Colla federazione ogni città si trasforma in capitale e regna sulla sua terra; colla federazione ogni Stato italiano si riconosce con una propria assemblea erede delle patrie glorie; poi ogni assemblea nomina i rappresentanti della nazione nella dieta dove l'intera patria sottrae ai pontefici la sua ragione per riflettere alla fine sui propri destini. Colla federazione si ottiene l'unità di un esercito, perché non vi fu mai lega il cui scopo non fosse di riunire le disperse forze degli Stati, come lo mostrano gli esempi della Germania e degli Stati Uniti; colla federazione si ottiene l'unità della diplomazia, la quale trae dalla dieta un unico pensiero e la direzione unica degli Stati in faccia alle estere nazioni" (p. 936). Rinfacciò anche al governo piemontese di essere stato federalista fino a tempi recentissimi: "i ministri che non dividono questa mia opinione, non hanno mai parlato di unità italiana nel 1848, ancora meno dopo la battaglia di Novara; e nei recenti protocolli del 1859, quando accusavasi l'unità [sic] austriaca nei ducati italiani, ogni nota del gabinetto piemontese non era forse federale?" (p. 934).

In senso contrario alla federazione si mostrarono Pier Carlo Boggio (pp. 939-940), Filippo Mellana (seduta 9 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 957), Marco Minghetti (seduta 10 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 973), Desiderato Chiaves (p. 980), Domenico Carutti (p. 983) e Agostino Depretis (seduta 11 ottobre 186, *res. sten.*, p. 999).

<sup>(128)</sup> Era un problema del tutto superato: anche coloro che avevano avuto simpatia per la repubblica si erano convinti che l'Italia unita avrebbe potuto realizzarsi soltanto con la monarchia, e con la monarchia dei Savoia. Ciò nonostante Desiderato Chiaves, verso la fine della seduta del 9 ottobre, ripropose il problema: "non si può sventolare che una sola bandiera; la bandiera della monarchia assoluta è esclusa. Rimangono le due bandiere, della monarchia costituzionale e della repubblica" (*res. sten.*, p. 970). Nella seduta successiva furono l'avvocato Oreste Regnoli, professore di diritto civile a Bologna ("non credo, con tutto il rispetto dovuto all'onorevole Chiaves, che questa sia la questione; tutti, anche il partito democratico più avanzato, meno poche eccezioni, tutti hanno riconosciuto in Vittorio Emanuele il capo della nazione, quello che rappresenta l'unità e l'indipendenza d'Italia", *res. sten.*, p. 976) e Riccardo Sineo ("faccio appello alla sua buona fede, e gli domando se nel modo stesso in cui egli poneva la questione, non era essa stessa essenzialmente offensiva", p. 978) a rammentare che il problema era già stato totalmente risolto. Chiaves si giustificò, sostenendo di aver voluto porre la questione "a quel livello di cui ella è meritevole", e ritenendo che, fuori dal Parlamento, l'idea repubblicana non era del tutto spenta (p. 980).

<sup>(129)</sup> In polemica con Giuseppe Ferrarì, Filippo Mellana riassumeva il "concetto federativo" del filosofo "in questo verissimo assioma, cioè perfetta e strettissima unità politica, ampia, intiera decentralizzazione economica ed amministrativa". Ed aggiungeva: "forse l'illustre storico, discendendo dalle alte speculazioni della scienza, e portandosi sul terreno pratico, riconoscerà che in Italia, stante gli errori di tanti secoli, sarà necessario forse passare per una strettissima unità prima di poter venire a realizzare il più giusto sistema, quello cioè di fruire dei benefici dell'unità ed insieme di quelli non

La maggioranza riteneva indispensabile che l'annessione fosse temporanea <sup>(130)</sup>, oltre che incondizionata <sup>(131)</sup>. Cavour era preoccupato per la situazione assai complessa esistente nelle province appena liberate, quale esposta da Giuseppe La Farina e da Agostino Depretis <sup>(132)</sup>; e temeva, pur non esagerandola, la forza del "partito municipale". Echeggiarono anche altri timori: quello, concreto, della convocazione di Assemblee, che avrebbero potuto stabilire condi-

---

minori della piena ed assoluta decentralizzazione amministrativa ed economica" (seduta 9 ottobre 1860, (p. 957).

<sup>(130)</sup> Pier Carlo Boggio sostenne che l'annessione, anche della Sicilia e di Napoli, era in corso da 12 anni. "L'annessione della Sicilia e di Napoli ha cominciato anch'essa il giorno in cui la libertà, potentemente radicata nell'ordine in Piemonte, cominciò a far sì che gli sguardi di tutta l'Italia convergessero a questo estremo angolo, come al faro che doveva guidare la nazione al desiato porto. L'annessione cominciammo a farla quando da tutte le altre parti d'Italia qui accorse la più eletta cittadinanza, e creò colla sua presenza fra noi quella solidarietà di affetti e di sentimenti, sulla quale è la vera base della unificazione d'Italia. L'annessione la cominciammo quando il confronto tra il modo con cui si governava in questa estremità d'Italia e il modo cui si governava nelle altre provincie fece nascere il desiderio che gli ordini che erano già in vigore qui si estendessero colà" (seduta 8 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 942). Agostino Depretis affermò che "l'annessione non doveasi né precipitare, né ritardare indefinitamente. Il protrarla indefinitamente conduce all'incertezza, e coll'incertezza difficilmente si governa" (seduta 11 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 1002).

<sup>(131)</sup> Leonzio Armelonghi ritenne che porre condizioni equivaleva ad una "violazione profonda, gravissima del diritto nazionale (seduta 9 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 965). Desiderato Chiaves era convinto che condizioni non dovessero essere messe "né da una parte né dall'altra, e nessuno qui vi ha che dia, nessuno che riceva" (p. 969).

<sup>(132)</sup> Rispettivamente, nella seduta 10 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 987 ss.; e nella seduta 11 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 998 ss. Alla situazione delle province meridionali accennarono anche: Desiderato Chiaves, che attaccò la gestione garibaldina ("si cambia un prodittatore al giorno, ed un Ministro alla settimana" — seduta 9 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 967); Antonio Scialoja, l'unico meridionale ad intervenire, che fece riferimento a "un pugno di uomini, (...) che, gettatisi tra il dittatore e la gran maggioranza delle popolazioni, mantengono negli animi lo sgomento, eccitano i dissidi, irritano le passioni, per avere il deplorabile piacere di gridare per qualche tempo ancora: Napoli non è dei Napolitani, Napoli è nostra" (seduta 11 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 997). Antonio Mosca tentò di gettare acqua sul fuoco, parlando di "timori vaghi ed esagerati che sono stati introdotti per dipingere sinistramente l'amministrazione del generale Garibaldi nel regno delle Due Sicilie" (seduta 10 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 986).

zioni per l'unificazione<sup>(133)</sup>, come era avvenuto nel 1848 per l'annessione (allora naufragata) della Lombardia; quello della infiltrazione di mazziniani e democratici<sup>(134)</sup>; quello della reazione legittimista e della guerra civile<sup>(135)</sup>; quello della rivolta sociale<sup>(136)</sup>. Non

---

<sup>(133)</sup> Antonio Scialoja (seduta 11 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 998); Agostino Depretis (p. 1002). Giuseppe Ferrari aveva in precedenza auspicato la convocazione di una Assemblea della Bassa Italia (seduta 8 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 935).

Osserva Roberto MARTUCCI, *La dittatura di Garibaldi a Palermo e Napoli. Come governare la provvisorietà da Salemi all'arrivo di Vittorio Emanuele II*, in A. NIEDDU, G. ZICHI (a cura di), *Giuseppe Garibaldi. Il mito, l'unità d'Italia e la Sardegna*, Cagliari, 2011, p. 383, che, "a giudicare dalle vivacissime reazioni, l'insediamento di due Assemblee elette a suffragio universale maschile non doveva rientrare negli accordi verbali con il re, che avevano reso possibile la Dittatura commissaria del generale. A giudicare dal *Carteggio*, Cavour sembrerebbe sentirsi giocato dall'entourage politico del Dittatore, vista la determinazione con cui si muove per evitare che in Sicilia e nel Napoletano vengano convocate elezioni politiche".

<sup>(134)</sup> Marco Minghetti accennò ad un pericolo "che preoccupa l'Europa, ed è il convegno in Napoli degli uomini che rappresentano, non dirò solo le idee più avventate della democrazia, ma quelle della rivoluzione universale" (seduta 10 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 975); Antonio Scialoja, citando una lettera del prodittatore Pallavicino a Mazzini, affermò che vi era apprensione e sgomento nel popolo delle Due Sicilie (seduta 11 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 998). Altri negarono il pericolo e lo sgomento: Riccardo Sineo dichiarò infondate le voci circa la cessione del governo a Mazzini da parte di Garibaldi (seduta 8 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 950). Carlo Turati disse che "gli odierni fatti" costituivano "un'imponente lezione anche pei maestri del dogma: Dio e Popolo. Si guardino d'attorno, e contino il numero dei loro adepti" (seduta 10 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 994).

<sup>(135)</sup> Marco Minghetti paventava non soltanto "il pericolo dell'anarchia interna e quello della reazione borbonica", ma anche la possibile "rivalità tra l'Italia meridionale e l'Italia settentrionale" (p. 974).

Va rammentato che erano iniziati da tempo movimenti filoborbonici nelle province napoletane. In settembre c'era stata la rivolta di Ariano: i garibaldini e i piemontesi rischiavano di essere considerati stranieri invasori. Alcune bande armate si scontravano con l'esercito meridionale (Piero PIERI, *Storia militare*, cit., p. 718 ss.).

<sup>(136)</sup> Garibaldi il 28 maggio 1860, a Palermo, aveva emanato un decreto con il quale stabiliva che i demani comunali dovessero dividersi, "giusta la legge, fra i cittadini del proprio comune", riservando "una quota certa senza sorteggio" a coloro che avevano combattuto per la patria. La decisione di Garibaldi fu una delle concause, forse quella scatenante, della rivolta di Bronte. Si è già accennato al decreto di Rogliano riguardanti i demani della Sila (cfr. la prec. nt. 93).

La non conoscenza, da parte dei governanti settentrionali, della questione sociale esistente nel Meridione, la forte tensione esistente tra i contadini senza terra e i "galantuomini" con vaste proprietà, fu una delle cause, forse la maggiore (o la più



era del tutto superato il timore che Garibaldi intraprendesse l'invasione dei domini pontifici.

Dall'opposizione si contrapponeva il timore di riflessi negativi per l'azione militare garibaldina nonché il timore di una pervasiva "piemontesizzazione" <sup>(137)</sup>. Si pose perfino il problema dello spostamento della capitale: Ferrari ritenne inadeguata Torino, per le sue dimensioni e per la collocazione periferica, soprattutto se paragonata alla grande Napoli, di cui fece l'elogio <sup>(138)</sup>. Frequenti furono anche i riferimenti a Roma, fin d'allora indicata da Cavour come "la

duratura), del fenomeno del brigantaggio postunitario. Mi permetto di rinviare al mio *Il brigantaggio postunitario nel dibattito parlamentare 1861-1865*, Napoli, 2016.

<sup>(137)</sup> La prima denuncia fu del solito Giuseppe Ferrari, il quale rammentò che il governo sardo aveva sempre imposto le leggi piemontesi alle regioni annesse: "la Lombardia è insorta, e diventò piemontese; gli altri Stati l'imitarono, ed il Piemonte si sovrappose a tutte le città dell'alta Italia. (...) Per tal guisa si è inaugurata la libertà con armi, con impiegati, con ministri, con generali, con governatori, scelti a Torino; e come mai credere che il Governo piemontese giungendo coi propri mezzi, non volesse rendere piemontese la Lombardia, Modena, Parma, l'intera Italia?" (seduta 8 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 930). Gli fece eco Leonzio Armelonghi, che ritenne "errore massimo di modellare le leggi della nazione sulle leggi di questa o di quella provincia", ed auspicava "veri e radicali rinnovamenti legislativi" (seduta 9 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 965). Anche Carlo Turati stigmatizzò "la tendenza ad imporre il Piemonte alle altre parti d'Italia"; e rammentò "la mole di leggi emanate sotto i pieni poteri in un sol giorno, mole da cui fu oppressa e poco meno che sepolta la Lombardia" (seduta 10 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 994). Per superare il problema Pier Carlo Boggio affermò che non potesse più parlarsi di "programma (...) piemontese", e che "più non fossero Piemontesi, o Lombardi, o Toscani, od Emilii, ma Italiani solamente e non altro" (seduta 8 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 938). Anche Antonio Scialoja affermò che non era possibile "imporre il Piemonte all'Italia meridionale", dato che il Piemonte "più non esiste" (seduta 11 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 997).

<sup>(138)</sup> "Una capitale — disse il filosofo lombardo — è una città preponderante, che sorge nel mezzo di una nazione con una popolazione talmente esuberante che schiaccia tutte le altre città"; e portò come esempi Parigi e Londra. Torino non aveva queste caratteristiche, né poteva reggere il confronto con Napoli, città con 520.000 abitanti, "ricca, organizzata, che regge, e, se occorre, tirannicamente, le Due Sicilie, e che fa loro subire spietatamente il suo dominio sotto l'aspetto economico". Napoli — aggiunse — è abbagliante di splendori, e voi volete prenderla incondizionatamente, volete che si dia a voi, che si dia a Torino"; volete la "confiscazione immediata e incondizionata della più grande delle città italiane a profitto di una città senza dubbio coltissima e dotata di invincibili attrattive, ma della metà inferiore alla grandezza di Napoli (seduta 8 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 931). Pier Carlo Boggio replicò, affermando che "i Torinesi non hanno mai esitato innanzi ad alcun atto di abnegazione che dovesse giovare alla patria comune;

splendida capitale del regno italico”, la cui conquista era, tuttavia, “quistione d’avvenire” (139); e a Venezia, che, non potendosi per il momento “rompere la guerra con l’Austria, sarebbe stata unita al Regno, quando fosse cessata l’opposizione dell’opinione pubblica europea (140).

Quanto alle condizioni per l’annessione si osservava, da un lato, che le leggi napoletane non erano affatto malvagie (141), e, dall’altro, che alcune proposte, che fossero state sollevate, avrebbero potuto migliorare la legislazione piemontese (142).

---

e quando l’interesse d’Italia richiegga anche il sacrificio della capitale, i Torinesi (...) faranno, senza lagnarsene, anche questo grande e supremo sacrificio” (p. 939).

(139) Per Cavour la soluzione della questione romana dipendeva, non tanto dalle armi, quanto dal diffondersi anche in ambiente cattolico del convincimento di “essere la libertà altamente favorevole allo sviluppo del vero sentimento religioso”. I cattolici illuminati riconosceranno che “il pontefice augusto che sta a capo della nostra religione, può esercitare in modo più libero, molto più indipendente il suo sublime ufficio, custodito dall’amore, dal rispetto di ventidue milioni d’Italiani, che difeso da venticinquemila baionette” (seduta 11 ottobre 1860, *res. sten.*, pp. 1009-1010).

(140) Secondo Cavour, l’opposizione europea alla liberazione della Venezia derivava da due cause: il dubbio circa la capacità italiana di “costituire una nazione forte e indipendente”; la possibilità che i popoli veneziani potessero riconciliarsi con il “domino austriaco”. La prima causa sarebbe stata superata costruendo uno Stato forte, ordinato e concorde; la seconda era in contrasto con la realtà di fatto, dato che l’Austria era già tornata al “sistema della compressione” (pp. 1010-1011).

(141) La tesi fu esposta soprattutto da Giuseppe Ferrari, che si era recato a Napoli: “ho trovato in Napoli la memoria di un regno odiato; ho inteso mille giustissime accuse contro il governo borbonico; Garibaldi era accolto col massimo entusiasmo. Lo ripeto: sotto l’aspetto politico la sua rivoluzione era accettata e fatta superiore ad ogni discussione; era inteso da tutti che un Governo nuovo succederebbe all’antico e nuovi capi alla stirpe borbonica; ma io non intesi alcun Napoletano dirmi: abbiamo cattive leggi, noi chiediamo impazienti altri codici, un altro regime civile. Le leggi delle Due Sicilie sono ottime, paragonate con quelle delle altre nazioni incivilite; esse sono da preferirsi a tutte; in una parola i codici francesi sono vigenti nella bassa Italia, e voi volete che Napoli si sottometta incondizionatamente e subito ad occhi chiusi ad un regno i cui codici sono nel dubbio della discussione, le cui finanze ondeggiavano nell’urto delle autonomie, e il cui ordinamento geografico è un mistero per i membri stessi del Gabinetto piemontese?” (seduta 8 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 932).

(142) La opportunità di esaminare punti di vista diversi da quelli codificati fu presa in considerazione in particolare da Riccardo Sineo; il quale, pur desiderando che lo Statuto albertino venisse accettato “tal quale” da tutti, volle supporre che “in qualche provincia d’Italia si desidera non già una modificazione allo Statuto, ma qualche dichiarazione che escluda ogni falsa e pernicioso interpretazione. Perché gliela vorreste

Per rendersi conto del clima della discussione occorre tener presente che essa si svolse all'ombra del dissidio tra Cavour e Garibaldi; dissidio che, non dissimulato affatto da Cavour<sup>(143)</sup>, emerse negli interventi di molti deputati e fu sottinteso da tutti gli intervenuti nel dibattito<sup>(144)</sup>.

L'ordine del giorno di plauso a Garibaldi fu approvato all'unanimità e determinò lo "scoppio di vivissimi applausi"; la proposta di legge fu approvata con 290 voti favorevoli e 6 contrari<sup>(145)</sup>.

#### 10. *L'unione territoriale.*

Il 15 ottobre 1860, mentre il Re, dopo aver appena passato il Tronto, che segnava il confine settentrionale del regno delle Due Sicilie, era a Giulianova, a nord della fortezza borbonica di Castellammare Adriatico (Pescara), Garibaldi, da Sant'Angelo in Formis, dove si trovava per la battaglia del Volturno, emanava il decreto di unione delle Due Sicilie all'Italia Una e Indivisibile, evitando sia il termine annessione sia il riferimento al regno di Sardegna, ma

---

preventivamente rifiutare?"; e citò, a mo' di esempio, gli articoli 1, 18, 68, 69, 25, 27, 29 dello Statuto, che avrebbero avuto bisogno di chiarimenti e integrazioni (p. 944 ss.).

<sup>(143)</sup> Cavour, che fin dalla relazione di presentazione della proposta di legge, aveva stigmatizzato "la condizione di cose provvisoria e rivoluzionaria" delle province meridionali, imputandola a Garibaldi, parlò apertamente del dissidio nel suo intervento alla fine della discussione; affermando, in risposta a coloro che avevano sottolineato la qualità di dittatore del Regno meridionale, il potere governativo nei confronti di Garibaldi: non "vale il dire che il generale Garibaldi non è un generale come il generale Fanti ed il generale Cialdini. Io riconosco essere il generale Garibaldi in altre condizioni. Ma, o signori, se egli è il dittatore di Napoli, è pure il cittadino che, come noi, ha giurato lo Statuto". Plaudì tuttavia all'approvazione dell'o.d.g., proposto dalla commissione (seduta 11 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 1009).

<sup>(144)</sup> Al dissenso accennarono espressamente Pier Carlo Boggio, Filippo Mellana, Desiderato Chiaves, Agostino Bertani, Riccardo Sineo, Antonio Turati, Agostino Depretis e Giuseppe Ferrari.

Garibaldi si era decisamente opposto all'annessione della Sicilia, auspicata da Cavour, che allo scopo vi aveva inviato Giuseppe La Farina. Garibaldi, nel settembre, aveva perfino chiesto al Re di rovesciare il governo Cavour. Cavour, all'inizio del suo intervento accenna a dimissioni presentate al Re, e da questi, "dopo maturi riflessi", respinte (*ivi*). Sul punto si rinvia a Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 794 ss.

<sup>(145)</sup> L'o.d.g. di plauso è riportato alla nt. 103. La legge, approvata alla Camera, fu presentata al Senato il 12 ottobre; la commissione dell'Ufficio centrale presentò la sua relazione il 15 successivo. Fu pubblicata il 3 dicembre 1860 e prese il n. 4497.

citando espressamente il “Re Costituzionale Vittorio Emanuele” (146).

L’idea, cara a Francesco Crispi e Antonio Mordini di eleggere due Assemblee, a Napoli e Palermo, per dare voce ufficiale alle popolazioni meridionali nel processo di unificazione, come era avvenuto l’anno precedente in Emilia e in Toscana, naufragò sia per il decreto di Garibaldi sia per le pressioni del prodittatore Giorgio Pallavicino Trivulzio, favorevole al semplice plebiscito universale. Il plebiscito, risolvendosi in una risposta secca (sì o no) ad un quesito, non consentiva di esprimere posizioni intermedie né di porre condizioni (147).

---

(146) Ecco il testo del decreto: “Per adempiere ad un voto indispensabile caro alla Nazione intera IL DITTATORE decreta Le Due Sicilie che al sangue italiano devono il loro riscatto e che mi elessero liberamente a Dittatore — fanno parte integrante dell’Italia Una ed Indivisibile — col suo Re Costituzionale VITTORIO EMMANUELE ed i suoi discendenti. Io deporò nelle mani del Re — al suo arrivo — la Dittatura conferitami dalla Nazione. I Prodittatori sono incaricati dell’esecuzione del presente Decreto. G. GARIBALDI”.

Il 14 settembre 1860 era stato promulgato a Napoli lo Statuto sardo del 1848.

(147) Per rendersi conto della incertezza che regnò circa il modo per realizzare l’unione è opportuno rammentare che, in Sicilia, con decreto 5 ottobre 1860, a firma di Antonio Mordini e Enrico Parisi, erano stati convocati i comizi elettorali “ad oggetto di eleggere i rispettivi lor deputati” alla Assemblea dei Rappresentanti; e, con successivo decreto del 9 ottobre era stata fissata per il 4 novembre la prima riunione dell’Assemblea. Con decreto del 13 ottobre, n. 256, si dispose invece che gli elettori, “in luogo di procedere all’elezione dei deputati, dovranno votare per plebiscito sulla seguente proposizione: Il popolo siciliano vuole l’Italia Una e Indivisibile con Vittorio Emanuele Re costituzionale e i suoi legittimi discendenti”.

I comizi elettorali per le province continentali furono convocati con decreto 8 ottobre 1860, n. 94, a firma di Giorgio Pallavicino Trivulzio (prodittatore dal 3 precedente, in sostituzione del generale Sirtori), e dai ministri Raffaele Conforti, Francesco Crispi, Pasquale Scura, Amilcare Anguissola e Luigi Giura. Votanti erano tutti i cittadini che avessero compiuto 21 anni e godessero dei diritti civili e politici. Il voto, si precisava, “sarà espresso per *sì* o per *no*, per mezzo di un bollettino stampato”.

Mordini non rinunciò a far conoscere le richieste della Sicilia: nella impossibilità di convocare una Assemblea rappresentativa, riunì con decreto 19 ottobre 1860 un Consiglio straordinario di Stato, per “studiare ed esporre al Governo quali sarebbero, nella costituzione della gran famiglia italiana, gli ordini e le istituzioni su cui convenga portare attenzione, perché rimangano conciliati i bisogni peculiari della Sicilia con quelli generali dell’unità e prosperità della Nazione Italiana”. Il 18 novembre 1860 il Consiglio straordinario rimise la sua Relazione, nella quale fra l’altro veniva auspicato che

I plebisciti ebbero luogo, nelle province continentali e in quelle siciliane, il 21 ottobre, prima che Garibaldi passasse il Volturno e prima dell'incontro con il Re a Teano (148). Sul modo in cui essi furono organizzati ed attuati si può dire al certo che ci fu forte entusiasmo per l'unione, ma non furono adottate misure che garantissero la libertà e la segretezza del voto (149). Il risultato fu, nonostante molteplici aspetti condannabili, di assoluta chiarezza a favore dell'unione (150).

Il Re entrò a Napoli il 7 novembre in una giornata di pioggia.

---

“nell’Ordinamento generale del regno d’Italia la Sicilia formi una delle grandi divisioni territoriali, ch’è necessario abbiano esistenza lor propria — conforme il principio riconosciuto dal Governo di Sua Maestà nel sistema regionale proposto dal Ministro Farini”. Principio riconosciuto allora nel Parlamento sardo, ma disconosciuto subito dopo.

(148) L'incontro avvenne il 26 ottobre, con tutta probabilità in località Taverna della Catena (in Comune di Vairano Patenora). La tradizione narra che Garibaldi abbia salutato il Re con la frase “saluto il primo Re d’Italia”. L’edificio presso il quale avvenne l'incontro è stato sottoposto a vincolo storico con d.m. 6 aprile 1967.

Suonano mesti i versi di Gabriele D’ANNUNZIO: “Donato il regno al sopraggiunto re / ora s’en torna al sasso di Caprera / il Dittatore. Fece quel che poté. / Seco portò un sacco di semente” (da *La notte di Caprera*).

(149) I votanti trovarono tre urne, l’una con schede prestampate con la parola Sì, l’altra con schede prestampate con la parola No, la terza vuota, destinata a contenere le schede votate. Essi, per votare, dovevano estrarre davanti a tutti i presenti una scheda prestampata, con il Sì o con il No, e infilarla nella terza urna. Per notizie sul clima in cui si svolsero i plebisciti rinvio a Roberto MARTUCCI, *La dittatura di Garibaldi*, cit., p. 385 ss. e alla letteratura ivi citata; cui si può aggiungere, per avere una opinione di parte borbonica, Giacinto DE SIVO, *Storia*, cit., II, p. 309 ss.

(150) Dal verbale della Corte Suprema di Giustizia di Sicilia del 4 novembre 1860 si ricava che i Sì furono 432.053, i No 667. Con Dichiarazione del 3 novembre 1860, la Corte Suprema di giustizia di Napoli certificò che “per tutte le Provincie continentali dell’Italia meridionale il risultato generale di 1.312.376 votanti, dei quali hanno votato affermativamente 1.302.064 e negativamente soli 10.312”.

A Napoli era stata autorizzata a votare una donna, Marianna De Crescenzo, detta la Sangioannara (dal luogo di nascita, San Giovanni a Teduccio), per le sue benemerenze patriottiche. Si avviò verso il seggio elettorale di Montecalvario alla testa di un corteo che accompagnava al voto Silvio Spaventa e Filippo Cappelli.

Sul “valore” dei plebisciti si veda, da ultimo, la sintesi del dibattito in Gian Luca FRUCI, *La nascita plebiscitaria della nazione (1797-1870)*, in *La costruzione dello Stato-nazione in Italia*, a cura di Adriano ROCCUCCI, Roma, 2012, p. 59 ss.: “il movimento plebiscitario risorgimentale non rappresentò soltanto la più massiccia mobilitazione risorgimentale dell’intero processo unitario, ma è anche e soprattutto spia illuminante

Garibaldi il giorno dopo partì per Caprera. Luigi Carlo Farini venne nominato Luogotenente generale a Napoli <sup>(151)</sup>. Il Re proseguì per Palermo, dove il marchese Massimo Cordero di Montezemolo venne nominato Luogotenente generale <sup>(152)</sup>.

Nel frattempo in Umbria e nelle Marche, governavano in qualità di regi commissari generali straordinari, rispettivamente, Gioacchino Napoleone Pepoli <sup>(153)</sup> e Lorenzo Valerio <sup>(154)</sup>. Nelle due regioni vennero indetti i plebisciti nei giorni 4 e 5 novembre 1860, che dettero gli stessi risultati quasi unanimi delle altre consultazioni popolari <sup>(155)</sup>.

A seguito dei plebisciti furono adottati quattro decreti identici, tutti del 17 dicembre 1860: n. 4498 per le province napoletane continentali, n. 4499 per la Sicilia, n. 4500 per le Marche e n. 4501 per l'Umbria; tutti adottati in base alla legge 3 dicembre 1860, n. 4497, tutti dati a Napoli e tutti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del regno di Sardegna, il 26 dicembre 1860.

Si realizzava così la base sociale e territoriale di quello che sarà il Regno d'Italia; tuttavia, giuridicamente e di fatto continuava ad esistere soltanto il regno di Sardegna.

La Settima legislatura del Parlamento sardo, eletto sulla base di collegi che comprendevano la Savoia e Nizza, la Lombardia, l'Emilia e la Toscana <sup>(156)</sup>, si chiudeva il 17 dicembre 1860 su un territorio

della polarizzazione verticale e personalistica del potere e di un *surplus* di antipluralismo" (p. 68).

<sup>(151)</sup> R.d. 6 novembre 1860, n. 4407, dato dal quartiere generale di Sessa Aurunca.

<sup>(152)</sup> R.d. 2 dicembre 1860, n. 3, dato a Palermo.

<sup>(153)</sup> Figlio di Letizia Murat, a sua volta figlia di Gioacchino Murat e di Carolina Bonaparte, sorella di Napoleone. Il marchese Pepoli era, quindi, nipote di Gioacchino Murat e pronipote di Napoleone Bonaparte.

<sup>(154)</sup> Uomo politico piemontese, appartenente alla sinistra, ma progressivamente divenuto favorevole a Cavour.

<sup>(155)</sup> In Umbria si ebbero 97.040 voti favorevoli e 308 voti contrari. Nelle Marche si ebbero 133.765 voti favorevoli e 1.212 voti contrari. Ad Ancona votò, vestita da uomo, la poetessa Maria Alinda Brunacci Brunamonti, autrice, nel 1860, dei *Canti nazionali*.

<sup>(156)</sup> Legge elettorale 20 novembre 1859, n. 3778. Va sottolineato che i decreti di annessione dell'Emilia (r.d. 18 marzo 1860, n. 4004) e della Toscana (r.d. 22 marzo 1860, n. 4014) risalivano a pochissimi giorni precedenti alle elezioni, effettuate il 25 e il 29 marzo 1860, e non erano ancora stati resi esecutivi con legge (l. 15 aprile 1860, rispettivamente n. 4059 e n. 4060). Ciò dimostra la fretta di costituire una Camera realmente rappresentativa delle nuove dimensioni del regno.

molto più che raddoppiato per le annessioni dell'Italia centrale e meridionale (157).

Si poneva la necessità urgente di modificare ancora una volta e rapidamente la mappa dei collegi elettorali. Il governo, subito dopo aver presentato la proposta di legge per l'autorizzazione alla accettazione delle annessioni, aveva presentato, il 6 ottobre, la proposta di legge per essere autorizzato a modificare la legge elettorale politica "nelle parti che riguardano il numero dei deputati e la circoscrizione dei collegi": applicando la legge allora in vigore, il numero dei deputati sarebbe stato enorme.

Si pose il problema giuridico del potere del Parlamento sardo di legiferare sulle elezioni relative al regno d'Italia, ma fu risolto sulla base del plebiscito di annessione (158). La Camera fissò limiti "quantitativi" alla discrezionalità del governo: i deputati non avrebbero dovuto essere meno di quattrocento; le circoscrizioni non dovevano superare i cinquantamila abitanti. La proposta venne rapidamente approvata sia dalla Camera sia dal Senato (159).

---

(157) Alla vigilia della chiusura dell'ultima legislatura del regno di Sardegna, la Camera votò un indirizzo al Re, nel quale sottolineava l'eccezionalità degli avvenimenti ed esprimeva la solennità del momento: "Sire! Questa Camera, che deve le sue origini alle recenti annessioni dell'Emilia e della Toscana, sarà presto sciolta da un evento ugualmente fortunato, l'annessione di nuove e più estese provincie, per la quale potrà dirsi, se non in fatto, certo virtualmente compita la liberazione e l'unificazione dell'intera penisola. Così nessun Parlamento avrà mai una storia più gloriosa di questo, perché i termini tra i quali si trova compresa la sua breve esistenza sono veramente e resteranno i fatti più grandi del nostro nazionale risorgimento, perché a lui fu dato di ratificare il primo di questi due fatti, e di apparecchiare il secondo, mediante il pieno e leale concorso che si gloria di aver prestato alla politica del vostro Governo" (seduta 19 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 1138).

(158) Il problema fu sollevato nell'unico giorno di discussione alla Camera da Lorenzo Pareto, il quale si chiese se fosse conveniente che "il Parlamento delle antiche provincie d'Italia, che stanno per annetterne delle altre, cominciasse fin d'ora a fare una legge che sarebbe imposta a coloro che verrebbero a riunirsi con noi" (seduta 12 ottobre 1860, *res. sten.*, p. 1017). Rispose il ministro di Grazia e Giustizia Giovanni Battista Cassinis, facendo presente che anche la legge allora in vigore sarebbe stata imposta alle nuove provincie; "questa medesima legge che esiste non l'hanno fatta neppure i deputati del nuovo Parlamento" (p. 1018).

(159) La relazione della commissione della Camera fu presentata il 10 ottobre, relatore l'avvocato Valentino Pasini; la proposta fu approvata alla Camera il 12 ottobre; fu presentata al Senato il 16 ottobre; la relazione dell'Ufficio centrale del Senato fu

L'ingrandimento territoriale del regno di Sardegna è avvenuto con strumenti giuridici affatto differenti: la Lombardia è stata acquisita con un trattato <sup>(160)</sup>; l'Emilia e la Toscana mediante richiesta (diretta al governo sardo) di Assemblee rappresentative, seguita da plebisciti; le Marche, l'Umbria e le province meridionali, attraverso soli plebisciti e senza alcuna preventiva richiesta indirizzata al governo sardo <sup>(161)</sup>.

Ci sono profonde differenze tra le formule dei plebisciti, rispecchianti diversi modi di unione: per l'Emilia e la Toscana oggetto della votazione era la scelta tra l'adesione al regno di Vittorio Emanuele e la formazione di un regno separato <sup>(162)</sup>; per le rimanenti province il quesito era secco: per le Marche e l'Umbria, adesione, o non adesione, alla monarchia di Vittorio Emanuele <sup>(163)</sup>; per le province meridionali, unione, non al regno Sardo, bensì all'Italia. Tale ultimo

---

presentata il 18, relatore il comm. Carlo Cadorna. La legge, approvata, fu pubblicata il 31 ottobre 1860, e prese il n. 4385. Sulla base di essa, il Governo emanò il decreto 17 dicembre 1860, n. 4513, che fissava le nuove circoscrizioni: i collegi elettorali salirono a 443. Saliranno a 493 con l'annessione delle Venezie e a 508 con Roma e il Lazio.

<sup>(160)</sup> Il trattato fu preceduto dalla conquista militare; l'annessione non fu però il risultato della conquista, dato che la Lombardia fu ceduta, come tale, dall'Austria, Stato sconfitto, alla Francia. La Francia poi la cedette allo Stato sabaudo. Cavour era convinto di dover rispettare, per quanto possibile, l'ordinamento giuridico vigente in Lombardia, almeno in quegli istituti che venivano ritenuti più avanzati dei corrispondenti istituti piemontesi: commissionò ad una commissione, presieduta dal conte milanese Cesare Giulini della Porta, la predisposizione dei testi normativi da pubblicare in Lombardia, in vista di progressivo riavvicinamento della legislazione lombarda a quella piemontese. Rattazzi, che fino al gennaio 1861 era al governo, agì invece senza cautele, estendendo immediatamente alla Lombardia le leggi piemontesi; determinando così un forte malcontento (Adriano VIARENGO, *Cavour*, cit., p. 413 ss.).

<sup>(161)</sup> Non credo che possa darsi nessun valore effettivo al decreto di annessione emanato da Garibaldi il 15 ottobre 1860: se avesse avuto valore, non sarebbe stato necessario, forse nemmeno possibile, se non come formalità inessenziale, convocare i plebisciti.

<sup>(162)</sup> Alla base del quesito v'era la necessità politica di rispettare l'intenzione di Napoleone III di fare dell'Italia centrale un regno separato, da affidare possibilmente ad un suo parente. Osserva Gilles PÉCOUT, *Il lungo Risorgimento*, cit., p. 169, che Cavour sfruttò diplomaticamente il plebiscito "per costringere Francia e Inghilterra a condannare definitivamente il trattato di Zurigo".

<sup>(163)</sup> Diventa irrilevante approfondire se la formula "far parte della Monarchia costituzionale del Re" abbia lo stesso significato di "annessione al Regno di Sardegna": il Re avrebbe potuto regnare su più Stati; in ogni caso la volontà espressa era nel senso



plebiscito mirava chiaramente, non alla annessione allo Stato sardo, bensì alla fusione, con lo Stato sardo, in un nuovo Stato, il regno d'Italia.

Di fatto, però, il governo piemontese considerò tutti i plebisciti come espressione di volontà di semplice annessione<sup>(164)</sup> al regno di Sardegna, con ciò facendo prevalere la sua volontà (e il pensiero politico dei moderati) sulla effettiva volontà espressa (consapevolmente o meno) dai popoli, almeno di quelli meridionali. La distanza tra l'interpretazione governativa e la lettera della formula plebiscitaria è particolarmente marcata, infatti, a proposito dei plebisciti meridionali, che avevano espresso la volontà di fondere il loro Stato, il regno delle Due Sicilie, insieme al regno di Sardegna, in un nuovo Stato, il regno d'Italia, (sia pure) con lo stesso Re e con lo stesso Statuto del regno di Sardegna; il che poteva aprire, nell'ambito della immutabile (ma tutt'altro che costrittiva) gabbia letterale dello Statuto, la strada ad autonomie, anche profonde, che viceversa furono altrettanto nei discorsi evocate quanto di fatto soffocate<sup>(165)</sup>.

Molto probabilmente l'atteggiamento di netta chiusura verso le

---

di accettare la monarchia costituzionale ma non l'intero ordinamento giuridico dello Stato sardo.

<sup>(164)</sup> Nel *Digesto italiano*, per annessione s'intende "la unione di territorio già in proprietà di altra nazione, fatta da una nazione. Può dipendere da guerra condotta vittoriosamente dalla nazione che annette; come anche da patti di alleanza difensiva e offensiva che stringano le due nazioni tra cui avviene la cessione e l'annessione del territorio". Si aggiunge: "la unificazione d'Italia si fece per successive annessioni dei diversi principati che si dividevano la penisola, provocate ed approvate da plebisciti delle popolazioni annesse" (vol. III, parte prima, Torino, 1895, p. 305).

Il medico sorrentino Mariano Ruggiero dirà chiaramente durante la discussione sulla proposta di legge per l'intestazione degli atti di governo: "col plebiscito del 21 ottobre noi abbiamo detto Vittorio Emanuele Re d'Italia; (...) naturalmente nell'animo nostro non ci veniva innanzi la Sardegna, che come quel regno sopra il quale Vittorio Emanuele aveva fatto così bella e nobile prova, e quando (...) proclamammo Re Vittorio Emanuele, noi intendevamo che egli fosse Re di Napoli, di Sicilia, di Sardegna e di tutte le altre parti d'Italia" (seduta 17 aprile 1861, *res. sten.*, pp. 557-558).

<sup>(165)</sup> In Lombardia ci furono resistenze alla estensione massiccia ed intempestiva della legislazione e della organizzazione amministrativa di disegno piemontese, con eliminazione delle istituzioni lombarde; i Toscani vollero mantenere una certa autonomia, che inizialmente fu, per ragioni di politica internazionale, concessa, ma poi progressivamente eliminata.

temute “condizioni” per l’unione delle nuove province, tenuto dal governo piemontese sorretto dalla sua maggioranza parlamentare, dipese dalla precedente esperienza della sfumata annessione della Lombardia nel 1848; quando il governo provvisorio di Milano, a seguito di una consultazione popolare<sup>(166)</sup>, aveva chiesto, e il governo piemontese, a malincuore e ponendo alcune limitazioni<sup>(167)</sup>, aveva accettato, la convocazione di una Assemblea costituente, che avrebbe dovuto perfino rivedere lo Statuto albertino. A mio avviso, nonostante ripetute dichiarazioni in senso opposto, Cavour e la sua maggioranza erano orientati a plasmare lo Stato che si andava formando a stretta somiglianza dello Stato sardo. In compenso, si lavorò per effettuare rapidamente nuove elezioni estese all’intero territorio italiano, in modo da avere una Camera effettiva-

---

Nel Meridione era forte la richiesta di mantenere, almeno in parte, la legislazione e le istituzioni tradizionali, che venivano considerate non peggiori di quelle subalpine, ma l’opera delle Luogotenenze fu di segno diverso, anche per (o nonostante) la partecipazione di esponenti meridionali, esuli in Piemonte da anni e buoni conoscitori di quell’ordinamento giuridico e di quel sistema di amministrazione.

<sup>(166)</sup> Il 29 maggio 1848 si concluse la consultazione popolare con l’approvazione della “formula per l’unione immediata” con lo Stato sardo, nella quale era scritto, tra l’altro: “come lombardi, in nome e nell’interesse di queste provincie, e come italiani, nell’interesse di tutta la nazione, votiamo fin d’ora l’immediata fusione delle provincie lombarde con gli Stati sardi, sempreché, sulle basi del suffragio universale, sia convocata negli anzidetti paesi e in tutti gli aderenti a tale fusione una comune assemblea costituente, la quale discuta e stabilisca le basi e le forme di una nuova monarchia costituzionale con la dinastia di Savoia” (Ignazio TAMBARO, voce: *Plebiscito*, in *Digesto italiano*, vol. XVIII, parte seconda, Torino 1906-1912, p. 929).

<sup>(167)</sup> Accettando che la Lombardia formasse “con gli Stati sardi (...) un solo regno” (si noti la formula, che non contiene il termine annessione e si ispira al concetto di fusione), il governo sardo, con il r.d. 11 luglio 1848, n. 747, stabilì: “col mezzo del suffragio universale sarà convocata una comune Assemblea costituente, la quale discuta e stabilisca le basi e le forme di una monarchia costituzionale con la dinastia di Savoia, secondo l’ordine di successione stabilito dalla legge salica, in conformità del voto emesso dai veneti e dal popolo lombardo sulla legge del 12 maggio prossimamente passato del Governo provvisorio di Lombardia”. Al Piemonte interessava che non venissero discusse né la forma monarchica né la dinastia dei Savoia: si può essere d’accordo con Piero CALAMANDREI, quando osserva che “la costituente era stata prudentemente ingabbiata”, ma non quando aggiunge che essa fosse stata ristretta in “una formula destinata a renderla innocua” (*Costruire la democrazia - premesse alla Costituente*, 1945, ora in *Opere giuridiche*, vol. III, Roma, 2019, p. 142). Calamandrei fa un parallelo tra il decreto del 1848 e il decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, sulla convocazione dell’Assemblea costituente per deliberare la nuova costituzione della Repubblica italiana.

mente rappresentativa del nuovo corpo elettorale; vennero altresì rapidamente nominati, in buon numero, senatori provenienti dalle nuove province.

Tutto ciò fu rapidamente fatto, ma non bisogna dimenticare che il governo piemontese, nell'arco del 1859, prevalentemente utilizzando (in modo corretto?) la legge sui pieni poteri, aveva aggiornato largamente la sua legislazione; per cui il Parlamento unitario si trovò di fronte a testi normativi sardi recentissimi, che era difficile modificare nuovamente, anche perché estesi progressivamente alle nuove province, per opera delle Luogotenenze<sup>(168)</sup>. E, infatti, le leggi di unificazione, che furono emanate nel 1865, anche allora in vigenza di pieni poteri dell'esecutivo, non differiscono molto da quelle piemontesi del 1859<sup>(169)</sup>.

#### 11. "Un grido d'entusiasmo convertito in legge".

Le prime elezioni italiane si svolsero il 27 gennaio 1861 (con i ballottaggi il successivo 3 febbraio<sup>(170)</sup>) e dettero un risultato

---

<sup>(168)</sup> La storia delle Luogotenenze, soprattutto nelle province napoletane e siciliane si incentra sul contrasto tra coloro che sostenevano l'estensione immediata della legislazione piemontese e coloro che ritenevano che, temporaneamente (o anche definitivamente), dovesse rimanere in vigore, almeno in parte, la legislazione precedente. Molto utile per averne notizie la lettura di Alfonso SCIROCCO, *Il Mezzogiorno nella crisi dell'unificazione*, Napoli, 1881.

<sup>(169)</sup> Nel 1859, per opera in particolare di Urbano Rattazzi, furono pubblicati tre codici (penale, r.d. 20 novembre 1859, n. 3783; procedura penale, r.d. 20 novembre 1859, n. 3784; procedura civile, s.d. 20 novembre 1850, n. 3786), la nuova legge comunale e provinciale (r.d. 13 novembre 1859, n. 3702), la legge sulla pubblica sicurezza (r.d. 13 novembre 1859, n. 3720), la legge sull'ordinamento giudiziario (r.d. 13 novembre 1859, n. 3781), la legge sulla contabilità pubblica (r.d. 13 novembre 1859, n. 3746), la legge sulle opere pubbliche (r.d. 20 novembre 1859, n. 3754), la legge sul contenzioso amministrativo (r.d. 3 ottobre 1859, n. 3705), la legge sulla Corte dei conti (r.d. 3 ottobre 1859, n. 3706), la legge sul Consiglio di Stato (r.d. 3 ottobre 1859, n. 3707) e la legge sui conflitti (r.d. 3 ottobre 1859, n. 3708).

<sup>(170)</sup> Data la disciplina elettorale, secondo cui se l'affluenza ai seggi era inferiore al terzo degli aventi diritto, ovvero il risultato della votazione non assicurava ad uno dei candidati la percentuale del 50% più uno, era necessario ricorrere al ballottaggio, i ballottaggi furono numerosi; secondo i dati riportati da Maria Serena PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma-Bari, 1995, p. 37, nelle elezioni del 1861 i collegi

favorevole alla maggioranza ministeriale (171). Il 18 febbraio, dinanzi al Parlamento riunito, il Re pronunciò il discorso della Corona, in cui, oltre a plaudire all'Italia "libera e unita" (172), esprimeva ansia per l'atteggiamento delle potenze europee (173).

Tre giorni dopo, il 21 febbraio, Cavour presentava al Senato la proposta di legge per la proclamazione di Vittorio Emanuele II Re d'Italia (174). La discussione alla Camera, il 14 marzo, fu rapida:

con ballottaggio furono 203, quelli senza ballottaggio 240. I collegi senza effettiva competizione (a candidatura unica o con minimo contrasto furono il 28% *ivi*).

(171) Riporta Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 891 che i deputati favorevoli al governo furono 300 su 443. Circa la composizione della Camera, la descrizione più vivace si trova in Ferdinando PETRUCELLI DELLA GATTINA, *I moribondi di Palazzo Carignano*, Milano, 1862, p. 39: "il Parlamento italiano componesi di 443 membri; ciò che sur una popolazione di circa ventitré milioni di abitanti dà quasi un deputato per sessantamila anime. La Camera ha validate 438 elezioni. Si è in via di rifare le altre. Su questi 438 deputati vi sono: 2 principi; 3 duchi; 29 conti; 23 marchesi; 26 baroni; 50 commendatori e grancroci; 117 cavalieri, di cui 3 della Legion d'onore; 135 avvocati; 25 medici; 10 preti — fra i quali *Apollo* Sanguinetti, uno degli stuzzicatori del Ministero, *Ippolito* Amicarelli, e *Flaminio* Valente — sacerdoti silenziosi; 21 ingegneri; 4 ammiragli; 23 generali; un prelado; 13 magistrati; 52 professori, ex-professori, o dantisi come tali; 8 commercianti o industriali; 13 colonnelli; 19 ex-ministri; 5 consiglieri di Stato; 4 letterati; un Bey dell'Impero ottomano — il signor Paternostro; 2 prodittatori; 2 dittatori; 7 dimissionari; 6 o 7 milionari; 5 morti che non contano più, ben inteso; 69 impiegati, sopra 888 che sono ammessi dallo Statuto; 5 banchieri; 6 maggiori; 25 nobili senza specifica di titolo; altri senza alcuna designativa di professione — e Verdi! Il maestro Verdi. Non si dirà per certo giammai che il nostro è un Parlamento democratico! Vi è di tutto — il popolo eccetto".

(172) Questa la frase intera: "Libera ed unita quasi tutta, per mirabile aiuto della Divina Provvidenza, per la concorde volontà dei popoli, e per lo splendido valore degli Eserciti, l'Italia confida nella virtù e nella sapienza vostra".

(173) Sono espressamente citate la Francia, che aveva richiamato il suo ambasciatore, l'Inghilterra e la Prussia. I riconoscimenti del nuovo Stato intervennero, rispettivamente, il 30 marzo da parte inglese e svizzera, il 13 aprile dagli Stati Uniti d'America, il 12 luglio dalla Francia. Ai problemi internazionali fece riferimento anche la risposta del Senato ("l'Italia, costituita nella naturale sua condizione, è destinata a rafforzare anziché a turbare la vera armonia e il giusto equilibrio della potenze d'Europa") e quella della Camera, nella quale si aggiunge il riferimento a Venezia e Roma ("Voi sapete che il nostro pensiero si volge pietoso alla desolata Venezia, e che l'Italia affannosa aspira alla sua Roma").

(174) Art. unico: "Il Re Vittorio Emanuele II assume per sé e suoi successori il titolo di Re d'Italia". Si noti che venne lasciato il numerale "II". L'Ufficio centrale del Senato propose di formulare un secondo articolo, in cui si aggiungeva al nome del Re

Angelo Brofferio stigmatizzò che l'iniziativa della legge fosse stata presa dal governo, che avrebbe dovuto lasciarla al popolo, e quindi al Parlamento<sup>(175)</sup>, e tentò di sostituire la formula presentata dal governo con una diversa: "Vittorio Emanuele II è proclamato dal popolo italiano, per sé e i suoi successori, primo Re d'Italia" (176), senza riferimento alla "grazia di Dio". Cavour contrastò la proposta di Brofferio sia con argomenti giuridici (meglio, procedurali: la proposta avrebbe dovuto essere presentata da Brofferio agli uffici della Camera, non direttamente all'assemblea) sia con argomenti politici: non poteva negarsi "il diritto della corona all'iniziativa parlamentare"; inoltre l'opera pregressa del governo giustificava l'iniziativa e la metteva al riparo dall'essere considerata "il risultato di uno sfogo delle passioni popolari" (177). Brofferio, "in omaggio alla patria concordia", ritirò la sua proposta. Dopo qualche altro

---

l'indicazione dell'origine del suo potere ("per Provvidenza divina, per voto della Nazione"); ma il Senato, per l'opposizione di Cavour, che promise di presentare una legge apposita sulla intestazione degli atti del governo, approvò, il 26 febbraio, con 129 voti favorevoli e due contrari, il testo originario. Il testo fu presentato alla Camera l'11 marzo; la commissione, composta da Bettino Ricasoli, Emilio Cipriani, Paolo Paternostro, Gioacchino Pepoli, Didaco Macciò, Rodolfo Audinot, Giuseppe Natoli, Giovanni Barracco e Giovanni Battista Giorgini, relatore, presentò, il 14 successivo, una relazione, in cui, con un tocco di retorica, proclamò che "i titoli del Re Vittorio Emanuele II alla corona d'Italia sono scritti in dodici anni di prodezza, di fede, di costanza. Questi titoli furono riconosciuti da migliaia di volontari riuniti intorno al glorioso vessillo, che egli aveva raccolto dalla polvere di Novara per innalzarlo al sole di Palestro e di San Martino; riconosciuti dalle cento città che sotto gli occhi stessi dei loro tremanti oppressori piantavano sulle loro torri questo glorioso vessillo; riconosciuti, validati, sanciti dal suffragio unanime della nazione. Il diritto di Vittorio Emanuele II al Regno d'Italia emana dal potere costituente della nazione; egli vi regna in virtù di quegli stessi plebisciti ai quali si deve la formazione del Regno d'Italia". Il voto, dunque, assunse il valore di "*un grido d'entusiasmo convertito in legge*" (Giuseppe GALLETTI, Paolo TROMPEO, *Atti del Parlamento italiano*, Sessione 1861 - VIII legislatura, Documenti, Torino, 1861, p. 6).

(175) "Per opera del Ministero — disse Brofferio — mi duole dirlo, il popolo fu chiamato non già ad offrire una corona, ma ad approvare una offerta del ministero" (seduta 14 marzo 1861, *res. sten.*, p. 218).

(176) Questa diversa formula rispondeva, secondo Brofferio, a tre esigenze: "a conciliare nel nome del Re i suoi riguardi di famiglia coi diritti della nazione; a stabilire in chiare note la legittimità della monarchia procedente dalla sovranità del popolo; a togliere l'iniziativa al Ministero per restituirla al Parlamento" (p. 219).

(177) Era, pertanto, "utile ed opportuno che l'iniziativa di questa legge venisse da chi ha l'onore di rappresentare la Corona davanti a voi" (p. 221).

intervento poco significativo <sup>(178)</sup>, sull'assicurazione di Cavour che i problemi riguardanti la formula dichiarativa (o qualificativa) del potere regio sarebbero stati trattati, a breve, in sede di discussione del progetto di legge sulla intestazione degli atti governativi, la proposta governativa fu approvata alla unanimità <sup>(179)</sup>.

La circostanza da sottolineare, in qualche modo sconcertante, è che la proclamazione solenne del Re d'Italia avvenne con legge del regno di Sardegna: la n. 4671 (della Raccolta degli atti del governo sardo) del 17 marzo 1861!

Il dibattito di gran lunga più interessante si ebbe, quindi, in occasione della proposta di legge sulla intestazione degli atti del governo <sup>(180)</sup>: furono oggetto di vivace contrasto la numerazione

<sup>(178)</sup> Il giornalista napoletano (ma giramondo) Giuseppe Ricciardi chiese di differire il voto alla riunione al regno di Venezia e di Roma, desiderando che la proclamazione avvenisse "sul Campidoglio" (p. 222). Nino Bixio insistette nel considerare un errore che l'iniziativa fosse stata tolta al Parlamento, sottolineando (con conoscenza della realtà) che, fuori dal Piemonte, in molte province, Genova compresa, v'era la "persuasione che il Governo è un nemico" (p. 223).

<sup>(179)</sup> Presenti e votanti 294; voti favorevoli 292; voti mal deposti nell'urna, ma favorevoli 2. Duplice salve di applausi, e grida di: Viva il Re d'Italia!

<sup>(180)</sup> La proposta di legge fu presentata al Senato dal Ministro Giovanni Battista Cassinis il 18 marzo 1861: la formula di intestazione recitava: "Vittorio Emanuele II, per grazia di Dio e per volontà della nazione Re d'Italia"- si legge nelle relazione di accompagnamento che l'espressione "per grazia di Dio", che risaliva alle "prime origini delle monarchie moderne" voleva indicare che il Re non sottostava "ad alcun vassallaggio"; l'espressione "per volontà della nazione" si intendeva esprimere "il principio giuridico della monarchia italiana, il quale è e non può essere altro che la volontà nazionale" *Atti*, cit., p. 70). Il 20 marzo fu presentata la relazione dell'Ufficio centrale del Senato, relatore il forlivese Carlo Matteucci professore di fisica nella Università di Pisa (la formula esprime "il concetto della giustizia e della verità nell'invocazione della grazia di Dio", ed afferma "il principio giuridico della nostra monarchia nazionale" — p. 71). Approvata al Senato il 24 marzo, fu presentata alla Camera il 25; l'11 aprile la Commissione presentò la sua relazione (relatore il magistrato salernitano Raffaele Conforti), in cui si legge: "la formola: *per la grazia di Dio*, è un portato del Cristianesimo. Nei tempi di violenza e di tenebre, l'uso di essa in testa degli atti sovrani fu un progresso; perocché i conquistatori invocando il nome di Dio ripudiavano la conquista, ossia la forza, come origine e fonte del diritto (...). La formola: *per volontà della nazione*, esprime il voto unanime degl'Italiani" (p. 73). La discussione alla Camera si svolse il 16 e 17 aprile 1861.

(Vittorio Emanuele, secondo o primo) e le due parti della formula: per grazia di Dio e per volontà della nazione <sup>(181)</sup>.

In ordine al numero ordinale, ci fu chi volle conservare la numerazione della dinastia dei Savoia <sup>(182)</sup>, chi ritenne necessario che, tenendosi conto del nuovo Stato, si cominciasse dal primo numero <sup>(183)</sup> e chi ritenne opportuno che il nome del Re non fosse seguito da alcuna numerazione <sup>(184)</sup>.

Tra i sostenitori di una nuova numerazione, Giuseppe Ferrari sostenne, con un'ampia rassegna storica, che la regola delle "regie numerazioni", seguita per l'innanzi anche da Casa Savoia, esigeva che "ogniquivolta un principe parte da uno Stato minore per giungere ad uno maggiore, prenda la numerazione imposta dal nuovo Stato" <sup>(185)</sup>. Gli fecero eco il giurista siciliano Vito D'Ondes-Reggio, che esclamò: "e come si debbe chiamare questo primo re d'Italia?" <sup>(186)</sup>; l'avvocato cosentino Luigi Alfonso Miceli, che mise in rilievo che la conservazione del numero pregresso significava

<sup>(181)</sup> Carlo Alberto si era sempre proclamato Re per grazia di Dio, anche nella intestazione dello Statuto. Con la legge 23 giugno 1854, n. 1731, al Re Vittorio Emanuele II era stata tolta, per la intestazione degli atti, la formula "per grazia di Dio", che fino a quella legge aveva conservato. La numerazione degli atti di governo, a far data da quella legge, ripartì da capo.

<sup>(182)</sup> Questa fu la proposta governativa, che alla fine prevalse. Testimonia Giuseppe MASSARI, *La vita ed il regno di Vittorio Emanuele II di Savoia, primo Re d'Italia*, Milano, 1897, p. 375, che il mantenimento dell'ordinale "secondo" fu voluta con decisione dal Re, "dacché parevagli, qualora avesse assunto questo secondo titolo, commettere ingratitudine verso i gloriosi avi suoi, i quali certamente avevano col senno e con la spada apparecchiata a lui di lunga mano la corona che oggi gli cingeva il capo".

<sup>(183)</sup> Emendamento del medico Mariano Ruggiero: "Vittorio Emanuele I, per la grazia di Dio e per volontà della Nazione, Re d'Italia".

<sup>(184)</sup> Emendamento del siciliano Vito D'Ondes-Reggio, professore a Genova di diritto pubblico e internazionale: "Vittorio Emanuele, per la grazia di Dio e la volontà della nazione, Re d'Italia".

<sup>(185)</sup> Seduta 16 aprile 1861, *res. sten.*, p. 535. In precedenza Ferrari aveva sostenuto, con il suo stile forbito: "Vittorio Emanuele è secondo, di chi è secondo? Lo è di Vittorio Emanuele primo, nato con idee antiche, continuatore di antichissime tradizioni, e appunto nemico del regno d'Italia, come lo erano stati Beroldo e i suoi successori. Appena reduce a Torino nel 1814, considerò come un sogno l'era rivoluzionaria, tutta l'era napoleonica; ripristinò tutti gli antichi impiegati col *Palmaverde* alla mano, reintegrò la frusta nelle prigioni, la tortura ne' suoi tribunali, i privilegi civili nella nobiltà, e giunto al 1821, abdicò dichiarandosi nemico della Costituzione" (p. 534).

<sup>(186)</sup> Vito D'Ondes-Reggio partiva dalla premessa che era stato creato un nuovo regno, "formato dalla libera volontà dei vari popoli, e dalla loro libera volontà è stato

affermare che Vittorio Emanuele era “Re per diritto di conquista e per diritto di nascita, non per volontà della nazione, che sparse il sangue dei suoi figli più generosi, che spezzò quattro troni, e che nella pienezza delle sue libertà a lui affidava le sue sorti” (187); l’avvocato catanzarese Vito Doria (188); il medico sorrentino Mariano Ruggiero (189) e, in ultimo, Francesco Crispi (190).

In senso contrario, ossia per mantenere il numero ordinale “secondo”, fu evocata la tradizione gloriosa della dinastia, il suo impegno per la unificazione della nazione e il “principio nazionale”, perseguito dai Re Savoia (191).

eletto re Vittorio Emanuele”; e si chiese: “come dunque si propone di addimandare secondo? Una cosa nuova si può mai addimandare seconda?” Ed osservò che ciò gli pareva “contrario alla logica umana” (p. 537).

(187) *Res. sten.*, p. 541.

(188) Se il regno d’Italia è fatto, Vito Doria affermò che “bisogna affermarlo, il Re di questo nuovo regno d’oggi è primo; non può esserlo secondo, come lo era del regno cessato ed assorto” (p. 548).

(189) Nella rivoluzione italiana, sostenne Mariano Ruggiero, “sono stati i popoli che, per loro spontaneità, per una rivoluzione la quale non ha riscontro nella storia, hanno concorso a congiungere le sparte membra di questa nostra patria e fonderle col Piemonte, onde avesse a risultarne la nazione libera ed intera. Per conseguenza la trasformazione dell’antico regno sabaudo non può essere così intesa, poiché la monarchia italiana non è nata dalla trasformazione del regno sabaudo, ma dalla fusione volontaria e spontanea di tutte le provincie e dalla abolizione di tutte le autonomie, Napoli, Sicilia, Sardegna, Lombardia, tutto si è fuso insieme” (seduta 17 aprile 1861, *res. sten.*, p. 557).

(190) Crispi: “cheché ne dicano i difensori della legge — disse — Vittorio Emanuele è il capo della dinastia dei nuovi Re d’Italia. È un caso che egli sia figlio di Re. Giuridicamente, quale Re d’Italia, egli non ha nulla a fare coi conti della Moriana e coi principi di Piemonte, i quali talora furono vicari degli imperatori di Germania; non ha nulla che fare con Vittorio Emanuele I, il quale ritornava dall’isola di Sardegna nelle provincie di terraferma mercé il sussidio delle baionette straniere; non ha nulla a fare con Carlo Felice, ultimo del ramo primogenito di Casa Savoia, il quale, nel 1821, fu nel campo degli Austriaci a combattere l’unità d’Italia” (p. 561).

(191) Per il ministro Giuseppe Natoli la numerazione consentiva di annodare il passato al presente, unire la monarchia colla sua storia, e le sue tradizioni alla nazione coi suoi desideri e coi suoi diritti: “ha per scopo di ribadire quella felice unione fra popolo e Re, che finora ha fatto la forza del rivolgimento italiano”; “lasciare la numerazione di secondo” significherebbe rompere “l’alleanza dei due principi”; (...) “allora non sarebbe più la Casa di Savoia che, fedele alle sue antiche tradizioni, alleatasi colla nazione, si fece continuatrice del 1848; ma si vedrebbe sorgere un nuovo Re, capo di una nuova



Risulta chiaro che la numerazione era legata al dibattuto problema della continuità o della discontinuità tra il regno di Sardegna e il regno d'Italia: il governo era del parere che ci fosse continuità; l'opposizione (non tutta) sosteneva la discontinuità. Il problema, come vedremo, ha affaticato la dottrina pubblicistica fino ai nostri giorni (192).

---

monarchia, a cui per conseguenza non potrebbero essere scudo e sostegno le glorie del passato" (seduta 16 aprile 1861, *res. sten.*, p. 536). Michele Bertolami, avvocato siciliano ma lungamente esiliato in Piemonte, enumerò le benemeritenze di Vittorio Emanuele e manifestò rispetto per la tradizione di famiglia, che comprendeva "il principio nazionale"; il quale, anche se talvolta "offuscato" e "latente nella radice", tuttavia "fermo e permanente nel seno della dinastia", a partire da quando "i Conti della Moriana furono i custodi del passo delle Alpi". Vittorio Emanuele non era altro che il continuatore dell'opera di Carlo Alberto, per cui il mantenimento della vecchia numerazione era utile per le tradizioni storiche e per il principio monarchico (pp. 538-539). Ferdinando Petruccelli della Gattina, scanzonato come al solito, richiamò la famosa quartina relativa a Ferdinando IV: "*Pria fu quarto, poi fu terzo, / Finalmente ei fu primiero, / E, se dura questo scherzo / Finirà coll'esser zero*" (p. 542). Il professore Pier Carlo Boggio sostenne: "il regno d'Italia non è un fatto nuovo, salvo che nella sua forma estrinseca; credo che il fatto della costituzione del regno d'Italia non è che il complemento d'una tradizione preordinata da secoli, tradizione che si è manifestata in un numero infinito di atti da otto secoli in poi". Alla nostra dinastia, apertosi il passo delle Alpi, si produsse "irresistibile in essa la tendenza ad allargarsi in Italia". Conclude: "come Italiano", chiedo che "non si spezzi questo filo tradizionale" (pp. 544-545). Domenico Carutti di Cantogno, storico e diplomatico piemontese, ne fece una questione di sentimento "più potente della logica". Affermò infatti: sul piano logico "un secondo suppone il primo. Ora il primo non c'è. Sarebbe inutile negarlo. Pure la maggior parte di noi non si acqueta, sente una ripugnanza istintiva ad alterare quel nome. La mente si raccoglie, medita, e conchiude per rigettare ogni alterazione" (seduta 17 aprile 1861, *res. sten.*, p. 553). Intervenne anche il ministro Giovanni Battista Cassinis, che sostenne che la dinastia Savoia aveva sempre avuto il programma di unificare l'Italia. Ed aggiunse che l'unificazione effettiva si fece "per la virtù dei Principi di questa Dinastia illustre, per la virtù dei popoli, non subalpini soltanto, ma dei popoli di tutta Italia". Occorreva quindi "non guastare quest'opera, e non togliere al nome di Vittorio Emanuele la numerazione di II, numerazione di quella serie gloriosa la quale iniziò, sin dall'antico Conte Verde, il principio dell'unità italiana, e, insieme ai popoli tutti d'Italia, la portò al suo termine" (p. 560).

(192) Il criterio della continuità del numero ordinale fu abbandonato con il Re Umberto, che fu detto "primo", e non "quarto", come avrebbe dovuto essere seguendo la numerazione dei Savoia con lo stesso nome.

Di altro tenore fu il contrasto sulla formula “per grazia di Dio” (193). Una più vasta maggioranza si mostrò favorevole, riconoscendo che si trattava di una formula tipica di ogni monarchia, significativa della indipendenza da ogni altro potere, e che non rappresentava più l’origine divina del potere sovrano. Favorevoli furono, oltre esponenti della maggioranza (Boggio, Cassinis), anche deputati che avevano avversato la conservazione della numerazione sabauda per il nome del Re (194).

---

(193) La formula “per grazia di Dio”, o “*Dei gratia rex*”, si fa risalire a Pipino il Breve, ed ha una giustificazione storica effettiva. Pipino il Breve fu l’ultimo dei maestri di palazzo (maggior domi) dei re Merovingi, i *reges criniti*, precisamente di Chilberico III, che di regio conservava solo il *nomen*, essendo il potere (*potestas*) interamente passato da tempo ai maestri di palazzo. Dagli *Annales regni Francorum* si apprende che, nel 749, Pipino inviò messi al Papa Zaccaria, per interrogarlo se la potestà regale spettasse a chi ne conservava il nome ovvero a chi ne esercitava il potere. “*Et Zacharias papa mandavit Pippino, ut melius esset illum regem vocari, qui potestatem haberet, quam illum, qui sine regali potestate manebat, ut non conturbaretur ordo, per auctoritatem apostolicam Pippinum regem fieri*”. Pipino il Breve fu eletto Re nel 751 a Soisson, ed ebbe l’unzione sacra prima da San Bonifacio e poi, nel 754, da Papa Stefano II. Osserva Hans KÜNG, *Cristianesimo. Essenza e storia*, Milano, 1997: “al posto della pretesa origine dagli dèi pagani e dalla discendenza del sangue era in questo modo subentrato — come già a Bisanzio — la «grazia di Dio»: «*Gratia Dei rex*», si diventa re per la grazia di Dio, il cui vicario sulla terra, secondo la concezione romana, non è nessun altro che il papa”. Di recente cfr. Andrea RICCIARDI, *Re e aristocrazia alla metà del secolo VIII. Il cambio dinastico del 751 nella prospettiva dell’Historia vel Gesta Francorum*, in *Autorità e consenso. Regnum e monarchia nell’Europa medievale*, a cura di Maria Pia ALBERZONI e Roberto LAMBERTINI, Milano, 2018. La vicenda fu rammentata alla Camera da Carlo Varese, medico e scrittore di romanzi storici.

Considerò una stranezza la conservazione del “motto” per grazia di Dio, Alessandro PATERNOSTRO, *Diritto costituzionale teorico, patrio e comparato. Lezioni per l’anno 1878-79*, Napoli, 1879, p. 173.

(194) Giuseppe Ferrari, pur avendo “vagheggiato un’altra Italia, nella quale il diritto di grazia cedesse il posto ad un nuovo diritto, per cui le nostre insurrezioni avessero un altro senso, e potessero raggiungere la meta in modo più diretto e più immediato”, si rassegnò ad accettare la formula (seduta 16 aprile 1861, *res. sten.*, p. 533). Anche Vito D’Ondes-Reggio si disse favorevole. Accennò vagamente alla vicenda di Pipino il Breve (“quando, per una straordinarietà di eventi, un prefetto del palazzo de’ Merovei diventò re, confessò esserlo per grazia di Dio, e non per propria virtù”). Affermò che “quella formola (...) è tutto altro che la consacrazione del preteso diritto divino de’ Re, non è la traduzione di *omnis potestas a Deo* nel falso senso attribuito a queste parole” (p. 537). Richiamò Honoré Gabriel Riqueti de Mirabeau, che “a coloro, i quali nella Costituente francese volevano togliere alla intitolazione del re le parole per

Pochi, ma decisamente polemici, furono coloro che rifiutarono la formula. Luigi Alfonso Miceli rilevò che essa aveva nel tempo assunto un “significato odioso” (195). Ferdinando Petruccelli della Gattina avvertì che essa era “una trovata del papato” (196) e “ricorda re crudeli, re feroci” (197). Carlo Varese espose che il sentimento religioso avesse a che fare con la formula proposta (198). Per Fran-

---

grazia di Dio, rispondeva: queste parole per la grazia di Dio sono un omaggio alla religione, e questo omaggio è dovuto da tutti i popoli del mondo, questo è un disegno religioso senza alcun pericolo, e prezioso a conservare come punto di riunione tra gli uomini” (p. 538). Per Domenico Carutti “l’Italia senza la sua religione non può concepirsi da chiunque abbia e veduto e studiato la patria nostra; l’Italia e la religione sua sono due termini inseparabili, inscindibili” (seduta 17 aprile 1861, *res. sten.*, p. 553). Mariano Ruggiero considerava la formula come “la più fortunata e la più felice espressione della rivoluzione italiana, poiché ella è stata compiuta sotto il patrocinio e la protezione di Dio” (seduta 16 aprile 1861, *res. sten.*, p. 538).

(195) Miceli aggiunse che la formula comportava l’annullamento del “diritto del popolo” a fronte del diritto divino: “da questa formula derivò e deriverà, finché avremo uomini che aborriscono la libertà, la conseguenza fatale: *si a Deo Rex, a Rege lex*. Se il Re regna perché Dio lo vuole, e quasi come rappresentante di Dio, egli ha diritto di far tutto, e il popolo ha appena il diritto di piangere e di chinare il capo. (...) La volontà del popolo, unica base verace del nuovo regno, accompagnata da quelle due formole che fan risorgere il passato che abbiamo vinto, perde ogni valore” (p. 541).

(196) “Sono stati i papi, — aggiunse Petruccelli — i quali, per consacrare un’usurpazione, e per istendere sull’orbe la loro influenza, l’alto loro dominio, hanno creato questo titolo” (p. 543).

(197) “Ma, io domando: — continuò Petruccelli — qual è il Dio che creò Re Vittorio Emanuele, qual è la provvidenza che lo ha fatto Re d’Italia? La provvidenza di Vittorio Emanuele fu Vittorio Emanuele, lui stesso, quando a Palestro esponeva la sua testa; la provvidenza di Vittorio Emanuele fu l’esercito francese, che scese a combattere per l’Italia, e l’esercito italiano che cinque volte respingeva il nemico dai colli di San Martino; la provvidenza di Vittorio Emanuele fu Garibaldi che gli ha portato due regni; fu il conte di Cavour che per dieci anni lavorò per la libertà d’Italia; fu Mazzini che per trent’anni propugnò l’indipendenza d’Italia”. E conclude: “non trasciniamo Iddio a discendere nella politica” (*ivi*).

(198) Non so, argomentò Varese, “quello che si vale la vostra formula: dipendenza dai papi, no; libertà sconfinata al principe, no, no; resta il sentimento religioso a cui accennate; ma, o io grandemente m’inganno, o il sentimento religioso non c’entra per nulla; perché spremete fin che volete, tutti quanti siamo, grandi e piccoli, voi ministri, noi deputati, principi e spazzacamini, la quercia alta cinquanta cubiti, il virgulto due pollici, tutti siamo quel che siamo per la grazia di Dio” (p. 547).

cesco Crispi la formula restava quella dei Re del medioevo<sup>(199)</sup>. Occorre aggiungere l'avvertimento di giorni prima di Angelo Brofferio: “i re per grazia di Dio furono quasi sempre re per disgrazia del popolo”<sup>(200)</sup>.

Sulla proposizione “per volontà della Nazione” non ci fu alcuna discussione: furono tutti d'accordo<sup>(201)</sup>.

Non è forse inutile rammentare che l'idea ebbe concreta realizzazione in Francia nel 1830, a seguito della rivoluzione “dei tre giorni”, con la monarchia degli Orleans: Luigi Filippo fu Re dei Francesi, non Re di Francia<sup>(202)</sup>.

Va segnalato che, secondo Massimo Severo Giannini, la frase “per volontà della Nazione” è una “pia bugia”, dato che il Re non è eletto<sup>(203)</sup>.

La proposta sulla intestazione degli atti pubblici<sup>(204)</sup> divenne la legge 21 aprile 1861, n. 1: fu la prima legge ufficialmente del regno d'Italia<sup>(205)</sup>.

<sup>(199)</sup> Crispi: “conosco il vecchio adagio: *non si muove foglia che Dio non voglia*, ma io rispetto e preferisco il precetto del Vangelo: *non nominare il nome di Dio invano*. L'omaggio alla religione è nell'articolo 1° dello Statuto, e l'unione tra principe e popolo io la vedo meglio e più convenientemente nell'esercizio della potestà legislativa. La formola: Per la grazia di Dio, comunque voi ne rifiutate il senso primitivo, sarà sempre la formola dei re sòrti nel medio evo, abbattuti dalla rivoluzione francese, ristorati dal Congresso di Vienna. Quei re ripetevano il loro diritto da Dio e dalla loro spada” (seduta 17 aprile 1861, *res. sten.*, p. 562).

<sup>(200)</sup> Seduta 14 marzo 1861, *res. sten.*, p. 219.

<sup>(201)</sup> Domenico Carutti, piemontese, manifestò la sua “dolce invidia” per non aver potuto partecipare ad alcun plebiscito: noi, “abitatori del vecchio Stato, (...) non abbiamo potuto, come voi, cittadini delle altre provincie, compiere quella formalità, quel rito, deporre cioè noi pure nell'urna il voto nostro per acclamare il nuovo Re d'Italia” (seduta 17 aprile 1861, *res. sten.*, p. 552).

<sup>(202)</sup> Carlo X, succeduto a Luigi XVIII, abdicò in favore del nipote; Luigi XIX, figlio primogenito di Carlo X, fu Re il 2 agosto 1830 per circa mezz'ora, prima di rinunciare al trono; Enrico d'Artois (Enrico V), nipote di Carlo X, indicato da questi come suo successore divenne Re il 2 agosto 1830. Il 9 agosto il Senato nominò Re Luigi Filippo d'Orléans; i membri della dinastia Borbone andarono in esilio.

<sup>(203)</sup> Massimo Severo GIANNINI, *Lo Statuto Albertino*, cit., p. 683.

<sup>(204)</sup> Fu approvata a maggioranza: 174 voti favorevoli, 58 contrari.

<sup>(205)</sup> La formula “per grazia di Dio e volontà della nazione” è stata utilizzata anche per Umberto I e Vittorio Emanuele III, ma non per Umberto II, salito al trono il 9 maggio 1946, a seguito dell'abdicazione e della partenza per l'esilio in Egitto del padre

## 12. *Problemi giuridici sulla formazione del Regno d'Italia.*

La formazione dello Stato, che assunse la denominazione di regno d'Italia, si articolò in un procedimento complesso, nel quale intervennero atti diversi, dalle deliberazioni assembleari, ai plebisciti, ai decreti e leggi di accettazione del regno di Sardegna.

I profili di interesse sono due: quando, ossia in seguito a (e in forza di) quali atti o fatti, ciascuno dei territori annessi divenne parte della nuova entità statale; se quest'ultima continuò ad essere lo Stato sardo, con un nuovo nome, ovvero sorse uno Stato giuridicamente diverso da quello sardo <sup>(206)</sup>.

Considerando che i processi di unificazione furono diversi tra loro, occorre distinguere: per la Lombardia il problema non si pone, dato che essa si unì al Piemonte semplicemente in virtù di un trattato, e facendo puntuale riferimento al plebiscito che si era tenuto nel 1848. Si trattò, quindi, di semplice annessione, immediatamente derivante dal trattato di Zurigo.

L'Emilia e la Toscana ebbero un tempo di transizione lungo più di un anno, durante il quale, cessati i precedenti organi governativi, vennero rette, la prima da un dittatore, la seconda da un governo provvisorio.

Il problema del "quando" è il seguente: durante questo tempo di transizione l'annessione era già avvenuta? In termini diversi, il dittatore delle province emiliane (e poi anche romagnole) e il governo provvisorio toscano erano organi (già) riferibili allo Stato sardo o (ancora) estranei ad esso?

Va rammentato che le Assemblee elette in questi territori avevano per tempo deliberato l'annessione al Piemonte <sup>(207)</sup>; e che, a seguito di ciò, il potere in Emilia era stato affidato, dopo una breve fase iniziale in cui ci furono gestioni separate, a Luigi Carlo Farini,

---

(Antonio GUARINO, *Storia del dopoguerra, dalla liberazione al potere dc*, Roma-Bari, 1975, pp. 188-189).

<sup>(206)</sup> Un "alto interesse scientifico" attribuiva al problema Vittorio Emanuele ORLANDO, *Sulla formazione dello Stato d'Italia*, (1937), ora in *Diritto pubblico generale*, vol. VII, Milano, 1954, p. 312.

<sup>(207)</sup> L'Assemblea delle province modenesi votò l'annessione il 21 agosto 1859; l'Assemblea delle Romagne il 7 settembre; l'Assemblea delle province parmensi il 12 settembre. L'Assemblea toscana votò l'annessione il 20 agosto. Ovunque fu pubblicato lo Statuto albertino e furono introdotte alcune leggi sarde.

proclamatosi dittatore in nome di Vittorio Emanuele II. In Toscana, viceversa, Carlo Boncompagni aveva assunto la veste di commissario straordinario del Re sardo, ma il governo provvisorio fu composto da rappresentanti politici toscani (Ricasoli ed altri).

A Napoli e in Sicilia, Garibaldi aveva assunto il titolo di dittatore, sempre in nome di Vittorio Emanuele II, ed aveva nominato due prodittatori. Anche nel Meridione vi fu, come già detto, il 15 ottobre 1860, un decreto dittatoriale di unione con il regno di Sardegna.

In Umbria e nelle Marche, appena furono occupate (liberate) dall'esercito sardo, furono nominati regi commissari straordinari, che governarono anche loro in nome di Vittorio Emanuele.

In definitiva, dappertutto, in una forma o nell'altra, ci furono governi provvisori che operarono nel nome del Re sabauda; e furono tali governi a indire i plebisciti <sup>(208)</sup>.

Il problema, alla luce di questi dati, si precisa: questi governi erano organi dello Stato sardo o erano organi degli Stati preesistenti (in Umbria e nelle Marche, organi di Stati appena creati con la rivoluzione)?

Da Santi Romano è stato sostenuto che i governi provvisori erano (già) organi dello Stato subalpino, che l'annessione era con ciò (già) avvenuta, almeno di fatto, che i plebisciti furono condizioni (risolutive) e i successivi decreti formali di accettazione (e le relative leggi) non furono altro che atti di legittimazione (delle annessioni già avvenute) <sup>(209)</sup>; e, si può aggiungere, atti necessari (anche) per motivi diplomatici.

---

<sup>(208)</sup> Sulla indizione, le modalità e i risultati dei plebisciti cfr. Elisa MONGIANO, *Il "voto della Nazione". I plebisciti nella formazione del regno d'Italia (1848-60)*, Torino, 2003.

<sup>(209)</sup> Santi ROMANO, *I caratteri giuridici della formazione del regno d'Italia*, in *Riv. dir. intern.*, 1912, p. 357 ss.: quando il plebiscito ha luogo, "su quel territorio non vige più il diritto dello Stato che lo ha ceduto o dello Stato che ne era costituito e che si è estinto. In tale territorio si è già instaurato l'ordinamento nuovo, sia pure per mezzo di istituti e di governi provvisori, e il plebiscito altro non rappresenta che una condizione, una limitazione, che tale ordinamento pone a se stesso, nel senso che fa dipendere la sua continuazione dall'esito del plebiscito". I decreti di annessione, a loro volta, sono atti di legittimazione dell'annessione di fatto (p. 359). In senso conforme, Oreste RANELLETTI, *Natura degli atti dei Governi provvisori nella formazione del Regno d'Italia*, in *Studi giuridici in onore di Vincenzo Simoncelli*, Napoli, 1917, p. 433 ss.; Paolo BISCARETTI DI

Secondo questa concezione l'annessione avrebbe preceduto i plebisciti; il fatto (giuridico) che la determinò dovrebbe individuarsi nell'insediamento dei governi provvisori di nomina sarda o riconosciuti dallo Stato sardo <sup>(210)</sup>.

In tal modo, tuttavia, si toglie valore al voto popolare e ai successivi atti formali di annessione; i quali ultimi, invece, a mio avviso, costituiscono l'atto finale del complesso processo di unione dei vari territori al regno di Sardegna. L'unione si è perfezionata, a mio parere, solo con i decreti c.d. di accettazione delle annessioni (gli ultimi, il 17 dicembre 1860) <sup>(211)</sup>.

---

RUFFIA, *Problemi, antichi e nuovi, circa la natura giuridica del «procedimento di formazione» dello Stato italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, p. 3 ss., spec. p. 19 ss.

<sup>(210)</sup> Questa tesi non è convincente. Il fatto che i governi provvisori agirono sotto il nome di Vittorio Emanuele non comporta affatto che fossero organi dello Stato sardo: altro è l'evocazione di un monarca, altro è la base del potere di governo; e non è dubbio che i governi provvisori trassero il loro potere dalle Assemblee o, in ogni caso, dalla volontà delle popolazioni locali. Il nome di Vittorio Emanuele significava che la volontà popolare mirava all'unione con lo Stato di cui Vittorio Emanuele era il Re; non poteva significare che l'unione fosse già avvenuta. Poniamo il caso che i plebisciti avessero avuto un esito contrario alla unione: si sarebbe, in questo caso, realizzata una separazione dal Regno sardo?

Ritenere poi che il governo dittatoriale di Garibaldi possa essere considerato un organo del Regno sardo significherebbe negare il contrasto, che fu invece evidente, tra la dittatura e il governo Cavour.

<sup>(211)</sup> A differenza delle dittature e dei governi provvisori, le Luogotenenze, messe in vigore dopo i plebisciti, devono considerarsi organi dello Stato sardo (ingrandito). Sulle luogotenenze del Principe di Carignano, cfr. Mauro FERRANTI, *Eugenio di Savoia-Carignano. Un artefice del risorgimento italiano*, Roma, 2013, p. 219 ss. per la Luogotenenza in Toscana; p. 290 ss. per la Luogotenenza a Napoli. Sulle Luogotenenze nel Mezzogiorno, cfr. Alfonso SCIROCCO, *Il Mezzogiorno nella crisi dell'unificazione (1860-1861)*, Napoli, 1981, p. 87 ss. Sulle Luogotenenze cfr. anche Teodosio MARCHI, *Le luogotenenze regionali nell'ordinamento costituzionale amministrativo italiano all'epoca delle annessioni della Toscana, delle Province napoletane e siciliane, di Roma e province romane*, Roma, 1920.

Sui governi provvisori, non solo dell'Umbria e delle Marche, cfr. Teodosio MARCHI, *I Governi provvisori delle Marche e dell'Umbria nel 1860*, Macerata, 1925. Per quanto riguarda le Marche e l'Umbria, Marchi ritiene che i governi provvisori fossero organi "di quello Stato che procede, via via, alla militare occupazione del territorio" (p. 11); ed espone la sua teoria, secondo la quale "l'occupazione bellica si tramuta in vera e propria conquista: i territori occupati passano allo Stato vincitore per volontà unilaterale di questo. (...) La conquista fu e venne considerata come produttiva del passaggio della

Una diversa ricostruzione si deve ad un altrettanto autorevole internazionalista: la formazione della nuova entità statale fu frutto dell'incontro della volontà degli Stati preunitari, manifestata attraverso i plebisciti, con la volontà del regno Sardo, manifestata attraverso i decreti di accettazione<sup>(212)</sup>.

Si deve mettere in evidenza che, secondo entrambe queste tesi, l'unione giuridica tra gli Stati preunitari (annessione o fusione che fosse) sarebbe intervenuta prima della legge di proclamazione del regno d'Italia (17 marzo 1861), anzi prima della formazione del Parlamento italiano, addirittura prima dell'indizione dei comizi elettorali per le elezioni della Camera dei deputati per la prima legislatura italiana (l'Ottava, secondo la numerazione consolidata).

Anche questa tesi non mi convince: lo Stato italiano sarebbe stato costituito ben prima e a prescindere dalla sua proclamazione, quando erano ancora nel pieno del loro vigore gli organi costituzionali dello Stato sardo, e quando le classi politiche delle altre province non avevano alcuna rappresentanza né alcuna partecipazione all'esercizio del potere di governo<sup>(213)</sup>.

Un secondo problema attiene ai rapporti tra lo Stato sardo e lo

---

sovranità sui territori occupati" (p. 19), togliendo valore ai plebisciti. Invece, per la Toscana, l'Emilia e le Due Sicilie, egli ritiene che i plebisciti, "regolati come sono dall'ordinamento interno di ciascuno Stato, regolati da governi indipendenti dallo Stato sardo, assumono un'importanza non solo di diritto pubblico interno, ma anche di diritto internazionale: essi costituiscono altrettante proposte avanzate da tali Stati per annettersi o per fondersi con un altro che tali proposte accetta: le annessioni o le fusioni che ne risultano sono quindi il prodotto di veri e propri trattati internazionali" (p. 21). Quest'ultima affermazione non è accoglibile, perché i plebisciti non furono atti (di volontà) degli Stati ma dei popoli, e non potevano, quindi, dar luogo a trattati internazionali.

<sup>(212)</sup> Dionisio ANZILLOTTI, *La formazione del Regno d'Italia nei riguardi del diritto internazionale*, in *Riv. dir. intern.*, 1912, p. 1 ss. I governi provvisori, secondo Anzillotti, erano ancora organi degli Stati preunitari; "poterono quindi, con ogni legalità, far dipendere le decisioni dal risultato dei plebisciti" (p. 18). I plebisciti vengono considerati "manifestazione di volontà dello Stato": "il popolo, o meglio i votanti, agirono come organi dello Stato" (p. 18, nt. 1). L'unione si perfezionò con i decreti di accettazione delle proposte di annessione (o di fusione).

<sup>(213)</sup> A mio avviso, in un ordinamento costituzionale rappresentativo, non si può ipotizzare la nascita di un nuovo Stato (e nemmeno la modificazione dello Stato preesistente) prima che gli elettori delle nuove province abbiano espresso i loro rappresentanti. Vittorio Emanuele ORLANDO, *Sulla formazione*, cit., p. 314, ritiene che lo



Stato italiano: sono l'uno la naturale ed ininterrotta continuazione dell'altro, sia pure con denominazione diversa, ovvero il primo cessò di esistere, insieme agli Stati (e alle province) che avevano chiesta l'unione, e fu costituito un nuovo Stato (con diversa personalità giuridica)?

Una considerazione iniziale. Non credo sia dubbio che il governo piemontese si orientò decisamente verso la continuità dello Stato preesistente: ne fa prova la conservazione integrale del nome del Re (II e non I), la continuità nella numerazione delle legislature, la numerazione (secondo la sequenza precedente) della legge di proclamazione del Regno d'Italia; il Parlamento, con qualche eccezione, pur non ponendosi espressamente il problema, si orientò nello stesso senso<sup>(214)</sup>. Ma, ancor prima e ancor meglio, ne sono prova sostanziale i ripetuti tentativi di provocare l'immediata annessione della Sicilia, sottraendola al governo dittatoriale di Garibaldi, e la decisa opposizione alla elezione di Assemblee nel Mezzogiorno, al fine di evitare che potessero essere poste condizioni alla unione con il regno di Sardegna.

Si volle evitare, non tanto di mettere in discussione la dinastia o lo Statuto (che non costituivano problemi politici concreti), ma che potessero sorgere richieste di modificare, sulla base delle scarse e parzialmente superate disposizioni dello Statuto, la forma di governo, come si era andata conformando nel dodicennio precedente, e, ancora, che potessero manifestarsi con la forza delle consultazioni popolari aspirazioni a mantenere, in tutto o in parte, le legislazioni in vigore nei vari territori in corso di unione.

L'atteggiamento tenuto dal governo e dai moderati piemontesi, condiviso da quasi tutti gli esuli dalle altre province italiane confluiti a Torino, non risolve, tuttavia, il problema, sul quale si sono

---

Stato italiano, vuoi che fosse un nuovo Stato (come egli ritiene), vuoi che fosse la prosecuzione con nuovo nome dello Stato sardo, si colleghi con la l. 17 marzo 1861.

<sup>(214)</sup> L'esame del dibattito sulla intitolazione degli atti, sul quale ci siamo soffermati nel paragrafo precedente, ne è chiara dimostrazione. Si aggiunga che perfino il governo non ritenne di presentare le dimissioni immediatamente dopo le annessioni e, quando lo fece, fu sostituito da un governo, nelle sue grandi linee, perfettamente identico, nonostante la profonda modificazione intervenuta nelle Camere parlamentari.

affaticati molti giuristi, tra i più grandi, fino all'avvento della costituzione repubblicana, e anche oltre <sup>(215)</sup>.

Un'avvertenza è necessaria: il problema della continuità o discontinuità dello Stato può essere affrontato sul piano sociologico (o di fatto) e sul piano giuridico.

Sotto il primo aspetto, non credo possa dubitarsi della profonda differenza tra i due regni in presenza di elementi decisivi: la popolazione moltiplicata e con differenti caratteri, diverse tradizioni culturali e diverse condizioni sociali; il territorio molto più che raddoppiato; la caduta delle frontiere, con le sue conseguenze sulla circolazione delle persone e delle merci; l'enorme varietà di nuovi problemi politici e amministrativi, prima inesistenti o di minor rilievo, primo dei quali era la unificazione effettiva dei diversi ordinamenti giuridici, relativi a realtà concrete diverse; sistemi economici e produttivi disparati; e così via.

Si comprende, quindi, l'osservazione critica, direi sarcastica, di un grande storico a proposito della tesi della continuità: "come dire che l'Italia (...) era nella sostanza (...) null'altro che l'antico regno di Sardegna. Si ammirano gli esiti di tanta dottrina..." <sup>(216)</sup>.

Dal punto di vista giuridico queste mutate condizioni di fatto non hanno un peso determinante: se territorio e popolazione sono (considerati) elementi costitutivi di un ordinamento giuridico, quindi, primariamente, dello Stato, poco o nulla influisce il loro dato quantitativo o dimensionale; lo Stato può ingrandirsi, anche di molto, ovvero restringersi, pur rimanendo lo stesso soggetto giuridico. Per cui il problema giuridico resta irrisolto: si tratta di stabilire

---

<sup>(215)</sup> Il problema dei rapporti tra lo Stato sardo e lo Stato italiano è ritornato in auge soprattutto in occasione dei ricorrenti, ogni cinquantennio, anniversari della formazione del regno d'Italia.

<sup>(216)</sup> Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 899, nt. 306: "sembra che tra i giuristi prevalga oggi « nettamente » l'opinione che con la qualifica « regno d'Italia » si conferi solamente « una denominazione più appropriata al preesistente Stato ». Come dire che l'Italia che strinse la Triplice Alleanza, fu vinta ad Adua, attraversò la crisi di fine secolo, progredì nell'era giolittiana e vinse la prima guerra mondiale era nella sostanza, e salvo qualche particolare giuridicamente irrilevante, null'altro che l'antico regno di Sardegna".

se le unioni intervenute nel 1860 furono, tecnicamente, annessioni ovvero fusioni <sup>(217)</sup>.

In dottrina sono presenti entrambe le teorie: la continuità del medesimo Stato viene considerata la tesi tradizionale e ancora prevalente; la discontinuità (cessazione dello Stato sardo e costituzione dello Stato italiano) ha tuttavia sostenitori di assoluto livello.

Entrambe si basano sulle formule dei plebisciti; le quali, pur nella loro diversità, sono interpretate, dagli uni <sup>(218)</sup>, come proposte di fusione, dagli altri <sup>(219)</sup>, come offerte di annessione. Bisogna considerare che tali formule, per il loro tenore letterale, possono essere interpretate sia in un senso sia nell'altro; tranne quella dei plebisciti di Napoli e Sicilia, che auspica chiaramente la fusione nel

<sup>(217)</sup> La differenza tra i due modi di unione tra Stati è pacifica. Riprendo l'esposizione di Santi ROMANO, *I caratteri giuridici*, cit., p. 346: l'annessione (*unio per incorporationem*) "non produce mai la nascita di uno Stato nuovo, ma la semplice modificazione di uno Stato, al quale si unisce un territorio o anche un altro Stato intero, che così si estingue": la fusione (*unio per confusione*) "ha per effetto caratteristico l'estinzione di tutti gli Stati che si uniscono e la formazione con i loro elementi di uno Stato nuovo".

<sup>(218)</sup> Ad esempio da Dionisio ANZILLOTTI, *La formazione*, cit., p. 14 ss., spec. p. 19; e da Vittorio Emanuele ORLANDO, *Sulla formazione*, cit., p. 313 ss. Va precisato che Orlando fonda la sua tesi non solo sulle formule dei plebisciti, quanto sulla "coscienza collettiva di popolo" che volle "l'unione di tutti i popoli di stirpe italica in un unico nuovo Stato: il Regno d'Italia" (p. 314). A questo orientamento sembrano aderire Carlo GHISABERTI, *Storia costituzionale*, cit., p. 102 e Raffaele ROMANELLI, *L'Italia liberale*, cit., p. 40.

<sup>(219)</sup> Ad esempio da Santi ROMANO, *I caratteri*, cit., p. 356 ss.; e da Oreste RANELLETTI, *Natura degli atti*, cit., p. 433. Gianni FERRARA, *Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, 2006, pp. 189-190, trova nella lettera della legge 17 marzo 1861, n. 4671, la soluzione: "tutt'altro che privo di significato era il testo di detto articolo unico. (...) A leggerlo bene si ricava tutto quanto intendeva affermare e tutto quanto mirava a escludere". Dei fatti e atti che erano intervenuti "non si volle dare una qualche qualificazione giuridicamente significativa. Si fece cioè in modo che da essi si potesse solo dedurre l'avvenuta estensione territoriale del regno di Vittorio Emanuele II. (...) Significava anche altro quel testo e non di minore importanza. Escludeva che l'unificazione nazionale potesse offrirsi come occasione, e porsi come condizione per la convocazione di un'Assemblea costituente. Affermava, insomma, che la continuità del Regno di Sardegna era sancita sia per i territori che di quel regno facevano parte sia di quegli altri, tutti quegli altri, che ad essi accedevano".

Una ampia rilettura della letteratura più significativa sul tema è stata fatta da Mario DOGLIANI, *Un peccato originale del costituzionalismo italiano: incertezze e silenzi sulla novazione dello Statuto dopo i plebisciti*, in *Dir. pubbl.*, 2010, p. 509 ss.

regno d'Italia. Ciò che conta, tuttavia è il significato che a tali formule fu dato dallo Stato subalpino; e, a mio avviso, non c'è dubbio che tutte, comprese quelle dei plebisciti del Mezzogiorno, furono intese come offerte (o richieste) di annessione.

Mi sembra opportuno fare una precisazione: da molti degli studiosi che si sono occupati del problema, l'attenzione è stata posta sulla personalità giuridica dello Stato, cioè su un elemento astratto, anche se rilevante. A mio avviso il problema si deve spostare verso elementi di sostanza: la costituzione e i modi della sua attuazione, la forma di governo, l'organizzazione dei poteri pubblici, la legislazione, tutto ciò che costituisce il nerbo di un ordinamento giuridico. Ebbene, se il problema si imposta in questo modo, la soluzione sembra a portata di mano: tutto continuò inalterato secondo l'impronta subalpina; ciò che negli ordinamenti annessi non era congruente con tale impronta venne progressivamente (ma in tempi brevi) omogeneizzato. Fu reale, e realmente avvertito (non importa saggiarne la misura effettiva), il fenomeno della "piemontesizzazione" <sup>(220)</sup>. La continuità non si ebbe solo nel momento della formazione dello Stato italiano, ma si estese lungo il primo periodo della sua vita <sup>(221)</sup>.

---

<sup>(220)</sup> Furono estese all'intero territorio nazionale la disciplina piemontese dei pesi e misure (l. 28 luglio 1861, n. 132) e del sistema monetario (l. 24 agosto 1862, n. 788). Le leggi di unificazione amministrativa del 1865 estesero "a tutto il nuovo regno, sorto da Stati così diversi fra loro per concezione civile, per tradizioni e per modi di vita, le leggi piemontesi del 1859" (Feliciano BENVENUTI, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti* (Atti del Congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione), Vicenza, 1969, ora in *Scritti giuridici*, vol. III (1960-1969), Milano, 2006, p. 2736).

<sup>(221)</sup> Nella letteratura recente continua a prevalere la tesi della continuità: tra i giuristi cfr., ad esempio, Maurizio FIORAVANTI, *La genesi dello Stato liberale*, in *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia*, Bologna, 2010, p. 113 ss.; Aldo SANDULLI e Giulio VESPERINI, *L'organizzazione dello Stato unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, p. 47 ss.: "l'intento di Cavour era di plasmare la costruzione unitaria intorno alla monarchia sabauda, nel segno della continuità dell'esperienza del Regno di Sardegna" (p. 48). Tra gli storici della costituzione cfr., ad esempio, Roberto MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, Roma, 2015, p. 18: "all'Italia unita il cessato Regno di Sardegna non si limitò a dare una dinastia regnante, un esercito e una burocrazia, ma le trasmise anche la carta costituzionale — lo Statuto Albertino — i codici civili, penali, militari e di commercio, un ordinamento giuridico e un sistema politico quale era venuto delineandosi tra il 1849 e il 1861 sotto la guida dei primi ministri Massimo d'Azeglio (1849-1852) e Camillo Benso conte di Cavour (1852-1861)". Anche Umberto ALLEGRETTI, *Storia costituzionale*

### 13. *Dall'autonomia all'accentramento.*

In questa prospettiva anche il repentino mutamento di idee, da parte dei moderati al governo, intorno all'autonomia normativa e organizzativa delle varie regioni italiane, con il prevalere della spinta verso un robusto accentramento amministrativo, risulta armonico con la continuità e la omogeneizzazione dell'ordinamento unitario.

Il cambiamento divenne chiaro con l'affossamento dei quattro progetti di legge presentati alla Camera dal ministro Minghetti il 13 marzo 1861<sup>(222)</sup>, aventi ad oggetto, rispettivamente, la “repartizione” del regno, l'amministrazione comunale e provinciale, i consorzi fra privati, comuni e province per cause di pubblica utilità e

---

*italiana*, Bologna, 2014, p. 27, ritiene che non vi sia stata “fusione paritaria” tra i sette Stati preunitari, bensì l'incorporazione in uno di essi, il regno di Sardegna. Aggiunge, però, che l'unificazione “ha dato origine ad un complesso statale che, con percezione opposta e tuttavia congruente con l'altra, ha fatto del Regno d'Italia un'entità frutto di trasformazione — di territorio, di popolo, di senso delle istituzioni — rispetto al piccolo, e nell'ambito europeo quasi marginale, Regno di Sardegna” (p. 28). Secondo Danilo BRESCHI, *Dallo Statuto Albertino alla Costituzione del 1948*, in *Fare gli italiani*, a cura di Giuseppe PARLATO e Marco ZAGANELLA, Roma, 2011, p. 127, il nuovo Stato italiano finì “con il configurarsi come un ampliamento del vecchio regno sabaudo di cui conservava i vecchi ordinali dinastici: il Re continuava a essere individuato come Vittorio Emanuele ‘secondo’, benché fosse il primo sovrano di un nuovo regno. Inoltre, i deputati eletti il 27 gennaio 1861, assieme ai senatori nominati dal re, non costituivano la prima legislatura del Regno d'Italia, bensì la VIII legislatura, continuando la numerazione delle sette precedenti legislature del Parlamento subalpino”.

Pone in evidenza Guido MELIS, *La costruzione di una burocrazia unitaria*, in *L'unificazione istituzionale*, cit., p. 82, che “lo sforzo che la classe dirigente nazionale dovette compiere nel decennio 1861-1871, ma specialmente dopo, soprattutto negli anni Ottanta, fu dunque quello di attuare un'unificazione nazionale che, proclamata formalmente e scritta solennemente nelle grandi leggi di unificazione del 1865, restava fortemente da realizzare sul piano delle prassi amministrative e della vita concreta delle istituzioni”.

<sup>(222)</sup> Il giorno della resa della cittadella di Messina.

Mette in rilievo Raffaele ROMANELLI, *Importare la democrazia*, cit., p. 58, che il decentramento fu arrestato dal prorompere della questione meridionale: “i modi stessi in cui le province meridionali furono annesse — con la forza, e con scarso o nullo contributo dei suoi quadri dirigenti — maturò nei moderati la convinzione che ogni concessione di autonomia, oltre a mettere in discussione l'unità stessa, avrebbe consegnato il potere nelle mani di élites retrive e ben poco amanti della libertà, se non esplicitamente borboniche (e forse anche per ciò di tendenze autonomistiche)”.

l'amministrazione regionale; tutti ispirati ad un'ampia autonomia (223).

Il comune era inteso come “la prima e la più semplice associazione delle famiglie aventi interessi intimi e quotidiani fra loro” (224); la provincia veniva considerata una “aggregazione parimenti naturale (...), la quale ha origine pur essa da interessi comuni di un ordine più complesso e dalle tradizioni”. A questi enti tradizionali veniva aggiunta la regione (225), considerata, da un lato,

---

(223) I progetti Minghetti si basavano in larga parte sui lavori della commissione straordinaria e temporanea istituita presso il Consiglio di Stato con legge 24 giugno 1860, n. 4133. Essa fu voluta da Luigi Carlo Farini, che intendeva “preparare un ordinamento amministrativo pel quale si accordino le ragioni dell'unità e della forte autorità politica dello Stato colla libertà dei comuni, delle provincie e dei consorzi; libertà che deve prendere il posto delle vecchie autonomie politiche, spente per sempre, e ben usare in vantaggio dello Stato tutti i benefizi dell'istruzione patria e del costume antico, tutte le virtù e le doti del genio nazionale, e tutti gli aiuti della civiltà moderna” (dalla relazione di presentazione alla Camera del p.d.l., il 16 maggio 1860).

In Sicilia il prodittatore Antonio Mordini, sull'esempio di Torino, promosse anche a Palermo la costituzione di un Consiglio di Stato straordinario per lo studio sulle istituzioni “su cui convenga portare attenzione, perché rimangano conciliati i bisogni peculiari della Sicilia con quelli generali dell'unità e prosperità della Nazione Italiana” (decreto 19 ottobre 1860). Nella relazione del Consiglio straordinario si insiste per la costituzione in Sicilia (ma non solo in Sicilia) della regione, non solo come divisione amministrativa, ma come istituzione avente lo scopo di consentire che le popolazioni “reggano da sé i propri negozi loro, quelli cioè che non interessino direttamente la grande associazione dello Stato, né le minori che si addimandano provincie e comuni”.

(224) Per la legge 23 ottobre 1859 i Consigli comunali erano già elettivi: il p.d.l. Minghetti allargava la platea degli elettori. I membri della giunta municipale erano già eletti dal consiglio comunale, ed elettivi restavano i componenti del Magistrato dei priori. La differenza profonda si aveva sul capo dell'amministrazione comunale: il sindaco, secondo la legge del 1859, era di nomina regia; il gonfaloniere, secondo il p.d.l. Minghetti, era “eletto dal Consiglio nel proprio seno” (art. 35). La stessa differenza si ripeteva per la provincia: il vertice, nella legge del 1859, era il governatore, funzionario statale; secondo il p.d.l. Minghetti, il presidente della deputazione provinciale era eletto dai membri della deputazione stessa (art. 68).

(225) “Le provincie italiane — si legge nella relazione Minghetti — furono sinora aggregate in riparti più vasti, che ebbero centro in alcune città cospicue per popolazione, per ricchezza, per arti, per tradizioni e per isplendore. Il moto nazionale d'indipendenza e di unificazione ha per sempre annullata la personalità politica degli Stati, e noi dobbiamo fare tale opera che nulla possa mettere a repentaglio quell'unità che fra tanti pericoli e fra tante difficoltà abbiamo acquistata. Ma la unità politica importa essa necessariamente l'unità amministrativa? Le istituzioni peculiari che fiorirono nei vari

come “ente governativo”, diretta da un governatore, che non era “altro che un delegato del ministro”<sup>(226)</sup> e da un consiglio di governo; dall’altro lato, come “corpo amministrativo”, consorzio obbligatorio per l’istruzione superiore e i lavori pubblici relativi alle acque e alle strade, e in tal caso retta da una commissione eletta dai consigli provinciali<sup>(227)</sup>. Minghetti, pur non dicendolo espressamente, intendeva conservare, attraverso l’istituto della regione, almeno transitoriamente<sup>(228)</sup>, i caratteri propri (e differenziali) di

---

Stati d’Italia, i regolamenti propri di ciascuno debbono anch’essi assimilarsi e pareggiarsi? Quelle tendenze, quelle abitudini, quegli’interessi che erano stabiliti intorno ai centri predetti, si possono distruggere? O hanno una ragione vera di esistere nell’organismo italiano? E, dato che si possano distruggere, è opportuno farlo immediatamente? Non vi deve essere un periodo di transizione, nel quale (unificato tuttociò che è sostanziale, la politica, le armi, la finanza, la legislazione) la parte amministrativa e, dirò così, tutto l’accessorio duri con quella varietà che si attempera all’indole diversa dei popoli ed alle loro presenti usanze? Io credo di sì, e credo che l’imporre subito e ovunque le identiche forme ed i medesimi regolamenti recherebbe gravi inconvenienti e susciterebbe gravi ripugnanze, senza corrispondente profitto. (...) La regione adunque, quale noi la concepiamo, potrà tornare accetta sì a coloro che veggono in essa una naturale varietà destinata a conservarsi ed a cooperare con bella armonia all’unità nazionale, sì a coloro che vagheggiano come fine anche l’unificazione amministrativa, ma non possono chiudere gli occhi sulle difficoltà che quella unificazione incontrerebbe d’un tratto. Essa ha il vantaggio di fondarsi sopra uno stato di fatto ed abituale, e quindi di poterne essere o la conferma nei giusti termini o il più acconcio temperamento e mezzo di transizione” (*Atti del Parlamento italiano*. Sessione del 1861, VIII legislatura, raccolti da Giuseppe GALLETTI e Paolo TROMPEO - *Documenti dal 18 febbraio al 23 luglio 1861*, Torino, 1861, p. 32-33).

<sup>(226)</sup> Secondo la lettera del progetto di legge sulla ripartizione dello Stato.

Va segnalato che il governatore decideva definitivamente, udito il consiglio di governo, i “ricorsi dei comuni e delle provincie a norma della legge comunale e provinciale” (art. 12). L’idea “capitale, la quale differenzia questa legge dalle altre analoghe” era di abolire il contenzioso amministrativo (p. 32). Sostituiti i p.d.l. Minghetti con un testo transitorio, il ministro chiese di “conferire a sezioni temporanee del Consiglio di Stato l’attribuzione di dare il parere richiesto dalla legge sopra i ricorsi contro le autorità locali”; ma la commissione non incluse questa disposizione nel testo proposto all’Assemblea.

<sup>(227)</sup> Secondo il progetto di legge sull’amministrazione regionale.

<sup>(228)</sup> Mette in rilievo Luciano VANDELLI, *Il rapporto centro-periferia*, in *L’unificazione istituzionale*, cit., p. 95, citando uno scritto successivo di Minghetti, che la regione doveva servire per passare “lentamente” da sette legislazioni a coordinamento e unità.

ciascuno degli Stati incorporati, mantenendo anche le loro ripartizioni interne (229).

L'insieme dei quattro progetti di legge imprimeva una considerevole autonomia alla organizzazione amministrativa, razionalizzandola, in particolare, con la disciplina dei consorzi, sia obbligatori sia facoltativi, tra comuni e province, aperti anche ai privati, per la soddisfazione di interessi pubblici (diremmo oggi, di area vasta).

La commissione della Camera bocciò radicalmente l'idea della regione e, ritenendo necessari ulteriori studi, rinviò le ulteriori proposte di Minghetti a tempi futuri; sostituì i quattro progetti di legge con un breve testo di disposizioni transitorie, che lasciava integra la legge comunale e provinciale del 1859 (230).

Va notato che la commissione bloccò l'iniziativa di Minghetti, che peraltro appariva assai ben strutturata (231), nonostante che l'aspirazione all'autonomia e al decentramento risultasse dal discorso della Corona, pronunciato all'apertura della legislatura, il 18 febbraio 1861 (232), e che la stessa commissione ritenesse che il

(229) La individuazione delle regioni veniva rimessa ad una commissione di tecnici. Tuttavia venivano indicati i criteri di determinazione: "1° L'elemento geografico; 2° L'elemento storico e la comunanza di leggi avute per lungo tempo, che hanno creato abitudini ed interessi; 3° Le inclinazioni delle popolazioni". Si aggiungeva inoltre: "alcune regioni sono fatte dalla natura, come le isole di Sicilia e di Sardegna. Se non così spiccate, però molto manifestamente segnate nell'Italia inferiore per monti e per corsi d'acqua sono la Calabria, le Puglie, la Campania e gli Abruzzi (...). Distinti similmente sono la Liguria e il Piemonte. La Toscana partecipa di regione geografica, ed inoltre le abitudini e gli istituti ne fanno un compartimento speciale, al quale sarà da osservare se convenga aggiungere la provincia dell'Umbria. Per la diversità degli istituti e delle leggi che ebbe finora, più che geograficamente, la Lombardia forma una regione separata" (p. 34); e così via.

(230) La commissione ebbe una composizione amplissima. Di essa fecero parte Rodolfo Audinot, Camillo Caracciolo Di Bella, Leopoldo Galeotti, Giuseppe Toscanelli, Giovanni Battista Bertini, Paolo Paternostro, Pietro Mazza, Pier Silvestro Leopardi, Agostino Depretis, Bettino Ricasoli, Giovanni Battista Oytana, Giuseppe Piroli, Luigi Amedeo Melegari, Francesco Borgatti, Francesco De Blasiis, Giuseppe Panattoni, Carlo Poerio, Giuseppe Devincenzi, Antonio Allievi, Massimiliano Martinelli, Francesco Chiappuso, Raffaele Conforti, Antonio Alfieri d'Evandro, Giovanni Lanza, Giovanni Fabrizzi, Michelangelo Tonello e Sebastiano Tecchio, che ne fu il relatore. Vi erano rappresentanti di tutte le regioni.

(231) Comprendevo perfino il regolamento per le elezioni comunali e provinciali.

(232) Rivolto ai parlamentari Vittorio Emanuele II disse, tra l'altro: "a voi si appartiene il darle [all'Italia "libera ed unita quasi tutta"] istituti comuni e stabile



“teorema” del decentramento amministrativo fosse condiviso “universalmente”.

Il motivo fondamentale per cui fu respinta la proposta di “inframettere nel regno, tra la provincia e lo Stato, quel nuovo *Ente* cui il ministro dà l'appellativo di *Regione*”, fu il timore che si tornasse alla idea di federazione, rinunciando alla unità conseguita (233). Sicché, rammentati brevemente gli avvenimenti che avevano condotto alla unità, la relazione della commissione affrontò direttamente il problema della regione (234), rifiutandone la istitu-

---

assetto. Nello attribuire le maggiori libertà amministrative a popoli che ebbero consuetudini ed ordini diversi, veglierete perché la unità politica, sospiro di tanti secoli, non possa mai essere menomata”. Nella risposta della Camera si legge: “fautori di ogni maggiore libertà amministrativa, ci guarderemo da tutti i pericoli delle discordie, da tutte le tentazioni delle borie municipali”.

(233) “È noto — si legge nella relazione Tecchio — che le obiezioni a questa creazione precorsero l'annuncio ufficiale del nuovo *Ente*; e riuscirono tanto più spettabili, perché senza calore di partito si tenevano negli alti e tranquilli domini della ricerca del vero. A chi ben consideri le origini del nostro movimento verso l'*unità* italiana verrà fatto di scoprire la causa prima di quelle obiezioni. I capitoli di Villafranca, pretendendo di por fine alle inquietudini destate in Europa dalle vecchie condizioni d'Italia, proclamarono una federazione di Stati; e questi (salvo solo le provincie tra Mincio e Ticino) coi limiti segnati nel nefasto Congresso del 1815. Accettare la confederazione era tanto come riconoscere il principato straniero nella Penisola e richiamare i proconsoli dell'impero austriaco, e rifare la triste istoria delle impotenti nostre agitazioni. Non si trovò scampo e salute per noi che nella unità. Che era mai la unità d'Italia innanzi a luglio del 1859? Un assunto filosofico; un canto da sposare all'arpa del poeta; il rimpianto de' classici sulla grandezza di Roma; la leggenda sanguinosa dei nostri martiri; e, al meglio, il generoso istinto della nostra gioventù, che, sulle penne della sua fede, si lascia indietro i consigli dell'uomo di Stato. Potremmo noi asserire che la unità fosse la sostanza dei desiderii del popolo? Troppe erano le tradizioni gloriose dei comuni italiani, e ciascuno degli Stati, eredi di quelli, s'era pur formata una storia. Profonde e dolorose vivevano le memorie di male spente rivalità di provincia; suscitate da colpe di popoli; per libidine d'imperio, riaccese da principi. Ogni terra contava con santa superbia le tombe de' suoi grandi; ma invidiava, come non sue, le celebrità delle altre. I despoti facevano inneggiare dal verso cesareo le reggie di Napoli, di Firenze, e fin d'Este”. (...) Chi avrebbe profetato, una delle cento città, coronata dal serto regale, convocare i legati dell'intero paese, quanto ei si distende da mare siculo delle Alpi? Ma senza unità è impossibile la indipendenza” (p. 63).

(234) “Sicuramente — continua la relazione — l'egregio ministro, proponendo le regioni, non ha inteso disdire al dogma dell'unità nazionale. Sicuramente il pensiero delle regioni gli venne frammezzo agli ostacoli dello attuare la completa unificazione amministrativa e governativa, quando lo Stato formavasi repentinamente, e di paesi con

zione sia come “*ente governativo*, ossia come uno *scompartimento*” dello Stato, sia come “*ente morale*, ossia come un *corpo amministrativo*” (235).

Minghetti accettò l'orientamento della commissione, anche se, nella discussione che ne seguì, difese debolmente, “non per modo di discussione, ma di narrazione”, il suo progetto, sostenendo che l'estensione della legge del 1859 alle nuove province avrebbe potuto creare difficoltà (236), e che, comunque, credeva che “il sistema federativo sia [fosse] completamente vinto” (237).

Il rifiuto della idea di istituire la regione fu espressamente

---

abitudini, con leggi, con taglie diverse. — Perché la legge è qualche volta men forte dell'abito, alle usanze particolari volle andar riguardoso. Gli parve che il Governo regionale avrebbe potuto agevolmente rispondere a certe forme, seguire certe vestigia, che tuttavia qua e là si riscontrano, e che, per avventura, alla unità sostanziale non fanno contrasto. — Non disconosciamo che, se mai la completa unificazione amministrativa e governativa dovesse farsi improvviso per decreto di dittatore o per diploma di principe, non tutti i cittadini né dappertutto se ne sentirebbero paghi e persuasi. Ma, postochè una legge a questo fine sia consacrata dai voti del Parlamento, il quale abbia con paziente cura vagliati i vizi da purgare, le anticaglie da smettere, le modernità da innestare, ogni terra le farà buona accoglienza; perché un popolo civile non si disdice, ed il popolo italiano, eleggendo i suoi deputati, ha già segnato colla mano e col cuore le leggi che detteremo per assodare l'augurata unità. Nulla più conferisce alla unità nazionale, ed alla sintesi di uno Stato, che la colleganza immediata tra il Potere centrale e i naturali suoi aiuti, le provincie e i comuni” (p. 64).

(235) Tutti gli uffici “concordemente pronunciarono la sentenza contraria alle *regioni* sotto forma di *enti amministrativi*. Non unanimi nella Giunta, come già negli uffici, furono i voti che cancellarono eziandio nella qualità di *enti governativi*. Qui le regioni, avversate da diciotto de' commissari, s'ebbero il conforto di sei suffragi” (*ivi*).

(236) “Le leggi — argomentò Minghetti — le quali erano state pubblicate nel periodo dei pieni poteri, ed erano state applicate alla Lombardia, e poscia in gran parte all'Emilia, sembravano con difficoltà potersi estendere eziandio alla Toscana, la quale aveva leggi proprie e particolari; molto più poteva parere difficile che si estendessero alle provincie napoletane ed alle siciliane”. Mise in rilievo la riforma della provincia, che da “tutrice dei comuni e delle opere pie”, quale era secondo la legge del 1859, diventava una “amministrazione indipendente, avente i suoi propri interessi da trattare, interessi di strade, di acque, d'istruzione, d'igiene, di sanità, di beneficenza” (*seduta* 5 luglio 1861, *res. sten.*, p. 1818).

(237) “Io ho troppa fede — aggiunse Minghetti — nel principio dell'unità italiana per temerlo; credo che il sistema federativo sia completamente vinto. E questa fede in me si aumenta, quando veggio che la tendenza unificatrice è comune a quasi tutte le parti d'Europa, e tende a prevalere anche nei paesi che ne erano affatto lontani, come nella Svizzera e nell'Inghilterra” (p. 1819).

condiviso dal pisano Giuseppe Toscanelli, cognato di Ubaldino Peruzzi, dal siciliano Paolo Paternostro, dal napoletano Luigi Minervini<sup>(238)</sup>, e, in commissione, da Bettino Ricasoli<sup>(239)</sup>. Contro il progetto Minghetti si schierarono anche il toscano Giovanni Battista Giorgini, strenuo fautore della centralizzazione<sup>(240)</sup>, e il modenese, Luigi Carbonieri<sup>(241)</sup>.

Non si tenne conto dell'avvertimento di Cesare Balbo sullo "spirito di municipalismo" della "terra italiana"<sup>(242)</sup>, né delle opi-

<sup>(238)</sup> Le misure transitorie divennero i regi decreti del 9 ottobre 1861, n. 249, 255, 272 e 274. A tali decreti si deve la sostituzione del governatore con il prefetto e del vice governatore con il sotto prefetto.

<sup>(239)</sup> Elena Gaetana FARACI, *Ricasoli e l'unificazione amministrativa. Dall'autonomismo al centralismo*, in *Storia e politica*, 2014, p. 49 ss.

<sup>(240)</sup> Giovanni Battista GIORGINI, *La centralizzazione, i decreti di ottobre e le leggi amministrative*, Firenze, 1861: "cosa singolare! Non facciamo che gridare contro la centralizzazione, e tutto quello che facciamo ci spinge verso la centralizzazione!" (p. 43). Contro la riforma proposta da Minghetti, v. p. 44; e contro la regione, p. 27 ss.

Al toscano Giorgini rispose il siciliano, antico federalista, Francesco PEREZ, con un *pamphlet* del 1862, confutandone una per una le argomentazioni e sostenendo che i difensori del centralismo confondevano "due idee distintissime". Dal fatto che i sostenitori delle autonomie o decentramento negavano allo Stato "ogni ingerenza che non sia di giustizia e di sicurezza interna ed esterna", essi desumevano erroneamente che si volesse "privare di amministrazione, o governo, tutti gli svariati e progressivi elementi che costituiscono la civiltà di un popolo". E aggiungeva: "dire allo Stato: provvedi al governo politico; promulga leggi, o in altri termini dichiara quali siano i limiti del diritto d'ogni ente sociale; fa che ciascuno di essi non l'oltrepassi; difendili tutti, colla sanzione penale, e colla forza occorrendo, dalle interne ed esterne aggressioni; governa insomma tutto ciò che è necessario perché questi intenti siano conseguiti, e non usurpare il governo di tutto ciò che sei destinato a mantenere nella sua libertà, sarebbe lo stesso, per gli avvocati della centralizzazione, che voler privi di governo tutte le funzioni sociali, sia nel campo economico, sia nel campo intellettuale e morale" (*La centralizzazione e la libertà*, Palermo, 1862, pp. 41-42).

<sup>(241)</sup> Luigi CARBONIERI, *Della Regione in Italia*, Modena, 1861, secondo cui il progetto sulle regioni, proposto da Minghetti, doveva considerarsi "pericoloso per la scissura del regno". Inoltre era sbagliato "coltivare la rimembranza de' vecchi Stati e di separate civiltà, che dell'unità nazionale son disgregatrici"; ed era invece opportuno "scemare o togliere" le divisioni naturali del territorio nazionale "con provvide opere" (come si legge nel *Sommario*).

<sup>(242)</sup> Cesare BALBO, *Della monarchia rappresentativa*, cit., p. 160: "togliamocelo di mente, di speranza: lo spirito di municipalismo non è sradicabile dalla terra italiana, se non sia per essere coll'opera di secoli e secoli, sotto governi sodi e regolari, sotto l'imperio e quasi io diceva la tirannia della legalità".

nioni diffuse in tutta la penisola, e soprattutto nel Napoletano<sup>(243)</sup>.

Occorrerebbe chiedersi se non sarebbe stato meglio seguire il “suggerimento” di Minghetti, ponendo la regione come soluzione intermedia tra la federazione e la stretta unità, e consentendo, quindi, almeno transitoriamente, che i vecchi Stati, soprattutto quelli sociologicamente meno omogenei al regno di Sardegna, potessero governarsi con gli antichi istituti e con un personale politico-amministrativo a conoscenza dei loro problemi. Non può escludersi che, ove il governo del Mezzogiorno fosse stato affidato a persone al corrente delle gravi condizioni della parte rurale della popolazione (non, quindi, alla “classe nobiliare-borghese del centro-nord”<sup>(244)</sup>, né alla “consorteria” di origine meridionale), il fenomeno del brigantaggio non sarebbe sorto o, con maggiore approssimazione, avrebbe avuto dimensioni e durata meno rilevanti di quelle che drammaticamente ebbe<sup>(245)</sup>.

#### 14. *Dai progetti Minghetti alle leggi di unificazione.*

L'affossamento dei progetti Minghetti comportò che, nonostante altre sfortunate iniziative legislative, la legge Rattazzi del 1859 restasse in vigore fino alle leggi di unificazione amministrativa del 1865, anch'esse approvate dal governo utilizzando pieni poteri. La legge comunale e provinciale del 1865 a sua volta, non fu quasi niente altro che la estensione della legge Rattazzi a tutto il territorio

---

<sup>(243)</sup> Enrico CENNI, *Delle presenti condizioni d'Italia e del suo riordinamento civile*, Napoli, 1862, *passim*, in particolare p. 63: “questo voler dare all'Italia una unità semplice e simmetrica, è un voler murare in aria, un conato contro natura, che non si può attuare senza sforzarla, e che la violenza solo varrebbe a mantenere”.

<sup>(244)</sup> Umberto ALLEGRETTI, *Storia costituzionale*, cit., p. 33.

<sup>(245)</sup> Mi sembra acconcio riferire il giudizio di un emerito costituzionalista degli anni settanta dell'ottocento: secondo Alessandro PATERNOSTRO, *Diritto costituzionale*, cit., p. 236, è stato un bene che il progetto di legge Minghetti sul decentramento amministrativo non sia “entrato in porto, perché esso mentre non rispondeva, d'un canto, ai principii dell'autonomia dei Comuni, veniva poi anche a creare delle circoscrizioni regionali, le quali avrebbero potuto far risorgere la dolorosa e lunga storia della divisione fra le diverse regioni d'Italia, e ciò tanto più per quanto si consideri come i Capi preposti alle circoscrizioni avevano un vero potere di accentramento”.

nazionale, realizzandosi in tal modo un forte accentramento amministrativo <sup>(246)</sup>.

La repentina scomparsa di Cavour (6 giugno 1861), che non era contrario alla impostazione di Minghetti <sup>(247)</sup>, e l'ascesa al governo del barone toscano Bettino Ricasoli, determinarono, nonostante ricorrenti prese di posizione in senso contrario, la svolta verso il centralismo.

Nel dicembre 1861 Bettino Ricasoli, Presidente del Consiglio e ministro dell'Interno, presentava alla Camera un progetto di legge, contenente numerose modifiche alla legge Rattazzi del 1859, ma conservandone l'impostazione centralistica. La commissione <sup>(248)</sup>, relatore Carlo Bon-Compagni, ne dette una valutazione sufficientemente favorevole, ispirandosi tuttavia ad una maggiore apertura verso le autonomie locali <sup>(249)</sup>. Alla vigilia della discussione in Assemblea, Bettino Ricasoli decise di sospendere ogni deliberazione in proposito. Con tutta probabilità la decisione governativa dipese da un articolo, proposto dalla commissione, che impegnava il governo a presentare, nella sessione del 1863, "una definitiva riforma dell'ordinamento ge-

---

<sup>(246)</sup> Sulle vicende intercorse tra il 1861 e il 1865 resta fondamentale la ricerca di Adriana PETRACCHI, *Le origini*, cit., p. 357 ss.

<sup>(247)</sup> Sull'atteggiamento di Cavour in ordine al problema dell'autonomia e del decentramento cfr. Adriana PETRACCHI, *Le origini*, cit., p. 343 ss. Anche i politici vicini a Cavour erano favorevoli alle autonomie locali. Si veda, ad esempio, l'appello agli elettori di Carlo BON-COMPAGNI, *L'unità d'Italia e le elezioni*, Torino, 1861, p. 5: "noi intendiamo adoperare tutti i modi consentanei allo Statuto affinché Parlamento e governo compiano l'opera degli annessioni, con assimilare l'antico e nuovo territorio dello Stato nell'unità di tale ordinamento governativo e amministrativo, che assicuri a tutto il regno la larghezza delle libertà provinciali e comunali".

<sup>(248)</sup> I componenti della commissione furono: Anselmo Guerrieri Gonzaga, Francesco Borgatti, Vincenzo Ricci, Giuseppe Finzi, Gerolamo Cantelli, Sebastiano Tecchio, Rodolfo Audinot, Giovanni Lanza e Carlo Bon-Compagni.

<sup>(249)</sup> Nella relazione si legge: "l'ordinamento provinciale e comunale ha un'importanza speciale, siccome quello in cui si rivelano i due diversi indirizzi politici, uno de' quali tende ad esagerare la potenza dello Stato e del Governo, l'altro a tutelare i diritti di tutti. (...) Gl'interessi della provincia e quelli del municipio toccano da vicino ogni individuo. La libertà provinciale e comunale è la scuola che ammaestra al maneggio delle cose pubbliche, è il tirocinio in cui si preparano, si esercitano, si segnalano alla fiducia dei concittadini coloro che potranno utilmente venir chiamati a difendere gl'interessi di tutta la nazione".

nerale amministrativo che assicuri le più larghe libertà comunali e provinciali”.

Fu poi il nuovo ministro dell'Interno, Ubaldino Peruzzi, a presentare alla Camera un progetto di modifica del progetto Ricasoli, il 5 marzo 1863 <sup>(250)</sup>. Tra le innovazioni proposte vanno segnalate l'allargamento dell'elettorato comunale; la rinnovazione annuale per metà della giunta municipale; la possibilità per le minoranze comunali di proporre ricorso alla deputazione provinciale avverso le deliberazioni di giunta; e soprattutto la separazione del prefetto dal consiglio e dalla deputazione provinciali e l'aumento delle attribuzioni della provincia (istruzione secondaria e tecnica, strade provinciali ed altri servizi pubblici).

Sul progetto Peruzzi, riprodotto il 29 maggio 1863, la commissione della Camera, nella medesima composizione, espresse il suo parere il 20 giugno successivo, non allontanandosi granché dalla precedente impostazione <sup>(251)</sup>. Considerò adeguata la disciplina dell'amministrazione comunale, regolata in modo “assai più liberale che

---

<sup>(250)</sup> Le ragioni del nuovo progetto furono esposte dal ministro: in primo luogo egli non poteva accettare “l'ultimo articolo che la Commissione della Camera scriveva tra le sue emendazioni, perché il Ministero fosse obbligato a presentare nell'anno corrente un progetto di legge generale e compiuto sulla pubblica amministrazione”. Riteneva, quindi, che “senza pensare oggi a tanto grande mutazione si potesse ridurre la legge del 1859 per via di correzioni ed aggiunte a soddisfare al bisogno presente di ordinare lo Stato in modo uniforme, e di fondare la vera libertà amministrativa. Però egli intese a modificare di tanto la legge comunale e provinciale del 1859 da porre in essa i fondamenti di quel largo decentramento che è nei voti della Camera e nelle intenzioni del Ministero”.

<sup>(251)</sup> Nella relazione si ricostruisce il percorso riformatore: frutto degli studi della commissione sedente presso il Consiglio di Stato “furono prima il progetto della Giunta stampato nel 1861, indi i vari altri progetti di legge proposti dall'onorevole Minghetti, allora ministro per gli affari interni, nella seduta di questa Camera del 28 novembre 1861. Per essi il Governo rinunciava a varie incombenze amministrative che venivano distribuite ai quattro dicasteri dell'interno, dell'istruzione pubblica, dei lavori pubblici, di agricoltura e commercio, ampliandosi nei comuni e nelle provincie l'autorità di provveder da sé ai propri interessi. Con la legge d'amministrazione provinciale e comunale era agevolata la riunione de' piccoli comuni, erano chiamati all'elettorato tutti senza distinzione coloro che contribuivano in qualunque grado al pagamento dell'imposta diretta, rese più facili le convocazioni dei Consigli comunali, attribuita loro l'elezione del sindaco, fatta più libera l'amministrazione e scemati i casi di tutela, stabiliti i limiti della polizia municipale, aboliti i provvedimenti anonari e le Commissioni d'ornato; poste le basi della libertà provinciale in un'amministrazione dipendente dalle autorità governa-

non l'ordinamento provinciale"; propose tuttavia di "considerare più specialmente la condizione delle città più popolose, affine di metterle in grado di provvedere ai propri interessi". Quanto alla provincia, rigettò l'impostazione della legge Rattazzi che l'aveva ridotta ad "una circoscrizione amministrativa in cui il Governo percepisce le imposte, e provvede agli interessi degli abitatori nel modo che reputa più opportuno", sostenendo che non sarebbe stato possibile estendere tale configurazione a tutto il territorio dello Stato; accoglieva, pertanto, le innovazioni dell'ultimo progetto di legge, che restituiva alla provincia numerose attribuzioni, in particolare in materia di opere pubbliche e di istruzione. Alla fine propose numerose modifiche al progetto Peruzzi.

---

tive, solo in quanto era indispensabile, affinché avesse luogo la tutela; attribuiti alle provincie così riordinate tutti quei rami di servizi pubblici cui poteva sopperire la sua azione spontanea. Allorquando furono proposti cotesti progetti di legge, la Camera dei deputati mostrò quanto le stesse a cuore di farne oggetto di esame diligente, deputando quest'incarico ad una Giunta numerosa, affinché gli studi preparatori fossero condotti con maggior diligenza. La varietà delle materie a cui si doveva provvedere e la moltitudine delle disposizioni fecero sì che gli studi si prolungassero più che non si era da principio creduto. Venne meno la speranza che un ordinamento amministrativo, riconosciuto dalle due Camere appieno consentaneo al principio liberale a cui si informano le nostre leggi politiche, terrebbe dietro fra non molto alla proclamazione del regno d'Italia. La legge che fu proposta dal barone Ricasoli, e cui la Commissione fece già relazione, procacciava almeno a tutto lo Stato il beneficio di una amministrazione uniforme. La vostra Giunta credè non doverla ricusare, perché il beneficio fosse minore che non si era dapprima sperato. Perciò, uniformandosi al voto dei vostri uffizi, essa si accinse con tutta la diligenza di cui fu capace all'esame del progetto che vi era stato proposto. La legge emendata dalla Commissione si trovava già inserita all'ordine del giorno della Camera quando, addì 10 giugno 1862, questa, secondando la deliberazione del presidente del Consiglio, deliberò di sospendere ogni deliberazione in proposito. L'ultimo articolo del progetto emendato dalla Commissione diceva, che nella Sessione de 1863 il Governo del Re avesse da proporre una definitiva riforma dell'ordinamento generale amministrativo, tale da assicurare le più larghe libertà comunali e provinciali. L'attuale ministro dell'interno credè non potersi assumere quest'obbligo, e credè che senza pensare oggi a tanta grande mutazione si potesse ridurre la legge del 1859 per via di correzioni, di aggiunte a soddisfare il bisogno presente di ordinare lo Stato in modo uniforme, e di fondare la vera libertà amministrativa. Intese perciò a modificare di tanto la legge comunale e provinciale del 1859, da porre in esso i fondamenti di un largo decentramento amministrativo. È ora debito della Commissione esaminare se le proposizioni del ministro siano tali da raggiungere il loro scopo. Si dividono questa in tre parti: la prima delle quali appartiene al comune, l'atra alla provincia, la terza all'autorità che deve esercitare la tutela sulle provincie e sul comune" (p. 467).

Il quale, peraltro, propose un nuovo progetto il 18 aprile 1864: con esso si modificava il titolo I della legge Rattazzi, in relazione alla nuova disciplina, in corso di esame, del contenzioso amministrativo. Di fatto si modificava la disciplina relativa al prefetto e al consiglio di prefettura <sup>(252)</sup>.

Nel corso della discussione alla Camera, Giuseppe Lazzaro propose di sospendere l'esame del progetto di legge, in corso da qualche giorno, per dare la precedenza a leggi più urgenti. La proposta fu ritenuta "ragionevole ed opportuna" da Giuseppe Mas-sari, esponente della maggioranza, e fu accolta anche dal ministro Peruzzi <sup>(253)</sup>.

Sopravvenne la Convenzione di settembre <sup>(254)</sup>, con i moti di Torino <sup>(255)</sup>, che portarono alle dimissioni di Minghetti.

Infine Giovanni Lanza, il 24 novembre 1864, presentò alla Camera il progetto di legge, che sarebbe diventato la legge 2 aprile 1865, n. 2215, di autorizzazione al Governo di pubblicare i codici ed altre leggi in corso di elaborazione.

Con la legge 20 marzo 1865, n. 2248, autonoma rispetto a quella appena citata, furono approvati sei testi legislativi, costituenti altrettanti allegati: l'allegato A contiene la legge comunale e provin-

<sup>(252)</sup> La Commissione, nella solita composizione, rese il suo parere il 18 giugno 1864, insistendo nel "disaccentramento", e precisando in cosa esso consisteva: in primo luogo, "attribuire quanto più sia possibile ai rappresentanti delle provincie e del comune la deliberazione degli affari che interessano l'una o l'altra di quelle aggregazioni"; in secondo luogo, "che su gli atti dipendenti dall'autorità governativa, i quali interessano le provincie e il comune, si deliberi sulla faccia stessa dei luoghi dove essi devono compiersi". Mi sembra che si adombrino i concetti di autonomia e di decentramento. Ulteriori modifiche furono proposte dai ministri della Pubblica Istruzione, Michele Amari e Giuseppe Natoli.

<sup>(253)</sup> Prima seduta 13 luglio 1864, *res. sten.*, p. 6206 ss.

<sup>(254)</sup> Convenzione firmata a Fontainebleau il 15 settembre 1864, con cui, a fronte dell'impegno italiano a non attaccare il territorio dello Stato Pontificio, la Francia ritirava da Roma le sue truppe. Con una clausola segreta, il governo italiano si impegnava a spostare la capitale da Torino: la Convenzione "non avrà vigore esecutivo, che quando S. M. il Re d'Italia avrà decretata la traslazione della capitale del Regno nel sito che sarà ulteriormente determinato dalla prefata M. S."

<sup>(255)</sup> Il 21 e 22 settembre, a Torino, sparsasi la voce del trasferimento della capitale, scoppiarono moti: si ebbero alcuni morti e feriti, provocati dalle truppe di Enrico Morozzo della Rocca.



ziale <sup>(256)</sup>. Va sottolineato che tale legge, pubblicata sotto il secondo governo Lamarmora, con Giovanni Lanza all'Interno, non era molto diversa dalla legge Rattazzi del 1859: la spinta verso l'autonomia e il decentramento si era esaurita.

### 15. *L'orientamento dei teorici.*

Mentre i politici erano impegnati ad elaborare la disciplina della organizzazione territoriale del regno, l'alternativa tra centralizzazione e decentramento era oggetto di attenzione anche da parte dei giuristi teorici.

Ritengo che sia interessante esaminare i contributi di alcuni di questi studiosi, risalenti al periodo compreso tra i progetti Minghetti e le leggi di unificazione, tra il 1861 e il 1865, per verificare quali fossero i convincimenti di esperti che erano fuori (o al margine) del dibattito politico.

Il primo contributo è la *Prolusione* che Federico Persico, professore di diritto amministrativo nella Università di Napoli, lesse il 21 dicembre 1861 <sup>(257)</sup>.

Il secondo è un *pamphlet* di Giovanni Manna, pubblicato nel 1862, con il titolo *Le province meridionali del Regno d'Italia* <sup>(258)</sup>.

Il terzo è un ampio lavoro di Massimiliano Martinelli, deputato

<sup>(256)</sup> Gli altri allegati contengono: B. legge sulla sicurezza pubblica; C. legge sulla sanità pubblica; D. legge sul Consiglio di Stato; E. legge sul contenzioso amministrativo; F. legge sulle opere pubbliche.

<sup>(257)</sup> Federico Persico nacque a Napoli il 6 aprile 1829; seguì le lezioni di Roberto Savarese (del quale pubblicò nel 1876 gli *Scritti forensi*), si laureò in giurisprudenza nel 1851 ed ottenne la cattedra di diritto amministrativo nel 1860. Era contemporaneamente segretario presso la Biblioteca Nazionale di Napoli, ma dovette lasciare questo incarico a seguito della legge 19 luglio 1862, n. 722 sul divieto del cumulo degli uffici. Fu anche letterato e poeta. La sua opera maggiore sono *I principi di diritto amministrativo*, che ebbe numerose edizioni.

<sup>(258)</sup> È di certo inutile illustrare la figura di Giovanni Manna, data la sua notorietà. Mi limito a rammentare che egli è l'autore di uno dei migliori trattati di diritto amministrativo risalenti all'epoca preunitaria, *Partizioni teoretiche del diritto amministrativo, ossia, introduzione alla scienza e alle leggi dell'amministrazione pubblica*, la cui seconda edizione risale al 1860. Ebbe anche incarichi politici: fu ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio dall'8 dicembre 1862 al 28 settembre 1864 (governi Farini e Minghetti). Nel 1862 fu nominato senatore.

al Parlamento e già membro attivo, nel 1859, dell'Assemblea delle Romagne <sup>(259)</sup>.

Il quarto è la prolusione di Giovanni De Gioannis Gianquinto, letta all'Università di Pavia il 23 novembre 1863.

Non affrontò, viceversa, il tema che interessa l'amministrativista Saverio Scolari nella sua prolusione parmense del gennaio 1861 <sup>(260)</sup>.

In primo luogo, il numero dei contributi, la sede in cui furono esposti (prolusioni e pamphlets) e l'autorevolezza degli autori dimostra l'importanza, anche politica, che al tempo della unificazione legislativa, si attribuiva al problema della struttura organizzativa dello Stato (accentrata o decentrata).

Federico Persico, napoletano, cattolico moderato, attento ai movimenti (e ai contrasti) sociali <sup>(261)</sup>, considerò che, nella "condizione di cose" in cui versava l'Italia, la centralizzazione fosse "la sola unità di quel multiplo, il solo cemento possibile per tenere insieme

<sup>(259)</sup> L'avvocato e magistrato bolognese Massimiliano Martinelli firmò a Bologna il Rapporto sulla proposta del 3 settembre 1859, relativa alla abolizione del reggimento pontificio (6 settembre) e fu membro della commissione di studio per l'annessione al Regno di Sardegna (7 settembre). Deputato dalla VII alla XI legislatura, fu membro della commissione della Camera che esaminò i progetti di legge Minghetti. Consigliere di Stato nel 1865, fu nominato senatore nel febbraio 1876.

<sup>(260)</sup> Il bellunese Saverio SCOLARI, professore presso l'Università di Parma, lesse la sua *Prolusione al corso di diritto costituzionale* il 31 gennaio 1861. Non si occupò del tema del decentramento, portando la sua attenzione sui rapporti tra autorità e libertà. Nel 1862, trasferitosi a Pisa, lesse ai suoi studenti un discorso di commemorazione di Cavour in occasione del primo anniversario della morte (*Sul conte Camillo Benso di Cavour*, Pisa, 1862). Fu poi professore a Roma. Fu deputato nella IX e nella XV legislatura. Scrisse, tra l'altro, *Del diritto amministrativo*, Pisa, 1866, e *Istituzioni di scienza politica*, Pisa, 1871. Sul contributo scientifico di Scolari v. Ettore LOMBARDO PELLEGRINO, *L'opera di Saverio Scolari nel diritto pubblico*, in *Antologia giuridica*, anno VIII, Catania, 1836, p. 81 ss.

<sup>(261)</sup> "La plebe sforzandosi a divenir borghesia, alla nobiltà non restando che un'ombra di cosa già calda, poiché la proprietà territoriale le cadde di mano mercé l'abolizione delle sostituzioni e la legge livellatrice delle successioni; è lasciato oggimai il campo alla democrazia più schietta e l'individualità ha piena balia di sé stessa in ogni sfera di attività umana" (Federico PERSICO, *Prolusione al corso di diritto amministrativo nella regia Università di Napoli per l'anno 1861-62*, p. 12).

le libertà sciolte e autonome” (262); “unità di principi, forza, eguaglianza, ecco i vantaggi ed i frutti della centralizzazione” (263).

Di diversa opinione si mostrò l'altro napoletano, Giovanni Manna, anch'egli ritenuto cattolico moderato. Partendo da una serrata critica della esperienza delle Luogotenenze nel Meridione (264), insistette sulla necessità di lasciare integra la “libertà”

(262) Federico PERSICO, *Prolusione*, cit., p. 13. Col suo linguaggio forbito, rappresentò la situazione del momento in questi termini: “certo, chi guarda attesamente questo moto delle società nostre, tanta lotta di teorie, di esperimenti, di sistemi di governo diversissimi, che aspirano a reggerle o ravviarle, dee confessare che il mondo contemporaneo è in uno stato di fermento e sto per dire di gestazione. Ad ogni istante la società, come la Sfinge, par che dica al potere: Indovinami o t'ingoi”. Ancora: “la centralizzazione erompe da quel disordine e tosto una gerarchia, disposta come una falange e logica come un sillogismo, s'irradia dalla capitale alle frontiere, e dei prefetti, dei sottoprefetti, dei sindaci (i nomi variano, ma la cosa è ovunque la stessa) si stanziavano in tutto il territorio, s'intendono fra loro, cospirano ad un solo fine; tutti pari nel rispettivo lor grado, tutti figli di un potere unico, tutti pronti ed obbedienti ad un solo comando” (p. 14).

(263) Federico PERSICO, *Prolusione*, cit., p. 17. Persico non si nascose gli aspetti negativi della centralizzazione né si nascose che “la società” potesse non desiderarla, ma era scettico circa “la materiale importazione di qualche istituzione inglese” e riteneva vano e funesto “un arbitrario e teoretico discentramento; (...) poiché le diverse condizioni sociali e politiche non consentono il primo spediente, ed il secondo ad altro non menerebbe che a svigorire il governo e a partorire il disordine” (p. 18).

(264) Giovanni MANNA affrontò tre argomenti: la Luogotenenza doveva servire unicamente a preparare “gli ordini di libertà e l'opera della unificazione”; il momento della sua abolizione doveva essere “quello in cui si potesse ragionevolmente credere che tale opera preparatrice fosse compiuta”; alla cessazione del governo luogotenenziale doveva essere pronto “tale ordine di cose da poter mettere le province nella solidarietà del governo generale” (*Le province meridionali del Regno d'Italia*, Napoli, 1862, pp. 24-25). Nessuno dei tre obiettivi era stato raggiunto. I luogotenenti avevano sottovalutato quanto era stato fatto nei due mesi di governo costituzionale, non avevano tenuto conto che erano state fatte “tali novità che rispondevano quasi a tutte le antiche ire e avversioni del popolo oppresso” (p. 29); “bisognava che si toccasse poco agli ordini esistenti in quanto gli ordini esistenti non contraddicevano al nuovo principio politico” (p. 30). Era stato determinato il “passaggio subitaneo a leggi nuove promulgate a tempesta l'una sopra l'altra; (...) le leggi nuove non solo mutavano gli ordini comuni, ma facevano un altro poco di rivoluzione e quasi di vendetta politica”: fece l'esempio degli ordini religiosi, degli ordini giudiziari e degli stabilimenti d'istruzione pubblica, aggiungendo che il popolo napoletano “odiava e disprezzava molte persone appartenenti a quegli ordini, ma non odiava punto gli ordini stessi” (p. 32). I luogotenenti si erano circondati di “una doppia schiera” di uomini, “quelli che inclinavano a innovar tutto per

delle amministrazioni locali, anzi di creare “nuove franchigie municipali” (265).

Nel suo lungo lavoro sull'ordinamento della pubblica amministrazione, pubblicato nel 1863, Massimiliano Martinelli, fece un accurato esame della legge comunale e provinciale del 1859 (266), e dei tentativi di modificarla nel 1861 e 1862; ne mise in rilievo le connessioni con altre discipline, quali il contenzioso amministrativo, le leggi sul Consiglio di Stato e la Corte dei conti, quelle sulla istruzione e la beneficenza, sulla pubblica sanità e la sicurezza, sui lavori pubblici e, in particolar modo, sul sistema impositivo. Espose

---

assimilare al più presto, e quelli che preferivano mantenere il più lungamente l'antico”. Per cui, “in mezzo a queste due opposte esortazioni il governo luogotenenziale oscillava quasi sempre. Inclino dapprima soverchiamente verso la prima opinione e le innovazioni furono subitanee e immense: poi volle rivolgersi verso la seconda, ma ebbe simultaneamente consiglieri ed esecutori che tiravano da un lato e consiglieri ed esecutori che tiravano dall'altro” (pp. 33-34). La conclusione è che le Luogotenenze peggiorarono la situazione, aumentando di molto ed inasprendo le differenze delle province meridionali rispetto a quelle settentrionali. Ad uno sguardo superficiale si aveva “una grande apparenza di uniformità amministrativa, militare, finanziaria ed economica”; ma, guardando a fondo, “si sarebbe trovato che le differenze vere erano cresciute (...) perché le moltitudini meridionali (...), se prima avevano fede intera nella rivoluzione e nella unità d'Italia, dopo avevano cominciato a dubitare se veramente la rivoluzione e l'unificazione potessero sanare i loro mali e dar loro una stabile esistenza politica” (p. 37). In definitiva, “le luogotenenze non hanno fatta l'opera d'apparecchio che dovevano fare: il governo centrale le ha sciolte quando quest'opera era diventata anche più difficile” (p. 38). Le luogotenenze non avevano saputo far fronte nemmeno al brigantaggio (pp. 40-41). L'unione delle province italiane, concluse Manna, era avvenuta “in tal maniera che non poteva nascere a prima giunta vera unità” (p. 43).

(265) “È necessario — scrive Manna — comporre e corroborare la responsabilità solidaria nel centro, affinché nessuno possa dire che l'interesse centrale rappresenti altro che il pensiero comune, l'interesse comune nazionale. Ma è egualmente necessario che si faccia un'altra cosa, cioè che alla *solidarietà* del centro governativo risponda la intera e perfetta *responsabilità* dell'amministrazione locale. Bisogna che gli abitanti delle province meridionali non solo possano dire con fondamento: *noi abbiamo la legittima parte in tutto l'indirizzo centrale governativo*: ma possano dire ancora: *noi siamo veramente liberi e responsabili della nostra amministrazione locale*” (p. 54).

(266) La legge Rattazzi, secondo Massimiliano MARTINELLI, *Sull'ordinamento della pubblica amministrazione*, vol. I°, Firenze, 1863, p. 32, era stata “pubblicata più che applicata nelle diverse province d'Italia, essendosi fatte nelle province di Parma, Modena, Romagna, Umbria, Marche, Napoli e Sicilia, specialmente per ciò che si riferisce all'amministrazione ed anzi alla costituzione provinciale, quelle eccezioni le quali hanno messo da un lato il sistema della legge sarda”.

le discipline degli Stati preunitari e si soffermò lungamente, come era di moda, sui sistemi francese, inglese e americano, aggiungendo un confronto tra la legislazione belga e quella piemontese (267).

A più riprese mostrò la sua decisa propensione per una organizzazione dello Stato ispirata ai principi dell'autonomia e del decentramento. Fin dalle primissime pagine asserì che "unità non è sinonimo di unificazione, e molto meno di concentrazione" (268); collegò il decentramento con la "vera unità politica, la quale ha la sua prima radice nell'unità morale, nella buona soddisfazione dei popoli e nella maggiore dignità del governo" (269). Affermò che con il "sistema concentrativo" si attribuivano eccessivi poteri "allo Stato", e concluse

---

(267) "Il Belgio e il Piemonte — scrisse Martinelli — ci hanno preceduto nella via nella quale in condizioni nuove e assai diverse è entrata l'Italia col doppio intento di compiere il conquisto della sua indipendenza e di ordinarsi in nazione libera e unita. Queste due grandi e straordinarie imprese sono in verità abbastanza difficili per sé medesime senz'ché si vogliano aggiungere maggiori difficoltà comprimendo il genio nazionale anziché aiutarlo a svolgersi col favore delle franchigie amministrative, economiche e civili" (*Sull'ordinamento*, cit., p. 129).

(268) Martinelli chiarì la frase riportata nel testo: "l'unità vera svolge il suo indirizzo dal centro alla circonferenza rispettando la libera iniziativa degli individui e delle minori congregazioni. L'esagerata unificazione, guardando alle apparenze, nuoce alla sostanza; rende più difficile il cammino verso un'unità armonica e perfetta, la quale naturalmente risiede nell'accordo delle parti col tutto; commuove gli animi a dispetto od a rancori facendo violenza agli istinti, alle tradizioni, agli usi ed ai costumi; e mentre presume di vincere in nome della eguaglianza, comprime gl'impulsi della libertà e conculca i diritti della giustizia. Vi ha una specie di concentrazione che è una compagna fedele, conseguenza logica, e valido ed augurato presidio di quella unità armonica e perfetta, la quale non può avere nemici veri fra coloro che tengano in pregio ed in amore la conservazione e la grandezza della patria comune. Ma vi ha un'altra specie di concentrazione, chiamata centralizzazione alla francese, la quale dalla circonferenza richiamando al centro gli spiriti della vita, ne tramanda poi il moto dal centro alla circonferenza con lenta e ineguale misura" (pp. 1-2). Vi ritornò sopra: "la questione del decentramento è per noi di una suprema necessità nella politica e nella finanza, se è vero che l'unità non sia da confondere con la concentrazione. Le provincie d'Italia vollero comporsi ad unità di Stato per essere composte ad unità di nazione indipendente, libera e sicura. Unità di Stato non è senza centralità di governo, e sta bene. Ma fra centralità di governo e decentramento di attribuzioni, oltre a quanto richiedono gl'interessi ed i servizi generali e comuni, corre un grande divario" (*Sull'ordinamento*, cit., p. 288).

(269) "Per l'Italia — aggiunse Martinelli — il decentramento amministrativo sarebbe una nuova difficoltà aggiunta alla sua perfetta costituzione, difficoltà tanto più grave quanto più sarebbero turbati e sconvolti gl'interessi e di rapporti della parti diverse per mettere capo ad un centro lontano e precario, imporre ai governanti un carico

dicendo che “unificazione e decentramento sono due termini di un solo problema politico, economico e legislativo” (270).

Il professor Giovanni De Gioannis Gianquinto (271), nella sua prolusione pavese, fece anch'egli un rapido ma preciso esame dei sistemi inglese, americano e francese in tema di decentramento amministrativo, mettendo ciascun sistema in relazione con il “genio nazionale” dei diversi popoli (272); tanto che non sarebbe stato possibile modificarli senza spiacevoli conseguenze (273).

Proprio perché ognuno dei sistemi indagati, il “concentramento assoluto” della Francia, il “diccentramento temperato” dell'Inghilterra e il “diccentramento assoluto” dell'America, aveva “profonde radici nel carattere della razza” (274), nessuno di essi era trasferibile in Italia (275). D'altronde, aggiungeva, “la nostra gran patria non può

insopportabile, provocare diffidenze, mormorazioni ed accuse, ed impedire i temperamenti più ragionevoli e le più risolte riforme” (*Sull'ordinamento*, cit., pp. 120-121).

(270) “Il decentramento — spiegò — è amministrativo per tutto ciò che appartiene ai privati, ai comuni, alle provincie ed i consorzi; è governativo per quelle facoltà che il governo centrale può senza discapito delegare ai suoi rappresentanti legali” (*Sull'ordinamento*, cit., p. 285). Mi sembra che anche qui, nonostante la comunanza del sostantivo, sia chiara la differenza tra autonomia e decentramento.

(271) Giovanni DE GIOANNIS GIANQUINTO, nato a Cagliari nel 1821, insegnò diritto amministrativo a Cagliari, Pavia e Pisa. Il 23 novembre 1863 fece la sua prolusione all'Università di Pavia, dal titolo *Diritto amministrativo d'Italia informato al carattere nazionale*, Pavia, 1864. La sua opera maggiore è il *Corso di diritto pubblico amministrativo*, in tre volumi pubblicato a Firenze, 1877-1881.

(272) “Voi vedete — disse rivolto agli ascoltatori — tre Nazioni grandeggiare e fiorire per tre diversi sistemi. La Francia per il concentramento assoluto; l'Inghilterra per il diccentramento temperato; l'America per il diccentramento assoluto. E pur vedeste ciascuno di questi tre sistemi essere il riflesso del genio nazionale, la individualità, la fisionomia di quei grandi popoli” (G. DE GIOANNIS GIANQUINTO, *Diritto amministrativo*, cit., p. 43).

(273) Continuò infatti dicendo: “accentrate nell'ordine ministrativo [sic] la Bretagna o l'America, discentrate la Francia, e voi pronuncerete una sentenza di morte alle tre grandi civiltà. Siffatti istituti in seno a quelle Nazioni rassomigliano, o Signori, a quelle splendide creazioni dell'umana industria, che colmano di gloria e di beni coloro che le inventano, ma rimangono sterili e tristi in mani altrui” (*ivi*).

(274) Giovanni DE GIOANNIS GIANQUINTO, *Diritto amministrativo*, cit., p. 33.

(275) “Or consultate voi, o Signori, la coscienza della Nazione Italiana: essa ripugna ai sistemi stranieri della pubblica amministrazione. Nel sistema Francese domina troppo la onnipotenza dello Stato: v'ha troppo d'ingerimento, di dommatismo, di unità assorbente, troppo di sindacato, sotto a cui la vita individua sparisce. (...) Nel sistema

più vivere sotto l'imperio dell'attuale sistema", che non è altro che "un'accozzagli di leggi sterminata e inestricabile" (276).

All'Italia conveniva un sistema "armonicamente temperato": "né tanta unità di vita centrale, né tanta autonomia di azione individuale si affanno (...) al nostro carattere nazionale" (277).

---

Inglese ed Americano domina troppo, abbenché in diverse proporzioni, la onnipotenza dell'individuo: v'ha troppo di autonomia locale, troppo di disformità e di azione individua, e sto per dire di forza centrifuga, sì che parrebbe inesplicabile la potenza del sentimento nazionale in que' due paesi se quel sentimento non fosse una forma elevata d'individualismo" (pp. 45-46). "Sterili e tristi rimarrebbero [tali sistemi], se si volesse adottarli, o l'uno o l'altro, nella nostra Italia" (p. 43). Ancora: "Il lavoro della nostra unità nazionale non è tuttora compiuto, e Signori, sia nella intensità, sia nella estensione. Spartite mò la Italia col discentramento inglese od americano; e voi con mano sacrilega attentereste al sentimento della sua unità, che abbisogna di tutti gli elementi, di tutte le forze, che ne promuovono lo sviluppo. Ovvero costringete tutte le nobili provincie Italiane coll'accentramento francese, provincie che hanno proprie grandezze, proprie memorie, affrancate jeri dal giogo dello straniero o del tiranno, che le educavano a scissure ed ire fraterne, per meglio dominarle, facili a rivalità dinnanzi ad una capitale improvvisata, da cui solo debba partire la vita e il movimento tutto; e voi porrete a rischio tremendo la suprema quistione della unità italiana, che pur ci costò tanto sangue, e tante sventure. V'ha dunque mestieri, o Signori, e di unità centrale e di larga libertà locale saggiamente contemplate anche per affermare il sacrosanto principio del nazionale diritto" (*Diritto amministrativo*, cit., pp. 47-48).

(276) L'attuale sistema legislativo "non risponde all'indole nostra, non è un prodotto indigeno, ma troppo spesso un'imitazione od importanza forestiera. Conviene bene avvertire che nella congerie legislativa delle varie provincie della penisola, due esecrate memorie, e quasi orme tuttora vi stanno, quelle delle nostre divisioni, e della preponderanza straniera, e queste debbonsi inesorabilmente disperdersi. Poi si ha da convincersi che dai suffragii di Firenze e di Bologna, di Napoli e di Palermo, dalle battaglie di Palestro e di S. Martino, di Calatafimi e del Voltorno sorse uno stato novello, il quale dee avere una particolare impronta, una vita sua, un fine. E quindi queste leggi e questi istituti che si fanno così in fretta ed a casaccio, e non sono infine che nuove redazioni e digesti delle passate, non valgono punto, non ischiudono l'avvenire che ci sta serbato. Il nuovo ordinamento d'Italia debbe avere un proprio tipo ideale, dev'essere una cosa viva, e non un cadavere, non già un affastellamento di ciarpe esotiche ed archeologiche" (*Diritto amministrativo*, cit., p. 44).

(277) "Tutta la nostra istoria — argomentò De Gioannis — sta là per mostrarci che lo spirito italico è essenzialmente informato a un principio medio, armonicamente temperato, e, concedetemi la frase giobertiana, dialettico fra l'elemento individuale e sociale. Noi redammo dalla civiltà Etrusca una prima forma di libertà contemplata ad unità; noi redammo da Roma Latina l'elemento potente di socialità, che rispettava le forme interne ministrative de' popoli che aggiogava al carro delle sue conquiste; noi

Era quindi necessario che fosse effettuato il contemperamento “fra il concentramento francese e il diccentramento anglo-americano” (278).

Il professore pavese aveva una particolare idea dello Stato: lo considerava “un complicatissimo ordigno, (...) i cui congegni, mentre si volgono, ciascuno sul proprio asse, con rotazione diversamente rapida, con vario e crescente effetto, con moto ed azione propria e distinta, pur nondimeno si addentellano tutti in un motore maestro, che intreccia, accomuna e indirizza il movimento”. In questa fantasiosa ma limpida concezione inquadrava anche “la dialettica conciliazione della libertà individuale, e della unità centrale dello Stato” (279).

Dalle opinioni riportate, tutte elaborate nel periodo di studio della legge comunale e provinciale dell'Italia unita, si ricava una nota comune: nessuna delle leggi in vigore negli Stati preunitari, nemmeno quella piemontese, venne ritenuta idonea per le nuove esigenze; tutti auspicavano che si uscisse con urgenza dalla situazione di confusione e di incertezza in cui, più di fatto che di diritto, si versava. L'orientamento maggioritario era nel senso di un moderato decentramento.

Entrambe le esigenze non furono colte dai governanti, i quali si mossero in modo contraddittorio e tutt'altro che rapido: dopo quattro lunghi anni, la legge che sortì era sostanzialmente una copia

traversammo la notte del medio evo col sacro fuoco del Municipio Romano, benchè più o meno sformato; a noi fu infuso il principio individuale del Mondo Germanico destinato a moderare l'elemento sociale del Mondo Romano; noi educati al codice del Cristianesimo, mirabile armonia di soggezione e di libertà, di autorità e di ragione; e per noi infine surse il Comune Italiano, la culla gloriosa della moderna libertà Europea” (*Diritto amministrativo*, cit., p. 46).

(278) “Nel Codice amministrativo della nostra Italia noi dobbiamo incarnare il principio del contemperato bilancio della locale libertà e dell'autorità generale, dell'individualismo e della socialità” (*Diritto amministrativo*, cit., p. 48).

(279) “Si è soltanto effettuando questo tipo-modello di sociale organismo che si farà sentire dappertutto, dirò col Tocqueville, la vita e l'amor di patria. Questa diverrà un obbietto di sollecitudine dal borgo fino allo Stato intero. Il cittadino si affeziona allora ad ognuno degl'interessi del suo paese, come ai suoi stessi interessi. Egli si onora della gloria della Nazione; ne' successi, ch'ella ottiene, crede di riconoscere la sua opera propria, ed in se si esalta: egli gode e si allegra della prosperità generale, di che si avvantaggia. Desso ha per la patria la propria famiglia, ed è ancora, starei per dire, per una specie di egoismo ch'egli s'interessa alla fortuna dello Stato” (*Diritto amministrativo*, cit., p. 49).



della legge Rattazzi del 1859, assai arretrata <sup>(280)</sup> rispetto ai progetti Minghetti <sup>(281)</sup>.

Ritengo che si possa concludere nel senso che la struttura monolitica ed accentrata dello Stato non fu desiderata da (quasi) nessuno; fu considerata una necessità dovuta alla situazione contingente. Ed è da condividere il pensiero di Guido Astuti, secondo cui “solo nel 1865 l’unificazione politica ebbe il suo necessario e vero compimento, con l’unità della legislazione e dell’ordinamento interno dello Stato” <sup>(282)</sup>.

---

<sup>(280)</sup> Per fare un solo esempio si pensi alla nomina del Sindaco: Minghetti propose di farlo eleggere dal consiglio comunale; nella legge del 1865 continua ad essere di nomina regia; diverrà elettivo solo con la legge Crispi del 1889, ventotto anni dopo l’intuizione di Minghetti.

<sup>(281)</sup> Di grande rilievo è la testimonianza di Stefano JACINI, *Due anni di politica italiana (dalla Convenzione del 15 settembre alla liberazione del Veneto). Ricordi e impressioni*, Milano, 1868, p. 36, secondo cui alla soluzione accentratrice “contribuì eziandio la tendenza unitaria che, dopo tanti secoli di forzata disunione, spontanea e ardente sorgeva nel cuore di tutti i patrioti i quali, e governanti e governati, pure ammettendo in teoria la convenienza del discentramento, di fatto accettavano e favorivano la centralizzazione, affinché in ogni caso fosse assicurata l’unità del paese”. Egli sottolinea che, durante l’ultima sessione della prima legislatura italiana, “il Ministero ebbe, almeno nell’aula delle deliberazioni (...), l’appoggio dell’antica maggioranza; la deputazione piemontese non gli creò inciampi; e la sinistra non lo fece segno di alcuna opposizione appassionata” (p. 55). Ancora: “il Parlamento, preoccupato della presenza dell’Austria nel quadrilatero e memore delle antiche dissensioni interne degli Italiani, volle realizzare un grande fatto compiuto, quello dell’unità; esso spinse l’unità fino alla uniformità, e rigettò recisamente quei temperamenti che avrebbero permesso una graduale transizione, e senza violenti scosse, dal vecchio al nuovo, siccome, a cagion d’esempio, sarebbe stato quello del sistema regionale nell’ordinamento amministrativo” (p. 94).

<sup>(282)</sup> Guido ASTUTI, *L’unificazione amministrativa del Regno d’Italia*, Napoli, 1966, p. 37. Per il tentativo di riforma del 1868 v. Salvatore FRANCONI, *Diritto pubblico amministrativo*, Milano, s.d., p. 436 ss.



### CAPITOLO III

## LA FORMA DI GOVERNO AL TEMPO DELL'UNITÀ

1. Lo studio dello Statuto e le sue tappe. — 2. La dottrina anteriore alla proclamazione del regno d'Italia. Il Re. — 3. Il Senato. — 4. La Camera dei deputati. — 5. La forma di governo nel 1861. La centralità del governo. — 6. La formazione e la crisi dei governi nel periodo di Carlo Alberto. — 7. I governi (subalpini) durante il regno di Vittorio Emanuele II. — 8. Il Re e il funzionamento delle Camere parlamentari. — 9. Lo schema della forma di governo al tempo della unificazione. — 10. Il problema del potere legislativo del governo. — 11. La forma di governo nella dottrina successiva. — 12. Il problema del carattere parlamentare della forma di governo. — 13. Evoluzione della nozione di governo parlamentare.

#### 1. *Lo studio dello Statuto e le sue tappe.*

Prima di esaminare quale risultò essere la effettiva forma di governo al momento della proclamazione del regno d'Italia, essendo convinto che il suo disegno effettivo fu, da un lato, il frutto dell'azione politica concreta svolta nel dodicennio precedente e, dall'altro, dell'apporto dei teorici attivi nel medesimo periodo, ritengo opportuno, essendomi nelle pagine scorse soffermato sul primo aspetto, con particolare riguardo all'azione del governo e della Camera elettiva, analizzare per grandi linee lo sviluppo della dottrina sulle disposizioni dello Statuto albertino che tale forma originariamente disegnavano <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Ritengo che sia piuttosto generoso il giudizio di Carlo GHISALBERTI, *Storia costituzionale*, cit., p. 124, che esalta "il pragmatismo della dottrina di diritto pubblico" dell'epoca, mettendone in evidenza gli obiettivi: "l'esaltazione del ruolo della Camera elettiva, l'auspicio di una riforma del Senato per renderlo effettivamente rappresentativo, la tendenza alla limitazione delle prerogative regie, le affermazioni in favore del necessario allargamento del suffragio, e il temperamento dei poteri dello Stato con i diritti di libertà dei singoli".

Avendo già illustrato le opere coeve allo Statuto o immediatamente ad esso successive, in cui l'attenzione fu portata, in particolare, sulla giustificazione (e sulla esaltazione) della monarchia rappresentativa, ritengo ora di dover portare l'attenzione su quelle apparse negli anni seguenti, fino all'unità: fiorirono opere di commento allo Statuto e furono editi i primi trattati di diritto costituzionale. Seguirà poi una circoscritta analisi dei lavori successivi, distinguendo due periodi: in primo luogo, i restanti decenni dell'ottocento e i primi decenni del novecento, durante i quali è continuato lo studio ricostruttivo della forma di governo lasciata in eredità dal regno di Sardegna al regno d'Italia, sulla convinzione che essa si fosse conservata nel tempo press'a poco inalterata, semmai per qualche aspetto degenerata; in secondo luogo, i lustri a cavallo del millennio, fino ai nostri giorni, in cui la dottrina specializzata si è divisa sulla qualificazione della forma di governo, quale fu attuata nel 1861, ritenendola alcuni, e negandolo altri, una forma già parlamentare (2).

## 2. *La dottrina anteriore alla proclamazione del regno d'Italia. Il Re.*

Iniziata la vita del governo costituzionale, gli studiosi avevano a disposizione, oltre allo Statuto, con le sue formule normative, anche l'esperienza concreta della sua interpretazione ed attuazione, per così dire, sul campo. Tuttavia non furono molte le opere che ne profittarono: alcune rimasero trattazioni di ordine generale o semplicemente introduttivo, orientate a magnificare il sistema monarchico rappresentativo, in comparazione con altri sistemi di governo; altre tennero conto (solo) delle disposizioni statutarie e si limitarono ad illustrarle, restando sul piano meramente esegetico; altre sembrano essere

---

Una condivisibile considerazione di carattere, per così dire, preliminare si deve a Luca MANNORI, *Dal settecento all'unità*, cit., p. 47, ove pone in rilievo che, "accettando una costituzione monarchico-costituzionale di ascendenza francese, in effetti, le nostre élites riconobbero che il nuovo ordine della nazione dovesse imperniarsi su un parlamento inequivocabilmente rappresentativo di una nazione di individui, e non più di corpi o di comunità; e con ciò essi rinunciarono definitivamente a rappresentarsi come un arcipelago di gruppi dominanti locali per viverli invece come la fascia eminente di una moderna società civile, composta di cittadini indifferenziati".

(2) Le opere di cui si dà notizia non sono le uniche pubblicate nei diversi periodi individuati. Sono quelle che ebbero maggiore diffusione e considerazione.

state attente, almeno per qualche istituto, alla concreta esperienza costituzionale; altre infine espressero valutazioni critiche sulle (su alcune) soluzioni statutarie, proponendo soluzioni alternative.

Gli autori avevano provenienze diverse, formazione diversa, esperienze diverse: politici di rango <sup>(3)</sup>, professori universitari <sup>(4)</sup>, letterati <sup>(5)</sup>, giornalisti autodidatti <sup>(6)</sup>, avvocati <sup>(7)</sup> e perfino medici <sup>(8)</sup>.

Il tema principale che fu affrontato e variamente risolto riguardò la figura e il ruolo del Re, il suo essere un organo effettivamente al vertice dei tre poteri (legislativo, esecutivo, giudiziario), ovvero una

<sup>(3)</sup> Ad esempio, il piemontese Cesare BALBO, Presidente del primo governo costituzionale, pubblicò, nel 1852, *Della monarchia amministrativa in Italia*, che ebbe una seconda edizione nel 1857. Sulla biografia e il pensiero di Balbo interessanti considerazioni si trovano in Walter MATURI, *Interpretazioni del Risorgimento*, cit., p. 118 ss.

<sup>(4)</sup> Luigi MELEGARI, emiliano, professore di diritto costituzionale a Torino dal 1848, con ampia, seppure discontinua, esperienza parlamentare, consentì la pubblicazione delle sue lezioni: *Sunti delle lezioni di diritto costituzionale del primo (e del secondo) anno di corso* (rispettivamente 1856-57 e 1857-58). Vito D'ONDES REGGIO, siciliano, magistrato, esule dal 1848, prima a Genova, poi a Torino, professore dal 1854 di diritto costituzionale alla Università di Genova, pubblicò la *Introduzione ai principi delle umane società*, Genova, s.d. (ma 1856); fu deputato dal 1861. Nonostante che l'opera portasse come sottotitolo "da servire di Prolegomeni al commento dello Statuto Sardo", non fu seguita da tale commento. L'Introduzione fu recensita da Giuseppe Mittermaier, e Vito D'ONDES REGGIO pubblicò una *Risposta ad alcune osservazioni* del giurista tedesco, pubblicata a Genova nel 1858.

<sup>(5)</sup> Domenico CARUTTI, piemontese, letterato, storico, diplomatico, con esperienza parlamentare, scrisse, nel 1852, *Dei principi del Governo libero e studi politici*, ripubblicato a Firenze nel 1861.

<sup>(6)</sup> Giuseppe SAREDO, savonese, giornalista, docente in scuole secondarie di varie discipline (lingua italiana, storia, geografia, letteratura francese), non laureato, nominato da Terenzio Mamiani professore di diritto costituzionale a Sassari nel 1860, si trasferì poi a Parma nel 1862 (ove gli fu conferita la laurea *honoris causa*), a Siena nel 1866, infine a Roma nel 1870. Dal 1879 consigliere di Stato, nel 1891, Presidente di Sezione, nel 1898 ne divenne il Presidente. Scrisse, tra molto altro, i *Principii di diritto costituzionale*, in quattro volumi, Parma 1862-1863.

<sup>(7)</sup> L'abruzzese Pasquale CASTAGNA, amico di Silvio Spaventa, pubblicò un volume intitolato *Diritto costituzionale*, Napoli, 1861, seguito dal *Commentario allo Statuto italiano*, Firenze, 1865.

<sup>(8)</sup> Pietro CASTIGLIONI, cremonese, medico chirurgo (anche militare), pubblicista, deputato nelle VII legislatura, pubblicò *Della monarchia parlamentare e dei diritti e doveri del cittadino*, in due volumi, Milano, 1859. Il modenese Prospero PADOA, anch'egli medico, scrisse *Intorno ai governi rappresentativi*, Genova, 1859.

figura meramente rappresentativa, neutra, destinata ad intervenire solo in caso di contrasti tra gli organi costituzionali operativi.

Pasquale Castagna, sia nel primo sia nel secondo suo lavoro, si adegua pienamente alla lettera delle disposizioni statutarie; non va oltre <sup>(9)</sup>.

Per Cesare Balbo, che fece la sua esperienza governativa nel breve periodo in cui Carlo Alberto regnò come Sovrano costituzionale, e che ci tiene ad avvertire che il suo lavoro “non è un trattato di diritto costituzionale positivo”, il Re è uno dei “tre poteri” (in senso soggettivo) insieme “alla prima e alla seconda camera” <sup>(10)</sup>. A lui spetta “un terzo” del potere (in senso oggettivo) legislativo <sup>(11)</sup>; ha soltanto “una parte”, ma una parte rilevante, del potere esecutivo <sup>(12)</sup>. Balbo esclude, pertanto che il Re, perché irresponsabile, sia ridotto ad essere “inoperoso” <sup>(13)</sup>.

<sup>(9)</sup> Pasquale CASTAGNA, *Diritto*, cit., p. 262 insiste molto sulla spettanza della sovranità al popolo. Per lui il principe, delegato dal popolo, “è sopra a tutt’i poteri, non potere ma nei poteri, avente una forza che se i poteri si urtano o s’incastrano li ponga di nuovo nel loro sito; (...) il principe è armonia dei poteri”. Si veda anche *Commento*, cit., spec. p. 50 ss.

<sup>(10)</sup> Cesare BALBO, *Della monarchia*, cit., p. 213: il potere supremo complessivo si divide ne’ tre poteri, del principe, della prima e della seconda camera; o viceversa, (...) questi tre poteri di fatto, reali e corporei, che si chiamano il parlamento, formano insieme, costituiscono il potere supremo dello Stato”. Sembra che il Re sia una componente del Parlamento.

<sup>(11)</sup> Cesare BALBO, *Della monarchia*, cit., p. 222: “del potere legislativo, che fu già poco meno che intiero de’ nostri principi, si può dire aver essi conservato ora un terzo. Perciocché in proporre come in sancire leggi il principe può né più né meno quanto l’una o l’altra delle Camere”.

<sup>(12)</sup> Cesare BALBO, *Della monarchia*, cit., p. 225: “la Corona non ha, non è tutto il potere esecutivo, ne ha, ne è una parte solamente. Ne ha qui più del terzo, per vero dire; lo ha quasi tutto, non è dubbio; ma non tutto intiero, se si voglia parlare in verità e in realtà”. È evidente lo sforzo di un tradizionale estimatore della monarchia di ammettere che il Re, nonostante la lettera dello Statuto, non è (più) il detentore solitario (nemmeno) del potere esecutivo

<sup>(13)</sup> Cesare BALBO, *Della monarchia*, cit., p. 220. Avverte che anche i fautori della frase “*il re deve regnare, e non governare*” ammettono che il Re possa compiere “un atto personale, ma uno eminentemente governativo, quello di mutare e scegliere i ministri” (p. 221). Denota chiaramente il rapporto quasi, direi, sentimentale che lega Balbo alla monarchia il passo seguente: “serbando per conto mio intiera la mia gratitudine [per la concessione dello Statuto] (e lasciando sorridere tutti coloro che guardano dall’alto, e quasi s’impietosiscono verso ogni politica virtuosa, chiamandola sentimentale, cavalle-

Gli altri autori citati sono molto più scettici sull'effettivo potere del Re: Luigi Melegari, pur affermando che il Principe non è affatto esente da ogni cura dello Stato<sup>(14)</sup>, ritiene tuttavia che il suo Consiglio sia libero nell'azione di governo<sup>(15)</sup>; sposta, pertanto, l'esercizio del potere dal Re al Consiglio dei ministri, aggiungendo che sarebbe pericoloso il governo personale del Re.

Tuttavia la separazione, quanto al profilo funzionale, del Re dai ministri non è ancora netta: il "gabinetto" è (ancora) il "Consiglio della Corona"<sup>(16)</sup>.

Più deciso è Pietro Castiglioni, che assegna al Re semplici compiti di rappresentanza: egli è "la personificazione dell'unità sovrana sociale"<sup>(17)</sup>; non è un organo attivo, perciò non interferisce

---

resca, o bonarietà), io soggiungerò, che dopo tutti que' sacrifici fatti dai principi assoluti ridottisi a costituzionali, resta pur loro in questa nuova condizione, nella loro prerogativa, un complesso di poteri sufficientissimo ed abbondante a mostrarsi principi degni e capaci, ed anche grandi e gloriosi" (p. 247). Secondo Luca MANNORI, *Costituire l'Italia*, cit., p. 182, Balbo ha una immagine "per certi versi arcaica della vita costituzionale; eppure non incapace di cogliere anche una certa vocazione «parlamentare» strutturalmente insita nel sistema".

<sup>(14)</sup> Luigi MELEGARI, *Sunti* (secondo anno), cit., p. 64: "i Principi costituzionali non sono a paragonare, come faceva Napoleone, ai Re scioperati (*fainéants*) della prima dinastia in Francia, così non vogliono essere tenuti solo come destinati a consumare i prodotti della lista civile. I Re costituzionali al contrario, non sono (...) sopra un letto di rose. E veramente non vi fu mai tempo in cui i Principi abbiano avuto maggiormente ad occuparsi ed a fare, quanto dopo che la legge ebbe creati per essi gli ozi costituzionali".

<sup>(15)</sup> Luigi MELEGARI, *Sunti*, cit., p. 66: "si è venuto dai pubblicisti a stabilire come uno dei canoni del reggimento costituzionale, la massima: il Re regna e non governa, massima nella quale veramente si racchiude tutto l'aspetto politico, il segreto di tale reggimento. Secondo questo canone non basta solo che l'azione personale del Principe non appaisca negli atti del governo, ma altresì che nel fare questi atti il suo Consiglio sia effettivamente libero, importa cioè che possa, non che giuridicamente, assumere moralmente la responsabilità dei medesimi; che se infatti dovessero le cose procedere altrimenti, si ricadrebbe sempre nei pericoli del governo personale più fatale alle Corone che non fu mai ai loro Ministri".

<sup>(16)</sup> Luigi MELEGARI, *Sunti*, cit., p. 95. Luca MANNORI, *Costituire l'Italia*, cit., p. 187, considera quella di Melegari "una lettura che inquadra l'esperienza cavouriana secondo le coordinate di un costituzionalismo dal sapore orleanista, che vede nella Carta il luogo di composizione dei poteri già assunti come esistenti prima e fuori di essa e rispetto ai quali il monarca si pone come l'indispensabile «paciere»".

<sup>(17)</sup> Pietro CASTIGLIONI, *Della monarchia*, vol. II, cit., p. 13.

con gli altri poteri (18); esercita tutte le sue attribuzioni a mezzo dei ministri responsabili; il potere esecutivo si identifica con il governo (19). L'attribuzione (nel testo dello Statuto) al Re del potere esecutivo non è altro che una forma di "tradizionale rispetto" (20). Al Re "spetta un potere virtuale di rappresentanza, e ai ministri il potere vero di azione" (21). Anche le attività che, secondo lo Statuto, costituiscono la *prerogativa* reale (il comando militare, la dichiarazione di guerra, la stipulazione dei trattati, il "far grazia" e commutare le pene) non sono affatto riservate al Re (22).

Che significato ha allora l'art. 5 dello Statuto (e con lui gli articoli che lo seguono)? Risponde Melegari: esso serve ad escludere il Parlamento da ogni azione esecutiva, riservandola ai ministri (23).

(18) Pietro CASTIGLIONI, *Della monarchia*, cit., p. 17: "il potere rappresentativo monarchico, non avendo azione, non ammette dipendenza dagli altri, né usurpazione a loro danno, se non quando il Monarca esca dalla sfera legale assegnatagli dalla costituzione, che, determinando il suo ufficio, lo subordina in tutto alla responsabilità dei ministri".

(19) Pietro CASTIGLIONI, *Della monarchia*, cit., pp. 33-34.

(20) Pietro CASTIGLIONI, *Della monarchia*, cit., p. 104: "il tradizionale rispetto all'autorità regia, ed i riguardi internazionali persuasero i legislatori (...) ad attribuire virtualmente al Re il potere esecutivo, (...) mentre in sostanza gli atti del potere esecutivo sono sottratti al Capo dello Stato. Le leggi costituzionali nel definire gli uffici principali del poter esecutivo li attribuiscono al Re come rappresentante morale della sovranità; e dove dicono che il Re comanda le forze militari, che dichiara la guerra, che fa la pace, che sanziona le leggi, ecc. ecc. intendono dire che questi atti devono farsi in suo nome, ma salva sempre una guarentigia, che basta ad acquietare i più meticolosi, cioè salvo il generale e assoluto principio che occorre la firma di un ministro perché gli atti del governo abbiano vigore".

(21) Pietro CASTIGLIONI, *Della monarchia*, cit., p. 106, che aggiunge: "dichiararlo esplicitamente era uno scemare la dignità del Re, simbolo della sovranità unica della nazione".

(22) Pietro CASTIGLIONI, *Della monarchia*, cit., p. 112 ss. Si prenda ad esempio il potere di "far grazia e commutare le pene" (art. 8). Castiglioni distingue tra l'iniziativa, la concessione effettiva e la sanzione; ed afferma che "il secondo, come atto di governo, od omissione di un atto del poter esecutivo, che era richiesto da una legge o da una sentenza, dev'essere soggetto alla responsabilità d'un ministro; la prima e la terza spettano probabilmente al Re, anzi sono una delle più preziose sue prerogative" (pp. 113-114). L'opera di Castiglioni — rileva Luca MANNORI, *Costituire l'Italia*, cit., pp. 188-189 — "si segnala anzitutto per essere a prima che applica in modo tecnicamente consapevole all'esperienza statutaria la qualifica di «governo parlamentare»".

(23) Luigi MELEGARI, *Sunti*, cit., p. 73 ss., preoccupato della tendenza del Parlamento ad invadere o a restringere "il dominio esecutivo della Corona" (p. 74), ritiene che "le parole dello Statuto (...) sono dettate al doppio fine di dichiarare il Parlamento



Domenico Carutti va oltre: non solo distingue il Re dal governo, ma aggiunge che entrambi devono seguire l'indirizzo indicato dalle maggioranze parlamentari (24).

Anche Giuseppe Saredo distingue tra la Corona, che “è impersonale e infallibile, perché non agisce”, ed i ministri; ad agire sono i Ministri, che “perciò sono responsabili” (25).

Appare evidente che, per la maggioranza degli interpreti, viene scardinata la disposizione statutaria che attribuisce il potere esecutivo al Re “solo”: si prende atto che il potere effettivo spetta ai ministri; viene percepita l'esistenza del Consiglio dei ministri come organo collegiale (26).

Per giungere a separare il Re dai ministri, lasciando al primo un ruolo formale (o rappresentativo) e concentrando nei secondi, o nel loro collegio, il potere esecutivo, inserendo in questo modo nel quadro costituzionale il governo, ossia un organo non previsto dallo Statuto, la via seguita parte dalla irresponsabilità del Re e della responsabilità dei ministri. Per il Re la sequenza sacralità, inviolabilità, irresponsabilità porta naturalmente alla sua inattività (incapacità di agire come titolare del potere esecutivo); la necessità della firma ministeriale affinché gli atti di governo abbiano vigore giuridico porta ad attribuire ai ministri il potere sostanziale di porli in

---

incompetente a questo riguardo, e di porre in ogni contingenza sotto la malleveria della responsabilità ministeriale tutti gli atti esecutivi. Il ministero solo è veramente in grado di assumerla” (p. 75). Si noti l'uso alternativo di Corona e ministero.

(24) Domenico CARUTTI, *Dei principii*, cit., pp. 189-190: la teoria “costituzionale” nella potestà esecutiva distingue “due aspetti e per così dire due forze, l'una delle quali collocata in una regione eccezionale e superiore alla variabilità degli eventi non partecipa direttamente all'amministrazione pubblica, ma segue l'indirizzo che le è dalle maggioranze parlamentari indicato; l'altra veramente operosa, posta a contatto degli uomini e delle cose, portata alla direzione dello Stato dalle dette maggioranze; perciò giudicabile quest'essa che vuole e può liberamente, irresponsabile l'altra”. Per Carutti — rileva Luca MANNORI, *Costituire l'Italia*, cit., p. 180 — “il re si profila come l'arbitro imparziale che assicura la cotante « armonia » tra (...) la Camera e il governo”.

(25) Giuseppe SAREDO, *Principii*, vol. II, cit. p. 32. Si badi bene: i ministri, non il Consiglio dei Ministri, locuzione che, secondo Saredo, è di “misteriosa significazione” (p. 39).

(26) Si veda in particolare Luigi MELEGARI, *Sunti*, cit., p. 65; che, peraltro, lo considera non “un corpo, ma una riunione di individui riputati in perfetta comunione di principj fra loro” (p. 245); e Pietro CASTIGLIONI, *Della monarchia*, cit., p. 149.

essere (27). Siamo ancora ad una visione teorica, non congruente con la complessa realtà dei rapporti tra i vari poteri dello Stato.

Diversità di opinioni si rinvergono sul delicato tema della scelta dei ministri: scontato che la nomina formale spetta al Re, ci si chiede se il Re debba tener conto dell'orientamento del Parlamento e, in particolare, della Camera dei deputati. La tesi assolutamente prevalente è che la scelta dei ministri non è libera, ma condizionata dalle maggioranze parlamentari (28), o anche dalla opinione pubblica, anche se — si sottolinea — il ministero “nel reggimento costituzionale non viene eletto dal parlamento, e se vi è moralmente soggetto, non sta pienamente sotto la sua balia” (29).

---

(27) Quasi tutti gli autori citati si soffermano a lungo sulla responsabilità ministeriale; coloro che vi si soffermano le attribuiscono valore decisivo, e la intendono come responsabilità giuridica, e non politica. Affrontano anche il problema se sia necessaria una legge perché essa sia disciplinata e divenga effettiva: l'opinione più diffusa è che una legge non serve, potendosi applicare le ordinarie disposizioni civili e penali sulla responsabilità.

(28) Secondo Pietro CASTIGLIONI, *Della monarchia*, cit., p. 110 ss., “la nomina e la revoca dei ministri, che è un atto di somma importanza, forma parte, secondo l'art. 65, della prerogativa reale; ma in verità, come atto del governo, non ha vigore, se non ne rende *responsabile un ministro*, perché il Re non deve essere responsabile né di questo, né di nessun altro atto governativo. Però la responsabilità del ministro può parere una garanzia non sufficiente per la libertà, avendo effetto solo dopo che la nomina o la revoca sono avvenute; e perciò è stabilito nei governi sinceramente parlamentari che il Re, a cui appartiene certamente il giudizio e l'iniziativa, secondo lo Statuto, nel revocare o no un ministro od un ministero, nel sostituire un ministro o un altro, o nell'incaricare un cittadino di far parte di un nuovo ministero e di comporlo colla scelta di colleghi che a lui ed al Re possano piacere, è stabilito, diciamo, che questi suoi atti sieno motivati dal voto e dalla opinione della nazione, o della legittima rappresentanza di essa”. A sua volta Giuseppe SAREDO, *Principii*, cit., p. 43, afferma che “il re è sempre obbligato a scegliere i ministri fra gli uomini politici che rappresentano la maggioranza del Parlamento e della nazione”; ed insiste nella sua proposta che la scelta dei ministri avvenga solo fra i deputati e i senatori, ma che “questi, una volta ministri, cessino immediatamente di essere deputati o senatori”. In modo secco, Pasquale CASTAGNA, *Diritto*, cit., p. 292, afferma che concorrono a creare il ministero “il potere legislativo in quanto all'idea, il principe per la forma”.

(29) Domenico CARUTTI, *Dei principii*, cit., p. 192. Anche Carutti afferma che “i ministri della Corona debbono interpretare i voleri della pluralità ed uscir dell'ufficio quando venga lor meno il concorso parlamentare” (p. 191).

In definitiva, qual è il ruolo costituzionale del Re? Egli regna e non governa <sup>(30)</sup>; ha, per i più, un ruolo di rappresentanza della sovranità della nazione <sup>(31)</sup>. Che significato allora ha la qualifica di “capo supremo dello Stato? Secondo Melegari, essa indica “il Magistrato Supremo, colui che è preposto a tutte le autorità ed uffici che costituiscono il paese e l'amministrazione del paese” <sup>(32)</sup>; secondo Castiglioni, la frase “è la più chiara significazione dell'idea, che il potere del Re consiste nella rappresentanza della sovranità nazionale” <sup>(33)</sup>; secondo Saredo, il Re non è “un potere a parte” <sup>(34)</sup>.

Tirando le somme, appare chiaro che, nella visione della dottrina dell'epoca, la figura e il ruolo del Re sono profondamente diversi dal disegno statutario, ma anche dal ruolo effettivamente svolto da Vittorio Emanuele II negli anni costituzionali del regno Sardo.

---

<sup>(30)</sup> Pietro CASTIGLIONI, *Della monarchia*, cit., p. 110: “la scienza costituzionale, a dinotare la vera natura del potere monarchico, ha adottato la formula *il Re regna, ma non governa*. Il Re *regna*, cioè appone il nome e il carattere dell'autorità regia ad ogni atto del potere; *non governa*, perché i tre uffici del governo, legislativo, giudiziario ed esecutivo-amministrativo, sono costituzionalmente delegati ad altre persone. La più importante prerogativa del Re è quella di rappresentare la sovranità sociale”.

<sup>(31)</sup> Domenico CARUTTI, *Dei principii*, cit., p. 132: “la monarchia speculata nella sua più alta significazione rappresenta la sovranità del diritto visibilmente raccolta in un uomo. L'unità della persona serve maravigliosamente ad incorporare dinanzi all'occhio delle moltitudini l'unità del diritto, e l'istinto dei popoli sotto tale forma la riverisce indipendente, autonoma, sovrana”.

<sup>(32)</sup> Luigi MELEGARI, *Sunti*, cit., pp. 81-82. Pasquale CASTAGNA, *Diritto*, cit., p. 262, considera che, al di sopra dei poteri legislativo ed esecutivo, “ed in loro per vegliarne nell'interesse di tutti il leale e sincero accordo [sta] il principe, armonia dei poteri”.

<sup>(33)</sup> Pietro CASTIGLIONI, *Della monarchia*, cit., p. 110.

<sup>(34)</sup> Giuseppe SAREDO, *Principii*, cit., vol. I, p. 260: “non crediamo che il Re sia un potere a parte; egli è il capo di tutti tre rami del potere; dell'autorità esecutiva, dell'autorità legislativa, dell'autorità giudiziaria. Beniamino Constant vole far di più: propose che si creasse una quarta autorità, la regia. Ma noi non possiamo consentire né col Constant né col Melegari. Il Re è la sintesi di tutte le varie autorità che agiscono nello Stato; è il vincolo unitivo che le armonizza. Ma non è legato a questa più che a quella, né tanto meno forma un'autorità per sé stesso”. Secondo Luca MANNORI, *Costituire l'Italia*, cit., p. 190, il lavoro di Saredo “costituisce il primo tentativo di leggere l'ordinamento statutario in una chiave più o meno coscientemente giuspositivistica”.

### 3. *Il Senato.*

Molta attenzione hanno prestato gli studiosi indicati nel paragrafo precedente alla composizione e al ruolo del Parlamento; chiedendosi in primo luogo se sia migliore una sola assemblea o se sia preferibile averne due; e, in questo caso, se le due Camere costituiscano due poteri (in senso soggettivo) oppure uno solo. La risposta corale al primo quesito è in senso favorevole alle due Camere, a far sì che le leggi siano meglio ponderate<sup>(35)</sup>; divisione di opinioni si nota a proposito del secondo quesito<sup>(36)</sup>.

Del Senato sono stati approfonditi sia la composizione, sia il ruolo. Quanto al primo aspetto, il problema era di stabilire se fosse preferibile un Senato ereditario, sul modello della Camera dei Pari in Inghilterra, ovvero di nomina regia a vita, o ancora elettivo. Il ventaglio delle opinioni risulta ampio: si va dalla preferenza per un Senato ereditario all'auspicio di un Senato elettivo.

---

<sup>(35)</sup> Per Domenico CARUTTI, *Dei principii*, cit., pp. 182-183, “la divisione del parlamento in due bracci, combattuta dalla maggior parte dei repubblicani europei a malgrado dell'autorevole esempio delle americane repubbliche, (...) è una delle fondamentali guarentigie dell'ordinato reggimento, ed ha radice nei principii onde questo si governa. (...) I fautori dell'unità della podestà legislativa fanno ragione che uno essendo il popolo, una pure debbe essere la sua rappresentanza, e che il ripartimento che se ne fa, o perenna la separazione delle classi sociali, ovvero rimane un fuor d'opera se non corrisponde ad alcun vivace interesse nazionale. Intorno al che ricorderemo esser falso che la società sia una per siffatta maniera che in essa non si contenga grande varietà d'interessi o differenti o diversi”. Pasquale CASTAGNA, *Diritto*, cit., p. 266, argomenta che “se esistono due camere, la prima sarà più attenta alle sue decisioni perché debbono subire una revisione, la seconda avvertita degli errori della prima e delle cause che li avranno prodotti si premunirà contro un giudizio erroneo”. Giuseppe SAREDO, *Principii*, cit., vol. II, p. 68, ritiene che la logica porti ad avere due Camere: se si vogliono legislatori “abili, sperimentati, educati e formati alla vita politica”, “che non siano soggetti a cessare dal loro ufficio quando più ne sono divenuti degni”, “profondamente iniziati alle consuetudini parlamentari”, “rigorosamente fedeli ai principii fondamentali della costituzione”, non si può rinunciare al Senato, “assemblea permanente, composta dai migliori fra gli uomini di Stato, dei più illustri fra i personaggi della nazione, e dei più ricchi fra i contribuenti al pubblico erario” (p. 70).

<sup>(36)</sup> Luigi MELEGARI, *Sunti*, p. 17, individua tre poteri, o “tre forze”, il Re, il Senato e la Camera dei deputati: le due Camere sono considerate due distinti poteri. In senso contrario alla “divisione adottata dal Melegari, mentre divide in due parti l'autorità legislativa, il Parlamento”, si pronuncia Giuseppe SAREDO, *Principii*, cit., vol. I, p. 260; il Parlamento è “essenzialmente unico e inseparabile”.

Cesare Balbo, convinto che “i nobili o notabili di un paese debbano essere costituiti in aristocrazia legale e rappresentati dalla Camera alta o Senato” (37), prevede che in Italia, “quando sia cessata questa furia di pregiudizi od invidie democratiche” (38), si tornerà ad avere una Camera aristocratica. La scelta di un Senato “non ereditario ma a vita” era stata, per Balbo, l’effetto del “vento democratico del quarantotto”, che avrebbe potuto portare perfino ad eliminare “quelle due reliquie aristocratiche dell’elezione dei membri tutti a vita e da principi” (39). “Un senato, per rimaner senato, per fare effetto diverso in qualche parte dalla Camera dei deputati, debb’essere diverso da questa, diverso nella durata e nell’elezione”: condivide quindi che i senatori siano nominati dal Re e restino in carica a vita (40).

---

(37) Cesare BALBO, *Della monarchia*, cit., p. 254. Si deve rammentare che, per Balbo, l’aristocrazia non si identifica né con i titoli (che considera “un resto di feudalismo”) né con la nobiltà (che intende come “notabilità” e la qualifica come “indestruttibile”): “come i titoli possono essere e furono sovente senza nobiltà, e la nobiltà senza titoli, così possono essere titoli e nobiltà senza aristocrazia, ed aristocrazia senza titoli benché non senza nobiltà, antica o moderna, de’ maggiori o personale, costituita dalle leggi, o costituita con qualche potere nello Stato, rappresentata da qualche corpo potente dello Stato” (p. 253).

(38) Cesare BALBO, *Della monarchia*, cit., p. 260: riferendosi ad una idea di Chateaubriand, ritiene che “costituire una nobiltà numerosa ed indestruttibile, dove sia, in aristocrazia politica, e questa aristocrazia in una Camera dei Pari o Senato, mi sembra degno d’imitazione, e destinato ad essere imitato, quando sia cessata questa furia di pregiudizi od invidie democratiche, questa rabbia anti-aristocratica, e ritornino i popoli a tener conto delle memorie nazionali e dei nomi che le ricordano”.

(39) Cesare BALBO, *Della monarchia*, cit., p. 261: “soffiando su tutta Europa continentale il vento democratico del quarantotto, tutti gli statuti italiani dati al principio di quell’anno, fecero senati non ereditari ma a vita. Se invece di gennaio, febbraio e marzo, fossero nati ne’ mesi successivi, è poco dubbio che non sarebbero rimaste nemmeno quelle due ultime reliquie aristocratiche dell’elezione dei senatori fatti a vita e da principi; ché i senatori si sarebbero fatti eleggere per a tempo e dal popolo, come nel Belgio, il cui statuto fu imitato dai nostri in tutto quasi letteralmente, salvo che in ciò”.

(40) Cesare BALBO, *Della monarchia*, cit., p. 261. Balbo ritiene che il sistema migliore sarebbe stata “una Camera ereditaria, all’inglese” (p. 257), ma ne stima impossibile l’imitarla per la sua “appendice”, ossia “l’eredità delle fortune stabilita ne’ primogeniti soli, la *sostituzione* per primogenitura” (p. 258).

Anche Castiglioni ritiene utile far partecipare “l’elemento della aristocrazia al potere, sottoponendola alle condizioni del merito” (41).

Sul fronte opposto, auspicando un Senato elettivo, si collocano Carutti e Padoa: il primo ritiene che “la senatoria a vita e per nomina regia” sia accettabile solo “nei primordii della vita costituzionale nei quali è mestieri far tesoro della esperienza di quegli uomini che, non avversi ai nuovi istituti, pur non ne favoleggiarono l’avvento, e che perciò sarebbero scartati dalla elezione popolare”: ma tale sistema “presto o poi dovrà cedere il luogo alla elezione, verso la quale inclinano visibilmente le società moderne” (42). Padoa avverte che, se i Senatori sono nominati dal Re, non rappresentano la nazione, e propende pertanto anch’egli per un Senato elettivo (43).

Il sistema statutario della nomina regia a vita è apprezzato, invece, da Luigi Melegari; ma solo perché le condizioni del paese non consentono che vi possa essere un Senato ereditario (44); e

(41) Pietro CASTIGLIONI, *Della monarchia*, cit., p. 48: “l’aristocrazia costituzionale giova a mantenere la concordia tra l’elemento popolare e quello del potere; non è la protettrice del Re, come falsamente si crede, ma delle firme monarchiche-costituzionali; non rappresenta gli interessi regii, ma quelli della nazione, che ne sono inseparabili (art. 49); li rappresenta in un senso alquanto diverso dalla Camera dei Deputati, cioè come corpo conservatore, moderatore de’ progressi intempestivi, mantenitore dell’immutabile giustizia e della concordia nazionale, difensore delle minoranze, né perciò avverso per sua natura alla maggioranza ed alla volontà nazionale” (pp. 48-49).

(42) Domenico CARUTTI, *Dei principii*, cit., pp. 187-188.

(43) Prospero PADOA, *Intorno ai governi*, cit., p. 135 ss. Il Senato “a nomina regia e a vita dovrebbe rappresentare essa pure l’aristocrazia, e non l’aristocrazia di cui fossero unica pompa i titoli ereditari, bensì l’aristocrazia del merito” (p. 135). Se i Senatori “sono di nomina regia, il principio, la sostanza, il fondamento del governo rappresentativo restano scossi. Eziandio sembrami che il Senato nominato dal re debbasi considerare mandatario del re, non rappresentante della nazione” (*ivi*). Allontanandosi “dal parere di Cesare Balbo”, si mostra critico a proposito della facoltà del Re “di nominare in ogni tempo senatori quanti vuole” (p. 136). “In somma non vedo che il Senato eletto dal Re entri con frutto a comporre un governo rappresentativo” (p. 137). “Agli uomini onorati e meritevoli farà quasi sempre ragione il *libero voto* degli elettori” (*ivi*). “Credonsi necessarie due Camere? Siano due; e l’una e l’altra elettive. Ma in tale caso non basterebbe una?” (p. 139).

(44) Luigi MELEGARI, *Sunti*, p. 293 ss. Il sistema vitalizio “permette di conseguire, per quanto il consentono la nostra maniera di esistere interiore, i principali risultamenti che si conseguono altrove col sistema ereditario”. In primo luogo, l’indipendenza dei

d'altronde ritiene che un Senato elettivo “risponde assai meno alle condizioni dell'ordine costituzionale” (45).

Sul ruolo del Senato l'orientamento appare concorde: pur nella diversità dei vocaboli utilizzati (temperanza, prudenza, conservazione, moderazione, freno morale), l'idea è che il Senato, — per dirla con Carutti — frapponendo ostacoli “agli affrettati innovamenti, non pregiudica il progresso, anzi gli giova, moderandolo e ritenendolo nei limiti del ragionevole e della convenienza” (46).

Emerge, tuttavia, anche un ruolo di intermediario tra la Camera

senatori, derivante dalle loro condizioni economiche (o, meglio, dalla “grande proprietà”); poi “l'influenza dei grandi nomi”, derivante dalla nomina dei titolari di “alti uffizi perpetui”, anche ecclesiastici (p. 294). “Se si considera poi — prosegue Melegari — la dignità senatoria come incentivo, e premio ai grandi servigj e alle grandi virtù cittadine, il sistema vitalizio prevale sull'ereditario per ciò che mentre l'uno a cagione appunto dell'eredità, non permette alla Corona di chiamare a tale titolo nel Senato, se non in numero eccessivamente ristretto, i migliori servitori della patria, l'altro le permette di accrescere con una più copiosa aggiunta di questi benemeriti, molto maggiormente il lustro e il peso dell'assemblea moderatrice” (pp. 294-295).

(45) Luigi MELEGARI, *Sunti*, cit., p. 289: “la ragione principale sta in ciò, che l'elezione staccando interamente dalla Corona il Senato, diminuisce la qualità moderatrice che nell'uno e nell'altra si richiedono; priva la Corona del mezzo di stabilire l'accordo tra il Senato e la Camera dei deputati; toglie al Senato quello di tutelare efficacemente la Corona; scema infine nella Camera dei deputati l'autorità che le deriva dall'aver così in diritto come in fatto, sola il mandato nazionale”.

(46) Domenico CARUTTI, *Dei principii*, cit., pp. 184-185. Cesare BALBO si pone il problema di quali interessi il Senato debba considerarsi il rappresentante. “Chi disse — prosegue — la proprietà, chi la nobiltà, chi l'aristocrazia, e chi i principii e gli interessi conservativi o preservativi”; ma la sua convinzione è che “in ogni governo rappresentativo tutti gli interessi, e perciò tutte le condizioni di persone debbono essere rappresentate” (*Della monarchia*, cit., p. 250). Per Pietro CASTIGLIONI, *Della monarchia*, cit., p. 47, “il Senato è quello dei due Corpi legislativi del Parlamento, che rappresenta la prudenza conservatrice e la tradizionale sapienza, o l'elemento costituzionale della buona e legittima aristocrazia”. Giuseppe SAREDO, *Principii*, cit., p. 70, ritiene che “la Camera elettiva, sapendo che le sue misure legislative non sono valide se non sancite dal consenso del Senato, trova in questo convincimento un freno morale che la trattiene dalle troppo radicali deliberazioni”. Per Pasquale CASTAGNA, *Diritto*, cit., p. 264, “se la nazione vuol diviso in due camere il parlamento, deve nel senato volere un elemento di moderazione, stabilità, ragione fredda”. Secondo Luigi MELEGARI, *Sunti*, cit., p. 275, la missione del Senato consiste “principalmente a temperare e ad equilibrare nello scopo di mantenere le condizioni dell'ordine costituzionale, le tendenze proprie del potere elettivo, in quanto possono eccedere in fatto i limiti della competenza del medesimo a pregiudizio della Corona ed a pericolo delle pubbliche franchigie, ed in quanto possono

elettiva e la Corona, questa “ordinariamente passiva”, quella attiva, intraprendente, “qualche volta soverchiante”: il Senato, “emanazione della Corona e per tutti i rispetti con lei e come lei solitario, si trova collocato in condizione di potere, senza contrastare sistematicamente alla legittima preponderanza della Camera, temperare l’impeto, che questa tiene dalla elezione e dallo spirito di parte, ond’è e deve essere ordinariamente dominata, e preservare quindi dalle esorbitanze di questo spirito, se non sempre il governo, la Corona” (47).

Rende bene il ruolo del Senato l’immagine, dovuta a Melegari, del “bilancino” o del “volante”, che non sembra parte essenziale di certe macchine, “ma ne regola e ne tempera il movimento” (48).

#### 4. *La Camera dei deputati.*

Nessuna discrepanza di opinioni si nota a proposito del ruolo della Camera elettiva, tanto che i più non ci si soffermano affatto. Melegari riconosce che essa caratterizza la forma di governo, evidenza che è il solo organo che rappresenta la nazione, e le assegna il compito naturale di promuovere il progresso (49); sono molti a sottolineare che è la sede del dialogo, o dello scontro, tra i partiti, considerati elementi necessari per il buon andamento dei la-

compromettere i grandi interessi dello Stato”. Sul ruolo del Senato nella prima legislatura v. Romano FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità e ideologia*, cit., p. 201 ss.

(47) Luigi MELEGARI, *Sunti*, cit., pp. 276-277.

(48) Luigi MELEGARI, *Sunti*, cit., p. 21: “tale è l’azione alterna del Senato ora sulla Camera elettiva, ora sulla Corona; senza di lui difficilmente le tendenze conservatrici di questa e le tendenze progressive di quella potrebbero contemperarsi al fine dell’ordine e della libertà, di cui si cerca la guarentigia nel reggimento costituzionale”:

(49) Luigi MELEGARI, *Sunti*, cit., p. 318: “la Camera dei Deputati è il potere onde è essenzialmente caratterizzato questo ordine [costituzionale]: poiché quantunque lo Stato non sia rappresentato che dai tre poteri politici riuniti, la nazione propriamente detta, in quanto è chiamata a concorrere nel governo della cosa pubblica, non è certamente rappresentata che dalla Camera dei Deputati, la quale reca sola nel Parlamento il principio rappresentativo”. Come il Senato “esprime nel Parlamento il principio conservatore, così la Camera vi è l’espressione del principio progressivo” (p. 319). Questo atteggiamento progressista è vero storicamente, aggiunge Melegari, ma non è coesenziale ad essa; e richiama “l’esperienza contemporanea” di assemblee che “si sono fatte più restie qualche volta delle Camere stesse ereditarie”.



vori<sup>(50)</sup>; Castiglioni evidenzia che essa ha “una *importanza maggiore* di quella che suole avere il Senato, nell'indirizzo della politica del governo”<sup>(51)</sup>.

L'attenzione degli studiosi si è focalizzata anche su aspetti particolari del funzionamento della Camera dei deputati. Sulla durata della legislatura, Balbo ritiene che vada regolata secondo la “vivacità delle parti, e in ragione diretta della tranquillità d'ogni paese”<sup>(52)</sup>; Saredo rappresenta la necessità che “il legislatore possa durare abbastanza in ufficio per conoscere a fondo i suoi doveri, le tradizioni parlamentari, e via dicendo”<sup>(53)</sup>. Ancora Saredo affronta

---

<sup>(50)</sup> Luigi MELEGARI, *Sunti*, cit., p. 320 ss.; Pietro CASTIGLIONI, *Della monarchia*, cit., p. 61 ss.; Giuseppe SAREDO, *Principii*, cit., p. 122, il quale afferma che “i grandi partiti che si dividono l'influenza politica degli Stati sono tre: uno che è soverchiamente devoto alle istituzioni del passato e che oppone quanta resistenza può alle innovazioni e alle riforme: l'altro, che tende arditamente e talora improvvidamente all'avvenire, senza tener conto del passato o del presente: il terzo finalmente che toglie ai due partiti più spiccati una parte delle loro dottrine, e che si chiama perciò, moderato e moderatore”.

<sup>(51)</sup> Pietro CASTIGLIONI, *Della monarchia*, cit., p. 61. Conviene sul punto anche Cesare BALBO, *Della monarchia*, cit., p. 279: la Camera, rispetto al Senato, “è più operosa nel suo complesso, nelle sue tendenze progressive, ed in ciascuno de' suoi membri, uomini nuovi e giovani per lo più: ed è poi sempre più in credito, più nell'opinione universale, e direi quasi più alla moda, delle variazioni dell'opinione. La discussione vera, o almeno la più importante, si fa nella Camera dei Deputati”. Ancora: la Camera “è il vero e grande consiglio della nazione” (p. 282).

<sup>(52)</sup> Cesare BALBO, *Della monarchia*, cit., p. 243: “io mi spiego. — aggiunge Balbo — Quando le parti sono molto vive o calde, elle sono pronte in proporzione; elle mutano all'innanzi od all'indietro; si trasformano e trasformano l'opinione del paese. Ora, egli è assioma d'ogni costituzione rappresentativa, che il parlamento, o almeno la Camera mutabile dei deputati, debba rappresentare, quanto più esattamente sia possibile, l'opinione reale ed universale del paese. Di che sorge, che quando l'opinione dura identica lungamente, il che succede quando sono meno vive le parti, anche i parlamenti possono a lungo durare; ma che debbono essere brevi, quando breve è una stessa opinione generale, quando questa si va mutando innanzi o addietro. Ancora lo scioglimento del parlamento, l'elezione nuova dei deputati, si suole chiamare, ed è, un vero *appello al paese*; con esso s'interroga questo se voglia essere rappresentato dai medesimi o da simili deputati, ovvero da diversi”.

<sup>(53)</sup> Giuseppe SAREDO, *Principii*, cit., pp. 69-70. Rammenta anche le proposte di elevare la durata della legislatura a sette anni ovvero di rinnovare la Camera in modo parziale.

due temi delicati: l'indennità per i deputati<sup>(54)</sup> e la verifica dei poteri, che egli vorrebbe attribuire alla magistratura ordinaria.

Su questo secondo profilo l'argomento apportato è giuridicamente molto interessante: i deputati, nel giudizio sulla validità delle elezioni, sono "ad un tempo giudici e parti", in radicale contrasto con "i principii del diritto"<sup>(55)</sup>. Bisogna convenire che la verifica dei poteri può diventare occasione di lotta politica, di sopraffazione della maggioranza nei confronti delle minoranze; e si possono ricordare le accanite discussioni che intervennero a seguito delle elezioni del 1857, dopo la legge sulla soppressione dei conventi. Tuttavia bisogna dire che affidare la verifica dei poteri alla magistratura ordinaria avrebbe controindicazioni ancora più pesanti: l'ordine giudiziario avrebbe avuto anche attribuzioni di ordine politico.

Osservazioni di peso si rintracciano su altri profili: sul potere di convocazione, proroga e scioglimento della Camera elettiva, sulla iniziativa legislativa e sulla c.d. questione di gabinetto.

Il potere regio di convocazione e soprattutto di proroga e di scioglimento viene ritenuto essenziale per la Corona<sup>(56)</sup> e per

<sup>(54)</sup> Giuseppe SAREDO, *Principii*, cit., p. 100 ss. Non si pone un simile problema per i senatori, dato che "i requisiti necessari per essere chiamati a far parte di questo corpo suppongono (...) tal condizione da non aver mestieri di un'indennità". Respinge le ragioni contrarie ("l'altezza e quasi la santità dell'ufficio"; il pericolo di attrarre "ambiziosi volgari" e "imbroglianti politici") ed espone le ragioni favorevoli: l'esigenza che i deputati si dedichino pienamente al loro compito, senza dover impiegare tempo a procurarsi di che vivere; la prospettiva che "ufficio di legislatore cessi d'essere il privilegio di una classe o degli abitanti della capitale" (p. 102).

<sup>(55)</sup> Giuseppe SAREDO, *Principii*, cit., p. 104. "Quando hanno luogo le elezioni generali, quando da ogni parte dello Stato gli eletti si volgono alla capitale, si riuniscono in una sala per deliberare, chi sono essi? Che trovano essi davanti a loro? Sono individui che hanno ottenuto un dato numero di voti: trovano davanti a sé altri individui che sono nello stesso caso. Ciascuno di essi può vedere la sua elezione non convalidata, epperò può essere legittimamente escluso dall'assemblea. Ma chi l'esclude? Altri individui che hanno tanto diritto a escludere lui quanto egli ad escluder loro. Chi è escluso, può egli ancora votare? No. E per qual ragione? Perché la sua nomina fu fatta in modo condannato dalle leggi. Ebbene! Perché allora questo individuo, la cui elezione ebbe luogo in modo illegale, ha potuto votare, e col suo voto rendere legale l'elezione d'un altro?" (p. 105).

<sup>(56)</sup> Cesare BALBO, *Della monarchia*, cit., p. 242 prende atto che un tale potere è riconosciuto in tutte le costituzioni al "principato"; e ne rintraccia la ragione nel pericolo

garantire che l'assemblea eletta rappresenti sempre gli orientamenti della nazione (57).

Sulla iniziativa legislativa vengono espressi pareri contraddittori: Balbo la vuole riservare (pressoché esclusivamente) ai ministri (ma, si badi, “non alla Corona, al re in persona”); Saredo ritiene che essa non debba spettare affatto ai ministri. Entrambi espongono le ragioni del loro pensiero: Balbo rammenta che solo il governo ha “tutti i mezzi d'informazione e preparazione necessari a fare un buono e compiuto progetto” (58). Saredo parte dalla incompatibilità tra l'ufficio di ministro e quello di parlamentare e ne fa derivare che i ministri, non facendo parte del potere legislativo, “non hanno diritto a iniziativa di sorta” (59).

---

di usurpazione di “tutti i poteri del principe, tutti gli uffizi, tutte le minuzie del governo” da parte di un Parlamento “non scioglibile dal principe”.

(57) Luigi MELEGARI, *Sunti*, cit., p. 89 ss. considera l'ipotesi che la maggioranza dell'assemblea eletta possa trovarsi “in opposizione col sentimento della maggioranza nazionale”. Esamina e respinge altri modi per “conservare in ogni tempo le ragioni di accordo (...) fra la nazione e i poteri costituiti: la durata molto breve della legislatura, l'attribuzione del potere alla Camera stessa ovvero al corpo elettorale, o, nelle repubbliche, al Presidente elettivo; e vede nella Corona ereditaria il solo razionale titolare di siffatto potere: “per esercitare convenientemente queste importanti attribuzioni ci vuole un potere il quale per la sua propria costituzione si trovi in comunione perpetua ed invariabile di interessi colla nazione, talché tra questa considerata nella sua universalità e lui, non vi possa mai essere cagione di dissenso, o di discrepanza qualunque. Ci vuole un potere che per la sua origine e le sue condizioni attuali di esistenza, per le sue aspirazioni, si trovi indipendente dalle dottrine, dalle passioni, dalle tendenze per cui si caratterizzano i partiti che nell'arringo parlamentare, ed in seno alla nazione si disputano il potere, sicché salvi gli interessi generali e perpetui del paese, egli si trovi se non indifferente, equanime rispetto al diverso indirizzo politico dei varj partiti, in guisa da ispirare un'eguale fiducia in ognuno dei medesimi; ci vuole insomma un potere che convocando, o prorogando le due Camere e sciogliendo l'elettiva, altro non possa mai avere in mira, che di porre il governo ed il Parlamento in accordo col sentimento della nazione; un potere infine che senza sorgere per l'elezione dalle viscere della nazione, meglio che se ne fosse sortito, per tradizione, per istinto, e per ragione, sia idoneo a rappresentare in ogni tempo l'individualità della medesima” (pp. 92-93). Il passo trascritto mi sembra una delle migliori difese della monarchia ereditaria.

(58) Cesare BALBO, *Della monarchia*, cit., p. 281. Aggiunge una seconda ragione: essendo il governo a dover eseguire la legge, egli “ha diritto che la legge sia fatta in senso suo, nelle disposizioni principali”.

(59) La incompatibilità viene collegata al principio per cui “nessuno può compiere due uffici differenti” (G. SAREDO, *Principii*, cit., p. 21). Sembra aver presente qualche

Prospero Padoa auspica, a sua volta, che sia stabilito nello Statuto che “in alcune circostanze abbiano luogo conferenze fra deputazioni delle due Camere, o si effettui la unione delle due Assemblee in una sola” (60).

Unanime si presenta la valutazione negativa della “questione di gabinetto”, ciò che nel linguaggio moderno si chiama “questione di fiducia”, quando cioè il governo dichiara che, “se la legge non è adottata, il gabinetto si ritira dagli affari”: Saredo considera questo strumento, frequentemente usato nel periodo di cui si tratta (in particolare da Cavour) “un deplorabile modo di agire” (61); Castiglioni ne parla come “un mezzo indiretto di tirannia ministeriale” (62); Castagna lo reputa “incostituzionale” (63). Mi si lasci dire, a tal proposito, che i pareri dei costituzionalisti di allora andrebbero

---

importante uomo politico del tempo, allorché denuncia “lo spettacolo che vediamo, di un ministro, capo responsabile del corpo esecutivo, che è nello stesso tempo un membro, e un membro influentissimo del corpo legislativo!” (ivi). Aggiunge poco dopo: “che vediamo in fatti? Dei ministri occupati a difendersi, a crearsi degli amici, a ispirare giornali, a correre dal senato alla camera elettiva, dalla camera elettiva al senato, a punire avversari, a premiare i partigiani, ed a sperperare in queste meschine occupazioni la maggior parte di un tempo prezioso che dovrebbero consacrare al servizio del paese” (p. 23). L’iniziativa dovrebbe spettare ad un Comitato, nominato nel seno del Parlamento per ogni legislatura, composto dai “migliori fra i membri del Parlamento (p. 25). “Chi compila le leggi? — argomenta — Per lo più, il Consiglio di Stato, sull’invito del ministro. Ora, i membri del Consiglio di Stato sono per lo più senatori o deputati, e fanno perciò parte del potere legislativo. Ma allora, tanto vale semplificare il meccanismo, abolendo il Consiglio di Stato, o, per dir meglio, creando una specie di Consiglio di Stato elettivo nel seno del Parlamento medesimo” (pp. 25-28). Sottolinea Saredo, che ne sarà poi il Presidente, che il Consiglio di Stato doveva considerarsi una istituzione “così inesplicabile e così anormale in un paese retto a governo costituzionale” (p. 26). Evidentemente lo considera un istituto proprio della monarchia consultiva, con essa tramontato.

(60) Prospero PADOA, *Intorno ai governi*, cit., p. 146. L’idea è penetrata nella costituzione del 1948.

(61) Giuseppe SAREDO, *Principii*, cit., pp. 26-27: “accade sovente che una legge sia cattiva, ma che il Parlamento si rassegni a votarla sotto la minaccia di una quistione di gabinetto, unicamente per non gettare il paese nelle agitazioni di una crisi ministeriale” (p. 27).

(62) Pietro CASTIGLIONI, *Della monarchia*, cit., p. 151: la dimissione del governo “alcune volte è un pretesto per obbligare il Parlamento e l’opinione pubblica a cedere in certe quistioni, che sogliono chiamarsi *quistioni di gabinetto*, o ministeriali. Il moltiplicare siffatte quistioni nelle discussioni dei disegni di legge, o ad ogni tratto minacciare la dimissione del Ministero è pratica riprovevole, quando miri ad imporre alle

presi in considerazione anche oggi, soprattutto in presenza dell'abuso che i governi continuamente fanno della questione di fiducia.

Infine è degno di nota che Giuseppe Saredo, sulle orme di John Stuart Mill, si fece paladino, nel 1862, della estensione del voto alle donne (64).

Valutando complessivamente i lavori di diritto costituzionale di questa epoca, credo possa concludersi che, nonostante l'ampiezza delle indagini, l'approfondimento di alcuni temi e la diversità delle opinioni, non fu raggiunta una piena consapevolezza di quanto la forma di governo effettiva fosse, al tempo della proclamazione del regno d'Italia, diversa da quella disegnata dallo Statuto albertino. Si ebbe chiara la centralità della Camera elettiva e si intuì il ruolo "moderatore" del Senato; si delineò con decisione l'autonomia del governo dal Re e l'effettiva attribuzione al primo del potere esecutivo; non fu messa convenientemente a fuoco la figura del Sovrano.

##### 5. *La forma di governo nel 1861. La centralità del governo.*

Passando ora ad illustrare la forma di governo, quale (secondo il mio convincimento) era all'alba del regno d'Italia, è necessaria una avvertenza: la forma di governo (65) non dipende, se non in parte, dalle disposizioni scritte e dalle convenzioni acquisite; a renderla

---

Camere un voto d'approvazione o di fiducia in cose anche di poca importanza; e non a torto potrebbe in molti casi considerarsi come un mezzo indiretto di tirannia ministeriale. (...) Le Camere in questi casi perdono il loro più prezioso diritto, che è quello della discussione e della libera decisione".

(63) Pasquale CASTAGNA, *Diritto*, cit., p. 299.

(64) Giuseppe SAREDO, *Principii*, cit., p. 146 ss.: "ciò che si dice peggio delle donne, si è che esse voterebbero come semplici macchine, dietro gli ordini dei loro parenti del sesso virile. E sia pure. Se esse pensano da se stesse, sarà un gran bene; se no, non vi sarà alcun male. È un beneficio per gli esseri umani che siano sciolti dai loro ferri, anche quando non desiderano camminare. Sarebbe già un gran progresso nella posizione morale delle donne di non esser più dichiarate dalla legge incapaci di avere un'opinione e di esprimere una preferenza sugli interessi più elevati del genere umano. Vi sarà qualche vantaggio per esse, individualmente, se avranno da dare qualche cosa che i loro parenti del sesso maschile non potessero ottenere per forza e che pure desiderassero di avere" (p. 147).

(65) Per forma di governo s'intende, aderendo alla definizione proposta da Massimo LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Encicl. dir., Annali*, III, Milano, 2010, p. 568: "l'insieme delle regole giuridiche dei rapporti fra i poteri e gli organi costituzionali

morfologicamente diversa e variabile intervengono altri fattori, tra i quali ha un rilievo notevole la personalità dei titolari degli organi costituzionali, la loro autorevolezza (anche in rapporto all'autorevolezza degli altri comprimari), la loro popolarità, la loro capacità, e, se mi si consente, il loro fascino politico. Ne deriva che i rapporti di forza tra il Sovrano e il governo, tra il Sovrano e il Parlamento e tra il governo e il Parlamento non si mantengono immutati ed immutabili, ma si conformano alle diverse situazioni concrete, caratterizzate anche dalla personalità dei protagonisti. E ciò è particolarmente evidente in una fase di formazione di una determinata forma di governo, come quella in esame <sup>(66)</sup>.

Questa notazione, presa insieme alla povertà delle indicazioni statutarie, spiega come la forma di governo, realmente funzionante nel periodo dal 1848 al 1861, si sia modificata più volte, ora tendendo verso il costituzionalismo puro ora verso il parlamentarismo, ora elevando il ruolo del governo (solo occasionalmente quello del Re) ora il ruolo della Camera elettiva (solo eccezionalmente quello del Senato).

Si può tuttavia dire con sufficiente certezza che la forma di governo disegnata dallo Statuto non si è mai realizzata, nemmeno nei primissimi tempi della vita costituzionale del Paese. Bisogna, anzi, riconoscere che non era realizzabile, perché concepita da persone con sola esperienza di regime assoluto e convintamente devote alla figura del Sovrano <sup>(67)</sup>. Per cui, nel testo statuario, al Re è stato

---

titolari di attribuzioni decisionali di natura politica". La definizione corrisponde nella sostanza a quella di Cesare PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Rivista AIC*, 2020, p. 285: le forme di governo "designano assetti sufficientemente stabilizzati dei rapporti fra pubblici poteri, dunque di organizzazione interna dello Stato". Gli organi costituzionali, nel periodo considerato, erano il Re, il Parlamento e il governo. Non avevano rilievo effettivo, perché non strutturati né stabili, i partiti politici; non aveva un rilievo, se non indiretto, sulla forma di governo strettamente intesa il sistema elettorale.

<sup>(66)</sup> Costantino MORTATI, voce *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Encicl. dir.*, vol. XI, Milano 1962, p. 198, ritiene che la trasformazione operatasi nella forma di governo del regno di Sardegna, da costituzionale in parlamentare, sia un esempio di mutamento che appare rispettoso "della lettera ma in contrasto con lo spirito e con lo scopo cui le norme erano indirizzate".

<sup>(67)</sup> Scrive Giuseppe MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Milano, 1995, p. 139: "le suggestioni esterne non meno che le necessità della rivoluzione nazionale italiana rendevano impossibile una attuazione dello statuto secondo il suo testo letterale". Io

attribuito (o, meglio, lasciato) un ruolo determinante, assolutamente sproporzionato rispetto al peso politico che tale figura può (e poté) avere in un regime rappresentativo.

Il complesso dei poteri attribuiti al Sovrano impedì che fossero previste nel testo costituzionale le misure idonee ad assicurare un equilibrato rapporto tra i protagonisti dell'azione di governo, un rapporto di controllo e bilanciamento reciproci (*check and balance*), e questo rapporto equilibrato in effetti non si realizzò prima della unificazione, e — posso aggiungere — non si realizzerà nemmeno dopo, fintantoché lo Statuto sarà attuato secondo la sua originaria impostazione.

Il primo dato che viene in evidenza è la comparsa, immediatamente dopo l'approvazione dello Statuto, di un organo ad esso del tutto estraneo, il governo, che dismette subito il vecchio ruolo, per così dire servente, del Consiglio di conferenza, per assumere quello di ben maggiore rilievo di titolare effettivo del potere esecutivo; e si rende, pertanto, autonomo rispetto al Re nella elaborazione dell'indirizzo politico generale <sup>(68)</sup>.

Acquista rilievo centrale anche la figura del Presidente del Consiglio <sup>(69)</sup>, che, di fatto, in parte si sostituisce e in parte si contrappone alla figura del Re; il quale, a differenza di quanto avveniva in regime assoluto, non presiede, se non in casi particolari,

---

sono convinto che la impossibilità che lo Statuto fosse attuato secondo le sue previsioni letterali non dipese né da suggestioni esterne né da esigenze rivoluzionarie; dipese esclusivamente dall'aver esso disegnato una forma di governo in sé contraddittoria: da un lato introduceva un sistema rappresentativo; dall'altro conservava al Re una posizione e un ruolo del tutto incompatibili con un qualsiasi sistema rappresentativo”.

<sup>(68)</sup> Non mi sembra che possa accogliersi la tesi riportata da Roberto PALENCA TABULAZZI, *Le trasformazioni del Governo dal periodo statutario all'esperienza repubblicana*, in *www.historiaetius.eu*, 5/2014, p. 2, secondo il quale “attraverso la formulazione contenuta nell'art. 67, gli autori dello Statuto mirassero ad una separazione del potere esecutivo dal Re”.

<sup>(69)</sup> Afferma Alberto PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*. Parte I, Firenze, 1951, pp. 27-28 che, “sebbene lo statuto non parli né del consiglio dei ministri né del presidente del consiglio, (...) sin dai primissimi tempi esisteranno e saranno riconosciuti consiglio dei ministri e presidente del consiglio”. Anche Ettore ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, 1972, p. 29, ritiene che la figura del Presidente del Consiglio dei ministri abbia fatto parte della vita costituzionale subalpina “fin dai primi giorni”; ma precisa che, “come per

le riunioni del Consiglio <sup>(70)</sup>, e, semmai, svolge a tratti una sua politica personale, spesso diversa, talvolta in deciso contrasto, rispetto a quella del “suo” governo. Si pensi alla partecipazione alla guerra di Crimea: Vittorio Emanuele era fin da subito favorevole alla adesione al trattato franco-inglese, ed operava in quella direzione, mentre il governo tergiversava indeciso; si pensi soprattutto alle leggi

---

l’attestarsi del regime parlamentare, così anche per l’affermazione della figura del Presidente del Consiglio il fatto nuovo e decisivo fu l’avvento del Cavour” (p. 32).

Assicura Anna Gianna MANCA, *La monarchia nella storia costituzionale del lungo Ottocento: Italia, Germania, Austria*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2018, p. 92, che della figura del Presidente del Consiglio non si fa alcuna menzione nelle costituzioni di epoca monarchico-costituzionale. Aggiunge, condivisibilmente che “il silenzio osservato nelle costituzioni di epoca costituzionale sul Presidente del consiglio e sul Consiglio dei ministri è significativo della tendenza dei monarchi costituzionali europei a continuare a rapportarsi individualmente ai propri ministri, proprio come accadeva in epoca assolutistica”.

Sul tema si veda anche Giulio STOLFI, *Il Consiglio dei ministri e il presidente del Consiglio: due organi spontanei?*, in *Le carte e la storia*, 2019, 1, p. 34 ss.

<sup>(70)</sup> L’assenza del Re dalle riunioni del Consiglio dei ministri fu dovuta anche a cause contingenti, in particolare alle campagne militari, alle quali sia Carlo Alberto sia Vittorio Emanuele II ritennero di dover partecipare di persona. Si consideri che Carlo Alberto partì per la Lombardia alla fine di marzo del 1848, a distanza di meno di un mese dalla pubblicazione dello Statuto. Risulta che le riunioni del 19 e del 23 marzo 1848 del Consiglio dei ministri furono presiedute dal Re (Giorgio CANDELORO, *Storia dell’Italia moderna*, III, 1846-1849, Milano, 1971, p. 177 e 180). Si può immaginare che, se Carlo Alberto fosse rimasto al suo posto dopo la fine della guerra, avrebbe con ogni probabilità continuato a presiedere il gabinetto, in prosecuzione della sua precedente abitudine nella veste di Sovrano assoluto.

Vittorio Emanuele II giunse al trono giovane e senza esperienza politica; non aveva alcuna inclinazione per le questioni, e le fatiche, del governare. Le sue apparizioni sulla scena politica furono, fino all’Unità, discontinue e quasi sempre crearono difficoltà senza conseguire risultati apprezzabili. Roberto MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, 2015, p. 50 ss., ha compiuto una attenta indagine sulla presenza di Vittorio Emanuele in Consiglio dei ministri e sembra aderire alla tesi di Francesco Cognasso, secondo cui il Re “presiedeva regolarmente” i Consigli. A me sembra più consono alla mentalità e agli interessi di Vittorio Emanuele II che egli presiedesse nel caso in cui si dibattevano argomenti di suo interesse, in ordine ai quali intendeva esprimere la sua opinione. Ad esempio il 21 ottobre 1852, quando, nel pieno del contrasto sul progetto di legge sul matrimonio civile, dichiarò che non avrebbe sanzionato una legge avversata dal Papa, provocando così le dimissioni del governo D’Azeglio. Adriano VIARENGO, *Cavour*, cit., p. 410, riferisce che il Re fu presente alla riunione del 16 gennaio 1860.



ecclesiastiche, rispetto alle quali i convincimenti e le azioni del Re furono a più riprese in aperto contrasto con quelli del governo (71).

Con l'entrata sulla scena costituzionale del governo il dialogo (ed eventualmente lo scontro) politico si stabilisce, in modo prevalente o quasi esclusivo, tra esso e la Camera elettiva: sono questi due poli, talvolta d'accordo talaltra in disaccordo (variamente composto), a segnare la linea dell'azione politica dello Stato.

Il Re, nonostante i poteri che gli rimangono, e che non sono affatto marginali, non ha il timone nelle mani, non è sulla tolda di comando, se non come solenne rappresentante della sovranità (sempre più, anche formalmente, attribuita al popolo, o alla nazione), secondo l'interpretazione (riduttiva) che gli studi esaminati nei paragrafi precedenti dettero alla espressione "capo supremo dello Stato", di cui all'art. 5 dello Statuto.

Eppure il Re è dotato di potenti mezzi di intervento sia sul governo sia sul Parlamento: "nomina e revoca" i ministri (art. 65); convoca e proroga le due Camere, nomina i senatori e il Presidente e i Vice-Presidenti del Senato, può sciogliere la Camera dei deputati. Carlo Alberto è stato presto impegnato in guerra; Vittorio Emanuele ha esercitato con continuità, nel periodo considerato, tutti questi poteri.

Come si spiega allora che, secondo almeno la mia valutazione, non fu mai (o quasi mai) il Re ad avere le redini dell'azione politica?

Per rendersene conto occorre esaminare il modo in cui tali

---

(71) Mette in rilievo Piero Alberto CAPOTOSTI, voce *Presidente del Consiglio*, in *Encicl. dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986, p. 134, che durante il periodo statutario ci furono oscillazioni nella definizione del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri. A me sembra che ciò derivasse dalle diverse personalità di coloro che rivestirono tale carica: non è certo comparabile il ruolo del generale Chiodo o del generale De Launay con quello di D'Azeglio e di Cavour. Non mi sembra esatto, invece, che la posizione del Presidente "appariva in genere paritaria e fungibile con quelle degli altri ministri" (p. 135). È vero che di norma il Presidente conservava anche la titolarità di un ministero e che ciò derivava anche dalla mancanza di una struttura organizzativa propria della Presidenza; è vero anche che talvolta uno dei ministri assumeva un ruolo politico pari o superiore al Presidente (si faccia il caso di Rattazzi nel governo Chiodo o nel governo Lamarmora, di Cavour nel governo D'Azeglio); ma di norma il Presidente del Consiglio, come capo del governo, aveva una posizione propria sia di fronte al Re sia di fronte al Parlamento.

poteri furono esercitati, che fu anche, a mio avviso, il solo modo in cui, date le condizioni obiettive allora esistenti e lo spessore degli altri protagonisti, potevano essere esercitati. Senza assumerne pienamente la responsabilità, ritengo di poter affermare che Vittorio Emanuele esercitò il potere effettivo nei primissimi tempi del suo regno, divenne con D'Azeglio un apprendista politico e con Cavour il contraddittore, a volte vincente, più spesso soccombente, quasi sempre assente (72).

Alla proclamazione del regno d'Italia, il Re, acclamato ed osannato, simbolo del successo della unificazione nazionale e della quasi compiuta indipendenza, accettato da tutte le correnti politiche, anche quelle originariamente repubblicane, riconosciuto per loro Re anche dai popoli estranei al suo regno, perfino dai sudditi di altro Re, si presenta nel quadro della forma di governo, in relazione al suo funzionamento effettivo, come una figura assai diversa dal disegno statutario: vertice formale dello Stato, sostanzialmente in posizione appartata (73).

#### 6. *La formazione e la crisi dei governi nel periodo di Carlo Alberto.*

Per (tentare di) fornire una dimostrazione sul giudizio conclusivo tracciato sulla figura del Re, nonostante la obiettiva rilevanza dei suoi poteri, occorre prendere in considerazione il modo in cui essi furono esercitati; confermando, tuttavia, che furono esercitati, volta a volta, come lo consentivano le circostanze politiche del tempo (74).

---

(72) Dev'essere chiaro che si tratta di una conclusione semplicistica e generalizzante, ma non mi pare molto lontana dalla realtà delle cose.

(73) Risulta difficilmente comprensibile che, da parte dei costituzionalisti dell'epoca immediatamente successiva, o almeno da parte di alcuni di essi, si continuasse a ritenere, con tutta naturalezza, che "l'esecutivo è ritenuto dal Re, ma colla separazione delle funzioni giudiziarie, e colla ricognizione delle autonomie locali regolate dalla legge" (Giusto Emanuele GARELLI (della Morea), *Lezioni di diritto costituzionale italiano*, 3<sup>a</sup> ed. [1<sup>a</sup>, 1870], Torino, 1876, p. 190). Sembra che essi preferivano esporre la forma di governo risultante dalla lettera dello Statuto, piuttosto che illustrare la forma di governo che si era effettivamente realizzata.

(74) Risulta opportuno rammentare la proposizione di Luigi PALMA, *La Prerogativa regia nei cambiamenti di Ministeri in Italia dal 1848 al 1864*, in *Questioni costituzionali*,

In primo luogo occorre esaminare come vennero formati i governi, quale fu il ruolo del Re nella loro composizione e quali furono le ragioni della loro crisi, ossia se si formarono per sola scelta reale e si sciolsero ad opera del Re, o per cause obiettive, o per contrasto con la Camera elettiva.

In apertura va segnalato che fu comportamento costante che il Re, prima Carlo Alberto, poi Vittorio Emanuele II, si rivolgesse ad un uomo politico, più o meno di loro fiducia e di loro gradimento (a seconda dei casi), dandogli l'incarico di provvedere alla formazione del governo; il che significa che, di regola, e tranne eccezioni, non sceglievano personalmente i singoli ministri <sup>(75)</sup>. Ancora in via preliminare occorre rammentare che, con consapevolezza crescente, l'incarico di formare il governo fu dato a persone che godevano dell'appoggio della maggioranza nella Camera elettiva <sup>(76)</sup>.

---

Firenze, 1885, p. 61: “tutti gli statuti considerano la nomina e la revocazione dei ministri come una delle principali prerogative della Corona; e chi stia alla loro lettera, e ai criteri ordinari delle interpretazioni delle leggi, dovrebbe dire che il Re ha la libera podestà di sceglierli a suo personale giudizio. Di fatto però è notissimo che la Corona non può scegliere chi vuole, ma quelli che possono bene adempiere ai doveri del governo in una data condizione politica”.

<sup>(75)</sup> Questo non significa che accettassero supinamente le scelte dell'incaricato. Furono numerosi i casi in cui indicarono direttamente le persone da inserire, o da escludere, dalla compagine ministeriale. Ci furono anche casi in cui il Presidente designato si rifiutò di aderire a richieste, anche pressanti, del Re. Un caso significativo si ebbe nella formazione del terzo governo Cavour, allorché questi si rifiutò di includere nella rosa dei Ministri Urbano Rattazzi, nonostante la “pressante richiesta regia” (Adriano VIARENGO, *Cavour*, cit., p. 411).

<sup>(76)</sup> Secondo Tommaso ARABIA, *La nuova Italia e la sua Costituzione. Studii*, Napoli, 1872, p. 415, l'essenza del governo parlamentare sta in ciò, che “il potere esecutivo, ha la facoltà di prorogare l'assemblea, chiudere la sessione, sciogliere la Camera elettiva, fare un nuovo appello al popolo, nominare altri Senatori. E il legislativo alla sua volta addita al Re i Ministri da scegliere, vota le imposte, mette in accusa gli alti ufficiali dello Stato, sindaca l'andamento di tutti gli affari pubblici, e quindi ha una parte attiva nell'esercizio del potere esecutivo. Così nella loro indipendenza i poteri s'intrecciano armonicamente, si completano, si controllano a vicenda, si raffrenano l'uno con l'altro”. Aderendo alla tesi di Benjamin Constant, Arabia nega che il Re costituisca “un potere a parte”. Il Re “entra in tutti i poteri di cui è il capo, è la sintesi di tutte le autorità che operano nello Stato; ma non ne forma uno speciale” (p. 413).

Tommaso Arabia, calabrese, nato nel 1831, letterato e giurista, fu allievo di Francesco De Sanctis e fu vicino ai fratelli Spaventa. Scrisse alcune tragedie negli anni cinquanta dell'Ottocento.

Dal 1848 al 1861, nel periodo costituzionale del regno subalpino, si avvicendarono ben tredici governi <sup>(77)</sup>, sei, tutti brevissimi, regnante Carlo Alberto, sette, regnante Vittorio Emanuele II: quanto contò il volere del Re nella scelta degli uomini e, prima ancora, dell'indirizzo politico dei governi volta a volta entrati in carica?

Esaminiamo le vicende relative a ciascun governo.

I membri del Consiglio di conferenza, una volta pubblicato lo Statuto, presentarono le dimissioni; Carlo Alberto se ne meravigliò: non si rendeva conto che uomini dell'assolutismo, estranei all'ambiente liberale, erano inadatti ad assumere il (differente) ruolo di ministri in regime costituzionale <sup>(78)</sup>; c'è da pensare che non si rendesse conto appieno della profonda modifica che era stata da lui stesso apportata alla forma di governo del regno.

L'incarico di formare il primo governo costituzionale fu dato a Cesare Balbo <sup>(79)</sup>, il liberale cattolico, autore, nel 1844, delle *Spereanze d'Italia* e, tre anni dopo, del *Sommario della storia d'Italia*, accostandogli il genovese, politicamente più aperto, Lorenzo Pareto. Il governo, formato il 16 marzo 1848 <sup>(80)</sup>, durò fino al 27 luglio

<sup>(77)</sup> Senza contare il governo Ricasoli, che si formò dopo la proclamazione del Regno d'Italia.

<sup>(78)</sup> Cfr. Giorgio CANDELORO, *Storia*, III, cit., p. 138.

<sup>(79)</sup> Inizialmente era stato dato a Federigo Sclopis, giurista, uno degli autori dello Statuto, che rifiutò l'incarico, anche se accettò di far parte del governo Balbo. Il ministero, riferì Di Revel alla Camera il 6 luglio, "è stato costituito (...) dopo un'aspettazione di vari giorni e dopo aver tentate molte vie per comporlo"; "fu composto, si potrebbe dire, di coalizione, in quanto che i membri che lo composero dovettero ciascuno fare abnegazione di qualche maniera di vedere, onde poter concordemente contribuire all'andamento sicuro della cosa pubblica in condizioni di estrema difficoltà" (*res. sten.*, p. 291).

<sup>(80)</sup> Il ministero era così composto: Presidente, Cesare Balbo; Esteri, Lorenzo Pareto; Interno, Vincenzo Ricci; Finanze, Ottavio Thaon di Revel; Lavori pubblici, Luigi Des Ambrois; Giustizia, Federigo Sclopis; Guerra e marina, Antonio Franzini; Istruzione, Carlo Bon-Compagni. Il Re fu contrario alla nomina di Vincenzo Gioberti, l'accanito nemico dei Gesuiti. Due ministri (Sclopis e Des Ambrois) avevano partecipato alla stesura dello Statuto; Balbo faceva parte della commissione incaricata della stesura della legge elettorale. Il governo, nonostante la presenza dei due genovesi (Pareto e Ricci) si ispirava a concezioni assai moderate.

È stato osservato che, in quella occasione, Carlo Alberto mostrò di "voler esercitare le proprie attribuzioni in conformità del regime parlamentare (...) riservando la carica di

successivo<sup>(81)</sup>; vivacchiando tra contrasti interni e incomprensioni con Carlo Alberto, che continuava a comportarsi come Sovrano assoluto. La ragione addotta per le dimissioni, date spontaneamente, non richieste dal Re, fu di consentire che entrassero al governo rappresentanti delle nuove province nel frattempo (precariamente) annesse<sup>(82)</sup>.

Vi fu, peraltro, anche una diversa ragione o, forse, semplicemente una occasione: il voto negativo della Camera su una proposta del Governo<sup>(83)</sup>.

Le dimissioni non furono ancora la conseguenza di un voto parlamentare di sfiducia, ma la circostanza dimostra che il governo era già sensibile agli umori della Camera elettiva<sup>(84)</sup>. Si può ritenere che il Re influì moderatamente sulla formazione e sulla composizione, e non influì affatto sulle dimissioni, del governo Balbo.

---

Presidente del Consiglio a un moderato e quella di Ministro degli Esteri a un mazziniano” (Ylenia Maria CITINO, *Lo Statuto albertino fra lettera e spirito: i mutamenti costituzionali nell'instaurazione del parlamentarismo statutario*, in *Nomos*, 2020, p. 7). Occorre tener presente che Carlo Alberto era ancora convinto della assoluta preminenza del ruolo del Sovrano: le scelte dei ministri tra i moderati e i (quasi) democratici furono giustificate dalla coscienza del suo potere amplissimo, non da aperture verso il parlamentarismo.

<sup>(81)</sup> Le dimissioni furono presentate intorno al 20 giugno, furono comunicate dal Di Revel alla Camera il 6 luglio, divennero efficaci il 27 luglio.

<sup>(82)</sup> Spiegò Di Revel alla Camera il 6 luglio: il ministero “quindici giorni addietro diede a S. M. la sua dimissione in corpo, dimissione, dico, che fu motivata non da dissensi che esistessero nel seno del Ministero, ma unicamente da un principio costituzionale e politico, che venendo ad ampliarsi la condizione del paese, venendo ad accrescersi la gran famiglia, si dovesse lasciare il modo di poter anche aggiungere al Ministero altri membri di questa nuova famiglia” (*ivi*).

<sup>(83)</sup> Sempre Di Revel aggiunse: “dopo il voto succeduto ieri sera, dopo che la Camera in un voto, non dirò di sfiducia, ma comunque, diede particolarmente a vedere, politicamente e costituzionalmente, che il Ministero non aveva il suo consenso, dietro il consiglio tenutosi dal Ministero questa mattina, fu stabilito che io, a nome dei miei colleghi, mi recassi al campo, onde significare a S.M. che noi non potevamo più oltre assumere quest'onore, e pregare S.M. a voler addossare questo incarico ad altri soggetti” (*ivi*). Il voto del 5 luglio rigettava un emendamento, presentato dal ministro Di Revel all'art. 6 del p.d.l. sulla unione della Lombardia e delle province venete (*res. sten.*, p. 289).

<sup>(84)</sup> Concordo con Giorgio CANDELORO, *Storia*, III, cit., p. 253, laddove ritiene inesatto considerare le dimissioni del governo Balbo come “la prima manifestazione in Italia del principio del governo parlamentare”.

Il 27 luglio 1848, quando già era stata combattuta la battaglia di Custoza, fu formato il governo Casati, il più breve della storia<sup>(85)</sup>. Non si ha notizia di interventi del Re, lontano da Torino, sulla composizione del governo<sup>(86)</sup>.

Come conseguenza dello sfavorevole andamento della guerra, prima ancora dell'armistizio Salasco, furono presentate da Casati, a Vigevano, dove si trovava il Re, proveniente da Milano, le dimissioni del governo: esse furono determinate dalla impossibilità di mantenere in piedi un governo, presieduto e composto per larga parte di uomini politici di province non più facenti parte del regno; quindi, per ragioni obiettive. Ci fu anche un contrasto tra Casati e Gioberti, da un lato, e il Re, dall'altro: i primi volevano che la guerra continuasse; il secondo era decisamente contrario, ma non fu questa la causa delle dimissioni.

Il successivo governo, presieduto da Cesare Alfieri di Sostegno entrò in carica il 15 agosto 1848<sup>(87)</sup>. Alfieri si dimise l'11 ottobre, dopo un contrasto con il Re a proposito del comando supremo

(85) Inizialmente l'incarico di formare il nuovo governo era stato affidato a Di Revel e a Ricci, ma questi avevano rinunciato a seguito del voto negativo della Camera del 5 luglio. L'incarico venne, quindi, dato a Giacinto Provana di Collegno e al lombardo Gabrio Casati. Nel governo entrarono rappresentanti delle province annesse: Gabrio Casati, Presidente, e Giuseppe Durini, Agricoltura e commercio, milanesi; Pietro Paleocapa, Lavori pubblici, veneziano; Pietro Gioia, Giustizia, piacentino. Gli altri componenti furono: Lorenzo Pareto, Esteri; Giacomo Plezza, Interno; Vincenzo Ricci, Finanze; Giacinto Provana di Collegno, Guerra e marina; Urbano Rattazzi, Istruzione; più Guglielmo Moffa di Lisio, ministro al campo, presso il Re. Qualche giorno dopo entrò nel governo Vincenzo Gioberti, ministro senza portafoglio.

Nel programma del governo, presentato alla Camera il 28 luglio, si legge: "il primo nostro pensiero sarà rivolto alla guerra: intendiamo spingerla con tutta l'energia e col più grande ardore, convinti che non v'ha sacrificio che sia grave quando è richiesto per la nostra indipendenza" (Amedeo PINELLI e Paolo TROMPEO, *Atti del Parlamento subalpino. Sessione 1848. Documenti*, Torino, 1855, p. 146).

(86) Luigi PALMA, *La Prerogativa*, cit., p. 68, vede nella formazione del governo Casati lo sviluppo della disciplina specifica: "il Ministero Balbo cade dinanzi a un voto della Camera, contrario alla politica da lui difesa. La Corona accoglie le dimissioni e nomina un nuovo Ministero. E poiché la crisi era determinata dalla questione lombarda, e lo Stato non era più il Piemonte, ma doveva essere il regno dell'Alta Italia, si studia di correggere alquanto il dualismo facendo capo del Ministero il Presidente del Governo provvisorio lombardo".

(87) Incaricato della sua formazione, fin dall'8 agosto, fu il Di Revel, il quale si orientò per una compagine di indirizzo più moderato. Il governo fu così composto:

dell'esercito; Presidente divenne il generale Ettore Perrone di San Martino, che mantenne gli Esteri; la composizione rimase pressoché inalterata <sup>(88)</sup>. In questo caso il Re costrinse Alfieri a dimettersi, ma lo fece non per motivi politici, bensì, come sembra <sup>(89)</sup>, personali, reagendo alla intenzione del governo di togliergli il comando dell'esercito.

Il governo Perrone, dimessosi il 4, rimase in carica fino alla metà di dicembre 1848, ossia per circa due mesi (dall'11 ottobre); cadde per un contrasto tutto sommato marginale con la Camera elettiva, la quale tuttavia era, nella maggioranza, di orientamento politico decisamente più avanzato e più favorevole alla ripresa della guerra rispetto all'orientamento governativo. L'occasione fu, questa volta, la decisione di accoglimento da parte della Camera di una petizione di studenti universitari, contro il parere governativo <sup>(90)</sup>. Il Re determinò l'uscita dal governo del solo Cesare Alfieri; fu estraneo alla crisi del governo Perrone.

Nonostante l'ostilità personale nei confronti della persona, il Re, dopo un fallito tentativo affidato a Pietro Gioia, dovette dare l'incarico di formare il governo a Vincenzo Gioberti, che vi incluse

---

Presidente e ministro dell'Agricoltura, Cesare Alfieri; Esteri, Ettore Perrone di San Martino; Interno, Pier Dionigi Pinelli; Finanze, Ottavio Thaon di Revel; Giustizia, Felice Merlo; Istruzione, Carlo Bon-Compagni; Lavori pubblici, Pietro De Rossi di Santarosa; Commercio, Luigi Torelli; Guerra e marina, Antonio Franzini, sostituito una settimana dopo, dal generale Giuseppe Dabormida. La composizione riflette un profilo decisamente conservatore. I ministri erano tutti piemontesi, tranne Luigi Torelli, valtellinese. Afferma Giorgio CANDELORO, *Storia*, III, cit., p. 364, che "nessun genovese volle far parte del nuovo governo".

<sup>(88)</sup> Il 27 ottobre si dimise il generale Dabormida, sostituito da Alfonso Lamarora. L'Agricoltura fu riunita al Commercio.

<sup>(89)</sup> Giorgio CANDELORO, *Storia*, III, cit., p. 371.

<sup>(90)</sup> Gli studenti universitari di Torino avevano presentato una petizione, con la quale chiedevano che fosse annullato, oltre l'art. 16, l'art. 17 del regolamento universitario che vietava le associazioni, "ancorché per fini non vietati, senza averne prima ottenuto l'autorizzazione del Consiglio accademico". La disposizione parve alla commissione della Camera (relatore Filippo Mellana) in contrasto con l'art. 32 dello Statuto. Il governo sostenne che "il diritto di associazione non è tale che in nessun caso lo Stato non possa limitarlo". Messa ai voti la proposta della commissione, fu approvata (seduta 3 dicembre 1848, *res. sten.*, p. 993 ss.).

esponenti quasi tutti del centro-sinistra <sup>(91)</sup>. È noto che il governo Gioberti cadde per contrasti interni circa la spedizione militare in

---

(91) Governo Gioberti: Esteri, Gioberti; Interno, Riccardo Sineo; Finanze, Vincenzo Ricci; Giustizia, Urbano Rattazzi; Agricoltura e commercio, Domenico Buffa; Istruzione, Carlo Cadorna; Lavori pubblici, Sebastiano Tecchio; Guerra e marina, Ettore De Sonnaz. Prescindendo da quest'ultimo, generale savoiardo molto vicino al Re, i ministri erano tutti di tendenza democratica, un po' più moderato Vincenzo Ricci. Il 17 gennaio Sineo e Rattazzi si scambiarono i ministeri.

Il 16 dicembre Gioberti espose il suo programma alla Camera. Al centro pose il patrocinio della nazionalità italiana, la quale “versa sopra due cardini, che sono l'indipendenza e l'unione della Penisola. L'indipendenza italiana non può compiersi senza le armi; laonde a queste rivolgeremo ogni nostra cura. (...) Applicheremo l'animo a compiere l'unione della penisola. Il compimento dell'unione è la confederazione tra i vari Stati della Penisola. (...) Noi facciamo plauso di cuore al patrio grido, che sorse in varie parti d'Italia, ed abbracciamo volenterosi l'insegna della Costituente italiana. Attenderemo premurosamente a concertare con Roma e Toscana il modo più acconcio e pronto per convocare una tale assemblea, che oltre a dotare l'Italia di unità civile, senza pregiudizio dell'autonomia dei vari Stati nostrali e dei loro diritti, renderà agevole l'usufruttare le forze di tutti a pro del riscatto comune” (Amedeo PINELLI e Paolo TROMPEO, *Atti*, cit., p. 157). Dagli stalli della sinistra scoppiarono fragorosi applausi e grida: viva il ministero democratico (*res. sten.*, p. 1174).

Il 10 febbraio il ministero fece alla Camera una lunga dichiarazione politica, dalla quale traggio il seguente passo: “il risorgimento italiano abbraccia quattro idee capitali e corse sinora per altrettanti arringhi che loro rispondono: cioè le Riforme, lo Statuto, l'Indipendenza e la Confederazione. Questi quattro capi comprendono tutto ciò che vi ha di ragionevole e di effettuabile nei nostri voti e nelle nostre speranze; il resto negli ordini presenti d'Italia è sogno e utopia” (Amedeo PINELLI e Paolo TROMPEO, *Atti del Parlamento subalpino, Prima Sessione 1849*, Torino, 1859, p. 4). L'accenno alla confederazione non piacque alla sinistra. Il 12 successivo Angelo Brofferio investì Gioberti di una serie di quesiti tendenti a far chiarezza sulle intenzioni effettive del ministero: “In quali termini si trova la mediazione, e sino a quando dovremo accontentarci di tergiversazioni diplomatiche?” (*res. sten.*, p. 79), con riferimento alla mediazione proposta da Francia e Inghilterra. “La vostra opportunità della guerra quando sarà opportuna?” “In qual modo intendete voi di unire l'Italia, voi che l'avete così fatalmente disunita?” (p. 80).

Gioberti rispose che la costituente toscana e la costituente romana avevano “gettato il seme della discordia”; hanno “interrotto un'opera che era vicina al suo fine” (*res. sten.*, p. 85) “Qual è il fine che ci siamo proposto per gli affari dell'Italia centrale? Quello di pacificare il papa col popolo romano”. “Noi ammettiamo la sovranità del popolo, purché sotto il nome del popolo non s'intenda un partito, ma bensì l'universale della nazione”. “Io credo — aggiunse — che vi sono alcuni amatori dei principi che promuovono la Costituente, ma soggiungo che la maggior parte dei fautori e dei promotori più ardenti



Toscana, finalizzata a rimettere sul trono il Granduca, voluta dall'abate e fieramente avversata dagli altri ministri, e, in particolare, da Rattazzi. Il Re accettò le dimissioni di Gioberti, e, durante il Consiglio del 21 febbraio 1849, da lui presieduto, chiese ai ministri di rimanere in carica, nominando Presidente il generale Agostino Chiodo <sup>(92)</sup>. In questo caso il Re subì, in sede di formazione, la scelta del Presidente e si limitò, a prendere atto del dissidio interno al governo, intervenendo il meno possibile sulla sua nuova composizione.

L'8 marzo 1849 fu denunciato l'armistizio; le ostilità ripresero il 20, e il 23, dopo la sconfitta di Novara, si ebbe l'abdicazione di Carlo Alberto. Il governo Chiodo fu travolto dalle circostanze obiettive che si determinarono.

Risulta dalla breve rassegna fatta che Carlo Alberto incise soltanto a tratti, e marginalmente, sulla composizione, e quasi mai sulla sorte, dei "suoi" governi, anche perché per quasi l'intero periodo del suo breve regno costituzionale fu impegnato sui campi di battaglia della prima guerra d'indipendenza. Una certa influenza sui governi, sul loro indirizzo politico, sulla loro cessazione, cominciò ad avere la Camera elettiva.

### 7. *I governi (subalpini) durante il regno di Vittorio Emanuele II.*

Vittorio Emanuele salì al trono in una situazione drammatica, immediatamente dopo la sconfitta di Novara e gravato dalle pesanti condizioni dell'armistizio di Vignale. Era digiuno di politica <sup>(93)</sup>: ventottenne, aveva avuto una formazione quasi esclusivamente militare, sotto la guida del generale Giuseppe Dabormida.

---

di quella appartengono ai due partiti funesti all'Italia, cioè a quello degli unitari assoluti, e a quello dei repubblicani". Le risposte non placarono i settori della sinistra.

<sup>(92)</sup> Il 21 febbraio Rattazzi comunicò alla Camera che "il Re avendo accettata la dismissione data dall'abate Vincenzo Gioberti delle cariche di presidente del Consiglio e di ministro per gli affari esteri, ha con decreto di quest'oggi incaricato interinalmente della presidenza e del portafoglio degli esteri il luogotenente generale Chiodo, ministro di guerra e marina". Chiodo conservò il ministero della Guerra. Il 23 febbraio il generale Vittorio Colli di Felizzano, già Sindaco di Torino, fu nominato ministro degli Esteri.

<sup>(93)</sup> Riferisce Giuseppe MASSARI, *La vita*, cit., p 7: "intento alle cose militari, il giovane duca di Savoia si teneva alieno dalle faccende politiche, delle quali Carlo Alberto

Inoltre per tutto il periodo della guerra e dell'armistizio di Salasco, ossia dal marzo 1848 al marzo 1849, era rimasto presso la divisione di cui aveva il comando, ignaro degli avvenimenti politici e delle decisioni governative <sup>(94)</sup>.

Nella formazione del "suo" primo governo, Vittorio Emanuele seguì, come tradizionalmente si tramanda, le indicazioni avute dal padre la sera della abdicazione. Questo lascia presumere che la composizione, almeno in parte, fu decisa da lui stesso <sup>(95)</sup>, non tenendo alcun conto delle opinioni del Parlamento; il quale, o almeno la Camera elettiva, accolse senza entusiasmo la nomina alla Presidenza del Consiglio del generale savoiano Claudio Gabriele De Launay <sup>(96)</sup>.

---

si occupava in modo esclusivo". Sulla permanenza di Vittorio Emanuele presso la sua divisione, ignaro delle vicende politiche, per tutto il tempo dell'armistizio, v. p. 15 ss.

Adriano VIARENGO, *Cavour*, cit., p. 260, accenna ai "tratti salienti dell'uomo: dalle rodomontate alla considerazione del governo come di qualcosa del quale il sovrano può cambiare a piacimento il colore politico, sino all'ingenua confessione della più assoluta incertezza e della convinzione di essere in balia degli eventi".

<sup>(94)</sup> A seguito della abdicazione di Carlo Alberto, la sera del 23 marzo 1849, Vittorio Emanuele si era trovato nella necessità di concordare con il maresciallo Radetzky le condizioni dell'armistizio e doveva altresì nominare un ministero che fosse disposto ad accettarne la responsabilità. Rientrando a Torino, incontrò a Chivasso, oltre il Luogotenente generale, principe Eugenio di Carignano, Pier Dionigi Pinelli, "il quale era già stato invitato ad assumere nel nuovo ministero il portafogli dell'interno" (Giuseppe MASSARI, *La vita*, cit., p. 30). Sappiamo come furono accolte alla Camera, il 27 marzo, le condizioni dell'armistizio, lette da Pinelli. Vittorio Emanuele prestò il suo giuramento nell'aula senatoria di Palazzo Madama il 29 successivo; compose il suo primo governo e sciolse la Camera dei deputati. Usufruento di tutto il tempo consentito dall'art. 9 dello Statuto, fece convocare i comizi elettorali per la metà di luglio e riunendo il Parlamento per la fine dello stesso mese.

<sup>(95)</sup> Osserva Giuseppe MASSARI, *La vita*, cit., p. 39, che il giovane Re, "scegliendo quel ministero, mirava a sciogliere secondo i dettami della costituzione e nei limiti di essa i problemi urgenti del momento, vale a dire la conclusione di una pace onorata con l'Austria, il miglioramento dell'esaurita finanza, il consolidamento dei civili istituti, la pacificazione degli animi". Non è pensabile che il Re, inesperto, abbia scelto da sé l'intero gabinetto in un mondo politico che non conosceva a fondo; è logico pensare che abbia seguito i consigli delle persone a lui vicine, in particolare di Pinelli.

<sup>(96)</sup> Annota Giuseppe MASSARI, *La vita*, cit., p. 37: "la sventura rendeva gli animi proclivi alla diffidenza ed al sospetto, e perciò la nomina del Delaunay non ebbe incontro". Questa la composizione del governo: Esteri, Claudio Gabriele De Lanay; Interno, Pier Dionigi Pinelli; Finanze, Giovanni Nigra; Giustizia, Luigi Demargherita; Istruzione, Cristoforo Mameli; Guerra e marina, Enrico Morozzo della Rocca; Lavori

Sciolta la Camera <sup>(97)</sup>, prima della (ritardata) convocazione del nuovo Parlamento, provvide a formare un nuovo governo, chiamando a presiederlo Massimo D'Azeglio <sup>(98)</sup>, un uomo che, per le sue idee moderate, la sua esperienza fatta in giro per l'Italia (soprattutto a Roma, in Toscana e nelle Romagne), il credito di cui godeva nei circoli politici piemontesi e italiani, era certamente il più adatto per superare il duro ostacolo della ratifica parlamentare delle condizioni di armistizio, prima, e del trattato di pace, dopo.

La composizione del ministero, salva la sostituzione del Presidente e ministro degli Esteri, Vincenzo Gioberti, rimase inalterata <sup>(99)</sup>. La scelta di D'Azeglio fu consigliata sia dai ministri ancora in carica, sia dallo stesso Gioberti.

Massimo D'Azeglio assunse di fatto il ruolo di "prelettore" politico di Vittorio Emanuele: lo guidò nel superamento del difficile problema sopra accennato, lo consigliò ogni volta che si mise, con le sue iniziative politiche personali, in contrasto con i successivi governi, in particolare con i governi Cavour <sup>(100)</sup>.

---

pubblici, agricoltura e commercio, Giovanni Filippo Galvagno. Il governo era di indirizzo assai moderato, ma si ebbe l'accortezza di inserire, come ministro senza portafoglio, Vincenzo Gioberti. Durò circa un mese e mezzo.

<sup>(97)</sup> Lo scioglimento della Camera, decretato alla fine di marzo, subito dopo il giuramento del Re, era un passo indispensabile, dato che la forte maggioranza aveva sollecitato la ripresa della guerra, e si sarebbe rifiutata, come apparve chiaro nella seduta del 27 marzo, di autorizzare la ratifica dei trattati.

<sup>(98)</sup> Massimo D'Azeglio, pittore, romanziere, soldato, uomo di spirito, scrisse nel 1848 un opuscolo, *Timori e speranze*, ove, oltre a criticare a fondo l'idea repubblicana, affrontava il tema della forma di governo, sostenendo che essa non è "una cosa arbitraria che si scelga a piacere da pochi progettisti politici e s'imponga con un decreto come il colore d'una coccarda o il taglio d'un'uniforme"; ed aggiungendo: "la forma di governo è conseguenza necessaria dello stato sociale d'un popolo; ogni stato sociale ha una forma politica che gli è propria, che esprime, lo rappresenta; è la conseguenza necessaria che è *sua* e la *sola sua*" (in Massimo D'AZEGLIO, *Scritti politici e letterari*, vol. II, Firenze, 1872, p. 57).

<sup>(99)</sup> L'allontanamento del De Launay fu dovuto a contrasti tra lui e Pinelli, con il quale si schierarono altri ministri (Giuseppe MASSARI, *La vita*, cit., p. 53). La composizione del governo D'Azeglio variò più volte nel corso della sua durata, dal maggio 1849 al maggio 1852.

<sup>(100)</sup> Ad esempio, nel 1855, in piena crisi Calabiana, quando Vittorio Emanuele si pose in deciso contrasto con il governo e con la Camera elettiva, D'Azeglio gli inviò una notissima lettera, con la quale lo invitava a non proseguire "nella strada che ha presa. È ancora in tempo. Riprenda quella di prima. Un intrigo di frati è riuscito in un giorno a

Va riconosciuto che il nuovo Re si mosse con prontezza e decisione, in un ambiente a lui poco familiare, seguendo i consigli dei politici esperti di cui si era circondato <sup>(101)</sup>.

Anche nei mesi successivi, con il secondo scioglimento della Camera, mostrò di sapersi muovere con decisione, seguendo peraltro pedissequamente la via tracciata da D'Azeglio <sup>(102)</sup>; in tal modo Re e governo riuscirono a risolvere il problema della conclusione della pace con l'Austria.

Il governo D'Azeglio cadde per il contrasto tra il Presidente del Consiglio e Cavour sulla elezione di Urbano Rattazzi alla Presidenza della Camera, a seguito della morte di Pinelli. L'incarico di formare il nuovo ministero fu rinnovato dal Re a D'Azeglio; Cavour ne rimase fuori <sup>(103)</sup>.

Il secondo governo D'Azeglio durò pochi mesi, dal maggio al novembre 1852; presentò spontaneamente le dimissioni il 21 ottobre per le difficoltà incontrate alla Camera in ordine al progetto di legge sul matrimonio civile, al quale anche il Re era contrario.

D'Azeglio consigliò al Re di rivolgersi a Cavour; questi, a sua

---

distruggere l'opera del suo regno, ad agitare il paese, scuotere lo Statuto, oscurare il suo nome di leale”.

<sup>(101)</sup> “Fu grande e meritata fortuna di Vittorio Emanuele — scrive Giuseppe MASSARI, *La vita*, cit., p. 58 — trovarsi circondato in quei terribili frangenti da tanti uomini onorandi, capaci di ogni abnegazione, solleciti dell'onore della dinastia e del paese, larghi di quei provvidi consigli, che il senno e l'esperienza suggeriscono”.

<sup>(102)</sup> Fu Massimo D'Azeglio a predisporre il testo dei due proclami di Moncalieri, quello del 3 luglio 1849 e il successivo, e ben più noto, del 20 novembre.

<sup>(103)</sup> Secondo Giuseppe MASSARI, *La vita*, cit., p. 135, Vittorio Emanuele avrebbe detto a D'Azeglio, affidandogli l'incarico: “Cavour dovrà venire, ma per ora conviene aspettare”. Osserva Giorgio CANDELORO, *Storia*, IV, cit., pp. 145-146: “ormai Cavour non poteva più stare nel governo insieme all'Azeglio, ma non poteva ancora succedergli nella presidenza del consiglio: infatti in un regime che era costituzionale, ma non ancora parlamentare, l'appoggio della maggioranza della camera non bastava per poter formare un nuovo governo, se il re era contrario, come lo era Vittorio Emanuele in quel momento”. Annota Luigi PALMA, *La Prerogativa*, cit., p. 79: “il Re, pensando che Cavour non fosse allora opportuno, stimò di usare la sua regia prerogativa preferendo, nell'interesse dello Stato, al capo della nuova maggioranza il capo dell'antica”.

Il secondo ministero D'Azeglio era composto come segue: Esteri, Massimo D'Azeglio; Interno, Alessandro Pernati di Momo; Giustizia, Carlo Bon-Compagni, con la reggenza dell'Istruzione; Finanze, Luigi Cibrario; Guerra e marina, Alfonso Lamarmora; Lavori pubblici, Pietro Paleocapa. Era un ministero di destra, anche se non reazionaria.

volta gli consigliò di rivolgersi a Balbo, come l'uomo più adatto a trattare con la Santa Sede; convinto di non ottenere, con un governo di destra, l'appoggio della Camera, sentito anche Di Revel, Balbo rimise il mandato nelle mani del Re, consigliando di affidare l'incarico di formare il nuovo governo a Cavour: il Re seguì tutti questi consigli, senza aggiungere nulla di suo.

Il primo governo Cavour entrò in carica il 4 novembre 1852<sup>(104)</sup>. Durò fino all'aprile 1855, quando le nuove iniziative governative di carattere ecclesiastico, relative questa volta alla soppressione dei conventi, determinarono un forte contrasto tra la Camera elettiva e il governo, da un lato, e il Senato e il Re, dall'altro.

A seguito della proposta Calabiana, presentata al Senato il 26 aprile, il governo Cavour, non ritenendo di poterla accettare, si dimise<sup>(105)</sup>. Il Re, favorevole al ritiro del progetto di legge sulla soppressione, tentò di formare un governo più spostato a destra e ne dette l'incarico al generale Giacomo Durando<sup>(106)</sup>; il quale, tuttavia, non riuscì a portarlo a termine. Il Re fu costretto a richiamare Cavour; il quale contribuì a risolvere il grave problema politico, accettando un emendamento proposto da alcuni senatori, che lasciava inalterato il nucleo del progetto governativo. La crisi si chiuse in un modo diverso da come avrebbe voluto il Re<sup>(107)</sup>.

---

<sup>(104)</sup> Il primo governo Cavour era così composto: Esteri, Giuseppe Dabormida; Interno, Gustavo Ponza di San Martino; Giustizia, Carlo Bon-Compagni; Finanze, Camillo Benso di Cavour; Istruzione, Luigi Cibrario; Guerra, Alfonso Lamarmora; Lavori pubblici, Pietro Paleocapa. La collocazione era di centro o centro-sinistra.

<sup>(105)</sup> Riferisce Giorgio CANDELORO, *Storia*, IV, cit., p. 172, che Cavour motivò le dimissioni sostenendo che la proposta Calabiana poteva essere un modo di riprendere le trattative con la Santa Sede, e, all'uopo, proponeva di affidare il governo a persona più gradita a Roma. È concorde Rosario ROMEO, *Cavour*, III, p. 127.

<sup>(106)</sup> Il Re avrebbe preferito affidare l'incarico a Ottavio Thaon di Revel, campione della destra, ma non lo poté fare, perché il Di Revel aveva votato contro l'adesione del Piemonte al trattato sulla guerra in Crimea. Sull'atteggiamento del Re in quella occasione, v. Rosario ROMEO, *Cavour*, III, p. 121 ss.

<sup>(107)</sup> Secondo Giorgio CANDELORO, *Storia*, IV, cit., p. 175, la crisi si concluse "con un grande successo di Cavour, il quale riuscì ad infliggere un duro colpo ai conservatori e ai radicali e a frenare per diverso tempo la politica personale del Re".

Il governo durò fino al violento scontro che Cavour ebbe con il Re al campo di Monzambano, nel pomeriggio <sup>(108)</sup> dell'11 luglio 1859, a seguito dell'armistizio di Villafranca, intervenuto tra i due Imperatori, Napoleone III e Francesco Giuseppe, che pose termine alla seconda guerra d'indipendenza: Cavour presentò le dimissioni; il Re le accettò immediatamente <sup>(109)</sup>.

L'incarico fu affidato a Urbano Rattazzi; il nuovo governo entrò in carica il 19 luglio <sup>(110)</sup>, ma non ebbe vita facile, anche per il grave problema delle annessioni delle province dell'Italia centrale, volute dalle popolazioni interessate, avversate dalla Francia e contrarie al trattato di Zurigo.

Cavour, mirando a tornare al potere “su una base politicamente sicura e indipendente dall'arbitrio reale” <sup>(111)</sup>, chiese negli ultimi mesi del 1859, con sempre maggior forza, che venissero convocati i comizi elettorali per ottenere che alla Camera affluissero anche i deputati della Lombardia. Si innestò su questo tema un contrasto con il governo in carica <sup>(112)</sup>, che alla fine, portò, il 16 gennaio 1860, alle dimissioni di quest'ultimo.

---

<sup>(108)</sup> Secondo la ricostruzione di Rosario ROMEO, *Cavour*, cit., p. 617. Giorgio CANDELORO, *Storia*, cit., p. 358, colloca il vivacissimo colloquio nella notte tra l'11 e il 12 luglio.

<sup>(109)</sup> Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 588, pone in rilievo “le molte ragioni di astio e di autentico rancore personale” che il Re aveva accumulato nei confronti di Cavour. Riferisce anche che, a prestar fede al diario del generale austriaco Alessandro d'Assia, i due Imperatori “convennero anche che Cavour sarebbe stato allontanato dal governo” (p. 611).

<sup>(110)</sup> Presidente del Consiglio e ministro della Guerra fu Alfonso Lamarmora; agli Esteri andò Giuseppe Dabormida; all'Interno, Urbano Rattazzi; alla Giustizia, Vincenzo Maria Miglietti; alle Finanze, Giovanni Battista Oytana; ai Lavori pubblici, Pietro Monticelli; alla Istruzione, Gabrio Casati. Molti nomi nuovi: gli avvocati piemontesi Miglietti e Oytana, il marchese genovese Monticelli, il rientro dopo dieci anni del conte milanese Casati.

Secondo Luigi PALMA, *La Prerogativa*, cit., p. 84, “anche in questa crisi spicca chiarissima la felice maniera con cui il Re intese ed esercitò la sua prerogativa nell'interesse dello Stato. Il Ministero non era caduto per motivi parlamentari, la condizione era così nuova che era impossibile prender lume dal giudizio delle Camere; il Re applicò il suo, salvo a farlo giustificare poi in Parlamento”.

<sup>(111)</sup> Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 672.

<sup>(112)</sup> Sembra che il Re fosse propenso a dilazionare per quanto consentito le nuove elezioni (Rosario ROMEO, *Cavour*, III, p. 673). Il governo rappresentava la difficoltà di aggiornare tempestivamente le liste elettorali politiche.

Le dimissioni, prima respinte, furono poi, a seguito di un curioso episodio <sup>(113)</sup>, riconfermate dal governo e accettate dal Re. Il quale, chiamò immediatamente Cavour e, dopo un pesante colloquio, facendo il “massimo sacrificio” <sup>(114)</sup>, gli conferì l’incarico di formare il governo <sup>(115)</sup>; cosa che Cavour fece in pochissimi giorni, tanto che entrò in carica il 21 gennaio <sup>(116)</sup>.

Fu l’ultimo governo del Regno di Sardegna.

---

<sup>(113)</sup> Lo riporto come descritto da Giuseppe MASSARI, *La Vita*, cit., pp. 313-314: “la mattina del giorno 16 gennaio 1860 il conte di Cavour, stanco ed irritato per le discussioni, le quali pur prolungandosi non accennavano a pratica conclusione, deliberò di tornarsene la sera alla sua campagna di Leri. Prima di partire andò a salutare il ministro inglese sir Giacomo Hudson, suo amicissimo, e mentre conversava con lui sopraggiunse un personaggio, il quale si faceva a richiederlo a nome de’ ministri di mandare per iscritto le sue ultime condizioni per dare un ulteriore tentativo di accordo. Il tempo incalzava: i minuti bruciavano: per far più presto il signor Hudson si mise al tavolino e si profferì a scrivere sotto la dettatura del conte di Cavour, il quale in poche righe disse di esser disposto a recarsi al Congresso, purché dalla relazione del ministero, che doveva precedere il decreto di scioglimento della Camera dei deputati, risultasse evidente la certezza della riunione del nuovo Parlamento nel mese di marzo. L’accertamento di questo fatto era affidato all’avvocato Giambattista Cassinis e ad altri amici politici del conte di Cavour. Il personaggio, del quale poc’anzi ho accennato, recò senza indugio quelle poche righe ai ministri, i quali giudicarono che la condizione fosse inaccettabile: ma uno di essi leggendo attentamente quelle righe si avvide che erano scritte di pugno del ministro inglese. Ciò fece nascere nell’animo del presidente del consiglio (il generale Lamarmora) l’erronea persuasione che vi fosse ingerenza indebita di un diplomatico forestiero in faccende interne dello Stato, e quindi rivolgendosi ai suoi colleghi li invitò a recarsi immediatamente dal Re per presentargli le dimissioni”.

<sup>(114)</sup> Come riportato da Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 674; il quale aggiunge: “ancora una volta, e anche più apertamente che al tempo della crisi Calabiana, il re aveva dovuto subire un presidente del consiglio imposto dal movimento liberale” (677).

<sup>(115)</sup> Condivido appieno il giudizio di Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., pp. 676-677: “nell’incarico a Cavour in tempo di vacanza parlamentare si nascondeva dunque un estremo tentativo di salvaguardare la prerogativa regia. Ma era un tentativo che non poteva mutare il significato politico della crisi. Ancora una volta, e anche più apertamente che al tempo della crisi Calabiana, il re aveva dovuto subire un presidente del consiglio imposto dal movimento liberale: e quanto più tenace e ostinata era stata la sua resistenza tanto più grave la sua sconfitta e più palese la prevalenza ormai acquisita sulla Corona dalle forze che avevano non solo la maggioranza in parlamento ma l’egemonia politica e morale nel paese”.

<sup>(116)</sup> Questa la composizione del terzo governo Cavour: Esteri, Interno, Marina, Cavour; Giustizia, Giovanni Battista Cassinis; Finanze, Francesco Saverio Vegezzi; Istruzione, Terenzio Mamiani; Guerra, Manfredo Fanti; Lavori pubblici, Stefano Jacini.

Tirando le somme, credo che possa dirsi che, in un primo periodo, quando era ancora politicamente inesperto, Vittorio Emanuele, seguendo le indicazioni di uomini politici di lunga esperienza, agì con oculata decisione nella formazione dei governi; in un secondo periodo, viceversa, anche per il crescere dell'influenza parlamentare, subì molto di più la pressione delle maggioranze elettive e fu costretto a consentire non solo che si formassero governi con i quali non si sentiva in sintonia, ma che questi perseguissero obiettivi che non divideva.

Pertanto, in conclusione, i ragguardevoli poteri che lo Statuto riconosceva al Re circa la formazione e la composizione dei governi furono di fatto fortemente condizionati sia dalla Camera elettiva sia, con l'avvento di Cavour, dalla personalità di tale preponderante figura politica <sup>(117)</sup>.

#### 8. *Il Re e il funzionamento delle Camere parlamentari.*

Lo Statuto attribuiva al Re la convocazione, la proroga e la cessazione delle legislature; lo scioglimento della Camera; la nomina dei Senatori, del Presidente e dei Vice-Presidenti del Senato. Ove si aggiunga la convocazione dei comizi elettorali, si deve concludere che gli conferiva la concreta possibilità di influire decisamente sul funzionamento del Parlamento.

Come questi poteri furono utilizzati?

Carlo Alberto abdicò nel corso della seconda legislatura. Si può dire senza tema di smentite che egli non intervenne affatto sullo scioglimento anticipato della prima, nonostante che alla fine del 1848 fosse libero da campagne di guerra. Lo scioglimento della

---

<sup>(117)</sup> Conclude Luigi PALMA, *La Prerogativa*, cit., p. 122: "se la Corona non ha e non può avere il diritto di fare e disfare i Ministri a suo arbitrio, non può essere nemmeno qualche cosa di formale nello Stato".

Vittorio Emanuele invitò repentinamente il governo Minghetti a rassegnare le dimissioni: questo avvenne il 23 settembre 1864, a seguito dei moti e delle uccisioni di Torino per la Convenzione di Parigi del 15 settembre, che comportava il trasferimento della capitale da Torino a Firenze; pertanto avvenne dopo il periodo considerato e, ciò che più conta, a cagione di fatti gravissimi che avevano commosso l'opinione pubblica e che vennero, a torto o a ragione, imputati al ministero. Questo dimostra che, in casi eccezionali, il Re poteva esercitare di propria iniziativa il potere di revocare i ministri.



prima legislatura fu promosso da Vincenzo Gioberti, allora Presidente del Consiglio, per ottenere una Camera orientata più a sinistra della precedente, che fosse favorevole alla ripresa della guerra <sup>(118)</sup>. In effetti le elezioni del gennaio 1849 portarono alla Camera una folta schiera di democratici o liberali di sinistra.

Diverso fu l'atteggiamento di Vittorio Emanuele, che si trovò una Camera per niente disposta a dare il suo assenso alle pesanti condizioni dell'armistizio, che egli aveva dovuto accettare. Pertanto, su consiglio — c'è da crederlo — di Pinelli, provvide rapidamente a scioglierla. In tre giorni prestò il giuramento di osservare lo Statuto dinanzi alle Camere riunite <sup>(119)</sup>, prorogò la sessione parlamentare e sciolse la Camera elettiva <sup>(120)</sup>.

Per la convocazione dei comizi elettorali utilizzò tutto il tempo (quattro mesi) previsto dall'articolo 9 dello Statuto <sup>(121)</sup>: è da sottolineare che fu questa l'unica volta che venne utilizzato l'intero quadrimestre tra lo scioglimento e la convocazione del nuovo Parlamento <sup>(122)</sup>.

<sup>(118)</sup> Il decreto di scioglimento fu del 27 dicembre 1848.

<sup>(119)</sup> Art. 22 dello Statuto.

<sup>(120)</sup> Nella richiesta del decreto di scioglimento si legge: "I gravi avvenimenti che succedero hanno posto lo Stato in tale nuova condizione, che il Ministero, a cui spetta di dirigerne il governo, sente imperioso bisogno di appoggiare le sue convinzioni sopra un'espressione più recente del voto nazionale. Fu quindi di unanime avviso di dover proporre a V. M. lo scioglimento dell'attuale Camera dei deputati del regno, al fine di poter chiamare il paese a spiegare con nuove elezioni la sua opinione sulle presenti contingenze", Torino 30 marzo 1849 — Pinelli.

Giuseppe MASSARI, *La vita*, cit., p. 42, ponendosi il problema della costituzionalità dello scioglimento, lo risolve osservando che: "non solamente ad un regno subentrava un altro, ma le ragioni del mutamento implicavano un cambiamento sostanziale nella condizione generale della cosa pubblica. L'assemblea, che si divideva sciogliere, era stata eletta al grido di guerra, e col potente influsso di Vincenzo Gioberti".

Gaetano ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Firenze, 1898, p. 37, commenta: "era giusto che cessasse l'inopportuna declamazione, con cui quotidianamente si ubriacava l'assemblea sorta nel nome di una democrazia, che mostrava di non avere alcun concetto della realtà".

<sup>(121)</sup> Le elezioni furono indette per il 15 luglio 1849; la convocazione del Parlamento fu fissata al 30 luglio.

<sup>(122)</sup> Evidentemente si tentava di "ricondurre negli animi turbati la calma necessaria a ben ponderare quali fossero i mezzi più efficaci ad arrecar rimedio ai mali presenti, ed a salvare le ragioni dell'avvenire" (G. MASSARI, *La vita*, cit., p. 43).

La nuova Camera, nonostante il *Proclama* reale del 3 luglio (123), non ebbe una composizione molto diversa dalla precedente: persisteva un orientamento critico nei confronti, questa volta, del trattato di pace di Milano. Tuttavia la maggioranza era disposta a dare il suo assenso, ma richiedeva (e ne fece una questione di onore nazionale) che si desse, per legge, la cittadinanza sarda ai rifugiati lombardi e padani. Il governo ritenne di non poter accedere a tale richiesta e, mediante uno stratagemma (124), chiese al Re ed ottenne, dopo nemmeno quattro mesi di vita, il nuovo scioglimento della Camera elettiva (125).

Questa volta sia il Re, sia il governo, si impegnarono a fondo per ottenere una Camera più favorevole alle tesi governative. Il Re scrisse il secondo *Proclama* di Moncalieri, il cui tono è assai diverso dal primo (126); il governo cercò di influire, attraverso gli Intendenti, sul voto degli elettori, anche con mezzi poco ortodossi, come d'allora in poi fu la regola.

---

(123) Il *Proclama*, predisposto da Massimo D'Azeglio, fu firmato dal Re a Moncalieri, dove si trovava per riprendersi dopo una grave malattia. Il *Proclama* contiene frasi di circostanza, il ricordo di Carlo Alberto, l'impegno a seguirne la strada; vi è solo un generico richiesta al "popolo" a prestargli aiuto: "io conosco quali doveri abbia a compiere e quali esempi a seguire, e sento la Dio grazia animo saldo abbastanza per accettarne il peso; ma sento altresì che io fallirei all'impresa se invece d'aiuto trovassi inciampo, e se quel popolo, senza il soccorso del quale non possono reggersi le libere istituzioni, ne turbasse lo sviluppo e ne rendesse impossibile l'esercizio. Ad esso io rivolgo sincere e franche parole, quali si convengono ad un Re leale, e quali debbono udirsi da un popolo libero" (G. MASSARI, *La vita*, cit., p. 63).

(124) Filippo Galvagno, ministro dell'Interno, promise, a nome del governo, di presentare un apposito progetto di legge sulla cittadinanza da riconoscere ai rifugiati dalle province che erano state precariamente annesse. Invece di mantenere la promessa, il governo chiese al Re di sciogliere per la seconda volta la Camera elettiva. V. *retro*, il par. 7 del cap. I° di questa Parte seconda.

(125) La Camera venne sciolta il 20 novembre 1849. Le nuove elezioni furono fissate per il 10 dicembre.

(126) Nel *Proclama* del 20 novembre Vittorio Emanuele chiarì che "per la dissoluzione della Camera dei Deputati le libertà del paese non corrono alcun rischio", rammentò il precedente *Proclama* con il quale aveva ammonito gli elettori "a tenere tali modi che non si rendesse impossibile lo Statuto", e inserì la nota frase: "se il paese, se gli elettori mi negano il loro concorso, non su me ricadrà ormai la responsabilità del futuro; e nei disordini che potessero avvenire, non avranno a dolersi di me, ma avranno a dolersi di loro" (G. MASSARI, *La vita*, cit., p. 92).

Si diffuse il timore di un ritorno all'assolutismo e ai disordini che questo poteva provocare: anche Cavour ne fu coinvolto (127). Nella nuova Camera la maggioranza si mostrò moderata e filogovernativa (128).

Con il doppio scioglimento della Camera nel 1849 si esaurisce, a mio avviso, la pressione attiva del Re sul funzionamento del Parlamento; e nelle elezioni del dicembre 1849 si ebbe il solo caso di influenza diretta del Re sull'andamento delle elezioni politiche.

Le legislature del Parlamento subalpino non giunsero mai alla loro scadenza naturale (129): furono sempre fatte cessare d'autorità; ma non fu più il Re a determinarne la fine, fu piuttosto il governo, che interpretò lo scioglimento del Parlamento come un (ordinario) mezzo di azione (o di lotta) politica.

Lo si dimostra facilmente.

La quarta legislatura terminò il 20 novembre 1853, per iniziativa di Cavour, il quale intendeva rafforzare il governo. Va rammentato che si era creato un clima di agitazione sociale per la mancata abolizione del dazio sul grano, che giunse, il 18 ottobre, fino al tentativo di assalire il palazzo di Cavour (130). Va aggiunta una sconfitta del governo al Senato su una questione di tesoreria (131). L'esito della consultazione elettorale fu favorevole al governo (132).

(127) Adriano VIARENGO, *Cavour*, cit., p. 194.

(128) Commenta significativamente Giuseppe MASSARI, *La vita*, cit., p. 98: "la nuova sessione legislativa fu aperta il giorno 29 dicembre. La cerimonia solenne fu più lieta della precedente. La fiducia cominciava a rinascere, le ire principiavano a placarsi, le diffidenze a dileguarsi".

(129) I cinque anni previsti dall'art. 42 dello Statuto.

(130) Cavour, che era un produttore di grano, fu ritenuto che speculasse sull'aumento del prezzo determinato dalla minore importazione, dovuta alla permanenza del dazio, sia pure in misura ridotta. Il dazio fu poi abolito con la legge 16 febbraio 1854, n. 1662.

(131) La Camera aveva approvato, nella seduta del 17 giugno 1853 il conferimento del servizio di tesoreria dello Stato alla Banca Nazionale, istituita con legge 9 luglio 1850, n. 1054, mediante l'unificazione delle banche di Genova e di Torino. Il Senato, nella seduta del 18 novembre, dette il suo voto negativo sulla proposta del governo, che stava molto a cuore a Cavour, allora (anche) ministro delle Finanze.

(132) Le elezioni per la quinta legislatura si svolsero l'8 dicembre 1853. Giorgio CANDELORO, *Storia*, IV, cit., p. 154, sottolinea che "dalle elezioni uscì notevolmente ingrossata la maggioranza governativa di centro (quasi 140 deputati su 204)".

La quinta legislatura fu sciolta ancora per iniziativa di Cavour (e di Rattazzi), che reagirono ad una Camera “svogliata” (133). Il decreto di scioglimento intervenne il 25 ottobre 1857, ma la sessione parlamentare era stata chiusa fin dal 16 luglio precedente (134).

La fine della sesta legislatura (135) fu dovuta, ancora una volta, ad una pressante richiesta di Cavour, precedente al suo ritorno al governo, dopo la parentesi del governo Lamarmora/Rattazzi, e fu deliberata il 21 gennaio 1860, lo stesso giorno in cui Cavour riassunse la carica di Presidente del Consiglio. Le ragioni dello scioglimento furono molteplici: Cavour intendeva procurarsi una base parlamentare più ampia; ma la ragione principale fu di ordine obiettivo: il corpo elettorale si era allargato per via delle annessioni (136), tanto che i collegi erano passati da 204 a 387. Il risultato

---

(133) Cfr. Adriano VIARENGO, *Cavour*, cit., p. 350. Sottolinea Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 369 che, alla Camera, la maggioranza mostrava “una certa tendenza a calare di combattività e a sfaldarsi, per effetto di «uno scompaginamento generale dei partiti» che i più sensibili osservatori attribuivano alla mancanza di vere alternative di governo”; aggiungendo: “ciò spiega i molti ostacoli e gli estenuanti dibattiti che le più importanti iniziative ministeriali in materia finanziaria, economica o militare dovettero superare prima di arrivare in porto; e spiega anche come altre proposte di legge non meno importanti non giungessero mai in discussione sino alla fine della legislatura”. Giorgio CANDELORO, *Storia*, IV, cit., p. 279 rappresenta anche l’ostilità francese contro la persona di Rattazzi, ritenuto responsabile della “soverchia tolleranza nei riguardi degli emigrati e di troppa larghezza verso la stampa”. Vanno ricordati i moti di Genova e la spedizione di Carlo Pisacane.

(134) Le elezioni per la sesta legislatura furono fissate per il 15 novembre 1857. Il risultato non fu molto favorevole al governo, per via della reazione del mondo cattolico alla legge sulla soppressione dei conventi e, più in generale, alla politica ecclesiastica seguita fin’allora. Secondo Giorgio CANDELORO, *Storia*, IV, cit., p. 279, la maggioranza governativa scendeva da 140 a 95 Deputati; la destra ne ebbe 80, la sinistra 20; 9 Deputati non erano schierati. Il Parlamento fu convocato il 14 dicembre 1857.

Fu a seguito di questa tornata elettorale, e come conseguenza del suo esito, che la verifica dei poteri fu particolarmente rigida e non sempre imparziale. Si stigmatizzò l’uso delle “armi spirituali” da parte del clero; ma si ritenne che il governo aveva il diritto di sostenere i suoi candidati, purché senza indebite pressioni o minacce: v., *retro*, par. 18 del cap. I° di questa Parte seconda.

(135) Il Parlamento, peraltro, non era stato più riunito dal 24 aprile 1859.

(136) Annessione della Lombardia nel 1859, delle province padane e della Toscana nel marzo 1860. Pochissimi giorni prima della data delle elezioni (25 marzo 1860). La settima legislatura, aperta il 2 aprile 1860, durò fino al 17 dicembre dello stesso anno. Il

delle elezioni per la settima legislatura segnò un successo personale per Cavour<sup>(137)</sup>.

Credo che risulti chiaro dal sintetico quadro tracciato che il Re fu estraneo all'alternarsi delle legislature, eccettuate quelle che, nel 1849, dovettero occuparsi dei tragici esiti della prima guerra d'indipendenza. Egli non fece che seguire le richieste dei governi<sup>(138)</sup>.

Dopo la morte di Cavour, in conseguenza dello "sfaldamento della maggioranza liberale moderata", il Re tentò di ingerirsi nella vita pubblica, ma ricomposto, con il governo Farini/Minghetti (poi solo Minghetti), il rapporto stretto con la Camera elettiva, tale tentativo fu contenuto<sup>(139)</sup>.

### 9. *Lo schema della forma di governo al tempo della unificazione.*

A differenza di quanto accade in un regime assolutistico, in cui i poteri pubblici sono concentrati in un unico centro decisionale ed operativo<sup>(140)</sup>, in un regime rappresentativo, proprio perché tale, la Camera elettiva non può non avere un ruolo di primo piano; ma le esigenze di far funzionare l'apparato organizzativo dello Stato conferiscono all'organo che presiede a tale apparato, il governo, un

---

27 gennaio 1861, dopo l'annessione delle province meridionali, si svolsero le prime elezioni nazionali: l'ottava legislatura prese avvio il 18 febbraio successivo.

<sup>(137)</sup> Adriano VIARENGO, *Cavour*, cit., p. 419, parla di "trionfo cavourriano (...) veramente notevole", e nota che "la destra subalpina scomparve" (420).

<sup>(138)</sup> Rosario ROMEO, *Cavour*, III, cit., p. 426, riporta, in nota, una lettera dell'ambasciatore francese, La Tour d'Auvergne, al ministro Walewski del 22 luglio 1857, in cui si dice chiaramente che il re accettava "*aveuglement*" l'azione governativa. Credo che si tratti di un giudizio che possa essere esteso a buona parte del periodo tra il 1849 e il 1860.

<sup>(139)</sup> Cfr. Carlo GHISALBERTI, *Storia costituzionale*, cit., p. 111 ss.: tale ministero "godette di una larga fiducia delle Camere, che più volte manifestarono la loro solidarietà in votazioni di chiaro contenuto politico. In questo modo riuscì a ridurre e contenere i tentativi di Vittorio Emanuele II di inserirsi attivamente nella vita pubblica" (p. 112). Questo dimostra che il ruolo del Sovrano poteva avere spazio solo in caso di governi poco autorevoli o privi di appoggio parlamentare.

<sup>(140)</sup> Secondo Luigi PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, vol. I, Firenze, 1881, p. 349, il concetto del governo monarchico rappresentativo "si è di considerare il potere sovrano come essenzialmente non concentrato in nessuno, né nel Re, né nel Parlamento, né nel corpo elettorale stesso, ma di ripartirlo razionalmente tra i vari organi dello Stato, fra loro intrecciati e coordinati".

ruolo altrettanto importante<sup>(141)</sup>. Si trovano così di fronte l'uno all'altro il Parlamento e il governo: sono essi i due poli essenziali del regime rappresentativo; ad essi spetta gestire i poteri fondamentali dello Stato, necessari per la conservazione e il benessere della collettività organizzata.

Quanto alla divisione dei poteri tra i due poli, non credo che sia sufficiente (e nemmeno esatto) dire che il Parlamento esercita il potere legislativo e il governo il potere esecutivo. È infatti inoppugnabile che il Parlamento eserciti anche funzioni non legislative; per esempio, una funzione di stimolo e di controllo dell'attività governativa, mediante l'esame e l'approvazione dei bilanci, o gli ordini del giorno diretti ad influire su particolari azioni governative<sup>(142)</sup>. Il governo, a sua volta, condiziona fortemente l'attività del Parlamento attraverso l'iniziativa legislativa e le questioni di fiducia (o "questioni di gabinetto"). Allora, come ora, i progetti di legge che venivano effettivamente discussi in Parlamento erano quasi esclusivamente quelli presentati dai ministri.

Nell'epoca di cui parliamo, inoltre, non era ancora abbastanza chiara la differenza tra atti di natura legislativa e atti di natura

---

(141) Cfr. Luigi PALMA, *Corso*, I, cit., p. 10. Non coincide pienamente con quanto esposto nel testo il pensiero di Antonio MARONGIU, *Storia del diritto italiano. Ordinamenti e istituti di governo*, Milano, 1978, p. 483, per il quale "il Governo (o Governo del Re) è e resta, ovviamente, un organo collegiale di grande autorità, responsabile, politicamente, nei confronti del Parlamento e, quindi, soggetto e condizionato dalla sua fiducia. È anche un istituto le cui regole sono e restano fissate dalla consuetudine e dall'interpretazione della medesima. La sua formazione non è disciplinata da alcuna norma scritta. (...) Esso si compone del Presidente del Consiglio, dei Ministri e, fino ad un certo punto ed a partire dal 1888, anche dei Sottosegretari di Stato. Nessuna norma diceva, ma, neppure escludeva, che alle sedute intervenisse anche il Sovrano": E lo considera "organo intermedio di collegamento tra il Sovrano, capo, titolare del potere esecutivo, e del Parlamento, dal cui seno, appunto, venivano (salve rare eccezioni) tratti i Ministri" (p. 484).

(142) Per Luigi PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, Firenze, 1881, p. 285, al Parlamento spetta di "sorvegliare come si amministra e governa. Tutto ciò si esercita in vario modo, e prima di tutto mediante il diritto di sindacato continuo delle assemblee sui ministri, colle interrogazioni e colle interpellanze". Alle Camere spetta anche il potere d'inchiesta.

esecutiva <sup>(143)</sup>: era troppo recente l'epoca del regime assoluto, nella quale la differenza, quanto all'autorità competente e in parte anche alla forma, tra atti a contenuto normativo e atti a contenuto amministrativo, non rivestiva una importanza determinante. Nel periodo esaminato, dal 1848 al 1861, il Parlamento venne frequentemente chiamato ad approvare opere pubbliche, a dichiarare statali strade che per l'innanzi non lo erano, a deliberare molti interventi che, per la loro natura, avrebbero potuto considerarsi atti amministrativi, che, come tali, avrebbero ben potuto essere adottati da organi governativi; di contro il governo svolgeva una attività legislativa oltre quella delegata <sup>(144)</sup>, ad esempio, nell'utilizzare i pieni poteri al di là degli scopi per i quali gli venivano concessi <sup>(145)</sup>, ovvero con decreti reali contenenti misure che avrebbero dovuto essere adottate con legge <sup>(146)</sup>. Si possono aggiungere i decreti di proclamazione dello

---

<sup>(143)</sup> Non si dimentichi che l'esperienza del regime assoluto non dava molta importanza, nemmeno nella forma, alla natura legislativa o amministrativa degli atti delle autorità pubbliche.

<sup>(144)</sup> Vanno richiamate, in particolare, le leggi sul conferimento dei pieni poteri (non al Re, ma) al "Governo del Re", in occasione della prima e della seconda guerra d'indipendenza.

<sup>(145)</sup> È stato posto a suo tempo in rilievo che i governi subalpini utilizzarono i poteri, conferiti loro per provvedere alle esigenze della prima e della seconda guerra d'indipendenza, per introdurre riforme, anche di largo respiro, nella legislazione piemontese.

<sup>(146)</sup> Si son fatti gli esempi del R.D. n. 738 del 1848 sull'abolizione del dazio con il ducato di Piacenza; e del R.D. n. 740 del 1848 sull'abolizione del divieto di esportazione di cereali dalla Sardegna (G. FERRARI, *Formula e natura dell'attuale decretazione con valore legislativo*, Milano, 1948, p. 17). Si può tuttavia dubitare che siffatti atti rientrassero nell'ambito della riserva di legge di cui all'art. 30 dello Statuto, secondo cui "nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re". A me sembra che si tratti di casi di incertezza, quanto meno da parte dei governanti di allora, sulla differenza tra atti legislativi e atti governativi. Altri ricercatori hanno ritenuto di individuare decreti-legge nel periodo indicato: Romano FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità e ideologia*, cit., p. 737 ss., indica come esempio di decreto-legge il R.D. 7 ottobre 1848, n. 807, in materia divisionale e comunale: lo deduce dalla frase in esso contenuta del seguente tenore: "Avrà provvisoriamente forza di legge, e sarà nella prima Sessione presentato alla deliberazione del Parlamento con le modificazioni riconosciute utili in quest'intervallo, per essere poscia convertito in legge definitiva". Va peraltro rappresentato che tale decreto venne adottato sulla base dei pieni poteri concessi con la legge 2 agosto 1848, n. 759; pertanto aveva di per sé forza e valore di legge. Lo stesso può dirsi dei RR.DD. 17 dicembre 1860, nn. 4498, 4499, 4500 e 4501,

stato d'assedio, emanati dal Re, su proposta del ministro dell'Interno, senza interpellare il Parlamento e senza nemmeno chiederne la ratifica <sup>(147)</sup>.

Più rilevante mi sembra stabilire in che modo, e da quale organo di vertice, veniva stabilito l'indirizzo politico generale; e mi sembra di poter dire che era di norma, e certamente in epoca cavouriana, il governo a indicarlo, tenendo conto, tuttavia, dell'orientamento del Parlamento, e in particolare di quello della Camera elettiva. L'opera di attuazione dello Statuto e di svecchiamento delle strutture piemontesi, prima, e di attiva sollecitazione della indipendenza e della unità d'Italia, poi, furono elaborate e dirette dal governo con il sostegno, talvolta critico, del Parlamento <sup>(148)</sup>.

Lo schema della forma di governo, quale si presenta al momento della unificazione, nel 1861, è pertanto caratterizzato dal forte ruolo di governo e Parlamento: entrambi sono gli interpreti dei bisogni della popolazione (o di quella parte che ha rilievo politico), insieme collaborano per portarli a soddisfazione; entrambi guidano l'azione, interna ed estera, dello Stato, e operano per realizzarne gli obiettivi.

Lo Statuto prevede(va), peraltro, anche il Re e il Senato. Quali

---

relativi all'annessione, rispettivamente, delle province napoletane, siciliane, marchigiane e umbre, che furono adottati sulla base della legge 3 dicembre 1860, n. 4497. Secondo Alfonso CELOTTO, *L'“abuso” del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997, p. 191, il primo esempio di decreto-legge fu il R.D. 6 (ma 26) ottobre 1853, convertito nella legge 16 febbraio 1854, n. 1662. Un altro regio decreto in cui si trova la formula “Il presente decreto sarà presentato al Parlamento per essere convertito in legge”: è il R.D. 1° dicembre 1859, n. 3811, avente ad oggetto l'esecuzione dei due trattati, con la Francia e con la Francia e l'Austria, firmati a Zurigo il 10 novembre 1859.

<sup>(147)</sup> R.D. 3 aprile 1849, a proposito della rivolta di Genova; R.D. 29 febbraio 1852 per i disordini di Sassari. In mancanza di disciplina legislativa sullo stato d'assedio, il decreto reale ne lasciava la disciplina al Commissario straordinario. Secondo Francesco Paolo CONTUZZI, voce *Stato d'assedio*, in *Digesto ital.* Vol XXII, parte seconda, Milano, Roma, Napoli, 1895, p. 229, “il Governo non credé opportuno il ricorrere al Parlamento e dimandare una legge per procedere alla dichiarazione dello stato d'assedio; e ciò perché volle fare uso soltanto delle attribuzioni, ch'esso aveva come Potere esecutivo”.

<sup>(148)</sup> Osserva Antonio MARONGIU, *Parlamenti e governi*, cit., p. 107 che “vano sarebbe stato cercare nel suo [dello Statuto] testo una qualsiasi indicazione dell'organo titolare del potere d'indirizzo politico ed una, sia pure approssimativa, regolamentazione e disciplina dei rapporti tra il potere politico ed esecutivo (Re, ministri) e le due Camere parlamentari”.



sono la posizione e il ruolo di questi altri due organi costituzionali in un regime (che, man mano, da semplicemente costituzionale si è modificato in effettivamente) rappresentativo?

Lo Statuto attribuiva al Re una posizione e un ruolo non confacenti con la forma di governo che intendeva realizzare, il “Governo Monarchico e Rappresentativo” (149). In un tale regime il Re, se mantiene una posizione formalmente elevatissima (rappresenta la sovranità e l'unità dello Stato), resta, per questo aspetto, il “Capo supremo dello Stato” (150), non può avere un ruolo sostanziale (operativo) altrettanto elevato (151).

---

(149) Art. 2 dello Statuto. Osserva con un pizzico di ironia Massimo Severo GIANNINI, *Lo Statuto albertino*, cit., p. 43, che “l'archeologo che tra diecimila anni ritroverà tra le rovine della civiltà europea del «periodo dei re» lo Statuto albertino del 1848, scriverà probabilmente un volume per dimostrare la fondatezza dell'opinione, che allora sarà sostenuta, secondo cui nel sec. XIX il potere del re sarebbe stato veramente molto notevole. Infatti lo Statuto albertino contiene per lo meno 22 articoli su 81, e cioè a dire ¼, dedicati a regolare le attribuzioni, le prerogative e le immunità del re e del suo organo vicario (il reggente). Del re si parla ancora in una quindicina di articoli, fra i restanti”.

(150) Come solennemente stabilisce l'art. 5 dello Statuto.

(151) Ci fu contrasto tra i commentatori a proposito della “prerogativa regia”. Ludovico CASANOVA, *Del diritto costituzionale. Lezioni*<sup>3</sup>, con introduzione e note di Emilio Brusa, Firenze, 1875, vol. II, p. 38, divide le attribuzioni spettanti al Re in quelle che erano esercitate effettivamente dal Governo (o dai singoli ministri) e quelle riservate personalmente al Re, “come capo supremo dello Stato: 1° quando esercita il potere moderatore (...), cioè quando nomina i ministri, scioglie la Camera dei deputati, elegge nuovi membri del Senato, sanziona le leggi, usa del diritto di grazia; 2° quando convoca, o proroga il Parlamento, comanda egli stesso le forze di terra, o di mare”. Tali poteri costituivano la prerogativa in senso stretto e potevano essere esercitati, secondo Casanova, senza controfirma ministeriale; per cui i ministri non ne rispondevano. Luigi PALMA, Corso, II, p. 458-459, rigetta la teoria del Casanova, sostenendo che “la vita dello Stato richiede che l'esercizio dei poteri pubblici sia così ordinato che ogni potere abbia dei freni giuridici al suo trasmodare, e che si possa domandar conto di ogni parte del governo dello Stato. Il potere regio è limitato dal concorso obbligatorio, nelle leggi del Parlamento, nel Governo e nell'amministrazione, dei ministri; ma ogni atto, ogni facoltà che si voglia dare al re personalmente, indipendente dalla responsabilità ministeriale, costituisce nello Stato una sfera d'azione, una libertà senza responsabilità. Ciò contraddice all'essenza della libertà”.

Va rilevato che il testo di diritto costituzionale del genovese Ludovico Casanova fu pubblicato la prima volta nel 1859-60, dopo la sua morte, avvenuta nel 1853. I due volumi riprendono le lezioni tenute alla Università di Genova negli anni immediatamente

Si possono immaginare due ipotesi, a seconda che il Re mantenga o perda la effettiva titolarità del potere esecutivo. Nel primo caso, egli, insieme ai ministri, costituisce il polo del governo, polo, come si è visto, centrale nello schema della forma di governo; i ministri sono un tutt'uno con il Re nel governo, non costituiscono un organo costituzionale autonomo. Nel secondo caso, ove il Consiglio dei ministri si sia separato giuridicamente dal Re, ed abbia assunto esso il ruolo di organo di governo, la figura del Re non può che essere ridisegnata e, quanto all'esercizio effettivo dei poteri pubblici, ridimensionata: conserva nella forma (ma perde nella sostanza) la posizione di capo supremo, perde l'esercizio personale ed esclusivo di molti dei suoi poteri; si può dire che, nel meccanismo costituzionale complessivo, diventa, insieme al governo e al Parlamento, senza la spiccata prevalenza desumibile dalla lettera dello Statuto, uno degli organi in cui si articola la complessiva forma di governo<sup>(152)</sup>.

Si è insistito nelle pagine che precedono nel sottolineare che, nella esperienza costituzionale, concretamente sviluppatasi tra il 1848 e il 1861, i ministri e il loro collegio, il Consiglio dei ministri, si erano affermati come un organo diverso e separato dal Re, ed avevano assunto in pieno la posizione e il ruolo di (organo di) governo; ne derivò di conseguenza che il Re, seppure non si ridusse ad essere una autorità meramente neutrale e "intermediaria", come previsto (o ipotizzato) da Benjamin Constant e come teorizzato, ad esempio, da Enrico Pessina e da Ludovico Casanova<sup>(153)</sup>, fu progressivamente tenuto ad esercitare i notevoli poteri che lo Statuto gli

---

precedenti. Secondo Vito PIERGIOVANNI, *Lo Statuto albertino in Liguria: le lezioni di diritto costituzionale di Ludovico Casanova*, in *Norme, scienza e pratica tra Genova e l'Occidente medievale e moderno*, vol. II, p. 1151, il testo è rapportabile all'inizio degli anni Cinquanta. Non è peraltro esatto che le lezioni del Casanova costituirono "la prima elaborazione scientifica e didattica completa del testo statutario".

<sup>(152)</sup> Osserva Luigi PALMA, *Corso*, II, cit., p. 419; "la locuzione degli statuti, che al re solo appartiene il potere esecutivo è inesattissima sotto l'aspetto delle relazioni della Corona col Ministero".

<sup>(153)</sup> Ludovico CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, cit., p. 37: "il potere legislativo risiede nelle assemblee rappresentative, l'esecutivo viene esercitato dai ministri, il giudiziario dai tribunali. Il primo fa le leggi, il secondo provvede alla loro esecuzione, il terzo le applica ai casi speciali. Il re si trova in mezzo a questi poteri, autorità neutrale ed intermediaria, senz'alcun interesse ben inteso di alterarne l'equilibrio, ed avendo anzi per lo contrario, tutto l'interesse di mantenerlo". Casanova, peraltro, riconosceva al Re

attribuiva, non secondo le sole sue intenzioni e le sue personali vedute, ma, quasi costantemente, su indicazione, sollecitazione, richiesta e nel verso stabilito dagli altri organi costituzionali, soprattutto del governo (154).

A sua volta il Senato, non avendo, per la sua composizione, carattere rappresentativo, non poté avere un ruolo equivalente a quello della Camera elettiva (155). Ove lo si consideri un organo costituzionale a sé, distinto dalla Camera (e tale fu ritenuto, come si è visto, da molti dei primi commentatori dello Statuto, e non solo da essi (156)), il suo ruolo si concreta in una ipotizzabile opera di mediazione tra i due poli principali della forma di governo, ossia tra la Camera elettiva e il Consiglio dei ministri. Ove, come io credo sia più esatto, lo si consideri, insieme alla Camera elettiva, una componente del Parlamento, inteso questo come unitario organo costituzionale, il Senato perde, nello schema teorico della forma di governo, la sua individualità.

Ne consegue che lo schema della forma di governo della monarchia rappresentativa si articola, dal punto di vista organizzativo, su tre organi di vertice, il governo, il Parlamento e il Re: tutti sono necessari; insieme la caratterizzano, appunto, come monarchia rappresentativa (157).

---

anche "altre non meno importanti prerogative, descritte agli articoli 3, 4, 5, 6, 7 dello Statuto" (p. 38).

(154) Anche l'iniziativa legislativa, che lo Statuto assegna(va) al Re (art. 10), fu sempre esercitata (in modo autonomo) dal governo. Cfr. Luigi PALMA, *Corso*, II, p. 409, il quale vede "nell'iniziativa delle leggi a nome del re l'opera sempre del ministero, come nello stesso discorso della Corona all'apertura del Parlamento".

(155) Nota Luigi PALMA, *Corso*, II, cit., p. 260: "in Italia il senato ha il carattere di un'assemblea di Notabili della nazione (...), nominati dal Re; il che praticamente, in un governo parlamentare, vuol dire dal Ministero, ossia dai capi della maggioranza governante lo Stato". Palma si sofferma a lungo sulle ragioni per cui il Senato non è in grado di "fronteggiare nell'opinione pubblica la Camera dei deputati" (p. 262).

(156) Cfr., ad esempio, Luigi PALMA, *Corso*, I, cit., p. 193, che concepisce il Senato, separato dalla Camera, come "potere moderatore".

(157) Rammento la nota formula di Georges BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950 (ma risalente al 1932), p. 105: "tutta la complessità del sistema parlamentare è racchiusa nella formula seguente, il cui tenore è assai significativo: due poteri e tre organi". La formula riguarda anche il sistema della monarchia costituzionale rappresentativa.

A parte deve essere collocato il c.d. potere giudiziario, perché, a mio parere, non avendo (o non dovendo avere) funzioni di governo della collettività, non ha titolo per apparire tra gli organi che tale funzione svolgono, e resta quindi estraneo allo schema organizzativo della forma di governo, strettamente (o esattamente) intesa <sup>(158)</sup>.

In conclusione, la forma di governo di fatto realizzatasi al momento della proclamazione del regno d'Italia corrisponde pienamente (a differenza di quella disegnata nello Statuto) allo schema teorico della monarchia costituzionale rappresentativa.

Diverso è il problema se tale effettiva forma di governo, vigente al tempo dell'unità (e non quella risultante dallo Statuto <sup>(159)</sup>), avesse già i caratteri della monarchia parlamentare. Come è noto si tratta di un problema che ha affaticato, e ancora affatica, la dottrina e la storiografia costituzionalistica; le quali hanno elaborato tutte le interpretazioni possibili, da quelle che ritengono tale forma di governo pienamente parlamentare, anzi divenuta parlamentare ben prima, per lo meno dall'epoca dei governi Cavour, a quelle che escludono che avesse tale carattere, a quelle che utilizzano formule intermedie, parlando, ad esempio, di regime pseudo-parlamentare.

Per prendere posizione su questo problema è opportuno esaminare, per grosse linee (data la mole dei contributi sul tema) la dottrina di oltre un secolo e mezzo.

#### 10. *Il problema del potere legislativo del governo.*

Prima, tuttavia, allo scopo di approfondire i ruoli rispettivi di governo e Parlamento nella forma di governo affermatasi all'origine del regno d'Italia, conviene soffermarsi ancora sul problema dei poteri di ordine normativo che spetta(va)no al primo; problema che può essere validamente impostato tenendo conto delle disposizioni statutarie, dato che, per questo aspetto, se si prescinde da poche ed

---

<sup>(158)</sup> Al tempo dell'unità era prevalente l'idea che il c.d. potere giudiziario facesse parte dell'esecutivo. Cfr., ad esempio, Luigi PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, Milano, 1869, p. 2, secondo il quale "i veri poteri logici sono due, il legislativo e l'esecutivo: manifestamente il giudiziario è un ramo, una forma dell'esecutivo, e la sua distinzione scientificamente è una delle più sottili e difficili a chiarire lucidamente"

<sup>(159)</sup> Per la quale il problema nemmeno si può porre.

incerte eccezioni<sup>(160)</sup>, la situazione di fatto non si era troppo allontanata dalla disciplina costituzionale.

Vengono in rilievo due articoli dello Statuto, l'art. 3, che dispone in ordine al potere legislativo<sup>(161)</sup>; l'art. 6, che dispone in ordine al potere regolamentare<sup>(162)</sup>. In questa sede non interessa il potere regolamentare, dato che esso veniva limitato ai soli regolamenti esecutivi delle leggi, quindi ad una normazione minore e pienamente condizionata dal tenore delle leggi; interessa l'attività prettamente legislativa del governo, quella cioè svolta per delega del Parlamento o sulla base di situazioni di necessità e urgenza (vere o presunte).

Sulla prima ipotesi si può tranquillamente sostenere che, sia in base allo Statuto, sia in base all'orientamento effettivamente seguito dal Parlamento<sup>(163)</sup>, si riconobbe, fin da subito, che il governo poteva esercitare funzioni legislative, ove il Parlamento gliene riconoscesse, con legge, la facoltà; né rileva se, come accadde, il governo, ogni volta che gli venne conferito il (pieno) potere di legiferare, intese la delega in senso molto ampio, di gran lunga superiore allo scopo per il quale la delega gli era stata assentita<sup>(164)</sup>.

Il problema spinoso riguarda la facoltà del governo di legiferare in difetto di delega parlamentare: è il problema del decreto-legge.

<sup>(160)</sup> Si vedano gli esempi richiamati nella precedente nota 146.

<sup>(161)</sup> Art. 3: "Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re, e da due Camere: il Senato e quella dei Deputati".

<sup>(162)</sup> Art. 6: "Il Re (...) fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi senza sospenderne l'osservanza o dispensarne".

<sup>(163)</sup> Si ricorda che il problema della facoltà del Parlamento di delegare il suo potere legislativo al governo fu sollevato da alcuni deputati savoiardi in occasione della discussione sulla proposta di legge di conferimento dei pieni poteri per provvedere alle esigenze della prima guerra di indipendenza (v., *retro*, par. 3 del cap. I° di questa Parte seconda). La Camera ritenne di potere delegare al governo il suo potere legislativo; altrettanto ritenne il Senato. In seguito il problema non si è più posto.

<sup>(164)</sup> Risulta di utile lettura ancora oggi la voce *Pieni poteri*, di Ignazio TAMBARO, ne *Il Digesto italiano*, vol. XVIII, parte seconda, Torino 1906-1912, p. 693 ss. Secondo Luigi PALMA, *Corso*, II, cit., p. 424, nei casi in cui "la salute pubblica rendesse impossibile la stretta esecuzione delle leggi, (...) il Ministero dovrebbe convocare il Parlamento, domandargli e ottenerne altre leggi o poteri straordinari, assumendosi la responsabilità di provvedere alla salute della patria nel modo migliore che le circostanze potessero permettere". Per cui, "la politica veramente costituzionale consiste nel dimandare e ottenere a tempo i poteri straordinari che occorrono ai casi straordinari" (p. 425).

Dev'essere rammentato, e adeguatamente posto in rilievo, che, a prescindere dalla prassi, d'altronde incerta, e comunque limitatissima, del ricorso, nel periodo considerato, a tale istituto, di questo non vi è traccia nello Statuto: il governo, secondo la lettera e lo spirito dello Statuto, non aveva alcuna facoltà di legiferare, nemmeno nei "casi straordinari di necessità e d'urgenza" (165). La divisione dei poteri era stabilita in modo rigido (166): il potere legislativo spettava solo al Parlamento (con la partecipazione del Re); non spettava affatto al governo. Sulla interpretazione delle disposizioni statutarie vi è sempre stata la quasi unanimità della dottrina (167), con alcuni tentativi di dedurre la costituzionalità del decreto-legge dall'art. 6 dello Statuto (168).

(165) Secondo la formula dell'art. 77 della Costituzione del 1948.

(166) Soltanto negli anni Ottanta del diciannovesimo secolo si poté affermare, rileggendo criticamente la teoria della divisione dei poteri, che, "se da un lato l'attività del così detto potere legislativo frequentemente si esplica in un senso che, in sostanza, rientra nelle funzioni governative, così dall'altro lato, per via del diritto d'ordinanza, avviene che l'attività del così detto potere esecutivo si espliciti in un senso che in sostanza è poi legislativo" (Vittorio Emanuele ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Arch. giur.*, 1886, pp. 562-563).

(167) Tra altri, Ugo GALEOTTI, *Facoltà legislativa del Governo*, in *La legge*, 1890, I, p. 171 ss., spec. p. 173 ss.; Federico CAMMEO, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol III, Milano, 1907, p. 192, spec. p. 196 ss.; Giovanni VACCHELLI, *La difesa giurisdizionale dei diritti dei cittadini verso l'autorità amministrativa*, *ivi*, p. 235 ss.; Francesco RACIOPPI e Ignazio BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, 1909, vol. I, p. 351 ss.; Tomaso PERASSI, *Necessità e stato di necessità nella teoria dogmatica della produzione giuridica*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1917, I, p. 269 ss.; Renato CERCIELLO, *L'ammissibilità dei decreti-legge nel diritto positivo postbellico*, *ivi*, 1921, I, p. 456 ss., spec. p. 459 ss.; Manfredi SIOTTO-PINTOR, *Correnti di pensiero dottrinali, parlamentari e giurisprudenziali a proposito dei decreti-legge in Foro ital.*, 1923, I, col. 2 ss.

(168) La tesi più semplice per interpretare l'art. 6 nel senso che consente le ordinanze d'urgenza, ossia atti legislativi adottati dal Governo, è dovuta a Alfredo CODACCI PISANELLI, ed è basata sulla scomparsa dell'avverbio "*jamais*" nel testo della disposizione statutaria italiana nella traduzione dal suo modello francese, l'art. 30 della costituzione del 1830. Dalla esclusione di questa parola si ricava, secondo l'illustre studioso, che "si mirò a mantenere la possibilità di atti eccezionali, i quali avessero lo scopo, non di mutare la costituzione, ma di provvedere a straordinarie emergenze non suscettibili delle forme ordinarie". Cosicché "l'addentellato costituzionale, cui possono riannodarsi le ordinanze d'urgenza, è rappresentato nel diritto italiano dalla soppres-

Altri studiosi, condividendo la tesi che lo Statuto non prevede che il potere legislativo sia esercitato dal governo, nemmeno in casi straordinari, hanno cercato di introdurlo nell'ordinamento positivo, facendo riferimento, volta a volta, alla consuetudine <sup>(169)</sup>, alla necessità come fonte del diritto <sup>(170)</sup> e perfino alla *negotiorum gestio in absentia domini* <sup>(171)</sup>.

---

sione di quel *giammai*, che per la discussione avvenuta non può ritenersi priva di un significato" (*Sulle ordinanze d'urgenza*, in *Foro ital.*, 1890, ora in *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, 1900, p. 99-100).

Una seconda teoria è stata elaborata da Francesco ROVELLI, il quale, da un lato interpreta restrittivamente l'art. 6, nel senso che esso "riguarda, come gli altri articoli che si riferiscono ai poteri del Re, la competenza *propria e normale* dell'unico organo costituzionale dell'attività governativa"; e, dall'altro, ritiene che il principio della separazione dei poteri non contrasti la facoltà del governo di legiferare in caso di necessità ed urgenza: "la stessa intrinseca ragione, per cui nello Stato moderno di diritto si pone il principio della divisione dei poteri, ne costituisce il limite logico di efficacia giuridica: al di là e al di sopra delle supreme necessità della vita dello Stato e della società la norma costituzionale della divisione dei poteri non può logicamente estendere la sua giuridica efficacia" (*Sulla legittimità dei decreti-legge*, in *Foro ital.*, 1922, I, col. 565-566).

<sup>(169)</sup> Luigi ROSSI, *Il decreto-legge sui provvedimenti politici davanti al diritto e al potere giudiziario*, in *Temi veneta*, 1899, p. 509 ss.

<sup>(170)</sup> Santi ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1909, ora in *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1990, p. 349 ss.: "non bisogna dimenticare un principio che sembra di senso comune, se esso è perfino rinchiuso nell'aforisma divenuto volgare: «*necessitas non habet legem*». La necessità di cui ci occupiamo deve concepirsi come una condizione di cose che, almeno di regola e in modo compiuto e praticamente efficace, non può essere disciplinata da norme precedentemente stabilite. Ma se essa non ha legge, fa legge, come dice un'altra espressione usuale; il che vuol dire che costituisce essa medesima una vera e propria fonte di diritto" (p. 362). Oreste RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1935, p. 419, sostiene, a sua volta, che "la urgente necessità pubblica determina la competenza straordinaria, eccezionale del Governo di statuire in luogo degli organi legislativi competenti"

<sup>(171)</sup> Tesi che si fa risalire a Filippo Vassalli (Livio PALADIN, *Art. 77*, in *La formazione delle leggi*, tomo II, *Commentario della Costituzione a cura di Giuseppe Branca*, Bologna, 1979, p. 45, nt. 2). Per la dottrina recente sul decreto-legge, e sulla sua storia, v. Francesco CAMPODONICO, *Le interpretazioni della decretazione d'urgenza in epoca statutaria*, in *Stato di diritto e crisi delle finanze*, a cura di Eleonora Ceccherini, Napoli, 2016, p. 45 ss.; Marco BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa d'urgenza e sulla genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013, vol. I, p. 21 ss.; Stefano TABACCHI, *Pieni poteri e decretazione tra Regno di Sardegna e Regno d'Italia*, in *Il tempo e le*

Il problema del decreto-legge divenne grave negli ultimi decenni del diciannovesimo secolo e ancor più in occasione della guerra 1914-18, dato che i governi abusarono di questo strumento legislativo, a danno del Parlamento. Nel 1861 tale abuso non si era affatto realizzato; anzi è anche discutibile che il governo ritenesse di essere titolare di questa competenza legislativa eccezionale, di poter emanare decreti con forza di legge<sup>(172)</sup>.

Occorre aggiungere che una competenza legislativa attribuita al governo avrebbe potuto trovare la sua giustificazione nel fatto che il Parlamento non sedeva in continuità, né poteva autoconvocarsi; doveva attendere la convocazione da parte del Re. Vi erano, pertanto, periodi, che talvolta furono abbastanza lunghi, in cui l'organo legislativo non era in condizione di funzionare. Ma, per quanto mi risulta, il problema non si pose.

#### 11. *La forma di governo nella dottrina successiva.*

La dottrina costituzionalistica dei primi decenni successivi all'unità esaminò la forma di governo scaturita dallo Statuto senza preoccuparsi di stabilire se essa avesse i caratteri del sistema parlamentare; anzi, nel linguaggio corrente, l'aggettivo "rappresentativo"

---

*istituzioni. Scritti in onore di Maria Sofia Corciulo*, a cura di Guido D'AGOSTINO, Mario DI NAPOLI, Sandro GUERRIERI, Francesco SODDU, Napoli, 2017, p. 637 ss.

(172) Val la pena di rammentare che la prima sentenza di Cassazione che riconobbe al governo il potere di emanare decreti-legge si ebbe nel 1888: "pel nostro diritto pubblico costituzionale, il potere esecutivo ha facoltà di emettere, anche in materia legislativa, decreti reali, solo in via d'urgenza e con riserva di proporli al Parlamento per convertirli in legge. (...) Questo principio non è scritto nello Statuto, ma da ciò non si può trarre argomento a negarlo (...); non vi è scritto, ma non contraddice lo Statuto, anzi lo esplica e lo compie". Il "compimento" dello Statuto viene appoggiato su considerazioni di diritto comparato (Cass. Roma, 17 novembre 1888, Pres. Miraglia, est. Majelli, in *La legge*, 1889, I, p. 400 ss.). Giovanni Battista UGO, voce *Statuto*, in *Digesto ital.*, vol. XXII, parte seconda, Torino, 1895, p. 351, afferma che, quando "gravi circostanze esigono provvedimenti urgenti, l'esecutivo può esso stesso, sotto la propria responsabilità, tenersi sciolto dal rigoroso rispetto delle leggi"; ed aggiunge, senza peraltro fornirne prova, che questa eventualità sarebbe stata ritenuta "anche dagli elaboratori del nostro Statuto".



era sinonimo del meno usato aggettivo “parlamentare” (173). L'interesse per la classificazione della forma di governo effettivamente vigente nel 1861 è sorto più tardi, direi contemporaneamente alle polemiche sul parlamentarismo ed è proseguita fino ai nostri giorni.

Si mostra interessante la circostanza che quasi tutte le opere consultate non si fermano ad illustrare la forma di governo, o, meglio, gli organi e le funzioni di governo, quali risultanti dalla lettera dello Statuto, ma descrivono il sistema effettivamente vigente, anche interpretando evolutivamente, perfino dichiarando erronee, le disposizioni statutarie (174). Fa eccezione, in parte, l'opera di Giusto Emanuele Garelli, la cui prima edizione risale al 1870 (175), nella quale si attribuisce al Re la posizione e il ruolo che discendono dalla mera lettura degli articoli dello Statuto (176).

Idea condivisa fu che della sovranità era titolare la na-

(173) Ad esempio, Luigi PALMA, che in genere parla di governo costituzionale o di monarchia rappresentativa, usa, a mio avviso indifferentemente, la locuzione “governo parlamentare”, ad esempio nel *Corso*, II, cit., alla p. 260.

(174) Ludovico CASANOVA, *Del diritto*, II, cit., p. 7, dice chiaramente che “i governi, del pari che i grandi poemi, non si fanno a priori e coi precetti”. Luigi PALMA, *Corso*, II, cit., p. 460, avverte, in modo ancora più chiaro, che “la costituzione di uno Stato non è soltanto quale può apparire dalla lettera degli articoli di uno statuto, ma quale si manifesta nell'azione viva della nazione, degli organi dello Stato”. Augusto PIERANTONI, *Trattato di diritto costituzionale*, vol. I (purtroppo l'unico pubblicato), Napoli, 1873, p. 338, denuncia “la inania di quei pubblicisti, che vogliono con metodo *a priori* dare una classificazione delle forme di governo”.

Augusto Pierantoni, nato a Chieti nel 1840, laureato a Napoli in giurisprudenza, genero di Pasquale Stanislao Mancini (ne sposò la figlia Grazia), divenne professore di diritto internazionale e costituzionale a Modena nel 1865, passò a Napoli, come professore di diritto costituzionale nel 1873 e infine a Roma nel 1878. Fu deputato dalla XII alla XV legislatura; nel 1883 fu nominato senatore.

(175) Giusto Emanuele GARELLI, *Il diritto costituzionale italiano. Lezioni*, Torino, 1870. Il professor Garelli della Morea, nato a Torino nel 1821, ottenne per concorso, nel 1859, la cattedra di diritto amministrativo nella facoltà di giurisprudenza nella Università della medesima città; insegnò anche diritto costituzionale alla morte di Pier Carlo Boggio, nel 1866. Fu deputato nella quarta legislatura. Scrisse anche *Principii di diritto amministrativo* ed altre opere di economia e statistica. Morì a Torino all'inizio del 1893.

(176) Cfr. Giusto Emanuele GARELLI, *Il diritto costituzionale*<sup>3</sup>, Torino, 1876, p. 194: “il Re Costituzionale non è più il Sovrano feudale, ma è pur sempre la più larga e manifesta espressione della Sovranità nazionale, che egli esercita in tutti i suoi Poteri e rappresenta nell'unità della persona”. Segue l'elencazione dei poteri del Re, seguendo le disposizioni statutarie.

zione (177). La forma di governo veniva denominata in vari modi, ma la sostanza era press'a poco la stessa: monarchia costituzionale rappresentativa; governo monarchico rappresentativo, semplicemente governo rappresentativo; governo di gabinetto (178). Un quadro riassuntivo della forma di governo realizzatasi all'inizio del regno d'Italia la fornisce Luigi Palma nella sua *Prelezione*, insistendo sulla ripartizione del "potere sociale fra molti", con riconoscimento alle minoranze "maggiori vie di resistere o di sfuggire alle oppres-

---

(177) Alessandro PATERNOSTRO, *Diritto costituzionale*, cit., p. 174: "la sovranità che è fonte e sanzione di tutti i poteri, non può essere accettata come un'astrazione; risiede legittimamente nella nazione, e tutti i Poteri dello Stato non sono che funzioni nello interesse pubblico per esercitare il potere sociale necessario al mantenimento e al progresso della società".

Alessandro Paternostro nacque nel novembre 1852 ad Alessandria d'Egitto, dove il padre Paolo si rifugiò nel 1850 dopo i moti del 1848. Rientrato con la famiglia in Italia, studiò diritto alla Università di Pisa, ma si laureò a Roma nel 1874. Professore di diritto costituzionale a Palermo nel 1882, dove restò fino alla morte, avvenuta nel 1899. Fu consigliere del Governo giapponese ed insegnò filosofia del diritto in Giappone dal 1888 al 1892. Fu deputato nella XVI e XVIII legislatura, militando a sinistra. Traggo queste notizie da Mario G. LOSANO, *Alle origini della filosofia del diritto in Giappone. Il corso di Alessandro Paternostro a Tokio nel 1889*, Torino, 2016.

Anche secondo Luigi PALMA, *Corso*, I, cit., p. 349, "la sovranità, in sé, appartiene alla nazione, però non alla moltitudine raccozzata inorganicamente in piazza, ma ordinata a libero Stato, secondo l'antico e stupendo detto dei Romani, *civitas est constitutio populi*".

Luigi Palma, nato a Corigliano Calabro nel 1837, divenne professore di diritto costituzionale a Roma, dapprima come incaricato, poi come straordinario nel 1874 e come ordinario nel 1878. Fu preside della facoltà di giurisprudenza; fu nominato consigliere di Stato nel 1887, e mantenne un corso libero di storia delle costituzioni moderne. Morì a Roma all'inizio del 1899. La sua importanza come studioso della costituzione e della storia costituzionale è oggi largamente riconosciuta. Sulla sua opera v. la recente ampia monografia di Luca BORSI, *Storia Nazione Costituzione. Palma e i preorlandiani*, Milano, 2007.

In senso contrario si esprime Ludovico CASANOVA, *Del diritto*, II, cit., p. 7, secondo il quale, nel governo rappresentativo, la sovranità non spetta ad alcuno.

(178) Augusto PIERANTONI, *Trattato*, cit., p. 340, ritiene che "la denominazione di monarchia *limitata*" sia "soverchiamente generica". Emilio BRUSA, nelle *note* al testo di Casanova avverte che "bisogna guardarsi dal confondere il regime parlamentare o rappresentativo, nomi sinonimi, con la monarchia costituzionale. Quello è il genere, questa è la specie" (Ludovico CASANOVA, *Del diritto*, II, cit., p. 21).

sioni” (179). Per Alessandro Paternostro, “l’evoluzione storica ci dà in Europa la Monarchia Costituzionale Rappresentativa, cioè la Monarchia come istituzione in una forma complessa di governo, non più dunque la Monarchia come forma di per sé. Il Governo Rappresentativo è oggi il governo di sé medesima per parte della nazione col mezzo di eletti a rappresentarla” (180).

Tener conto della forma di governo effettivamente realizzatasi significa delineare la posizione e il ruolo degli organi costituzionali in modo diverso da come sono disegnati nello Statuto. Ed è ovvio che l’argomento idoneo per saggiare l’aderenza alla forma realmente vigente riguarda in primo luogo la figura del Re, sia stabilendo se, come “capo dell’esecutivo”, eserciti personalmente i poteri previsti dallo Statuto, sia verificando se egli conservi, e possa esercitare

---

(179) LUIGI PALMA, *Corso*, I, cit., p. 15-16: “la società generale ha non solo il diritto ma il dovere di coordinare, di reprimere gli abusi di tutte le libertà, della stampa come dei pulpiti e delle chiese, delle associazioni politiche come dei consigli comunali; ma queste varie libertà, non la mera partecipazione alle elezioni e quindi al governo politico dello Stato, sono oggi l’essenza della libertà e del sincero governo costituzionale. (...) In tal guisa tutti i poteri sono stati limitati. Non è vero, come si dice comunemente, che sieno divisi; sono invece ammirabilmente intrecciati e coordinati. I re sono alla testa di tutto, ma tutti i loro grandi poteri sono limitati, e nulla fanno di per sé soli. Per l’azione legislativa han d’uopo delle Camere, per la esecutiva di ministri responsabili, per la giudiziaria di giudici inamovibili, in tutta l’azione dello Stato di rappresentanti della nazione. La Camera dei deputati non può far leggi senza consentimento del Senato e la sanzione del re; sindaca il potere esecutivo, ma non nomina promuove od esonera impiegati, non amministra; può accusare i ministri, ma non giudicarli, non è Corte giudiziaria. Il Senato modera colla sua partecipazione il gran potere della Camera dei deputati, ma non regge lo Stato. I giudici sono indipendenti nella applicazione delle leggi, ma non le fanno. I ministri hanno e debbono avere una grande azione e forza, ma per aver leggi han d’uopo delle Camere, della fiducia e della sanzione della Corona, e sono sempre sotto il sindacato del Parlamento, e il giudizio del Senato. Le Camere sono soggette a scioglimento per parte del re, e a rielezione per parte del popolo; gli elettori non fanno leggi né amministrano direttamente, e tutti poi sono obbligati a rispettare i diritti degli individui e delle singole associazioni. Il re e il ministero esercitano quella qualsiasi ingerenza che lo Stato, a tutela dei suoi diritti e dei fini generali della società, si riserva sull’amministrazione dei comuni e delle provincie; ma non amministrano i loro particolari negozii, che sono invece trattati da speciali rappresentanti. Questi si occupano delle faccende locali, non della politica e delle leggi generali dello Stato. Contro ogni potere insomma sta un mezzo legale di resistenza, un freno giuridico al suo trasmodare”.

(180) Alessandro PATERNOSTRO, *Diritto costituzionale*, cit., p. 150.

liberamente, gli altri poteri che sono indicati come prerogativa reale personale (intesa in senso proprio).

Quanto al primo aspetto vi fu ampia concordia nel ritenere che il potere esecutivo spetti ai ministri <sup>(181)</sup>; Palma precisa più volte che il ministero è il “comitato esecutivo della maggioranza” parlamentare, anzi della Camera elettiva <sup>(182)</sup>.

Quanto al secondo aspetto, le opinioni sono varie: Casanova riconosce che il Re esercita “personalmente” alcuni poteri, ad esempio la nomina dei ministri, lo scioglimento della Camera, la nomina dei senatori, la sanzione delle leggi, la elargizione della grazia, la convocazione e la proroga del Parlamento, il comando delle forze di terra e di mare <sup>(183)</sup>. Ma è una opinione fortemente contrastata, anzi, utilizzando l’espressione di Paternostro, “vittoriosamente combattuta” <sup>(184)</sup>.

<sup>(181)</sup> Ludovico CASANOVA, *Del diritto*, II, cit., p. 37: il potere esecutivo “viene esercitato dai ministri”. Per Luigi PALMA, *Corso*, II, cit., come già riportato, è l’osservazione secondo cui la locuzione dello Statuto, “che al re solo appartiene il potere esecutivo è inesattissima sotto l’aspetto delle relazioni della Corona col Ministero. Gli è certo che la parte maggiore ne appartiene ai ministri che se ne rendono responsabili. (...) Perciò si sarebbe più nel vero se si dicesse che il re è semplicemente il capo dell’esecutivo”. Altrove conferma che “nulla essere di più erroneo dell’opinione comune che il potere del re sia il potere esecutivo” (p. 451). Si veda anche Alessandro PATERNOSTRO, *Diritto costituzionale*, cit., p. 220. Giovanni Battista UGO, voce *Statuto*, cit., p. 346, afferma che la prima frase dell’art. 5 “è molto inesatta”; argomentando che “fra i diversi organi cui nel regime parlamentare è commessa la direzione della pubblica cosa, primeggia il Gabinetto”.

<sup>(182)</sup> Luigi PALMA, *Corso*, II, cit., p. 421: “la presente teoria costituzionale, la quale vede propriamente nei ministri il comitato esecutivo della maggioranza [è] una delle parti più sostanziali del presente sviluppo degli ordinamenti politici” (p. 444). Nelle pagine immediatamente successive, illustra come in Inghilterra si sia formato il gabinetto, e il governo di gabinetto; e conclude affermando che “la prima funzione della Camera dei deputati si è (...) di indicare alla Corona (...) il capo dell’esecutivo” (p. 448); avvertendo, tuttavia, che il ministero, “se ha un tal legame colla maggioranza e col Parlamento, non deve mai dimenticare che ha un potere proprio, il potere governativo, che deve custodire inviolato” (p. 449). V. anche p. 470.

<sup>(183)</sup> Ludovico CASANOVA, *Del diritto*, cit., p. 38 ss.

<sup>(184)</sup> Alessandro PATERNOSTRO, *Diritto costituzionale*, cit., p. 188 ss.: “questa teorica della prerogativa regia personale è vittoriosamente combattuta. Si dice: se il re è irresponsabile, e se questa irresponsabilità è dimostrata utile per sottrarre il Capo dello Stato alla incertezza ed alla instabilità, essa non può essere compresa senza la responsabilità ministeriale, la quale deve estendersi su tutti gli atti che il Re possa compiere

Palma esamina partitamente gli atti della prerogativa regia<sup>(185)</sup>: per la nomina dei senatori viene riconosciuta sussistente la designazione e, quindi, la responsabilità dei ministri<sup>(186)</sup>. Anche il diritto di grazia è “eminentemente di responsabilità dei mini-

---

come Capo dello Stato, di qualunque natura essi siano senza distinzione alcuna”. Anche per Luigi PALMA, *Corso*, II, cit., pp. 458-459, “la teoria seguita dal Casanova non è affatto accettabile. La vita dello stato richiede che l'esercizio dei poteri pubblici sia così ordinato che ogni potere abbia dei freni giuridici al suo trasmodare, e che si possa domandar conto di ogni parte del governo dello Stato. Il potere regio è limitato dal concorso obbligatorio, nelle leggi del Parlamento, nel Governo e nell'amministrazione dei ministri; ma ogni atto, ogni facoltà che si voglia dare al re personalmente, indipendente dalla responsabilità ministeriale, costituisce nello Stato una sfera di azione, una libertà senza responsabilità. Ciò contraddice all'essenza della libertà. Ora dovendo il re essere irresponsabile (...), la libertà, la prerogativa della Corona non può essere assoluta, ma dev'essere temperata alle guarentigie della nazione”.

<sup>(185)</sup> Ne esclude, conformemente alla tesi di Casanova, quelli che appartengono al Re come capo dell'esecutivo: i decreti e i regolamenti, la nomina degli ambasciatori e dei giudici, dato che “tutti convengono esser risponsabili i ministri, e non occorre parlarne più oltre. Casanova medesimo escludeva dalla prerogativa le guerre, le paci, le alleanze; e a ragione” (L. PALMA, *Corso*, II, cit., p. 459).

<sup>(186)</sup> “Il ministero non potrebbe dire, io me ne lavo le mani, è stato un volere del re, cui io ho messo la firma come un notaio. Ciò è contrario all'essenza del governo costituzionale” (L. PALMA, *Corso*, II, cit., p. 461). Viene richiamato un episodio di cui conviene dare notizia: in relazione alla infornata di 23 senatori, Pier Carlo Boggio, alla Camera, nella seduta del 17 marzo 1864, si chiese: “quando un atto per essere efficace abbisogna della controfirma di un ministro, quest'atto è soggetto sì o no alla responsabilità ministeriale? Quest'atto è sindacabile sì o no dal Parlamento? Orbene l'atto che modifica la costituzione personale del Senato, l'atto che vi introduce ad un tratto una caterva di senatori nuovi, non è efficace se non reca la controfirma dei ministri. Ed i ministri che lo firmano debbono accettarne la responsabilità in faccia al Parlamento ed al paese, e qualunque deputato ha diritto di chiamarli a rendere ragione innanzi alla Camera (*Bene! Si! Si! — Agitazione*) (*res. sten.*, p. 3811). Intervenne Petrucci della Gattina dichiarando che “sono i ministri responsabili, non il Re” (p. 3813). Francesco Crispi presentò una mozione, nella illustrazione della quale, disse: “qual è l'organismo del regime parlamentare in virtù dello Statuto del 1848? Quest'organismo è che i tre poteri dello Stato, la Camera uscita dal voto popolare, il Senato di nomina regia, ed il Re magistrato indipendente e talora anche moderatore, costituiscono i tre ordini, le cui volontà riunite valgono a formare la legge”. Denuncia poi che il ministero ha presentato alla firma del Re la nomina di 23 Senatori “per cangiare una maggioranza”, e conclude che “cotesto atto (...) disordina l'organismo costituzionale” (p. 3815).

Ritengo che l'episodio sia realmente significativo.

stri” (187). Quanto al comando di “tutte le forze di terra e di mare”, il costituzionalista calabrese ritiene che “il re dovrebbe avere ogni libertà di stare in mezzo alle truppe, e la rappresentanza del comando militare; ma il comando effettivo e quindi la responsabilità di esso dovrebbe appartenere al capo di stato maggiore” (188).

Viceversa, in ordine alla nomina dei ministri, alla “dissoluzione” della Camera e alla sanzione delle leggi, il Re avrebbe “un potere proprio più ampio” (189). Tuttavia il Re dovrebbe nominare ministri, “non i suoi favoriti, ma il capo della maggioranza, però i ministri debbono essere accettati alla Corona” (190).

Mi sembra, quindi, che, secondo siffatta tesi, il potere di nomina sia sufficientemente condizionato. Si noti, per inciso, che Palma ritiene che la forma di governo si sia affermata (o egli auspica che si affermi) come governo di gabinetto, secondo il modello inglese.

Lo scioglimento della Camera e l’appello al paese è oggetto del “diritto più chiaro e proprio della Corona (191)”. Anche la sanzione

(187) Luigi PALMA, *Corso*, II, cit., p. 462. Cita ad esempio l’arresto dei “briganti La Gala” nel porto di Genova e il dibattito parlamentare sulla commutazione della pena di morte in ergastolo.

(188) Luigi PALMA, *Corso*, II, cit., p. 471.

(189) Tali atti, afferma Luigi PALMA, *Corso*, II, cit., p. 471, “sono di tal natura da dovere il Parlamento avere il massimo riguardo all’azione della Corona, perché funzione propria del re nella monarchia costituzionale”.

(190) Luigi PALMA, *Corso*, II, cit., p. 472: il Re deve “avere un certo potere discrezionale nello apprezzare l’opera del ministro. Anche in Inghilterra oggi la Corona può dimettere un ministro; si richiede, beninteso, che ciò abbia luogo nello interesse dello Stato e per motivi che possano essere accettati al Parlamento stesso”. Come esempio, viene richiamata la richiesta di dimissioni inviata da Vittorio Emanuele II a Marco Minghetti, a seguito della repressione dei moti di Torino per il trasferimento della capitale (p. 474).

(191) “I Parlamenti debbono considerare che è questo uno dei principali, forse il diritto principale insieme alla nomina dei ministri per parte della Corona secondo le vicende dell’opinione pubblica, che costituisce l’eccellenza della monarchia” (L. PALMA, *Corso*, II, cit., p. 475). Viene ovviamente citato il *Proclama* di Moncalieri. Emilio BRUSA, nelle *note* al testo di Casanova, rammenta la distinzione tra scioglimento ministeriale, pronunciato su istanza del governo che abbia perso la maggioranza, e scioglimento “propriamente regio, pronunciato dal Sovrano nella pienezza del suo potere e senza il concorso dei ministri, per chiamare la nazione a confermare od a distruggere una maggioranza e un gabinetto sospetti di non rappresentare più il sentimento generale”; e

delle leggi sarebbe un potere proprio del Re: “non si può imporre al re la sanzione di un progetto di legge da lui non approvato” (192).

La conclusione cui Palma perviene è la seguente: “il re ha una vera prerogativa, un diritto in dati casi di appigliarsi ad una risoluzione nella vita dello Stato. Questa prerogativa però è limitata. In massima di tutti gli atti regi sono responsabili i ministri; ma i Parlamenti debbono ammettere che il re, nei casi detti di divisione di partiti, di dubbii sulla vera opinione pubblica, e sopra certi progetti di legge molto contestati nella nazione, scelga nella maggioranza l'uno piuttosto che l'altro ministro, o neghi la sua sanzione, e si appelli alla ragione del paese, sciogliendo la Camera dei deputati” (193).

A me sembra che la concezione di Palma tenga sufficientemente conto della realtà effettiva della distribuzione dei poteri e che essa descriva bene la forma di governo realizzatasi alla proclamazione del regno d'Italia: la presenza di una prerogativa regia, descritta come limitata serie di poteri personali del Re, da esercitarsi in casi eccezionali, non contraddice al fatto che il timone dello Stato sia stabilito tra il ministero e la Camera rappresentativa.

Più netta è la posizione di Paternostro, secondo il quale non sussiste un potere regio, inteso come potere personale del Re, né sono permessi, nel “dissolvimento” della Camera, gli apprezzamenti personali del Re (194). Quanto alla sanzione delle leggi, egli non accetta l'idea del c.d. veto assoluto, ma soltanto il veto sospensivo, ossia una sorta di messaggio motivato alle Camere per chiedere una nuova deliberazione (195). Per la convocazione del Parlamento ri-

---

sostiene che, nel primo caso, il potere sia attribuito del governo (L. CASANOVA, *Del diritto*, II, cit., pp. 117-118).

(192) Luigi PALMA, *Corso*, II, cit., p. 476: “il capo dello Stato è un organo essenziale del volere dello Stato, e senza di esso si ha il volere di una maggioranza parlamentare, cioè di un partito, ma non il volere dello Stato”. A me sembra che in questo modo, distinguendo tra volere dello Stato e volere della maggioranza, Palma contraddica la sua costruzione della forma di governo come governo di Gabinetto.

(193) Luigi PALMA, *Corso*, II, cit., pp. 476-477).

(194) Alessandro PATERNOSTRO, *Diritto costituzionale*, cit., p. 188 ss.

(195) Alessandro PATERNOSTRO, *Diritto costituzionale*, cit., p. 203. Il veto sospensivo assomiglia allo strumento disciplinato dall'art. 74 della nostra Costituzione.

tiene preferibile stabilire una data annuale fissa, anziché lasciare la determinazione in mano alla Corona (196).

In definitiva, per Paternostro, il ruolo del Re è semplicemente di fare da “anello di congiunzione” tra i tre poteri, legislativo, esecutivo e giudiziario (197). La tesi di Palma è meno rigorosa: afferma che, sebbene “di regola i ministri siano responsabili di tutti gli atti compresi nella regia prerogativa, il re non abbia semplicemente un potere di consiglio, e di discussione” (198).

Si può concludere affermando pacificamente che i costituzionalisti prossimi al tempo della proclamazione del regno d'Italia riconoscevano che la forma di governo effettivamente vigente era profondamente diversa da quella disegnata nello Statuto; anche quelli che, come Casanova, ritenevano che il Re conservasse poteri personali, esercitabili senza la controfirma ministeriale, erano persuasi che il potere esecutivo spettasse interamente al governo (199).

---

(196) Il tempo delle sessioni e la durata dovrebbero essere determinati dalla legge “salvo alla sola rappresentanza nazionale derogare quando lo stimi opportuno ai termini di legge”: si tratta di una riforma che A. PATERNOSTRO, *Diritto costituzionale*, cit., p. 204, pone “fra le riforme necessarie al nostro Statuto”.

(197) Alessandro PATERNOSTRO, *Diritto costituzionale*, cit., p. 183.

(198) Luigi PALMA, *Corso*, II, cit., p. 471. Bisogna anche rammentare che, altrove, Palma sostiene che, “ponendosi effettivamente il potere nella Corona si rende impossibile la sua irresponsabilità (...) e la responsabilità dei ministri, impossibile che la nazione abbia la guarentigia di vedersi governata, non da un essere che può essere disadatto, un uomo mediocre per non dir peggio, ma da sé stessa” (*Corso*, I, cit., p. 349).

(199) È interessante, tuttavia, conoscere le convinzioni, non della dottrina, ma del giudice amministrativo all'inizio dell'ultimo decennio del XIX secolo: nella motivazione di una decisione della Quarta Sezione del Consiglio di Stato si legge: è noto che “il Re, in cui si personifica il potere esecutivo, e che nomina i funzionari, istituisce i giudici, ed esercita tutte le funzioni attribuitegli dallo Statuto, è al di sopra di tutto l'ordinamento gerarchico dello Stato. Ma è incontrovertito pure che il Sovrano nell'esercizio delle funzioni complesse della sovranità agisce per mezzo dei ministri che da lui ricevono la più alta e immediata delegazione. Nel potere amministrativo quindi ch'è specificazione di uno degli attributi della Sovranità occorre distinguere l'amministrazione riservata al Re, e quella delegata ai ministri, poiché nell'una, il Sovrano è capo amministratore dello Stato, nell'altro i ministri sono agenti supremi; nell'una soltanto il Re emana in ultimo grado gerarchico i provvedimenti definitivi, nell'altro i ministri provvedono definitivamente” (Cons. Stato, Sez. IV, 27 giugno 1890, n. 49, Pres. Spaventa, rel. Inghilleri, in *Giust. amm.*, 1890, I, p. 82). Si sottolinea che: a. sussiste una parte della funzione



## 12. *Il problema del carattere parlamentare della forma di governo.*

L'alto numero, accumulatosi nel tempo, delle trattazioni sui caratteri della forma di governo, quale si realizzò alla proclamazione del regno d'Italia, rende ardua una rassegna delle opinioni in ordine al problema se essa configurasse, o meno, una forma di governo effettivamente parlamentare.

Una considerazione di ordine generale si deve premettere: la dottrina, sia storica sia giuridica, fino ad epoca recente, era in larghissima maggioranza pienamente convinta che, nel 1861, il sistema politico costituzionale fosse classificabile come monarchia parlamentare. Questa tesi, che può considerarsi tradizionale, e che vanta ancora oggi autorevoli sostenitori, è stata recentemente contrastata con vigore: non perché — si badi — sia mutata la “lettura” dei dati di base della (di quella) forma di governo (oggetto della valutazione), ma per il fatto che è stato approfondito (o diversamente costruito) il modello del sistema parlamentare, ossia perché è mutato il criterio di valutazione <sup>(200)</sup>.

Prima di esporre per grandi linee l'orientamento che ho chiamato tradizionale, ritengo necessario fare una ulteriore precisazione: ogni classificazione comporta la comparazione di una realtà concreta con un modello astratto; comparazione che, come nel caso di una forma di governo, ossia di un oggetto in continua evoluzione (anche perché fortemente influenzato dalle caratteristiche delle persone fisiche che lo interpretano), rischia di subire forzature nel tentativo di farlo coincidere con il modello astratto <sup>(201)</sup>.

Tra gli storici della costituzione era prevalente la tesi secondo

---

amministrativa riservata al Re; b. l'altra parte non è propria dei ministri, ma è loro delegata dal Re.

<sup>(200)</sup> Nota condivisibilmente Fabrizio ROSSI, *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale. Procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Otto e Novecento*, Soveria Mannelli, 2001, p. 24, che “per valutare se la forma di governo dell'Italia liberale sia stata o meno ‘parlamentare’ occorre (...) preliminarmente intendersi sul significato del termine”.

<sup>(201)</sup> Rammento, per la icasticità della proposizione, il commento di Massimo Severo GIANNINI nella *Prefazione* alla edizione italiana dell'opera, che d'altronde egli valutava positivamente, di Georges BURDEAU, *Il regime parlamentare*, già citata: “è un bel curioso modo di procedere quello di prendere un'esperienza costituzionale, di cacciarla per forza nel barattolo del sistema parlamentare, e poi criticarla perché ne restano fuori i piedi!”.

cui la forma di governo, disegnata nello Statuto, si trasformò rapidamente da costituzionale in parlamentare o pseudo-parlamentare, salve le diverse convinzioni circa il tempo e gli avvenimenti che portarono a tale trasformazione (202).

---

Avverte Giuseppe Ugo RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Encicl. giur. Treccani*, vol. XIV, Roma, 1989, che gli “oggetti” di tale “area tematica” sono molto particolari: “si tratta di esperienze storico-sociali che coinvolgono per un certo periodo e in certo spazio fisico milioni di persone con i loro infiniti, variabili legami”. Perciò è essenziale “cogliere quell’elemento o quegli elementi che danno unità e individualità ad un fenomeno complesso che si svolge nel tempo e nello spazio” (p. 7).

(202) Carlo GHISALBERTI, *Storia costituzionale*, cit., p. 38, parla di “rapida trasformazione del regime da costituzionale in parlamentare”, imprevedibile al momento della concessione dello Statuto. Sicché la tesi è la seguente: lo Statuto disegnava una forma di governo meramente monarchica costituzionale; rapidamente questa si è trasformata in monarchia parlamentare, prima cioè della proclamazione del regno d’Italia.

Antonio MARONGIU, *Storia del diritto italiano*, cit., p. 450 ss., intende lo Statuto, che disegnava una monarchia “ben scarsamente rappresentativa”, come un “programma d’azione”; cosicché, “o per valore di atti precedenti e ripetuti, oppure per tacito accordo tra i poteri dello Stato e loro concorde opinione che ‘monarchia rappresentativa’ significasse (...) quel che più comunemente viene espresso come ‘monarchia parlamentare’, dunque, fin dal principio, i Ministri, nominati dal Re, si ritennero essi medesimi legati e condizionati al consenso delle Camere (ossia di quella dei Deputati)” (p. 452). V. anche Antonio MARONGIU, *Parlamenti e governi*, cit., p. 111.

Secondo Giacomo PERTICONE, *Il Regime Parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, Roma, 1960, non può affermarsi che nel 1849 il regime subalpino fosse “in fase di trasformazione, da costituzionale puro a costituzionale parlamentare” (p. 23). Tuttavia nel 1860, in particolare a seguito del contrasto tra Cavour e Garibaldi, “il comportamento dei diversi poteri si disciplina secondo regole, che sono le regole di un determinato tipico regime, il regime parlamentare” (p. 43).

Alberto CARACCILO, *Stato e società civile*, Torino, 1960, considera un caposaldo non controverso “il rapido passaggio da un tipo di regime monarchico costituzionale ad un regime parlamentare (p. 101); e considera “come atto di nascita del sistema liberale in Piemonte il «connubio», cioè la formazione, agli inizi del 1852, di una efficiente maggioranza parlamentare” (p. 106).

Giuseppe MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Milano, 1995, afferma che lo Statuto presentava “nel suo insieme il disegno di una monarchia limitata e non di un regime parlamentare o pseudoparlamentare” (p. 141). Riconosce forte rilievo alla legge sui pieni poteri conferiti al “governo del re” (e non al re): l’espressione, non solo impropria, ma incostituzionale, significava “riconoscere l’esistenza di un organo nuovo, di un collegio costituzionale del quale effettivamente nello statuto non si trovava traccia; ma significava evocare il fantasma del governo parlamentare” (p. 151). “L’esecutivo, che non si identificava più senza residui con la persona del sovrano, era destinato ad attingere altrove (...) la sua legittimazione politica: ad attingerla nella camera elettiva” (p. 152).

Tra i giuristi la tesi della forma di governo parlamentare, affermata già al momento della proclamazione del regno d'Italia è sempre stata prevalente<sup>(203)</sup>, ed è seguita ancora in tempi recenti<sup>(204)</sup> e recentissimi<sup>(205)</sup>.

A differenza degli storici per i quali, dato l'oggetto della loro ricerca, è sufficiente la ricognizione di ciò che è realmente, o di fatto,

---

“Quella legge sui pieni poteri (...) conteneva una prefigurazione di tutta l'evoluzione politica alla quale (...) il regime statutario era destinato a sottostare” (*ivi*). In tal modo “necessariamente la regia prerogativa scade” (p. 154). Si determina così un regime pseudo parlamentare, “piuttosto che parlamentare, a causa della mancanza di una sicura maggioranza e di un'opposizione adeguata alla dinamica del vero regime parlamentare” (p. 158); mancanza che viene addebitata al sistema elettorale basato sul collegio uninominale a due turni (p. 146).

Per Ettore ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 24, la lettera dello Statuto “non impedi che questo, fino dalle prime battute, venisse interpretato in senso parlamentare secondo una tendenza già manifestatasi nelle precedenti esperienze costituzionali europee”.

Per Mario CARVALE, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Roma-Bari, 2012, p. 312 ss., lo Statuto “non proponeva né la separazione dei poteri, né un governo parlamentare e presentava il monarca come perno dell'intero sistema istituzionale”. Tuttavia la ratifica del trattato di pace con l'Austria inaugurò “un'ordinata prassi costituzionale” che si caratterizzò per molti elementi: il “superamento della tradizione, l'affermazione del liberismo economico, la partecipazione popolare alla vita delle istituzioni; la coesione dei ministri intorno al primo ministro; l'assunzione da parte loro di iniziative politiche e legislative che li affiancavano allo stesso monarca; la ricerca del sostegno della maggioranza parlamentare per l'attuazione delle loro decisioni”. Un nuovo corso iniziò nell'autunno del 1852 con l'avvento al governo di Cavour e col connubio: “per la prima volta si palesava, così, in maniera chiara il principio della fiducia parlamentare ai ministri regi, insieme con il dovere del monarca di affidare l'incarico a coloro che godevano tale fiducia”. La tesi sembra essere che il sistema parlamentare si impose poco alla volta nel corso del dodicennio della esperienza statutaria del Regno di Sardegna.

<sup>(203)</sup> Rammento tra i molti, Attilio BRUNIALTI, *La costituzione italiana e i plebisciti*, in *Nuova Antologia*, 1883, vol. 37, p. 322 ss., spec. p. 335 ss.; Francesco Paolo CONTUZZI, *Trattato di diritto costituzionale*, Torino, 1895, p. 219; Gaetano MOSCA, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano, 1908, p. 65: “dal 1848 ad oggi si è avuto in Italia quella forma di governo rappresentativo che dicesi governo parlamentare”; Francesco RACIOPPI e Ignazio BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Torino, 1909, p. 283 ss., con riferimento alla “duplice fiducia del Re e della Camera” (p. 285).

<sup>(204)</sup> Alberto PREDIERI, *Lineamenti*, cit., p. 31-32: la nomina come Presidente del Consiglio di Cesare Balbo conferma, anche per il fatto che egli non ebbe altri portafogli, “come sin dalla promulgazione dello Statuto si instaurasse il sistema parlamentare e il governo di gabinetto”.

accaduto, per i giuristi è necessario, inoltre, stabilire la fonte normativa sulla base della quale il fatto è avvenuto. Per cui, soprattutto

---

Giuseppe Ugo RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, p. 16, “le regole del governo parlamentare furono ritenute valide fin dall’inizio di vigenza dello statuto albertino”.

Paolo BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Statuto albertino*, in *Encicl. dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990, p. 985: con lo Statuto si dette vita ad una “forma di governo costituzionale pura, di tipo monarchico (nella quale, cioè, sarebbe spettato allo stesso Sovrano tracciare l’indirizzo politico, servendosi dei propri ministri, responsabili soltanto verso di lui, mentre le Camere avrebbero collaborato col Re solo nell’esercizio della funzione legislativa e per il controllo finanziario dell’attività di governo). In realtà, invece, pur senza nessuna mutazione della sua lettera scritta, entro il suo generico schema si instaurò saldamente, fin dal momento iniziale, il complesso organismo della ‘forma di governo costituzionale parlamentare’”.

Secondo Luigi LUCATELLO, *Sulla forma di governo monarchico costituzionale prevista dallo Statuto albertino*, in *Dir. soc.*, 1996, p. 583 ss., lo Statuto configurava già una forma di governo “non di tipo costituzionale puro, bensì di tipo costituzionale parlamentare” (p. 584). Assume che il Re debba scegliere i suoi ministri “tra coloro che egli presume godano della fiducia della Camera dei deputati e deve accettarne le dimissioni, o revocarli, se tale fiducia non godono o l’hanno persa; Camera (...) che, essendo elettiva, ha carattere rappresentativo (...), e lo conferisce anche ai Ministri qualora godano la sua fiducia, ed al loro complesso, il Ministero. Risultando rappresentativi entrambi i Poteri politici — quello legislativo tramite la Camera dei deputati, e quello esecutivo tramite il Ministero che gode la fiducia di tale Camera — il principio rappresentativo (...) viene realizzato nell’apparato statale ad opera del Parlamento, per cui si deve concludere che, secondo lo Statuto, lo Stato sabauda doveva essere retto da un governo monarchico parlamentare” (p. 585-586).

(205) Maurizio FIORAVANTI, *La genesi dello Stato liberale*, in *L’unificazione istituzionale e amministrativa dell’Italia*, Atti del Convegno (Bologna, 6 dicembre 2010), p. 121, sostiene che, “perfettamente in linea con la tradizione britannica della forma di governo dualistica bilanciata, lo Statuto era così destinato a favorire l’evoluzione della forma di governo in senso parlamentare, ma in seno alla forma di Stato monarchica costituzionale”.

Augusto BARBERA, *Il governo parlamentare dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *L’unificazione*, cit., p. 40: nello Statuto veniva “delineata una *monarchia costituzionale* (c.d. ‘pura’) ma ben presto grazie ai primi governi Cavour (ma con qualche precedente anticipazione) si sarebbe avuta una sempre più decisa evoluzione di una forma assimilabile al *governo parlamentare*, con governi nominati dal re ma responsabili verso il Parlamento”.

Giuseppe DE VERGOTTINI, *L’evoluzione del sistema politico-istituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2011: “lo Statuto, al pari di altre costituzioni del tempo, nasceva come costituzione di una «monarchia costituzionale» (p. 1). “Immediatamente dopo la sua entrata in vigore lo Statuto operò seguendo il modello del governo parlamentare ma ciò

nella prima parte del ventesimo secolo la dottrina si è posto il problema di rintracciare la disciplina della forma di governo parlamentare e di individuarne la fonte.

Sicché coloro che ritenevano che tale forma di governo risultasse già dallo Statuto non avevano alcun problema: la fonte era appunto lo Statuto <sup>(206)</sup>; ma quelli, ed erano i più, che ritenevano che la forma parlamentare si era imposta al di fuori delle previsioni statutarie dovevano rintracciare altrove la fonte della disciplina.

Alcuni, quasi tutti in un primo tempo, hanno fatto ricorso alla consuetudine o al comportamento conforme degli organi costituzionali. Bisogna peraltro distinguere: coloro che riconoscono che il sistema parlamentare, benché non previsto dallo Statuto, si sia comunque subito affermato in fatto, non possono validamente far riferimento, come fonte giuridica del nuovo sistema, alla consuetudine; per la mancanza di uno degli elementi costitutivi di tale fonte, la ripetizione nel tempo del medesimo comportamento; devono far riferimento alla prassi costituzionale immediatamente affermatasi <sup>(207)</sup>; coloro che, viceversa sostengono che

---

non significò che il ruolo della istituzione monarchica non mantenesse il suo alterno peso nelle decisioni di governo” (p. 2).

Umberto ALLEGRETTI, *Centocinquant'anni di storia costituzionale italiana*, in *Jus*, 2012, p. 30, afferma che la forma monarchica pura si è evoluta in forma parlamentare “col primo governo Cavour”.

Stefano MERLINI - Giovanni TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, 2017, ritengono “errato il luogo comune per il quale la forma di governo parlamentare si sarebbe stabilita in Piemonte fino dall'indomani della concessione dello Statuto” (p. 15); ed affermano che una “problematica forma di governo parlamentare” (p. 35) o una “variante italiana” di governo parlamentare (p. 39), si sia affermata “dalla IV legislatura in poi” (p. 46).

<sup>(206)</sup> Per tutti, Luigi LUCATELLO, *Sulla forma*, cit., loc. cit.

<sup>(207)</sup> Donato DONATI, *Il problema delle lacune nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1910, p. 150 ss., ritiene che la forma parlamentare fosse vigente già in base allo Statuto, ed appoggia questa tesi sulla particolare interpretazione dell'art. 65, secondo la quale il potere del Re di nominare e revocare i ministri non era un potere arbitrario, legato alle personali vedute del Sovrano, bensì un potere discrezionale: il Re doveva esercitarlo nell'interesse pubblico, ossia, in concreto, “nella concordia del monarca e del popolo”. Con il che si realizzava, sulla base (della lettera) dello Statuto, il regime parlamentare.

Antonio AMORTH, *Vicende costituzionali italiane dallo statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Questioni di storia del Risorgimento e dell'Unità d'Italia*, Milano, 1951, p. 787, ritiene che lo Statuto aveva messo la monarchia al centro del sistema, per cui era assolutamente corretto che i governi fossero costituiti “da uomini godenti

la forma parlamentare si sia affermata nel tempo, possono fare consapevole riferimento alla consuetudine<sup>(208)</sup>.

La tesi della consuetudine dovette, tuttavia, fare i conti con le disposizioni preliminari al codice civile del 1865, che sembravano escludere la consuetudine dalle fonti del diritto<sup>(209)</sup>; togliendo,

---

soltanto la fiducia del Re e quindi revocabili quando questa sua fiducia fosse venuta meno". Tuttavia, fin dal ministero Balbo, che ritenne di dimettersi dopo un voto sfavorevole della Camera, il Re chiamò al governo un uomo, Gabrio Casati, che "avrebbe potuto ottenere il gradimento della Camera", dimostrando con ciò di "volere esercitare la regia prerogativa della nomina e revoca dei Ministri secondo il sistema parlamentare, vale a dire accettando le indicazioni e seguendo le reazioni" manifestate dal Parlamento. Il sistema di governo del regno sardo-piemontese "mostrava di presentarsi come sistema di governo parlamentare" (p. 788).

Si vedano ancora Paolo BISCARETTI DI RUFFIA, *Statuto*, cit., loc. cit.; Giuseppe DE VERGOTTINI, *L'evoluzione*, cit., loc. cit.

<sup>(208)</sup> Domenico ZANICHELLI, *Lo Statuto e il sistema parlamentare*, cit., p. 177 ss., ammette che lo Statuto non disegnava un sistema parlamentare, tuttavia non lo escludeva; ed aggiunge che tale sistema era implicito nelle carte costituzionali che servirono di modello, la costituzione francese del 1814, modificata nel 1830. Per cui non sarebbe esatto affermare che il sistema parlamentare era fuori dallo Statuto o a questo contrario: fu "uno svolgimento dello Statuto, di carattere politico". Sicché il sistema parlamentare si era formato "negli usi, nelle consuetudini, nei procedimenti delle Assemblee e del Governo e nelle idee del popolo" (p. 179).

Luigi RAGGI, *Sul fondamento giuridico del governo parlamentare in Italia*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1914, p. 438 ss., si riporta alla dottrina precedente, ordinatamente esposta, secondo la quale la tesi della fonte consuetudinaria era *communis opinio*.

<sup>(209)</sup> Il secondo comma dell'art. 3 delle *Disposizioni sulla pubblicazione, interpretazione ed applicazione delle leggi in generale*, (corrispondente al secondo comma dell'art. 12, delle *Preleggi*, attualmente vigente) recita: "Qualora una controversia non si possa decidere con una precisa disposizione di legge, si avrà riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; ove il caso rimanga tuttavia dubbio, si deciderà secondo i principii generali di diritto". Il successivo art. 5 (corrispondente all'attuale art. 15) recita: "Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità delle nuove disposizioni con le precedenti, e perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore". Il codice entrò in vigore il 1° gennaio 1866.

Sulla base di queste disposizioni la dottrina di fine secolo XIX ritenne che la consuetudine non potesse avere vigore "se non in quanto una legge permetta che in un dato caso si ricorra alla consuetudine" (Francesco FILOMUSI GUELFI, *Enciclopedia giuridica*<sup>3</sup>, Napoli, 1885, p. 22). Spiega Vittorio Emanuele ORLANDO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol. I, p. 1057: "non è difficile il comprendere come questi due articoli

quindi, la base necessaria per spiegare l'avvento del regime parlamentare attraverso la consuetudine.

La reazione della dottrina fu di due tipi: alcuni sostennero che la consuetudine, tolta come fonte del diritto privato, restasse come fonte del diritto pubblico, e in particolare del diritto costituzionale<sup>(210)</sup>; altri abbandonarono la tesi della fonte consuetudinaria e la sostituirono con tesi diverse<sup>(211)</sup>.

---

regolino positivamente la questione dell'efficacia della consuetudine, pur senza nominarla”.

<sup>(210)</sup> Esponente di spicco di questa tendenza fu Vittorio Emanuele ORLANDO, *Le fonti*, cit., il quale, avendo accolto in precedenza la tesi della consuetudine, continuò a sostenerla nonostante gli articoli citati delle *Disposizioni* preliminari al codice civile del 1865, da lui attentamente esaminati. Partendo dall'idea che l'efficacia della consuetudine “è soffocata ma non estinta” (p. 1060), rilevò che alcuni articoli dello Statuto erano stati abrogati per desuetudine (artt. 1, 28, 53, 77), e che “il reggimento politico che è il governo di Gabinetto”, in quanto figura giuridica “tale da non contenersi nei limiti precisi ed assoluti di una regola”, era comprensibile che rimanesse “subordinato alla consuetudine la cui vaghezza ed imprecisione — che costituisce generalmente un difetto di essa — diventa in quel caso utile ed opportuna” (p. 1063).

Fu peraltro Luigi RAGGI, *Sul fondamento*, cit., il più deciso difensore della tesi della fonte consuetudinaria, con il togliere valore, quanto al tema in esame, alle disposizioni preliminari al codice civile (p. 466 ss.). Alla stessa tesi aderì Antonio FERRACCIU (cui, secondo Mario CARAVALE, *Storia*, cit., p. 379, “si deve uno degli studi più approfonditi sull'argomento”), che così descrive la vicenda: “mentre l'art. 65 dello Statuto concede senz' altro al Re il diritto di nomina e di revoca dei suoi ministri, esprimendo quindi letteralmente un diritto assoluto proprio della monarchia costituzionale, la pratica consuetudinaria invece, istituita dai primordi del Parlamento subalpino, ne ha trasformato completamente lo spirito dando luogo ad una serie di norme e di atti, attorno a cui si è svolta, com' è noto, la teoria e la pratica del cosiddetto Governo di Gabinetto. E tutta una serie di modificazioni e di nuovi adattamenti costituzionali che, gradatamente elaborandosi ed aggiungendosi alla rigida parola della legge, hanno modificato la primitiva condizione di diritto, come taluno ha scritto egregiamente: sicché — per quanto il nuovo sistema sia stato talora esplicitamente regolato da alcune norme direttive consacrate in leggi o decreti speciali — il Gabinetto è rimasto per molta parte *consuetudinario* nel complesso dei rapporti delicatissimi che esso intreccia da un lato col Capo dello Stato, dall'altro col Parlamento” (*La consuetudine costituzionale. III. Aspetti diversi — Efficacia e sanzioni*, Torino, 1921, p. 63).

<sup>(211)</sup> Ad esempio, Oreste RANELLETTI, *La consuetudine come fonte del diritto pubblico interno*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1913, I, p. 146 ss., ritenendo, sulla base delle citate disposizioni premesse al codice civile, che il sistema giuridico non possa tollerare lacune, individuò la fonte del regime parlamentare nella interpretazione dello Statuto: “si riconosce che il regime rappresentativo nello Stato sardo si attuò come regime parla-



Esclusa la fonte consuetudinaria<sup>(212)</sup>, il problema rimaneva aperto ad altre ipotesi teoriche. Ci fu chi fece riferimento, per sostenere il carattere giuridico delle regole che presiedevano al funzionamento del governo parlamentare, ai “principii generali”<sup>(213)</sup>; chi richiamò il concetto di necessità, come fonte del sistema parlamentare<sup>(214)</sup>; chi riprese le convenzioni costituzionali della esperienza inglese<sup>(215)</sup> chi, infine, negò che le norme relative al governo avessero natura giuridica<sup>(216)</sup>.

---

mentare fin dalla prima attuazione dello Statuto e tale passò nel Regno d'Italia; e questo significa che esso non fu introdotto per consuetudine, ma in base allo stesso Statuto *che fu in quel modo interpretato*” (p. 170). Per una critica alla tesi di Ranalletti, v. Luigi RAGGI, *Sul fondamento*, cit., p. 457 ss.

<sup>(212)</sup> Stefano MERLINI-Giovanni TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*<sup>2</sup>, Torino, 2017, p. 7, osservano che la tesi della consuetudine si scontrava anche con “le norme statutarie (art. 5, 65) che attribuiscono esplicitamente al re la titolarità del potere esecutivo”. D'altronde l'instaurazione della responsabilità ministeriale di fronte al Parlamento si instaurò “così sollecitamente da escludere il requisito della costante ripetizione di un comportamento nel tempo, che è carattere ineliminabile della consuetudine”.

<sup>(213)</sup> Santi ROMANO, *Diritto e correttezza costituzionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1909, I, p. 485 ss. È interessante il ragionamento svolto dal maestro siciliano: il punto di partenza è la considerazione delle *conventions* inglesi, le quali, “accanto alle leggi (statuti e « common law »), che formano il diritto costituzionale in senso proprio, sono “delle maniere di vedere, delle abitudini, delle pratiche che disciplinano la condotta dei diversi organi dei poteri sovrani, ma che non sono leggi, il che, nel loro linguaggio, equivale a dire che non sono diritto positivo” (p. 490). Tali convenzioni potrebbero (Romano non si sbilancia) corrispondere, nell'ordinamento italiano alle “norme di correttezza costituzionale” (p. 491). Non essendo possibile rinvenire la fonte del governo parlamentare nel diritto consuetudinario, si potrebbe ritenere che “il principio del Governo parlamentare non abbia, nemmeno nel nostro ordinamento, carattere di istituto giuridico”. Le regole che lo caratterizzano “altro non sarebbero che norme derivanti dal costume politico che dal punto di vista del diritto, non modificherebbero in nulla il potere discrezionale attribuito al Re, ma fornirebbero semplicemente i criteri per convenientemente esercitarlo dallo Statuto: regole dunque di correttezza” (p. 492). Tuttavia Romano non ritiene esatta tale configurazione e afferma che “pel diritto italiano, l'istituto del governo parlamentare si lascia dedurre dai così detti principi generali, che sono una vera e propria fonte di diritto” (p. 493). Luigi RAGGI, *Sul fondamento*, cit., p. 449 ss., che osserva che “Romano accenna e non svolge la dimostrazione della sua affermazione”.

<sup>(214)</sup> Citazioni e critica in Luigi RAGGI, *Sul fondamento*, cit., p. 443 ss.

<sup>(215)</sup> Giuseppe Ugo RESCIGNO, *La responsabilità*, cit., p. 16; Stefano MERLINI-Giovanni TARLI BARBIERI, *Il governo*, cit., p. 7. V. anche Costantino MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 202. Secondo Leopoldo ELIA, *Appunti su Giacomo Perticone e la storia*



La mia idea è che la monarchia costituzionale pura, disegnata dallo Statuto, si trasformò in effettiva monarchia rappresentativa per effetto di comportamenti consentiti dalle disposizioni statutarie, lette secondo il modello parlamentare inglese, cui tutti, politici e teorici, facevano continuo riferimento<sup>(217)</sup>. Si trattò, in fondo, di una esperienza di interpretazione evolutiva, se si vuole, su base convenzionale.

Rimane il problema del carattere prettamente parlamentare.

### 13. *Evoluzione della nozione di governo parlamentare.*

L'interesse della dottrina per la forma di governo realizzatasi, sulla scorta delle disposizioni statutarie e della loro concreta attuazione, al tempo della proclamazione del regno d'Italia è andato scemando negli anni Venti del secolo scorso fino quasi ad estinguersi nel periodo fascista<sup>(218)</sup>. L'interesse risorse in occasione degli studi

---

*costituzionale*, in *Stato, società e storia in Giacomo Perticone*, a cura di Ciro PALUMBO, Torino, 2015, p. 12, Perticone insistette sulle convenzioni, che (è pensiero di Elia) “senza dubbio hanno in qualche modo contribuito (...) a convalidare un rapporto tra Esecutivo e Legislativo in qualche misura assimilabile a quello degli altri paesi caratterizzati da governo parlamentare”.

<sup>(216)</sup> Manfredi SIOTTO-PINTOR, *Della responsabilità dei Ministri e dell'autorità competente a pronunciarsi in ordine ad essa*, in *Foro ital.*, 1907, II, col. 389 ss.: “la responsabilità parlamentare in senso stretto, non è, in Italia, istituto statutario né comunque giuridico” (col. 374). Altre citazioni, e critica, in Luigi RAGGI, *Sul fondamento*, cit., p. 462, nt. 1.

<sup>(217)</sup> Danilo BRESCHI, *Dallo Statuto*, cit., p. 126, ritiene che, “malgrado i rituali omaggi all'esperienza costituzionale britannica, il sistema politico sardo si era invece plasmato sulle istituzioni francesi della Monarchia di luglio (1830-1848) di Luigi Filippo d'Orléans, proprio quando quel regime, nel febbraio 1848, era caduto sotto il peso di una inarrestabile delegittimazione popolare”. Io continuo a ritenere che il modello di riferimento fosse il governo di gabinetto inglese; tuttavia resta confermato che l'evoluzione del sistema di governo durante la vita costituzionale del regno subalpino si dovette, nella limitatezza e nella incompletezza delle disposizioni statutarie, a comportamenti ispirati a modelli stranieri.

<sup>(218)</sup> Enrico GUSTAPANE, *Lo Statuto albertino. Indicazioni bibliografiche per una rilettura*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, p. 1077, per spiegare l'assenza di studi sullo Statuto in epoca fascista, riferisce una osservazione di Guido Zanobini, che val la pena di riportare: “ispirandosi ai principi del costituzionalismo liberale, lo Statuto albertino è in gran parte superato dalle più recenti dottrine politiche e, in modo positivo, dai nuovi

per la costituzione del 1948, principalmente come confronto tra la vecchia e la nuova disciplina costituzionale (219).

In anni recenti si è manifestata ed ha preso corpo una corrente dottrinale sensibile all'approfondimento della nozione di sistema parlamentare come tipica forma di governo, e alla determinazione rigorosa dei suoi elementi caratterizzanti (220).

Bisogna riconoscere che, nella dottrina a cavallo tra il diciannovesimo e il ventesimo secolo, ma anche in tempi assai più vicini a noi, si faceva spesso riferimento al regime parlamentare in modo generico, senza precisarne la fisionomia; e tra i primi commentatori dello Statuto, nei decenni precedenti, è facile rendersi conto che monarchia rappresentativa e monarchia parlamentare, o anche governo di

---

principi dello stato fascista" (p. 1078). Costituisce una eccezione oltre agli accenni nei testi istituzionali di diritto costituzionale, il contributo di Luigi Rossi, *La 'elasticità' dello Statuto italiano*, apparso, in pieno ventennio, negli *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, 1940, in cui, partendo dalla tesi del carattere elastico dello Statuto, si afferma che "la costituzione italiana si è andata continuamente mutando, mentre lo Statuto è quasi completamente rimasto identico" (p. 28).

(219) Si ricordano, ad esempio, i due lavori, rispettivamente di Arturo Carlo JEMOLO, *Considerazioni sulle costituzioni e sul problema costituzionale italiano*, e di Massimo Severo GIANNINI, *Lo Statuto albertino*, pubblicati nel volume *Lo Statuto albertino*, Firenze, 1946. Si possono aggiungere l'articolo di Antonio AMORTH, *Vicende costituzionali*, già citato e un più tardo intervento di Roberto LUCIFREDI, *La nuova costituzione italiana raffrontata con lo statuto albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, Milano, 1962.

(220) Va tenuta presente la precisazione metodologica di Massimo Severo GIANNINI, *Prefazione*, cit., p. XV, secondo cui, "quando si dice «sistema parlamentare», non si deve dimenticare che si fa riferimento ad un elemento, assai circoscritto, di quelli nei quali, all'analisi giuridica, si scompone un ordinamento statale; si tratta dell'elemento dei rapporti interorganici dell'organizzazione costituzionale. Ma non altro. In ordine di sviluppo logico si direbbe così: posto che ogni ordinamento giuridico possiede necessariamente un'organizzazione, posto che quest'organizzazione culmina in alcune articolazioni che sono gli organi costituzionali; posto che tra gli organi costituzionali corrono dei rapporti giuridicamente definiti e qualificati dalla costituzione; posto che tali rapporti si raggruppano attorno ad alcuni principi cardinali, cioè formano sistema (sistema di governo); stante che storicamente e positivamente esistono più sistemi di governo, ne deriva che si può comporre una classificazione degli ordinamenti statali, fondata sul criterio base del sistema di governo". Avverte Marco MERIGGI, *La politica e le nuove istituzioni*, in *Le carte e la storia*, 2011, 1, p. 26, che "oggi la storiografia è sicuramente meno propensa che in passato a sottoscrivere senza un corposo pacchetto di distinguo" che la metamorfosi del regime costituzionale introdotto nel 1848 in regime parlamentare sia avvenuta negli anni Cinquanta del diciannovesimo secolo.

gabinetto, erano locuzioni usate alternativamente, con significato pienamente, o press'a poco, equivalente <sup>(221)</sup>.

Nella visione tradizionale, la monarchia costituzionale pura, si riteneva caratterizzata da un solo rapporto di fiducia, corrente tra il Re, che nominava (e poteva revocare) i "suoi" ministri, e il governo. Tale forma di governo evolveva in monarchia parlamentare al costituirsi di un (nuovo) rapporto di fiducia, corrente tra il governo e il Parlamento (o, meglio, la Camera elettiva). Per cui la monarchia parlamentare veniva ritenuta sussistente anche in presenza di un doppio rapporto di fiducia, quello preesistente tra il governo e il Re, inteso come Capo dello Stato, e quello sopravvenuto tra il governo e il Parlamento.

Nella costruzione che potremmo chiamare classica, il sistema di governo parlamentare si articola, pertanto, sull'esercizio delle due funzioni governative essenziali, legislativa ed esecutiva, da parte di tre organi costituzionali, Capo dello Stato, governo e Parlamento, in equilibrio di rapporti tra loro <sup>(222)</sup>. Tale concezione non risulta finora abbandonata dalla dottrina <sup>(223)</sup>.

---

<sup>(221)</sup> LUCIO FIORENTINI, *Guida alla politica*, cit., p. 101, considerava sinonime le locuzioni: governo costituzionale, monarchia temperata, monarchia rappresentativa, mista o parlamentare, governo rappresentativo.

<sup>(222)</sup> Georges BURDEAU, *Il regime*, cit., p. 105: "il regime parlamentare, quale è stato elaborato in Inghilterra e quale venne introdotto in Francia nel XIX secolo, consiste in una forma di governo composta da tre organi distinti tra i quali, ed è questo il compito dell'arte politica, deve essere mantenuto un equilibrio costante. Tali organi non sono estranei l'uno all'altro in una stessa maniera. Da un lato abbiamo infatti il potere deliberativo e dall'altro il potere esecutivo, costituito dagli altri due organi. Tutta la complessità del sistema parlamentare è racchiusa nella formula seguente, il cui tenore è assai significativo: due poteri e tre organi".

<sup>(223)</sup> Ad essa si possono ascrivere, in tempi più o meno recenti, la posizione di Leopoldo ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Encicl. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 642, secondo il quale, "si può parlare di governo parlamentare solo quando la titolarità del potere esecutivo sia concepita come un'emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario) del o dei collegi titolari del potere legislativo"; e la tesi di Fausto CUOCOLO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Dig., disc. pubbl.*, 1991, secondo il quale nello schema del governo parlamentare "esecutivo e legislativo (...), pur essendo separati, si condizionano *strutturalmente*, dovendo il Governo godere della fiducia del Parlamento e potendo il Parlamento essere sciolto su iniziativa del Governo, ed anche *funzionalmente*, posto che l'indirizzo politico e amministrativo del Governo deve essere appoggiato dal Parlamento che ha penetranti strumenti di controllo. Per converso l'attività

In tempi recenti, tuttavia, altra dottrina tende a sottolineare che il rapporto di fiducia deve correre esclusivamente tra legislativo ed esecutivo, depotenziando il ruolo del Capo dello Stato <sup>(224)</sup>; ritenendo contrario allo schema del governo parlamentare la sussistenza di un parallelo rapporto di fiducia tra questo organo e il governo. La forma di governo parlamentare viene in questo modo a caratterizzarsi per la fiducia che il governo deve ottenere e conservare da parte del Parlamento, senza che sia contemporaneamente rilevante la fiducia da parte del Capo dello Stato; e ciò si realizza quando il Capo

---

legislativa dipende in larga misura dall'iniziativa del Governo e da una presenza ministeriale continua in sede di elaborazione delle leggi, per garantirne la maggiore coerenza possibile con l'indirizzo politico governativo che, peraltro, gode della fiducia parlamentare. In questo schema la figura del Capo dello Stato viene ad assumere una posizione peculiare, sia per l'irresponsabilità politica che la caratterizza — responsabili essendo solo i ministri — sia per il ruolo di garante della costituzionalità che gli viene riconosciuto con sempre maggiore ampiezza". Si veda anche Giovanni DI COSIMO, *Sulla continuità fra Statuto e Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2001; Ylenia Maria CITINO, *Tra politica e diritto: l'adeguamento della forma di governo attraverso i fatti normativi*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2016; ID., *Le trasformazioni in via consuetudinaria e convenzionale del governo dallo Statuto albertino al periodo transitorio*, in *Working Paper Series* della LUISS School of government, 2019; ID., *Lo Statuto albertino fra lettera e spirito*, cit., ove aderisce "all'opinione di quegli autori che ritengono arduo distinguere le convenzioni dalla consuetudine" (p. 19).

<sup>(224)</sup> Giuseppe Ugo RESCIGNO, *Forme di Stato*, cit., p. 18. In passato, avverte Rescigno, il Capo dello Stato era istituito che "si riteneva determinante per la classificazione delle forme di governo parlamentare, ed anzi secondo taluni [costituiva] l'elemento che si riteneva essenziale per la definizione stessa di governo parlamentare". La presenza nello schema del governo parlamentare della figura del Capo dello Stato ha, secondo esperienze recenti, "quasi sempre scarso significato rispetto allo schema-base" (p. 19). In conclusione, "delle due l'una: o il capo dello Stato svolge il ruolo di ultimo garante della unità e continuità dello Stato, come è nella stragrande maggioranza delle esperienze di governo parlamentare di questi ultimi decenni, ed allora esso non entra come elemento essenziale nello schema-base «governo parlamentare» (non è parte indispensabile del processo decisionale descritto dalla forma governo parlamentare), e quindi nelle classificazioni può entrare come variabile aggiuntiva se si intende caratterizzare più analiticamente una singola esperienza (...); oppure il capo dello Stato è, o tende a divenire, centro di potere indipendente, comparabile agli altri, ma allora (...) una tale esperienza o è già o tende ad uscire dalla forma di governo parlamentare" (p. 20). Per Leonardo MORLINO, voce *Regimi politici*, in *Encicl. scienze sociali*, vol. VII, Roma, 1997, p. 295, nel regime parlamentare "il capo dello Stato è una figura prevalentemente rappresentativa e l'esecutivo dipende dalla fiducia del parlamento".

dello Stato non abbia più il potere di “revocare” il governo e di sciogliere il Parlamento (225).

Questo diverso modo di intendere il governo parlamentare comporta che ciò che tradizionalmente veniva etichettato come sistema parlamentare viene riconsiderato come forma di governo monarchico-rappresentativa. Per aversi un'autentica forma parlamentare occorre che il Parlamento acquisti una posizione e un ruolo centrali nella organizzazione costituzionale; ossia che il governo entri in carica solo dopo aver ottenuto la fiducia delle Camere e vi rimanga fino al momento in cui la fiducia persista; e, quindi, che il Capo dello Stato non abbia alcuna influenza (o abbia una influenza assai ridotta) sulla vita e sull'indirizzo politico del governo (226).

Sulla base di questa nuova definizione della forma di governo parlamentare, certamente più rigorosa, o più restrittiva, viene escluso, in contrasto con la teoria tradizionale, che la forma di governo realizzatasi storicamente nel 1861, al momento della proclamazione del regno d'Italia, possa considerarsi, almeno in senso compiuto, una forma di governo parlamentare. C'è chi ha messo l'accento sulla mancanza di “una esplicita dichiarazione di fiducia da

---

(225) Il senso della evoluzione tra le diverse forme di governo si rispecchia nei rapporti di fiducia: una sola fiducia, tra il Re e il governo, nella monarchia costituzionale pura; due rapporti di fiducia tra il governo e il Re e tra il governo e il Parlamento, nella monarchia rappresentativa; di nuovo un solo rapporto di fiducia, questa volta tra il governo e il Parlamento, nella monarchia parlamentare.

(226) La nuova teoria del governo parlamentare è, anche sulla scorta di una ricerca comparata, ben chiarita da Anna Gianna MANCA, *Il sonderweg italiano al Governo parlamentare (a proposito delle acquisizioni della più recente storiografia costituzionale italiana)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 33/34 (2004/2005), tomo II, p. 1285 ss.: l'espressione governo parlamentare designa attualmente “un sistema politico-istituzionale in cui la maggioranza parlamentare, da cui provengono sia il presidente del Consiglio che i singoli ministri, non solo determina l'indirizzo politico complessivo attraverso la legislazione e il controllo politico e finanziario del governo e dell'amministrazione, ma interviene anche, legittimamente e sistematicamente, qualora sia venuto meno il rapporto di fiducia che la lega al governo in carica, a revocare quest'ultimo con una formale questione di sfiducia”; “in altre parole un sistema politico-istituzionale in cui il conflitto fondamentale non è più tra il parlamento e il monarca e/o il 'suo' governo, ma si è ormai spostato all'interno del parlamento” (p. 1307).

parte delle Camere” (227); chi ha ritenuto incompatibili con il sistema parlamentare i larghi poteri del Re, sia come previsti dallo Statuto, sia come poi effettivamente esercitati (228); chi ha osservato che la funzione del Re non poteva ridursi “ad un ruolo meramente notabile” (229); chi ha ritenuto caratterizzante l’istituto della fiducia preventiva (230).

---

(227) Paolo COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Bari-Roma, 2001, pp. 51-52: “in epoca statutaria è diffuso il convincimento che le compagini ministeriali debbano poggiare su una maggioranza di deputati e di senatori loro favorevole, ma non si instaura mai del tutto e irrevocabilmente la prassi che contraddistingue una forma compiuta di ‘governo parlamentare’, vale a dire l’esplicita ed ufficiale dichiarazione di fiducia da parte delle Camere al Gabinetto nel momento della sua formazione (con la conseguente possibilità di revocare tale fiducia e di provocare la ‘caduta’ del governo”. Viene tuttavia fatto anche riferimento, come fattore non congruente con il sistema parlamentare, al potere regio di scioglimento della Camera elettiva, impiegato come “mezzo di pressione politica e per lo più come sostegno agli orientamenti governativi” (p. 51). Dello stesso Autore si vedano anche *La «ben calcolata inazione»: Corona. Parlamento e ministri nella forma di governo statutaria*, in *Storia d’Italia Einaudi. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di Luciano Violante, Torino, 2001, p. 67 ss.; *Con lealtà di Re e affetto di padre*, Bologna, 2003.

(228) Roberto MARTUCCI, *Storia costituzionale*, cit., ritiene che lo Statuto abbia configurato, nel 1848, una monarchia limitata (p. 30); e che, “nel 1860-61, quando (...) venne esteso all’intera Italia, era ormai un fossile legislativo” (p. 40). Per cui, “l’esperienza sardo-italiana potrebbe configurarsi come una transizione incompiuta da una monarchia costituzionale pura — dove il re è affiancato da una Camera elettiva in posizione subalterna — a un modello ibrido non chiaramente posto a fuoco fino a oggi dalla scienza costituzionale” (p. 42). Ne deriva che, ove si pensi che “l’applicazione dello Statuto sia stata quasi immediatamente di tipo parlamentare, privilegiando il rapporto governo-Camere, rispetto al nesso re-governo, molti aspetti della storia costituzionale sardo-italiana possono risultare di non facile comprensione” (p. 43). Ma, osserva Martucci, il “licenziamento” del governo da parte del Re “non rientra nel paradigma del regime parlamentare” (p. 44). È pur vero che la “supremazia costituzionale del re nel sistema statuario dei poteri pubblici subì, nei fatti, una trasformazione che, nell’arco di qualche decennio, poté accreditare l’impressione di una compiuta parlamentarizzazione della forma di governo italiana, retrodatandola ai mesi immediatamente successivi alla concessione dello Statuto” (p. 45), ma resta la centralità del Re, che è “estranea al paradigma anelastico della compiuta parlamentarizzazione del sistema” (p. 49). In conclusione, “nel loro complesso le fonti non accreditano dinamiche di tipo compiutamente parlamentare” (p. 59).

(229) Maurizio FIORAVANTI, *Costituzione e legge fondamentale*, in *Dir. pubbl.*, 2006, pp. 473-474: “il nostro paese, essenzialmente per la mancanza di un forte sistema dei partiti, capace di articolarsi in Parlamento in modo chiaro in maggioranza ed opposi-

In definitiva il problema del carattere parlamentare della forma di governo in vigore nel 1861 va diversamente risolto a seconda della nozione teorica di governo parlamentare che si accolga.

A me sembra, tuttavia, che sia improprio contraddire la qualificazione generalmente accolta dai teorici e dai pratici dell'epoca sulla base della revisione moderna della concezione astratta della forma di governo parlamentare. A prescindere dalla considerazione che, prendendo per buona la definizione di governo parlamentare, sostenuta dalla rammentata recente dottrina, soprattutto considerando che il capo dello Stato conserva il potere di scegliere il Presidente del Consiglio dei ministri e di sciogliere il Parlamento, nemmeno la costituzione repubblicana del 1948 avrebbe realizzato un effettivo sistema parlamentare.

---

zione, non approdò mai nel corso dell'età liberale ad una forma di governo propriamente parlamentare. Del resto, lo stesso Statuto non prescriveva affatto una tale forma di governo. Anzi, si deve osservare che un governo parlamentare strettamente inteso, fondato cioè in senso monistico sulla maggioranza parlamentare, e tale quindi da ridurre ad un ruolo meramente notarile la funzione del Re, sarebbe stato in clamoroso contrasto con lo Statuto”.

(<sup>230</sup>) Fabrizio ROSSI, *Saggio*, cit., p. 24, 29. La fiducia preventiva è stata introdotta, per convenzione costituzionale “solo a metà dell'età giolittiana” (p. 38). Sulla fiducia parlamentare v. Mario GALIZIA, *ad vocem*, in *Encicl. dir.*, vol. XVII, Milano, 1968, p. 388 ss.





## OSSERVAZIONI DI CHIUSURA

1. Il ruolo centrale della costituzione nel Risorgimento. — 2. Riflessioni sulla forma di governo e sulla sua degenerazione. — 3. La presa di coscienza della inadeguatezza del sistema di governo. — 4. “Torniamo allo Statuto”. — 5. L'errore di fondo.

### 1. *Il ruolo centrale della costituzione nel Risorgimento.*

Al termine della carrellata sugli eventi svoltisi dalla Restaurazione all'Unità, risalta con chiarezza quale fu l'importanza della idea di costituzione, prima, e dello Statuto, dopo, in tutto il periodo preso in considerazione e presso tutte le componenti del variegato mondo dei patrioti.

Nei moti degli anni venti, trenta e quaranta, lungo tre decenni, le richieste insistenti riguardarono la concessione della costituzione; i rivoltosi marciavano al grido di “Costituzione e libertà” o, anche, “Costituzione e Italia” <sup>(1)</sup>. Ma l'aspirazione alla costituzione risaliva all'ultimo decennio del diciottesimo secolo, in conseguenza delle idee provenienti dalla rivoluzione francese e delle esperienze dovute agli Stati napoleonici; e rimase vivissima, nonostante che, dopo il 1848-49, i moti divennero più rari e meno coinvolgenti, fino alla unità <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Marco MERIGGI, *Società*, cit., p. 161, definisce espressamente i moti del 1820 a Napoli “rivoluzione costituzionale”.

<sup>(2)</sup> Ne può essere una prova significativa un curioso episodio narrato da Raffaele DE CESARE, *La fine di un regno*, Milano, 1969, p. 262 ss.: il primo marzo 1857 apparvero lungo la via Toledo, a Napoli, manifesti apocrifi, ma assai ben fatti, mediante i quali si comunicava che, in occasione della nascita del suo ultimo figlio, Ferdinando II richiama in vita la costituzione del 10 febbraio 1848 “da Noi sinceramente giurata sul Vangelo”. La burla fu scoperta dopo alcune ore; ma ciò che interessa è che, nel periodo di tempo in cui i manifesti sembrarono autentici, il popolo, e parte della polizia, inneggiarono al Re, mentre tutti gridavano “costituzione, costituzione”.

Ottenere la costituzione significava avere maggiore sicurezza e libertà personale, eliminare la censura sulla stampa, porre fine allo strapotere della polizia politica, limitare gli arbitri governativi, avere giudici indipendenti dall'esecutivo, avere la possibilità concreta di partecipare alle decisioni politiche, e così via. Tutti i testi delle costituzioni, date e tolte, fino al 1848 compreso, prevedevano un moderatissimo regime rappresentativo, che non limitava di molto il ruolo del Sovrano; ma era chiaro che, una volta creata una Camera elettiva, sarebbe stato molto difficile impedire che la forma di governo e il decalogo delle libertà evolvessero verso una progressiva riduzione del potere regio. Questo temevano le Corti degli Stati italiani preunitari, questo temeva l'Impero asburgico che si era assunto il compito di mantenere l'equilibrio fissato nel trattato di Vienna, e che, in base al principio di intervento, fece da supporto militare ai Sovrani in difficoltà. Con ciò impedendo che qualche Principe potesse considerare favorevolmente la possibilità di concedere e mantenere in vigore la costituzione, o almeno potesse programmare riforme di carattere liberale.

Mi sembrano significative in questo senso almeno due vicende: la pressione negativa austriaca nei confronti del governo granducale di Toscana, che era disponibile ad aperture politiche anche di ampia dimensione; il tentativo del maresciallo Radetzky di convincere, nei colloqui per l'armistizio di Vignale, il giovanissimo Vittorio Emanuele II, appena assunto al trono, ad abrogare lo Statuto.

La situazione poté cambiare soltanto quando la Francia, supportata dall'Inghilterra, entrambe non interessate (ed anzi contrarie) al mantenimento del quadro tracciato nel 1815, abbandonò il principio dell'intervento e fece prevalere il principio contrario, quello del non intervento, dichiarandosi disposta a garantirlo con le armi; e quando il principio della nazionalità, e della corrispondenza tra nazione e Stato (unitario o federale), fece breccia negli ambienti politici europei. Pertanto bisogna riconoscere che l'evoluzione in positivo della situazione nella penisola fu agevolata, anzi resa possibile, dagli eventi accaduti in Europa, soprattutto in Francia, con i moti del 1830 prima, del 1848 poi, e infine con il colpo di Stato del 2 dicembre 1851 e il secondo Impero di Napoleone III. Il quale probabilmente non dimenticava la sua giovinezza trascorsa in Italia, né i suoi trascorsi liberali, ma perseguiva l'interesse, tutto francese,

di limitare l'influenza austriaca sugli Stati italiani o di riequilibrarla con una pari influenza francese.

Deve essere sottolineato che la costituzione venne ripetutamente chiesta ai Sovrani regionali; e questo significava che i patrioti, nella loro larga maggioranza e salvo i mazziniani, non si ponevano come obiettivo immediato e diretto la realizzazione dell'unità politica della penisola. Al più pensavano ad una forma di coordinamento tra gli Stati regionali; e più volte furono prese iniziative per formare leghe o confederazioni più o meno ampie. Si può ritenere che la costituzione, oltre al valore in sé, fosse un mezzo indiretto per raggiungere una forma (compiuta ovvero attenuata, elastica) di unificazione nazionale.

D'altronde quasi tutta la letteratura politica apparsa durante l'intero periodo, in particolare quella facente capo ai liberali di tendenza moderata (che erano decisamente contrari alle sette segrete e ai moti rivoluzionari, ritenendoli inutili, anzi controproducenti), puntava ad una soluzione federativa, che avrebbe avuto il vantaggio di non dover combattere contro i Sovrani regionali (e il loro difensore straniero), ed avrebbe consentito di conservare gli ordinamenti giuridici che, diversi da Stato e Stato, rispecchiavano (o si pensava che rispecchiassero) le caratteristiche proprie delle diverse popolazioni della penisola.

La realizzazione della unità mediante federazione (o confederazione), già difficile di per sé, se non altro per la presenza del Papato, fu resa impossibile dall'atteggiamento negativo dei Sovrani regionali, assolutamente contrari a qualsiasi riforma che mettesse in crisi il loro potere assoluto, e, quindi, ben lontani dall'idea di concedere una costituzione; atteggiamento assai poco avveduto, perché contrario allo spirito del tempo, che era condiviso dalla grande maggioranza della popolazione pensante: sarà una delle cause, forse la principale, della loro scomparsa.

Non è da sottovalutare che le Corti erano circondate da camarille di persone che sul potere assoluto basavano i loro interessi personali e che, spesso, erano "più realisti del Re". Perfino in Piemonte, dove l'aristocrazia e l'alta borghesia che contornava Carlo Alberto, e che era intellettualmente onesta e culturalmente aperta alle novità, non era favorevole alla concessione dello Statuto, come si ricava dai verbali del Consiglio di conferenza delle sedute in cui si

discuteva, appunto, del suo rilascio e del suo contenuto <sup>(3)</sup>, nonché dagli scritti di personaggi molto vicini alla Corona, quali il conte Clemente Solaro della Margarita <sup>(4)</sup>. Gli stretti collaboratori di Carlo Alberto erano convinti che le riforme fatte fino al 1847 erano tali da soddisfare ogni esigenza di progresso, senza dover rinunciare all'assolutismo.

La soluzione federale era ben vista, invece, dall'Austria, e fu oggetto di discussione anche in occasione del trattato di pace di Zurigo, nel 1859, anche se poi non entrò nel testo del trattato, per l'opposizione del Piemonte, condivisa da Napoleone III. Un legame federale comprendente il Veneto, ancora sotto dominazione austriaca, avrebbe infatti consentito all'Austria di influire ancora di più sugli Stati italiani, alcuni dei quali retti da Sovrani di discendenza (o di aderenza) asburgica; avrebbe impedito al Piemonte di annettersi i Ducati padani e la Toscana; ed avrebbe reso assai difficile riprendere le ostilità per la conquista del Veneto fino all'Isonzo.

Il bilancio della seconda guerra d'indipendenza, nonostante la mancata annessione delle province venete, e malgrado la furiosa reazione di Cavour all'armistizio di Villafranca, fu fortemente positivo: permise al Piemonte, immediatamente dopo, di non avere (insormontabili) ostacoli da parte francese per estendersi in Italia centrale e gli consentì di seguire con interesse, e con coperta partecipazione, la conquista garibaldina del regno delle Due Sicilie.

---

(3) "Dai verbali appare chiaro non essersi parecchi tra i Ministri e i Grandi piegati che quasi a forza, per soddisfare a imperiose esigenze della pubblica opinione" (Domenico ZANICHELLI, *Lo Statuto di Carlo Alberto*, Roma, 1898, p. X). Le sedute del Consiglio di Conferenza "furono un coro di lamentazioni della tragica contingenza in cui ci si era venuti a trovare" (Alberto CARACCILO, *Stato*, cit., p. 104).

(4) Ricordando Carlo Alberto, Clemente SOLARO DELLA MARGARITA scrive: "Per circa tredici anni avvicinandolo ogni giorno, ho avuto campo di studiarlo; gli fui suddito devoto; non lascierò fra i buoni il sospetto che sulla sua tomba io non isparga fiori per la memoria delle spine fra le quali ci ha lasciati, o che io aderisca al giudizio eccessivamente ingiusto di coloro che in presenza di tanti atti contrari, non trovano motivo ad elogio, neppur pel bene onde fu autore. È un enigma a sciogliersi, come un Principe dotato di tante belle qualità, siasi lasciato trarre ad opere non alle medesime consentanee: un Principe religioso, nelle patiche di pietà esattissimo, rigido verso sé stesso quanto amabile cogli estranei, di carattere nobile, di sentimenti elevati, pur abbia con una mano protetta la causa della giustizia, e coll'altra inbrandito la spada per combattere a favor di una causa molto dubbia" (*Memorandum storico politico*, Torino, 1851, p. 537).

Certo, al momento della proclamazione del regno d'Italia, l'unificazione non era ancora totale, ma il suo completamento era tra le cose probabili in tempi ravvicinati (5). Il concetto di nazione, trasformato da principio politico a principio giuridico, concepito come un vero e proprio diritto a far coincidere geograficamente lo Stato con la nazione, portava necessariamente a completare l'unificazione, ma le condizioni del giovane regno non erano tali, anche per la lotta contro il brigantaggio meridionale, da consentire di intraprendere da solo avventure guerresche. Come per l'innanzi, gli aiuti vennero dalle vicende europee: il Veneto, che avrebbe potuto ottenersi senza combattere, come "compenso" per la neutralità italiana nella guerra Prussia-Austria, fu il "miserabile" (6) risultato di una guerra, come è stato detto (7), "perduta e vinta"; persa per l'inidoneità dei nostri massimi (e glorificati) strateghi a Custoza e a Lissa, vinta dalla Prussia a Sadowa. Come era avvenuto nel 1859 per la Lombardia, il Veneto, con Mantova e Udine, fu consegnato dall'Austria alla Francia e da questa trasferito all'Italia: una vera e propria mortificazione! (8) Un po' meglio andarono le cose per Roma: il governo italiano, profittando del risultato della battaglia di Sedan del 2 settembre 1870, che aveva reso inoffensiva la Francia, inviò, senza nemmeno dichiarazione di guerra, un corposo contingente militare ad invadere ciò che era rimasto dello Stato della Chiesa; i bersaglieri riuscirono ad aprirsi un varco nelle mura aureliane presso Porta Pia (impresa tutt'altro che difficile), e, a quel punto, il Papa ordinò al suo piccolo esercito di deporre le armi, chiudendosi entro le mura del Vaticano e dichiarandosi prigioniero d'Italia.

Entrambe le vicende che portarono al completamento della unificazione territoriale (salvo Trento e Trieste) — va adeguatamente sottolineato — ebbero come attore protagonista la Prussia di Guglielmo I° e Otto von Bismarck.

---

(5) La convinzione generale era, tuttavia, che l'Italia era stata fatta. Per l'opinione pubblica italiana ed europea la proclamazione del regno d'Italia "significò il compimento del Risorgimento" (Filippo MAZZONIS, *La Monarchia*, cit., p. 107). V., ad esempio, Emilio BROGLIO, *Studi costituzionali*, cit., p. 5: "l'Italia è fatta! Pare ancora un sogno, un sogno rosato, dal quale la mente trema, quasi direi, di svegliarsi; eppure è così, l'Italia è fatta!".

(6) L'aggettivo fu usato da Costantino Nigra.

(7) Hubert HEYRIÈS, *Italia 1866. Storia di una guerra perduta e vinta*, Bologna, 2016.

(8) Trattato di pace firmato a Vienna il 3 ottobre 1866, ratificato dal Re il 6 successivo.

L'unificazione, tuttavia, non era ancora completa, non (solo) sotto il profilo territoriale, ma sotto quello dell'ordinamento giuridico; ma lo sarà in tempi veramente ridotti, con la pubblicazione dei codici e delle leggi di unificazione, nel 1865, sostanzialmente riproducenti la legislazione piemontese del 1859<sup>(9)</sup>.

Dopo la concessione dello Statuto nel regno di Sardegna, l'idea della costituzione finì di essere oggetto di richieste agli (e di rivolte contro gli) inaffidabili Sovrani degli altri Stati italiani, e divenne, invece, la principale ragione per spodestarli; si convertì nella spinta per convergere verso uno Stato unitario. Fu abbandonato dai più, salvo gli idealisti del tipo di Carlo Cattaneo e Giuseppe Ferrari, l'obiettivo della federazione. L'impegno congiunto di politici e teorici, spesso politici e teorici insieme, divenne quello di studiare, chiarire e attuare l'unica costituzione in vigore, sia approfondendo il rapporto tra i pubblici poteri e i privati cittadini, sia sperimentando sul campo la forma di governo, modificando (o assistendo alle modificazioni) dei rapporti tra gli organi detentori dei poteri legislativo ed esecutivo, fino alla realizzazione di quella lasciata al regno d'Italia.

Degna di essere rammentata è la strenua difesa dello Statuto, quale esso era nella lettera e ancor più nella pratica, da alterazioni che potevano derivare in occasione delle annessioni del 1860. Eppure all'inizio della esperienza costituzionale, nel 1848, l'idea dell'aggiornamento e dell'adeguamento dello Statuto era stata ampiamente sostenuta per aderire alla richiesta del governo provvisorio della Lombardia, ed era stata prevista la elezione di un'Assemblea costituente a suffragio universale<sup>(10)</sup>. In quel frangente fu anche da

---

<sup>(9)</sup> Per avere una idea delle difficoltà di giungere ad una disciplina giuridica unitaria per l'intero Regno è sufficiente far riferimento al profilo tributario. I sistemi impositivi erano diversi nei vari Stati preunitari: occorreva unificarli, modificando le regole e le abitudini di larghissima parte dei contribuenti. Istruttiva è, in proposito, la lettura di Emilio BROGLIO, *Studi costituzionali*, cit., p. 98 ss.

<sup>(10)</sup> Il Ministro Vincenzo Ricci distinse due ipotesi: l'annessione di nuove province giustificava l'elezione di un'Assemblea costituente; le modifiche allo Statuto che si presentavano come questione interna erano di normale competenza del Parlamento: "finché la riforma dello Statuto da noi primi proclamata era, per così dire, interna questione, potea benissimo compiersi da voi; più semplice era questo mezzo: voi lo avreste facilmente e degnamente compiuto. Ma quando la questione divenne italiana,

molti sostenuta la tesi della modificabilità dello Statuto, a prescindere da allargamenti territoriali, sulla base della “onnipotenza parlamentare”, sbandierata fuori <sup>(11)</sup> e dentro il Parlamento <sup>(12)</sup>, sulla scorta del noto aforisma inglese <sup>(13)</sup>. Fu proprio la vicenda dell’annessione della Lombardia e delle province venete nel 1848, insieme alla ormai consolidata esperienza statutaria, che, a mio avviso, possono spiegare la decisione, anzi l’accanimento, con cui il governo piemontese si oppose, nel 1860, alla convocazione di Assemblee rappresentative nel Napoletano e in Sicilia. Evidentemente lo Statuto veniva ormai considerato un testo corrispondente agli ideali e alle esigenze politiche del tempo (o, forse, veniva ritenuto un testo “sacro”, legge da considerare effettivamente “perpetua e irrevocabile”, frutto della lungimiranza del Re magnanimo).

Valutando insieme i diversi ruoli che l’idea della costituzione, fino al 1848, e la costituzione stessa, dopo d’allora, hanno svolto dalla Restaurazione all’Unità, credo che non sia infondato affermare che essa è stata uno dei principali “motori” (il principale?) delle complesse vicende risorgimentali.

---

quando apparve potersi infine compiere l’antico e calunniato sogno di tre secoli, qual altro mezzo di iniziare la nuova società, di costituire libere insieme e forti le basi, che adunar per sinceri mandatari tutta la nazione, interrogarla, richiederle il volume del nuovo patto sociale degl’Italiani? Non fu dunque [la Costituente] subita da noi qual dura necessità, ma salutata per anticipato e preconcelto convincimento qual mela desiderata” (seduta 26 giugno 1848, *res. sten.*, p. 222).

<sup>(11)</sup> V., ad esempio, Emilio BROGLIO, *Studi costituzionali*, cit., p. 27 ss.; il quale dimostra “quanto sia pessimo il partito di convocare assemblee speciali e straordinarie per qualunque riforma nelli statuti”, invece di “riconoscere l’autorità riformatrice del parlamento” (p. 39). ID., *Delle forme parlamentari*, Brescia, 1865, p. 98 ss., con riferimento al Parlamento inglese.

<sup>(12)</sup> Chiaro il pensiero di Cesare Balbo: “io non consento colla teoria qui espressa: « che solo la Costituente possa mettere le nostre istituzioni in perfetta armonia col genio e co’ bisogni del secolo ». (...) E riprovo poi specialmente ogni teoria che si scosti da quella, per me classica, e così spiritosamente esposta poc’anzi dal deputato d’Alba, dell’onnipotenza parlamentare; cioè dei tre membri della Legislatura, Re e Camere riuniti. Io credo che l’onnipotenza parlamentare basti ad ogni progresso d’ogni monarchia costituzionale; e credo non se le debba fare niuna eccezione mai, se non quella, sacra sempre dov’ella esiste, delle promesse anteriori” (seduta 27 febbraio 1849, *res. sten.*, p. 231).

<sup>(13)</sup> “*The Parliament can do every thing, except making a woman a man or a man a woman*”.

## 2. *Riflessioni sulla forma di governo e sulla sua degenerazione.*

La forma di governo al tempo della proclamazione del regno d'Italia, quale è stata illustrata, sconta in larga parte la riduzione del ruolo effettivamente svolto dal Re rispetto a quello risultante dallo Statuto; il Re, tuttavia, conservava il potere di nominare e revocare i ministri, per cui il governo doveva godere, oltre della fiducia del Parlamento, anche della fiducia del Sovrano.

Si è anche posto in rilievo che l'equilibrio effettivo dei rapporti di forza tra i poli della organizzazione costituzionale è determinato in larga misura dalla personalità di coloro che li impersonano. È, pertanto, spiegabile, anzi del tutto naturale, che tale equilibrio si sposti, nel tempo, a seconda dell'autorevolezza di chi sta al governo, della "forza" del Parlamento, della capacità di "iniziativa" della Corona, verso l'uno o l'altro dei suddetti poli.

Così è stato, secondo quanto esposto recentemente con somma cura, per la forma di governo nei decenni successivi alla proclamazione del regno d'Italia; in ordine alla quale il punto di equilibrio ha visto aumentare, volta a volta, l'influenza del Re, del governo o del Parlamento (14).

Scomparso il conte di Cavour, Vittorio Emanuele II, "in assenza di una figura autorevole e influente che lo fronteggiasse", prese a scegliere personalmente, senza preoccuparsi del gradimento delle Camere, non solo i Presidenti del Consiglio, ma anche i titolari dei ministeri che gli interessavano, gli esteri e la guerra, in tal modo imponendo il suo indirizzo politico (15).

(14) Filippo MAZZONIS, *La Monarchia*, cit., p. 109 ss. Le osservazioni che seguono nel testo derivano dalla interessante ricostruzione fatta nel lavoro appena citato. Si veda anche Fabrizio ROSSI, *Saggio*, cit., p. 43.

(15) Secondo Filippo MAZZONIS, *La Monarchia*, cit., p. 111 ss., l'aumento della influenza del Sovrano si ricava sia dal notevole numero dei governi che si susseguirono in pochi anni (ben dieci), sia dalla scelta di uomini o strettamente legati alla Corona (Lamarmora, Rattazzi, Menabrea) o dalla "personalità politicamente poco influente" o addirittura sconosciuti (il ravennate conte Giuseppe Pasolini Dall'Onda, ministro degli Esteri con Farini; l'umbro conte Pompeo di Campello sul Clitunno, ministro degli Esteri con Rattazzi nel 1867). Già Giuseppe MARANINI, *Storia*, cit., p. 197, aveva rilevato che, dopo Cavour, "Bettino Ricasoli dovette subito sperimentare a sue spese come fosse difficile resistere agli intrighi regi senza essersi fabbricata una sicura maggioranza parlamentare".



Secondo questa ricostruzione, la preminenza della Corona sugli altri organi costituzionali di vertice durò fino al dicembre 1869, quando, con l'avvento di Giovanni Lanza e di Quintino Sella<sup>(16)</sup>, il governo riprese intera la sua autonomia dal Sovrano<sup>(17)</sup> e la Camera elettiva fu reintegrata nelle sue prerogative<sup>(18)</sup>.

Vengono sottolineate anche iniziative di politica estera prese da Vittorio Emanuele e non concordate con (ed anzi rimaste sconosciute al) governo; iniziative tutte rimaste senza esito positivo<sup>(19)</sup>. Tale “diplomazia parallela”, certamente condannabile, e dimostrativa della “voglia” del Re di “governare”, non influisce,

---

<sup>(16)</sup> Personaggi ai quali il Re, “non senza aver prima opposto una strenua resistenza, fu costretto ad affidare (...) l'incarico di governo” (Filippo MAZZONIS, *La Monarchia*, cit., p. 124). Il chiaro studioso ritiene che alcune frasi del discorso della Corona, pronunciato da Vittorio Emanuele II il 15 novembre 1873, all'apertura della terza Sessione della XI Legislatura, manifestavano l'intenzione della Corona di rientrare “nella pienezza dei poteri ad essa attribuiti dallo Statuto” (p. 127 ss.); ma a me pare che le frasi riportate non avessero, almeno chiaramente, un tale significato, e si inserivano armonicamente nel contesto dell'intero discorso, che si presenta come un riconoscimento dell'autorità del Parlamento e delle “forze” della Nazione.

<sup>(17)</sup> Tuttavia, nel 1870, sembra che il Re, che intendeva assicurare “alla dinastia la gloria militare sui campi di battaglia”, volesse partecipare alla guerra tra Francia e Prussia dalla parte francese. Questa volta “il re si trovò di fronte un governo unito e determinato nell'impedire un'azione (una vera follia) che non solo incontrava scarissimi consensi tra le forze politiche e l'opinione pubblica, ma anche non trovava riscontro alcuno nelle reali esigenze del Paese” (F. MAZZONIS, *La Monarchia*, cit., p. 125).

<sup>(18)</sup> Carlo GHISALBERTI, *Storia*, cit., p. 136.

<sup>(19)</sup> Filippo MAZZONIS, *La Monarchia*, cit., p. 119 ss. cita tre episodi, avvenuti rispettivamente alla fine del 1861, nel 1863 e nel 1866. Il primo fu un tentativo di spingere Napoleone III a riprendere le armi contro l'Austria, approfittando di una auspicata (o immaginata) rivolta in Ungheria. L'Imperatore rispose in modo formalmente cortese ma sostanzialmente fermo “nel rifiutare la proposta”. Osserva Mazzonis che il «Re Galantuomo» era “pronto a gettare il paese in guerra (...) senza essersi nemmeno consultato con i ministri responsabili”. Il secondo episodio, in ordine cronologico, fu un tentativo di profittare dei disordini nella parte della Polonia sotto dominio russo per suscitare rivolte nella parte della Polonia sotto dominazione asburgica (Galizia), anch'esso senza alcun esito, per la fine sfortunata della “insurrezione di gennaio” (p. 121). Il terzo episodio è il più grave sotto il profilo della coerenza politica. Vittorio Emanuele cercò di allearsi con la Francia contro la Prussia, con la Prussia contro l'Austria e con l'Austria contro la Prussia (chiedendo in cambio il Veneto e il Trentino). “Alla fine — conclude Mazzonis — la ferma intenzione coltivata da Berlino di marciare contro l'impero asburgico fece orientare definitivamente l'ago impazzito della bussola della politica estera italiana verso la Prussia” (p. 120).

peraltro, a mio avviso, proprio perché parallela e coperta, sull'equilibrio dei rapporti tra gli organi costituzionali, spostandolo a favore del Sovrano.

Dopo il 1869, e ancor più con l'avvento della sinistra al potere, la Corona, anche per la morte, all'inizio del 1878, di Vittorio Emanuele II e l'ascesa al trono di Umberto I, non ebbe per molto tempo occasione, o intenzione, di prevalere sugli altri organi costituzionali.

Occorre aggiungere che l'attivismo politico di Vittorio Emanuele II fu agevolato dall'appannamento della rappresentanza parlamentare, nella quale, rotto il raggruppamento tenuto insieme dalla personalità di Cavour, non era possibile mettere insieme una maggioranza coesa e stabile. Cosicché il sistema di governo, nel suo complesso, decadde in una situazione di pesante inefficienza: si parlò di degenerazione del Parlamento e, conseguentemente, di instabilità dei governi <sup>(20)</sup>.

Quando prese avvio questo decadimento? Subito dopo l'Unità, e in conseguenza di questa, la composizione e il metodo di lavoro della Camera elettiva mutarono, e non in meglio <sup>(21)</sup>: peggiorò la

---

<sup>(20)</sup> Stefano JACINI, *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866*, Firenze, 1870, p. 30 ss., denuncia "l'assoluta impotenza del governo, mentre l'esigenza di provvedimenti efficaci, e di una vigorosa applicazione di essi, è diventata stringente oltre ogni dire"; parla chiaramente di "regresso della civiltà" e di "circolo vizioso". Spiega: "non essendovi stabilità di Governo, avviene che diventino sempre peggiori la pubblica amministrazione e lo stato delle finanze. La cattiva amministrazione e il dissesto delle finanze, rimasti in permanenza e perciò in continuo aumento, ingenerano il disagio. Il disagio produce il malcontento. Il malcontento promuove la nomina dei deputati i più idonei a rendere sempre più instabile il Governo. Quindi, da capo" (p. 31).

Sulla nascita e crescita dell'antiparlamentarismo v. Fulvio CAMMARANO, *Tra parlamento ed esecutivo: la cultura di governo dopo l'Unità*, in *La costruzione dello Stato-nazione*, cit., p. 157 ss., ove viene messo in rilievo che l'antiparlamentarismo non fu, nell'Ottocento, rifiuto del sistema parlamentare ma "si caratterizzò per un'aspra critica alla interpretazione pratica e in alcuni casi teorica che se n'era data in Italia" (p. 160).

<sup>(21)</sup> Giuseppe FERRARI, *Il Governo a Firenze*, Firenze, 1865, p. 62 ss.; Giuseppe MARANINI, *Storia*, cit., p. 198. Stefano JACINI, *Sulle condizioni*, cit., senza negare che il peggioramento ebbe inizio subito dopo l'Unità, afferma che nel periodo dal 1859 al 1866 il Governo, date le difficili condizioni del tempo, riuscì comunque ad operare egregiamente, e ne elenca le cose fatte (p. 44); pertanto ritiene che la decadenza sia iniziata, o si sia aggravata, dopo quel periodo. Mette in relazione questo fenomeno con le conseguenze dell'armistizio di Villafranca, che rese impossibile la soluzione confederale

qualità dei deputati (22); aumentò l'assenteismo (23); si ridusse la funzionalità (24), con lunghe discussioni su problemi minori e con grandi difficoltà per approvare leggi di ordine generale (25). La differenza con il Parlamento sabauda divenne evidente (26).

---

della unificazione: “il fatto dell'improvvisa ed impreparata riunione in un solo Stato di molti paesi retti precedentemente da istituzioni affatto distinte e separate, doveva esser fonte di immense difficoltà amministrative e finanziarie” (p. 41).

(22) Stefano JACINI, *Sulle condizioni*, cit., p. 31, definisce “gridatori” i nuovi rappresentanti della nazione, ed osserva che “gli uomini politici i più benemeriti del risorgimento italiano (e nel numero di essi intendo di comprendere anche molti che, durante l'opera della grande lotta nazionale, militarono in un campo diverso dal mio), i quali avevano ragione ancora ieri contro i gridatori, cominciano già ad aver torto”. Giuseppe MARANINI, *Storia*, cit., p. 198, arriva ad affermare, senza peraltro scendere ad indicazioni puntuali, che, quando “ai notabili del nord e del centro vennero ad aggiungersi i notabili, ma anche i feudatari, e qualche volta i capimafia del sud, la composizione della camera dei deputati incominciò a scadere”.

(23) Giuseppe FERRARI, *Il Governo*, cit., p. 59, con la sua solita arguzia, denuncia: “probabilmente voi vi immaginate che l'assemblea italiana sia il convegno dei rappresentanti scelti dagli elettori per discutere le cose d'Italia; voi supponete che ogni eletto debba almeno accettare il mandato, intervenire, votare, esercitare le sue funzioni almeno coll'automatica presenza del suo corpo. Ma questo è un errore; nulla di meno necessario che la presenza nel Parlamento italiano; appena vi giungono i votanti alla metà del numero totale; spesso non possono votare. Né solo i deputati volgari mancano all'appello, ma i più importanti si assentano per mesi; ve ne furono che mai non intervennero; si reputa una debolezza il chiedere congedo regolare, e taluno che venne una sola volta si elegge e rielegge deputato *ad honorem*, dignità sconosciuta in ogni passato Parlamento”.

(24) Stefano JACINI, *Sulle condizioni*, cit., p. 21: si sciupano intere Sessioni “senza concludere nulla alla lettera, e non facendo altro che sollevare questioni personali e scatenare le più sterili e dissolventi ire di parte. «Un'interpellanza, una crisi ministeriale, un esercizio provvisorio; poi da capo ed un'interpellanza!» Ecco come il *Times*, alcuni mesi fa, definiva argutamente la situazione parlamentare d'Italia”.

(25) Alberto CARACCILO, *Stato*, cit., p. 114, sottolinea che “per molte leggi, principali quelle sull'ordinamento interno dello Stato, si passò direttamente da un regio decreto del 1859 a una legge delegata del 1865, poiché l'assemblea plenaria non era riuscita a varare alcuno dei progetti intermedi”.

(26) Giuseppe FERRARI, *Il Governo*, cit., pp. 62-63: “nell'antico Parlamento piemontese, che rappresentava uno stato organico, tutti presenziavano, tutti stavano schierati sotto i loro capi con bandiere certe, tutti rimanevano al loro posto ed eranvi tenuti dagli elettori; una decorazione, un impiego, un'assenza, un discorso a controsenso, erano scandali imperdonati; ma adesso che otto Stati si confondono senza riuscire né a una capitale, né a una dieta, chi può discernere il bene dal male? Se la confusione non è maggiore si attribuisca a ciò solo che siamo tutti ribelli, tutti amici, tutti nella necessità di unirci alla rinfusa contro la religione e la legittimità che c'invasano da ogni lato”. Secondo Stefano JACINI, *Sulle*

Quali le cause di tale degenerazione? Le risposte sono molteplici: l'assenza di partiti politici strutturati e stabili <sup>(27)</sup>, dopo la morte di Cavour, che si può considerare il *leader* di un "partito personale" <sup>(28)</sup>; l'ineadeguatezza del sistema elettorale; la stampa "demolitrice" <sup>(29)</sup>; l'ingenuità dei partiti, e dei singoli deputati, nell'amministrazione e perfino nella giustizia <sup>(30)</sup>; la corruzione <sup>(31)</sup>.

---

*conseguenze*, cit., p. 71-72, "il Piemonte dal 1848 al 1859 non ebbe bisogno di programmi ideali per costituire i suoi partiti politici. C'era una realtà storica. Intorno a questa s'impegnò la lotta. (...) E la lotta fu così bella e dignitosa e feconda, malgrado un'applicazione del reggimento parlamentare presa a prestito, che non deve farsi le meraviglie se molti, dimenticando che il Piemonte era un ente storico già costituito, a differenza del regno d'Italia, s'illusero fino a credere che a quest'ultimo il medesimo reggimento si potesse applicare con buon successo, senza mutamento alcuno".

<sup>(27)</sup> Alla mancanza di partiti organizzati e con un loro programma politico definito fanno cenno sia i commentatori coevi, sia quelli recenti. Giuseppe FERRARI, *Il Governo*, cit., p. 60, lamenta la mancanza di partiti "ufficialmente costituiti, nei quali ognuno sia solidale ed i capi stiano colla parte o la parte coi capi". Osserva Stefano JACINI, *Sulle condizioni*, cit., che "vi era bensì una *destra* numerosa e una *sinistra* assai scarsa; ma questa distinzione non si appoggiava sovra una diversità essenziale di programmi, bensì sullo stile dei discorsi, e sulle attinenze personali". Ancora: "attualmente non esistono in Italia, è strano a dirsi, veri partiti politici; e siccome la condizione la più indispensabile del governo costituzionale consiste nella lotta dei partiti, e basterebbe siffatta singolarità per spiegare la presente anarchia parlamentare" (p. 63). Ma la costituzione di veri partiti è impedita, secondo Jacini, dall'assenza di un "partito nazionale conservatore" (p. 64 ss.).

Osserva Paolo RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Encicl. dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, p. 68 che nel "contesto istituzionale caratterizzato dal suffragio elettorale ristretto, e nel quale pertanto la partecipazione politica si svolgeva in un ambito sociale omogeneo, il tessuto connettivo del partito parlamentare fu a lungo identificato nell'affinità ideologica, nell'*idem sentire de re pubblica* dei notabili che si raccoglievano in esso"; ed aggiunge che "il partito fu (...) generalmente identificato con il gruppo parlamentare" (p. 69).

Alberto CARACCILO, *Stato*, cit., ritiene che vi sia stato un "processo di disgregazione dei partiti", e che questo sia stato "per qualche decennio fra i motivi centrali della polemica antiparlamentaristica oltre che dei propositi dei riformatori". In senso sostanzialmente conforme si esprime Giuseppe MARANINI, *Storia*, cit., p. 200.

<sup>(28)</sup> Per la figura del partito personale si rinvia a Mauro CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000; Sandro STAIANO, *Trasformazione dei partiti e forma di governo*, in *www.federalismi.it*, n. 19/2015.

<sup>(29)</sup> Stefano JACINI, *Sulle condizioni*, cit., p. 31. Ritiene, tuttavia, che non era la stampa denigratrice a creare il malcontento popolare: "il malcontento e la denigrazione preesistevano alla voga della stampa denigratrice, la quale se ne è fatta organo".

<sup>(30)</sup> Stefano JACINI, *Sulle condizioni*, cit., p. 24. denuncia "le coalizioni dei rappresentanti degli interessi locali per conseguire, a favore di una determinata zona, qualche

Sul sistema elettorale le critiche sono diverse: è troppo ristretto e crea una distanza abissale tra paese reale e paese legale<sup>(32)</sup>; è tecnicamente inidoneo, perché impedisce la formazione di partiti politici strutturati e stabili<sup>(33)</sup>. Inoltre i suoi risultati sono falsati dalla scarsa partecipazione dell'elettorato<sup>(34)</sup> e dalle eccessive influenze governative sugli elettori<sup>(35)</sup>.

---

vantaggio che fa a pugni colle strettezze dell'erario nazionale". Ed aggiunge che molti deputati "sono spinti ad esercitare la loro influenza personale anche fuori del parlamento, e ad invadere i dicasteri per farsi sollecitatori dei loro elettori, sotto pena di non essere riconfermati". E commenta: "nulla di più deleterio per l'amministrazione pubblica, e di più acconcio insieme a falsare nel paese il concetto della deputazione politica!" (p. 25). Non crede viceversa che siano vere le accuse, che "si gettano l'un l'altro" i partiti, di tentativi di "minacciare l'indipendenza della magistratura" (p. 30). Alberto CARACIOLO, *Stato*, cit., p. 113, osserva che "la mancanza di partiti ben definiti apriva la strada a (...) forme di clientelismo, di corruttela individuale, di malsani rapporti fra elettore ed eletto. (...) Specialmente nel Mezzogiorno, e più che mai dopo l'avvento della Sinistra e di Depretis, ne era derivata una figura singolare di deputato: ascoltato in quanto capace di risolvere presso l'amministrazione i casi personali dei suoi clienti, le richieste anche assurde di un tronco ferroviario o di un acquedotto, corteggiato da funzionari e da prefetti, ossequiato in ogni occasione fin tanto che sapesse dimostrarsi ascoltato nelle anticamere dell'amministrazione centrale".

(31) Stefano JACINI, *Sulle condizioni*, cit., p. 53 ss. Egli tuttavia non crede che la corruzione fosse maggiore che in altri Stati o di quella che era presente nel precedente regno di Sardegna (pp. 54-55).

(32) Stefano JACINI, *Sulle condizioni*, cit., p. 89: "se vi fosse un parlamento nazionale eletto col suffragio universale a due gradi, anziché coll'attuale legge elettorale, chi oserebbe fare una distinzione fra l'Italia *legale* e l'Italia *reale*? La nostra legge elettorale è un vero anacronismo, quando si pensa che in tutto il mondo civile, o ha già attuato, od è in via di attuare, il suffragio universale, diretto o indiretto".

(33) Giuseppe MARANINI, *Storia*, p. 131: "il collegio uninominale a due turni di elezione, vigente in Piemonte, e poi in Italia, non appartiene al sistema, anzi ne costituisce la negazione, in quanto non è atto a determinare chiari ed elementari schieramenti politici, né comprensibili risposte elettorali, né maggioranze e rispettivamente opposizioni omogenee. È il sistema ideale per i baratti politici fra notabili".

(34) Giuseppe FERRARI, *Il Governo*, cit., p. 60; Stefano JACINI, *Sulle condizioni*, p. 32. Quest'ultimo aveva calcolato che partecipavano "al sistema di governo (...) *meno dell'uno per cento della popolazione*" (p. 16).

(35) Carlo GHISALBERTI, *Storia*, cit., pp. 169-170: fin "dalla proclamazione dello Statuto e dall'avvento del regime rappresentativo in Piemonte il paese aveva assistito (...) a ingerenze governative sull'andamento delle campagne elettorali". "Gli uomini della Destra, nella loro onestà, correttezza e discrezione, riflettevano la fondamentale moralità di comportamento della ristretta classe borghese che li esprimeva e che, assuefatta a un

L'opinione di un politico di alta levatura, con esperienza parlamentare e di governo, il conte cremonese Stefano Jacini, era nel senso che, per avere un Parlamento efficiente occorreano due cose, la riforma della legge elettorale e un ampio decentramento amministrativo, con istituzione delle regioni <sup>(36)</sup>.

Tale opinione non ebbe alcun seguito. Con l'avvento della sinistra al potere la denuncia dei profondi difetti del sistema di governo si intensificò <sup>(37)</sup>; una delle principali cause fu individuata

---

certo *fair play* nelle relazioni sociali, non poteva ammettere quelle intimidazioni e quelle sopraffazioni elettorali così in contrasto col suo senso del diritto". Ma, nelle elezioni del 1876, la campagna elettorale rivelò al paese come il problema del rafforzamento della Sinistra al potere e della sua stabilizzazione al Governo implicasse da parte dell'esecutivo l'utilizzazione di mezzi fino a quel momento sconosciuti; il tono della lotta politica, risentendo ovviamente di ciò, parve quindi deteriorarsi profondamente" (p. 170).

<sup>(36)</sup> Stefano JACINI, *Sulle condizioni*, cit., p. 89 ss. era convinto che le condizioni in cui versava il paese necessitassero di un sistema elettorale basato sul suffragio universale indiretto: ognuno in Italia, "per rozzo che sia", era in grado di "formarsi un sicuro giudizio sul valore morale e intellettuale delle persone che conosce. È a questa facoltà che la legge elettorale dovrebbe fare appello, perché ogni cittadino adulto, ad intervalli di tempo non troppo brevi, nell'ufficio del proprio comune, designasse le persone a cui fosse conferito il mandato di eleggere il deputato al parlamento nazionale" (p. 90). Con la istituzione delle regioni, "il maggior numero degli affari di pubblica amministrazione, banditi dal centro del governo e del Parlamento nazionale", potrebbero essere decentrati (p. 93). Il Parlamento dovrebbe occuparsi soltanto "delle somme necessità della nazione", dei "grandi affari che per la sicura esistenza della medesima debbono rimanere accentrati (come sarebbero, per esempio, gli affari esteri, l'esercito, la flotta, la sicurezza pubblica, le poste e i telegrafi, la giustizia e parecchi rami delle finanze)". In tal modo avrebbero fine "le lunghe sessioni, le funeste intromissioni dei deputati, o tutti gli abusi e le dannose anomalie, (...) e in pari tempo sarebbe creata la possibilità di un governo forte e stabile" (p. 92).

<sup>(37)</sup> Cito, a titolo di esempio, Giovanni CASNATI, *Del governo del Regno. Studi*, Milano, 1877, le cui prime frasi vale la pena di riportare: "chi prende ad esaminare questi ultimi sedici anni di storia italiana, non può non essere colpito dal contrasto che presentano il rapido e felice sviluppo della grande questione nazionale e il fortunato nostro avvenimento nel concerto de' grandi Stati europei da una parte, e dall'altra le disgraziatissime sorti in cui trascinaronsi finora le nostre cose domestiche; i disordini cioè e l'insufficienza di quasi tutte le pubbliche amministrazioni, le enormi dilapidazioni della pubblica fortuna e i moltiplicati e raggravati balzelli che ne sono la conseguenza; i continuati ritardi all'adozione de' più urgenti rimedi e delle più necessarie leggi, infine la completa delusione del paese che da tanti anni invoca riforme ed economie e progresso" (p. 1). Secondo Giuseppe VOLPE, *Storia costituzionale degli Italiani*. I — *L'Italietta*, Torino, 2009, p. 83, la salita al potere della sinistra costituisce la "consacra-

nella ingerenza dei partiti nell'amministrazione pubblica; sicché divenne oggetto del programma politico della destra la lotta contro tale ingerenza. A tale lotta si dedicarono, con particolare impegno, com'è noto, Silvio Spaventa e Marco Minghetti. Siamo nel 1880: Minghetti lancia l'allarme in un discorso tenuto a Napoli nel gennaio <sup>(38)</sup>; Spaventa torna sul tema nel notissimo discorso di Bergamo del maggio successivo, in cui descrive il male, ne ricerca le cause e ne indica i rimedi <sup>(39)</sup>; Minghetti, sollecitato anche da reazioni negative al suo discorso avutesi alla Camera <sup>(40)</sup>, dedica al grave problema, nel 1881, un intero volume <sup>(41)</sup>. Il risultato, molto importante, ma parziale di tanto impegno, fu la creazione, nel 1889, della Quarta

---

zione della già avvenuta *'rivoluzione parlamentare'*, che il 18 marzo aveva visto cadere l'ultimo governo della Destra".

<sup>(38)</sup> Il discorso fu pronunciato da Marco Minghetti presso l'Associazione costituzionale di Napoli l'8 gennaio 1880.

<sup>(39)</sup> Il discorso, *Giustizia nell'amministrazione*, fu pronunciato presso l'Associazione costituzionale di Bergamo il 7 (o forse il 6) maggio 1880. Le citazioni sono tratte dal volume Silvio SPAVENTA, *Giustizia amministrativa e altri scritti*, Napoli, 2006, a cura dell'Istituto italiano per gli studi filosofici di Napoli. Spaventa si occupò della illegalità e della ingiustizia dell'amministrazione. Ne indicò tre cause: il "difetto o incertezza di norme giuridiche"; il "difetto e incertezza del giudice, che decida la controversia che nasce quando il cittadino si risente e si oppone all'abuso e arbitrio, che contro di lui si commette o si tenta di commettere"; il "difetto di responsabilità immancabile e pronta degli ufficiali pubblici" (pp. 29-30). Il rimedio fu individuato in "un complesso di garanzie giuridiche, onde un governo di partito, il solo modo oggi possibile di governo libero, sia conciliabile con la giustizia, colla eguale misura, colla imparzialità della pubblica amministrazione, con quella equità che *in iisdem causis paria jura desiderat*" (p. 53). Proponeva, pertanto, la "riforma delle attribuzioni e forse della composizione del Consiglio di Stato" (p. 57), "una legge sullo stato degl'impiegati, che definisca assai precisamente le condizioni e i modi con cui gli uffici pubblici sono conferiti, come ci si può avanzare e le cause per cui si perdono" (p. 59) e, da ultimo, la elettività dei sindaci (pp. 59-60).

<sup>(40)</sup> Nella seduta del 25 febbraio 1880 furono presentate due proposte di discussione sul discorso di Napoli, l'una dovuta all'avvocato napoletano Giovanni Della Rocca e ad altri quattordici deputati della sinistra, l'altra al medico milanese Agostino Bertani, dell'estrema sinistra. Minghetti insistette perché la discussione si svolgesse; ma fu approvata una questione pregiudiziale che impedì che le proposte fossero messe all'ordine del giorno.

<sup>(41)</sup> Marco MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, 1881. Le citazioni sono fatte sulla edizione di Napoli 1992, a cura del Credito Italiano. Lo schema è il medesimo del discorso di Spaventa, l'esposizione molto più ampia. I rimedi sono indicati nella diminuzione delle attribuzioni



Sezione del Consiglio di Stato <sup>(42)</sup>, per la giustizia amministrativa, alla cui presidenza fu chiamato Silvio Spaventa.

### 3. *La presa di coscienza della inadeguatezza del sistema di governo.*

La denuncia del malfunzionamento del sistema di governo, nonostante le riforme del periodo crispino (d'altronde non esaustive), continuò sia in sede politica sia in sede giuridica.

Già nell'ambito della discussione sulla legge elettorale del 1882, che abolì i collegi uninominali e introdusse lo scrutinio di lista <sup>(43)</sup>, più oratori segnalavano la degenerazione del sistema di governo: ad esempio Lacava <sup>(44)</sup>, Fortunato <sup>(45)</sup> Bovio <sup>(46)</sup> e Sonnino. Sul discorso di quest'ultimo conviene soffermarsi, per la forza

---

dell'amministrazione pubblica, "lasciando alla libertà individuale e alla iniziativa privata la cura non solo degli interessi parziali e locali ma eziandio in parte degli interessi generali"; nel decentramento dell'amministrazione; nell'ampia ammissione dei ricorsi, "disponendo in guisa che siano risolti e giudicati indipendentemente" dal governo centrale (p. 234). Sulle differenze tra i rimedi proposti da Spaventa e quelli proposti da Minghetti sottolineò quello relativo al giudice dei ricorsi contro l'amministrazione: Spaventa proponeva il Consiglio di Stato, adeguatamente riformato, Minghetti un "tribunale supremo amministrativo".

<sup>(42)</sup> Legge 31 marzo 1889, n. 5992. I sindaci di Comuni capoluogo di provincia e di circondario o con più di 10.000 abitanti divennero elettivi con la legge 30 dicembre 1888, n. 5865.

<sup>(43)</sup> Legge 22 gennaio 1882, n. 593 sui requisiti degli elettori; legge 7 maggio 1882 sullo scrutinio di lista; R.D. 13 giugno 1882, n. 796 sui collegi elettorali.

<sup>(44)</sup> Il lucano Pietro Lacava denunciò la confusione dei partiti: "qui abbiamo una Destra nominale e una Sinistra nominale; vi sono a destra uomini che sostengono idee trasformatrici, idee progressiste, e viceversa vi sono a sinistra uomini che sostengono idee conservatrici e moderate" (seduta 24 marzo 1881, *res. sten.*, p. 4657). Rilevò la debolezza del governo, "con una maggioranza debolissima, costretto ad appoggiarsi ora ad un gruppo, ora ad un altro" (p. 4658).

<sup>(45)</sup> L'economista e storico Giustino Fortunato, di Rionero in Vulture, pronipote dell'omonimo politico borbonico, richiamò le critiche al sistema del collegio uninominale, troppo aperto alla ingerenza governativa e responsabile della decadenza della Camera (seduta 25 marzo 1881, *res. sten.*, p. 4679).

<sup>(46)</sup> Il filosofo del diritto Giovanni Bovio mise in rilievo gli effetti negativi della vecchia legge elettorale: "scadimento e confusione dei vecchi partiti parlamentari; incertezza del Governo; degradamento delle elezioni" (seduta 29 marzo 1881, *res. sten.*, p. 4798); sul governo aggiunge: "un Governo incerto, costretto a cercarsi la vita dovunque e comunque la trovi, si appiatta dietro le urne come il levita dietro l'arca. Al



con cui denunciò le conseguenze nefaste sul sistema di governo e sull'orientamento della legislazione derivanti dal sistema elettorale ereditato dal regno subalpino (47). Successivamente nella polemica entrò anche la Civiltà cattolica con un articolo non firmato (pertanto attribuibile alla Direzione della rivista) del 1886, con il quale, richiamando Prospero Padoa, e facendo proprie le sue tesi, denunciava la “pianta parassita” che si è annidata dentro le istituzioni “e la altera e la vizia. E qual è questa pianta maledetta? Il Parlamentarismo, soggiung’egli: e lo definisce: «la ingerenza indebita dei deputati nelle varie amministrazioni». Lo spiega ancor meglio, aggiungendo: «i deputati premono sui ministri, premono sui ministri nell’interesse proprio e in quello dei loro clienti, postergando l’interesse pubblico»” (48).

---

candidato è imposta la condizione di vassallaggio: le altre qualità non occorrono” (pp. 4798-4799).

(47) Nella seduta pomeridiana del 30 marzo 1881, Sidney Sonnino fece un lungo discorso, nel quale, per sostenere la sua idea favorevole al suffragio universale, partì da una premessa sulla debolezza e sulla inefficienza del governo, anche perché la “grandissima maggioranza della popolazione, più del 90 per cento di essa, si sente estranea affatto alle nostre istituzioni; si vede soggetta allo Stato e costretta a servirlo con il sangue e con i denari, ma non sente di costituirne una parte viva ed organica e non prende interesse alcuno alla sua esistenza ed al suo svolgimento” (*res. sten.*, p. 4855). Sicché “lo Stato nostro non poggia su quella sola base solida e sicura che è il consenso di tutti i suoi cittadini. Esso è costituito in diritto da poco più del due per cento della popolazione, e nel fatto da meno dell’uno per cento. E questo privilegio, concesso ad uno strettissimo ordine di cittadini, di reggere lo Stato, ha creato un Governo senza ideale, gretto, avido e dottrinario; e la legislazione che ne è sorta è una legislazione parziale, che ha elevato ad interesse generale l’interesse di una classe, che dei principi liberali si preoccupa soltanto in quanto toccano la vita e le sorti dei ceti privilegiati; ed ha attuato un sistema tributario che grava sproporzionatamente sul lavoro e sulle classi più povere” (p. 4856).

Già nel 1872 Sidney SONNINO aveva messo il dito sulla piaga: “nella nostra vita politica si scorgono dei sintomi allarmanti di mali gravissimi — l’educazione politica del popolo decresce anziché aumentare — indifferenza generale a tutto quello che ha rapporto col Governo rappresentativo e all’esercizio di tutti i diritti del cittadino che sono ad un tempo fine e guarentigia della sua libertà — confusione nei partiti — instabilità e debolezza nel Governo — sfiducia generale: ecco i risultati di dieci anni di reggimento parlamentare” (*Del Governo rappresentativo in Italia*, Roma, 1872, p. 21).

(48) L’articolo era intitolato *Di un dilemma costituzionale*, in *La civiltà cattolica*, anno XIII, vol. II, quad. 863, Firenze, 1886, pp. 514-515. Venivano citati anche Francesco Crispi, che definiva la Camera “un’agenzia d’affari”; e Ruggero Bonghi, che parlava di deputati affaristi, di ministri “dalla volontà licenziosa”, e di Assemblee che

Anche i costituzionalisti teorici stigmatizzavano la situazione venutasi a creare: tra i molti, ricordo Giorgio Arcoleo, che ritenne che la costituzione “pare abbastanza soda all'esterno: ma i germi ribelli pullulano al di dentro” (49), e Saverio Scolari, che si mostrò molto attento alla questione sociale (50).

---

“surrogano sé al paese che le elegge, non per servire a sé, ma per esserne servito lui” (p. 515).

Ruggero BONGHI intervenne più volte sul problema con articoli sulla *Nuova Antologia*: *Una questione grossa. La decadenza del regime parlamentare*, nel 1884; *L'Italia presente (Camera, partiti e governo)*, nel 1887; *L'ufficio del Principe in uno Stato libero*, e *Il diritto del Principe in uno Stato libero*, nel 1893. Nella stessa rivista scrissero anche Marco MINGHETTI (*Il cittadino e lo Stato*, nel 1885), Rocco DE ZERBI (*I partiti politici*, nel 1888), Stefano JACINI (*Pensieri sulla politica*, nel 1889), Romualdo BONFADINI (*L'aruffio parlamentare in Italia*, nel 1894) e Francesco Nobili-Vitelleschi (*Del parlamentarismo in Italia*, nel 1895). Si trovano anche articoli senza autore riconoscibile (*Parlamentarismo e patriottismo nella crisi presente*, nel 1887; P., *La crisi del sistema parlamentare e i partiti politici in Italia*, nel 1890).

(49) Giorgio ARCOLEO, *Il Gabinetto nei Governi parlamentari*, Napoli, 1881, p. 20. Egli invocava la “virtù delle istituzioni”; ma riteneva che essa non potesse prodursi, “finché l'azione elettorale significhi esercizio di un diritto a partecipare ai poteri, senza che vi sia il sostrato di un dovere (come se la libertà potesse sussistere senza il limite), finché l'azione parlamentare esprima il diritto di creare il governo, di mutarlo, di avvilirlo, senza coscienza di quelle restrizioni, che impone la sfera di attività legislativa, ben diversa dall'esecutiva; finché l'azione governativa sconfini oltre la sua competenza e col pretesto di una nominale responsabilità turbi la influenza legittima del Capo dello Stato, l'indipendenza del giudizio dell'ordine giudiziario, la legale pratica amministrativa” (pp. 20-21).

(50) Saverio SCOLARI, *Il Regno e la sociocrazia in Italia*, Venezia, 1892. Nella lettera dedicatoria a Giuseppe Zanardelli esprime le sue valutazioni politiche: un governo senza idealità; la gente che “voca da ogni parte, dall'alto e dal basso, a proposito e a sproposito: *riforma, riforma!*” (p. VIII), ma il popolo “è disamorato della pubblica cosa, “perché è condotto dalla esperienza a non aver fede in molte o nelle maggiori, se non in tutte le aspettative sue” (p. XIV); i partiti “che non hanno, benché dicano e il credono meno di avere comune linguaggio; e però non vanno, oltre il suono delle parole, alla sostanza delle cose e alla definizione concreta de' concetti e de' propositi loro; che non hanno disciplina e quindi non abnegazione e fermezza” (p. XI); il basso livello dei giornali (p. XXI). Ed esprime un duro giudizio sui successori di Cavour: “l'architetto della unità era scomparso; e quelli che si vanagloriarono d'esserne gli eredi, non seppero essere gli architetti della libertà. Non intesero, che come non fummo copiatori d'alcuno nella impresa di fare un popolo solo di un popolo quanto nessun altro mai diviso, dovevamo, poiché l'avevamo condotta a buon termine, sostenerla e compirla con leggi ed ordini di libertà, che scaturissero dalla nostra propria natura e dal nostro costume”

Si giunse così, al tempo del secondo governo (di destra) del marchese Di Rudinì <sup>(51)</sup>, all'articolo *Torniamo allo Statuto*, che, per la notorietà del suo innominato autore <sup>(52)</sup> e per il suo denso contenuto, costituì il culmine della polemica politica nei confronti del governo di gabinetto, o del regime (allora generalmente ritenuto) parlamentare, che era “in pieno discredito” <sup>(53)</sup>. Nell'articolo venivano, da un lato, esaminati i difetti derivanti dallo sviluppo storico della forma di governo, e denunciati, dall'altro lato, gli aspetti condannabili dei comportamenti politici <sup>(54)</sup>; aggiungendosi il timore che la situazione critica potesse agevolare la crescita dei due “grandi partiti estremi”, il movimento socialista, “che si organizza minaccioso”, e quello reazionario “che piega sempre più verso la gerarchia ecclesiastica”.

L'anomalo sviluppo della forma di governo era caratterizzato, secondo l'articolo, da due tendenze patologiche: la “progressiva usurpazione del potere esecutivo per parte della Camera elettiva” <sup>(55)</sup>, e la “effettiva usurpazione per parte del Ministero dei

---

(pp. XXV-XXVI). Nel testo si lancia contro il gabinetto, tramutato “in semplice Comitato della maggioranza parlamentare” (p. 66 ss.).

<sup>(51)</sup> Il palermitano Antonio Starabba, marchese di Rudinì, aveva pronunciato nella primavera del 1895 un discorso a Palermo di intonazione parallela a quella dell'articolo attribuito a Sidney Sonnino; il quale, infatti, ne tiene espressamente conto.

<sup>(52)</sup> Il barone pisano Sidney Sonnino, ministro del Tesoro nel governo Crispi dal 1893 al 1896, sarà poi Presidente del Consiglio nel 1906 e nel 1909-1910 e ministro degli Esteri dal 1914 al 1919.

<sup>(53)</sup> *Torniamo allo Statuto*, cit., p. 10. Si rammenta che l'articolo, pacificamente attribuito a Sidney Sonnino, fu inserito nel numero di *Nuova Antologia* del gennaio 1897.

L'articolo ebbe una enorme eco, sia in dottrina sia nel mondo politico; ma vi fu chi definì “fittizia” l'invocazione di Sonnino; e giustificò tale opinione, osservando che “nello statuto la storia dimostra come non ci si fosse mai stati, perché, fin dalla sua promulgazione, fu istituito, contro la lettera sua, il governo parlamentare, svoltosi come lo concedevano le condizioni sociali italiane” (Gaetano ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale*, cit., p. 533). Secondo Raffaele ROMANELLI, *Importare la democrazia*, cit., p. 225, l'articolo di Sonnino, se lo si intende come “la proposta di un rafforzamento del potere regio rispetto alle prerogative parlamentari, ebbe ben scarsa eco tra le forze politiche, e ancora minore tra i giuristi”. Per la verifica di tale affermazione si veda il paragrafo che segue.

<sup>(54)</sup> *Torniamo allo Statuto*, cit., p. 10: in ogni atto di governo “predominano sempre gli aggregati di interessi personali o locali”.

<sup>(55)</sup> *Torniamo allo Statuto*, cit., p. 12. I ministri non sono, né devono essere “i ministri della Camera” (p. 14). D'altronde “la Camera per troppo volersi imporre si è

poteri di esclusiva spettanza del Principe”<sup>(56)</sup>. Sicché il Principe, secondo i “nostri dottrinari”, dovrebbe ridursi ad “un essere quasi ipnotizzato”, pronto ad “accettare tutto, sottomettersi a tutto, non avere volontà né opinione propria, ma solo designare, come un manometro automatico, nei momenti di crisi, quale è il presidente del Consiglio che si suppone debba e possa *per fas ac nefas* ottenere la maggioranza dei voti dei deputati”<sup>(57)</sup>.

#### 4. “*Torniamo allo Statuto*”.

Per il “risanamento della vita parlamentare” occorre ridare smalto alla figura del Re, che doveva riassumere le funzioni che lo Statuto gli assegnava<sup>(58)</sup>; evitare che il governo dipendesse dalla maggioranza parlamentare; e ritornare ai ministri semplici responsabili dell’azione del Principe<sup>(59)</sup>.

Cosa si riprometteva Sonnino con il suo articolo? attenersi strettamente alla lettera delle disposizioni statutarie, ritornando ad

---

annullata. Ha voluto non solo legiferare quasi da sola, ma anche governare, ed ora è in balia di qualunque uomo possa, organizzando una consorte locale, riunendo intorno a sé la deputazione di una sola grande regione, maneggiando le turbolenze di piazza, o con qualunque altro mezzo o espediente, impadronirsi del potere (...). Lavorando ad asservire sempre più il potere esecutivo, si è trovata invece asserita al Ministero, cioè a quel gruppo di uomini che si è comunque impadronito del potere e che, con la intimidazione e la corruzione elettorale, nelle mille sue forme, dispone a suo talento della maggioranza” (p. 15).

<sup>(56)</sup> *Torniamo allo Statuto*, cit., p. 12. Viene affermato che il ministero non è, non dovrebbe essere, un organo costituzionale; lo Statuto non ne fa cenno; è sorto come “un potere nuovo, parassita e ibrido, (...) il quale facendosi strumento e sgabello delle pretese dottrinarie e delle crescenti usurpazioni della Camera dei deputati, (...) è riuscito col dichiararsi a sua volta la emanazione legittima e autorizzata della rappresentanza nazionale, ad una progressiva usurpazione di quasi tutte le funzioni normali della Corona” (p. 25).

<sup>(57)</sup> *Torniamo allo Statuto*, cit., p. 24. “Non si può pretendere — prosegue l’autore — che il pubblico abbia da considerare per novantanove giorni su cento la persona del Principe come un elemento inattivo, che non deve avere e tanto meno manifestare opinioni né sentimenti nell’indirizzo della cosa pubblica, ma deve fare buon viso a qualunque Gabinetto possa strappare il consenso della Camera”.

<sup>(58)</sup> Il Re dovrebbe in particolare occuparsi di “quell’ordine di questioni che deve essere mantenuto fuori del giro mutevole dei partiti parlamentari” (*Torniamo allo Statuto*, cit., p. 22).

<sup>(59)</sup> *Torniamo allo Statuto*, cit., p. 14.

un sistema costituzionale puro, ovvero eliminare i difetti che il sistema parlamentare aveva mostrato nella concreta esperienza unitaria? L'opinione generale si orientò nel secondo senso<sup>(60)</sup>; e, almeno in dottrina, si moltiplicarono le opere che tendevano a sottolineare il ruolo del Sovrano nel regime parlamentare<sup>(61)</sup>.

I teorici si impegnarono a dimostrare che il sistema parlamentare non escludeva, ed anzi presupponeva, il “potere effettivamente attivo” del Re, come Capo dello Stato<sup>(62)</sup>; ma si rivolsero anche ai politici “che circondano” il Capo dello Stato, rammentando che dal 1886 al 1897 la Camera era stata sciolta cinque volte, e ponendosi il quesito se tutte le volte vi erano state ragioni così gravi da consigliare il rinnovamento della rappresentanza popolare<sup>(63)</sup>.

Venne rilevato che la corretta forma di governo parlamentare si articola sul Capo dello Stato, i ministri e le Assemblee legislative; che il primo è l'organo che in tutte le strutture di governo esiste ed è posto ad un livello superiore rispetto agli altri, perché in esso

---

<sup>(60)</sup> Domenico ZANICHELLI, *Lo Statuto e il sistema parlamentare*, cit., p. 177. Come un richiamo al Re perché riprendesse il suo ruolo, lo interpretò Pietro CHIMIENTI, *Il Capo dello Stato e il gabinetto. Studio di diritto e di politica costituzionale*, Roma, 1898, p. 130 ss.

<sup>(61)</sup> Oltre ai lavori di Zanichelli e di Chimienti, appena citati, rammento le opere di Alberto MORELLI, *Il Re*, Bologna, 1899 (che, secondo Ferracciu, costituisce “la più completa trattazione dell'istituto”); Antonio FERRACCIU, *Contributo allo studio della funzione regia nel governo di gabinetto*, in *Filangieri*, 1902; Giuseppe PRATO, *Monarchia e parlamentarismo*, in *La rassegna nazionale*, 1902; e, più tarda, quella di Teodosio MARCHI, *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1923.

<sup>(62)</sup> Domenico ZANICHELLI, *Lo Statuto e il sistema parlamentare*, cit., p. 182. Egli prende in considerazione le funzioni attribuite al Re dallo Statuto e dimostra che è possibile “accordarle” con il sistema parlamentare; il quale, precisa, “esige che i Ministri abbiano anche la fiducia della Camera, e si reggono su di essa”. La “dipendenza dei Ministri dall'autorità regia” è importante in Italia, più che altrove, perché “non esistono parti politiche ben ordinate, e, quindi, le maggioranze si formano e si spostano facilmente e i Ministeri non hanno un fondamento solido in esse” (pp. 185-186).

<sup>(63)</sup> Pietro CHIMIENTI, *Il Capo dello Stato*, cit., p. 131. Il Sovrano costituzionale, secondo Chimienti, ha il compito di “vigilare, calmo e prudente, attivamente circospetto solo che le supreme esigenze dello Stato, le necessità imperiose della vita nazionale non vengano impedita da faziosi travestimenti della politica di partito. Questo deve fare il Sovrano, ma non confondere la missione sua con le dure, difficili e spesso impopolari esperienze della politica” (p. 110).

s'impernia “il concetto della utilità sociale” e si accentrano “gli attributi esteriori della sovranità” (64).

Nella vita politica si tentò, con i governi Di Rudinì e Pelloux, di mettere in pratica i suggerimenti di Sonnino, condivisi dallo stesso Di Rudinì, ma un risultato positivo non si ottenne affatto; ed anzi la situazione, per l'incidenza di altri e diversi fattori, si aggravò, tanto che si verificarono, nel 1898, i gravi disordini, culminati a Milano, repressi con i cannoni caricati a mitraglia dal generale Fiorenzo Bava Beccaris (65), e, nel 1900, il regicidio di Umberto I.

I teorici che scrissero negli anni immediatamente successivi a tali luttuosi avvenimenti, furono costretti a sostenere che continuava ad esserci una grande confusione intorno alle funzioni della Corona in un regime parlamentare (66).

---

(64) Alberto MORELLI, *Il Re*, cit., p. 46. A proposito della forma di governo, Morelli afferma che “la intrinseca importanza del Ministero e i suoi rapporti col capo dello Stato e colle Camere è il criterio fondamentale che determina la ripartizione dei vari governi rappresentativi” (p. 50); e ne deduce che, nei regni parlamentari, “il capo dello Stato, irresponsabile, sceglie i suoi ministri responsabili nella maggioranza parlamentare”; aggiungendo che “i ministri costituiti in gabinetto (...) formano un corpo omogeneo, il quale, dovendo godere ad un tempo della fiducia del capo dello Stato e di quella del Parlamento, impedisce possibili attriti, determina un accordo e una cooperazione costante fra i vari organi, assicura una perfetta rispondenza fra la volontà dello Stato e quella del governo e fra la legge e la sua esecuzione” (p. 51). Pertanto, il potere regio di nomina e revoca dei ministri è “praticamente limitato dalla necessità che il gabinetto, in rapporto costante con le Camere, trovi in esse una maggioranza che lo sostenga” (p. 602). E infine avverte che “la influenza del sovrano varia a seconda del carattere, della capacità, dell'esperienza, del tatto, della costante applicazione, dell'assidua presenza di lui nella sede del governo”. Ma non è a credere che “la influenza del re sul gabinetto possa riescire mai ad annullare l'influenza parlamentare” (p. 626).

(65) Per il modo cruento col quale soffocò i disordini di Milano, Bava Beccaris fu insignito da Umberto I del titolo di Grande Ufficiale dell'Ordine militare di Savoia e nominato senatore del Regno. La vicenda ricorda la medaglia d'oro conferita da Vittorio Emanuele II al generale Alfonso Lamarmora dopo la crudele repressione dei moti di Genova nel 1849.

(66) Antonio FERRACCIU, *Contributo*, cit., p. 1: “a determinare una tale confusione contribuisce, invero, dapprima il detrito dei vecchi concetti inerenti alla monarchia assoluta, lasciato inevitabilmente lungo il passaggio di questa in regno costituzionale puro e poi in parlamentare; quindi ancora il predominio di una serie di pregiudizi intorno al contenuto e all'estensione del pensiero democratico moderno”. V. anche Giuseppe PRATO, *Monarchia*, cit., p. 46 ss.; Annibale MARAZIO, *La Corona del governo parlamentare d'Italia*, in *La rassegna nazionale*, 1903, p. 366.

Taluno, pur attribuendo al Re un ruolo di rilievo, negò che costituisse un “distinto potere dello Stato”<sup>(67)</sup>; ed affermò che il gabinetto, per non cedere agli influssi deleteri che potevano pervenire dalla Camera aveva bisogno “di essere tenuto in freno dalla Corona”<sup>(68)</sup>. Pertanto per il gabinetto erano “ugualmente essenziali (...) la fiducia del capo dello Stato e quella del Parlamento”<sup>(69)</sup>. Talaltro, chiamando “provvidenziale” il ruolo della monarchia, la invitava ad avocare a sé la causa del proletariato, strappandolo alla tirannia delle ossessioni catastrofiche care alla demagogia”<sup>(70)</sup>. Talaltro ancora sottolineava la “autorità morale grandissima” della Corona, che le consentiva di essere il “naturale moderatore” dei partiti politici<sup>(71)</sup>.

Anche questi sforzi non ebbero esito, se all’entrata in scena del fascismo, dopo la legge sul suffragio universale maschile e dopo la

---

(67) Antonio FERRACCIU, *Contributo*, cit.: il Re ha, tuttavia, le funzioni integrativa, coordinatrice, moderatrice. Ricostruisce Ferracciu: “nel governo semplicemente rappresentativo, egli [il Re] esercita direttamente o per mezzo di ministri, solo di fronte a lui responsabili, quelle diverse funzioni che si riferiscono ai tre rami principali dell’attività dello Stato. Senonché nel passaggio da questa forma di governo a quella parlamentare, attraverso la elaborazione di quell’istituto di carattere tutto moderno che è il Gabinetto, poiché si è visto che tutte quelle diverse funzioni attinenti al monarca non sono state più da lui direttamente esercitate, bensì dai suoi ministri sotto la sanzione della loro responsabilità di fronte al Parlamento, si è creduto perciò di ravvisare siccome ridotto al nulla la funzione sovrana e si è finito così per negarle ogni carattere giuridico” (p. 9). Questa è “la dottrina del *radicalismo politico*, la quale concepisce la Camera dei deputati come una depositaria del potere delegato dal popolo, cioè a dire una delegazione della sovranità popolare, ed il Gabinetto una delegazione pura e semplice della Camera, cui dovrebbe cieca obbedienza, mentre poi il capo dello Stato, specie se monarca, rappresenterebbe un ingranaggio inutile, tollerato solo per consuetudine nell’organismo politico di esso” (p. 11).

(68) Antonio FERRACCIU, *Contributo*, cit., p. 14.

(69) Antonio FERRACCIU, *Contributo*, cit., p. 13.

(70) Giuseppe PRATO, *Monarchia*, cit., p. 53; il quale aggiunge, con tono retorico: “non mai come oggi può palesare la propria efficacia provvidenziale per l’equilibrio delle nemiche forze, quel complesso augusto di prerogative statutarie che permette ed impone al Sovrano di imprimere una caratteristica spiccata e propria a tutta intera la vita pubblica, correggendo col prestigio personale la prepotenza del numero; vegliando all’integra sanzione della giustizia che in lui s’accentra e da lui emana; creando nel Senato un sinédrio di autorità e di competenze reali, capaci di assorgere a rappresentanza effettiva dell’Italia della intelligenza, della produzione, del lavoro”.

(71) Annibale MARAZIO, *La Corona*, cit., p. 372.

prima guerra mondiale, un qualificato osservatore poteva esprimere, sia pure con termini diversi, le medesime considerazioni di Sonnino: “snaturata la concezione del Parlamento, compromessa e falsata la figura del Governo, afona e inattiva, attraverso questo, la Corona” (72).

### 5. *L'errore di fondo.*

In definitiva la forma di governo, realizzatasi nel 1861, basata sul doppio legame del governo, nominato dal Re e in rapporto di fiducia con il Parlamento, avente o meno natura parlamentare (73), restò il modello ideale, invocato da teorici e pratici fino al momento in cui di governo parlamentare non si poté più parlare.

Ma questo si spiega: era un modo di contrapporre un sistema idealizzato ad un sistema concreto giudicato negativamente. Erano veri gli argomenti critici del sistema vigente; non è condivisibile l'aspirazione a tornare allo Statuto o al sistema realizzatosi nel 1861.

Lo Statuto albertino non era, infatti, un testo costituzionale utilmente invocabile, in quanto del tutto inattuabile: aveva il capitale difetto, derivante dalla sua origine ottriata, di non aver previsto l'organo governo; e, quindi, di non aver regolato i rapporti e i ruoli rispettivi, nel quadro complessivo dell'architettura costituzionale, di tale organo e del Sovrano; e, inoltre, di non aver previsto che, necessariamente, si sarebbero creati rapporti (di collaborazione o di scontro) tra l'organo, o gli organi, titolari del potere esecutivo e l'organo, o gli organi, titolari del potere legislativo. Nella sua impostazione di fondo, lo Statuto albertino considerava separati ed

---

(72) Teodosio MARCHI, *Il Capo dello Stato*, cit., p. 266.

(73) Pur condividendo l'opinione di Massimo LUCIANI, *Governo*, cit., p. 583, che non sia “particolarmente utile” la classificazione delle forme di governo per tipi o modelli, ritengo che, in una prospettiva di storia costituzionale, non si possa fare a meno di riferirsi ai “tipi” tenuti presenti da tutta la letteratura sul tema; e distinguere, pertanto, la monarchia costituzionale pura, caratterizzata da un solo rapporto di fiducia (tra Governo e Sovrano), dalla monarchia rappresentativa (o monarchia parlamentare, secondo la concezione tradizionale), caratterizzata dal doppio rapporto di fiducia (tra Governo e Sovrano e tra Governo e Parlamento), e dal sistema parlamentare (secondo la concezione recentemente proposta), caratterizzato dal solo rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento.



autonomi i due poteri di governo (legislativo e esecutivo), sulla convinzione che ciascuno avesse un suo proprio ambito di competenza, sottratto alla invadenza dell'altro.

D'altronde la radice della degenerazione del sistema di governo, verificatasi nei decenni successivi alla unificazione del paese, va ravvisata, a mio parere, nel modo stesso in cui tale unificazione fu raggiunta. L'improvvisa riunione in una sola struttura statale fortemente accentrata di popolazioni di diversa cultura e diversi costumi politici, con diverse legislazioni e organizzazioni amministrative, con differenti interessi ed obiettivi tattici e strategici, fu una soluzione poco avveduta; anche se, forse, fu l'unica concretamente possibile. Sarebbe stata con tutta probabilità migliore una soluzione (almeno inizialmente) federale o, nello Stato unitario, una soluzione regionale. A ciò si aggiunse la precipitosa estensione della legislazione piemontese alle province annesse, la scarsa conoscenza da parte dei governanti delle situazioni e delle dinamiche sociali delle popolazioni, in particolare di quelle meridionali.

Non ci si rese conto che la struttura costituzionale di vertice, che si era andata realizzando nel periodo tra la concessione dello Statuto e la proclamazione del regno d'Italia, se era idonea, anche per la forte personalità di politici del calibro di Cavour, per il governo di uno Stato, quale era, per dimensioni e per composizione sociale, il regno di Sardegna, non lo era, anche per il diverso livello dei governanti succeduti a Cavour, per il (molto più complesso) regno d'Italia.



## INDICE BIBLIOGRAFICO

- AA.VV., *L'invenzione del diritto, a proposito del nuovo libro di Paolo Grossi*, Pisa, 2019, p. V.
- AA.VV., *La rivolta di Penne del 1837. I fucilati a Teramo. Celebrazione del centenario*, Teramo, 1937, p. 122.
- ACOCELLA G., *Le idee politiche di Michele Solimene*, in *Rassegna storica irpina*, 1990, p. 168.
- ALFIERI V., *Alquante parole intorno a Gioberti e Curci*, Roma, 1846, p. 120.
- ALLEGRETTI U., *Centocinquant'anni di storia costituzionale italiana*, in *Jus*, 2012, p. 551.
- ALLEGRETTI U., *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Bologna, 2014, pp. 13, 462, 470.
- AMORTH A., *Vicende costituzionali italiane dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Questioni di storia del Risorgimento e dell'Unità d'Italia*, Milano, 1951, pp. 551, 556.
- ANGELONI L., *Sopra l'ordinamento che aver dovrebbero i governi d'Italia*, Parigi, 1814, pp. 4, 98.
- ANONIMO (P.), *La crisi del sistema parlamentare e i partiti politici in Italia*, in *Nuova Antologia*, 1890, p. 580.
- ANONIMO, *A Francesco Pellico della Compagnia di Gesù, un amico*, Losanna, 1846, p. 120.
- ANONIMO, *Esatta relazione degli avvenimenti militari accaduti in Piemonte nei primi giorni di aprile*, Torino, sett. 1821, p. 73.
- ANONIMO, *La missione a Roma del comm. G. Baldasseroni nel 1851*, Firenze, 1864, pp. 160, 161.
- ANONIMO, *Osservazioni sul motu-proprio 5 luglio 1831 nella parte che riguarda l'istituzione de' Consigli comunali, e provinciali*, senza data né luogo di edizione, p. 91.
- ANONIMO, *Parlamentarismo e patriottismo nella crisi presente*, in *Nuova Antologia*, 1887, p. 580.
- ANZILLOTTI D., *La formazione del Regno d'Italia nei riguardi del diritto internazionale*, in *Riv. dir. intern.*, 1912, pp. 458, 461.
- ARABIA T., *La nuova Italia e la sua Costituzione. Studii*, Napoli, 1872, p. 509.
- ARANGIO RUIZ G., *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Firenze, 1898, pp. 523, 581.
- ARCOLEO G., *Il Gabinetto nei Governi parlamentari*, Napoli, 1881, p. 580.
- ASTUTI G., *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Napoli, 1966, p. 483.
- Atti del Parlamento subalpino – Legislatura V – Documenti*, vol. III, Torino, 1869, p. 337.
- Atti del Parlamento subalpino, Sessione del 1852*, vol. II, p. 319.

- BALBO C., *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Firenze, 1857, pp. 1, 388, 469, 487, 488, 495, 497, 499, 500, 501.
- BALBO C., *Delle speranze d'Italia*, Capolago, 1845 (3<sup>a</sup> ed.), p. 6; 1844, pp. 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107.
- BALDACCI V., CECCUTI C., *La parabola dei Lorena e l'unificazione nazionale*, in *La Toscana nell'età del Risorgimento*, a cura dei medesimi, s.l., s.d., p. 121.
- BALLEYDIER A., *La vérité sur les affaires de Naples. Réfutation des lettres de M. Gladstone*, Parigi, 1851, p. 159.
- BALSAMO P., *Sulla istoria moderna del Regno di Sicilia, memorie segrete*, Palermo, anno primo della rigenerazione, pubbl. postuma, nel 1848, con prefazione di Gregorio Ugdulena, p. 48.
- BANTI A. M., *Il Risorgimento italiano*, Bari-Roma, 2004, p. 77.
- BANTI A. M., *Sublime madre nostra. La nazione italiana dal Risorgimento al fascismo*, Bari-Roma, 2011, p. 4.
- BANTI A. M., voce *Nazione*, in *Atlante culturale del Risorgimento*, a cura di A.M. BANTI, A. CHIAVISTELLI, L. MANNORI, M. MERIGGI, Roma-Bari, 2011, p. 107.
- BARBERA A., *Il governo parlamentare dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia*, Bologna, 2010, p. 550.
- BASCHERINI G., *La costituzione della repubblica romana del 1849 come modello*, in *Dir. soc.*, 2015, p. 180.
- BASCHERINI G., *Le eredità dell'esperienza costituzionale romana del 1849*, in *Rivista AIC*, 2020, pp. 180, 221.
- BATTAGLIA S., *Grande dizionario della lingua italiana*, vol. XI, Torino, 1981, voce *Nazione*, p. 107.
- BATTAGLINI M., *Costituzione*, appendice al volume *Mario Pagano e il progetto di costituzione della Repubblica napoletana*, Roma, 1994, p. 38.
- BATTAGLINI M., *Dichiarazione*, appendice al volume *Mario Pagano e il progetto di costituzione della Repubblica napoletana*, Roma, 1994, p. 38.
- BATTAGLINI M., *Il Monitore napoletano (1799)*, Napoli, 1999, p. 37.
- BATTAGLINI M., *Mario Pagano e il progetto di costituzione della Repubblica napoletana*, Roma, 1994, pp. 38, 40.
- BAVA E., *Relazione delle operazioni militari dirette dal generale Bava, comandante del primo corpo d'armata in Lombardia nel 1848*, Torino, 1848, p. 176.
- BELLI G. G., *Er papa pascioccone*, sonetto, p. 126.
- BELLI G. G., *L'armata nova der sommo Pontefice*, sonetto, p. 86.
- BELLI G.G., *L'apertura der conrave*, sonetto, p. 86.
- BENVENUTI F., *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti* (Atti del Congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione), Vicenza, 1969, ora in *Scritti giuridici*, vol. III (1960-1969), Milano, 2006, p. 462.
- BENVENUTI M., *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa d'urgenza e sulla genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013, vol. I, p. 537.
- BERTUZZI G., *Giuseppe Malmusi e lo scioglimento del governo provvisorio modenese nel 1848*, Modena, 1966, p. 134.

- BIANCHI N., *Storia documentata della diplomazia europea in Italia dall'anno 1814 all'anno 1861*, vol. V – anni 1846-1849, Torino-Napoli, 1860, pp. 133, 134.
- BIANCHI N., *Storia documentata della diplomazia europea in Italia dall'anno 1814 all'anno 1861*, vol. VII, Torino-Napoli, 1870, pp. 379, 388, 391.
- BIANCHI N., *Storia documentata della diplomazia europea in Italia dall'anno 1814 all'anno 1861*, vol. VIII, Napoli-Roma, 1872, pp. 400, 405.
- BIANCHINI L., *Della storia delle finanze del Regno di Napoli*, vol. I, Palermo, 1839, p. 65.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Problemi, antichi e nuovi, circa la natura giuridica del «procedimento di formazione» dello Stato italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, p. 456.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., voce *Statuto albertino*, in *Encicl. dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990, pp. 550, 552.
- BLANCH L., *Memoria sullo stato del Regno sotto l'aspetto politico*, 1820, p. 70.
- BON-COMPAGNI C., *Della monarchia rappresentativa*, Torino, 1848, pp. 233, 234, 235, 236, 237.
- BON-COMPAGNI C., *L'unità d'Italia e le elezioni*, Torino, 1861, p. 471.
- BON-COMPAGNI C., *La tradizione liberale piemontese, Lezioni preliminari al corso di diritto costituzionale*, 1867, p. 237.
- BONFADINI R., *L'arruffio parlamentare in Italia*, in *Nuova Antologia*, 1894, p. 580.
- BONGHI R., *Il diritto del Principe in uno Stato libero*, in *Nuova Antologia*, 1893, p. 580.
- BONGHI R., *L'Italia presente (Camera, partiti e governo)*, in *Nuova Antologia*, 1887, p. 580.
- BONGHI R., *L'ufficio del Principe in uno Stato libero*, in *Nuova Antologia*, 1983, p. 580.
- BONGHI R., *Una questione grossa. La decadenza del regime parlamentare*, in *Nuova Antologia*, 1884, p. 580.
- BONOMI I., *L'Assemblea costituente della Repubblica Romana*, in *camera.it/bpr/allegati/schow/1692-450*, p. 213.
- BORRELLI P., *Saggio sul romanzo storico di Pietro Colletta*, pubbl. in appendice a *Casi memorabili antichi e moderni del Regno di Napoli ricavati dagli autografi del fu conte Radowski*, seconda edizione, 1842, p. 66.
- BORSI L., *Storia Nazione Costituzione. Palma e i preorlandiani*, Milano, 2007, p. 540.
- BOSELLI B., *Nota d'un italiano agli alti Principi alleati sulla necessità di una Lega italiana per la pace d'Europa*, Parigi, 1814, pp. 4, 98.
- BOUDON J., *Introduction à la réédition*, p. 232.
- BRAICO C., *Ricordi della galera*, in *Lecce 1881*, Lecce, 1881, p. 156.
- BRESCHI D., *Dallo Statuto Albertino alla Costituzione del 1948*, in *Fare gli Italiani*, a cura di G. PARLATO e M. ZAGANELLA, Roma, 2011, pp. 463, 555.
- BROFFERIO A., *Storia del Parlamento subalpino iniziatore dell'Unità italiana*, I, Milano, 1865, pp. 267, 268, 270.
- BROFFERIO A., *Storia del Parlamento subalpino, Prima sessione legislativa, 1848*, I, pp. 273, 275, 276.
- BROFFERIO A., *Storia del Piemonte dal 1814 ai giorni nostri. Parte prima*, Torino, 1849, pp. 71, 74.
- BROFFERIO A., *Storia del Piemonte dal 1814 ai giorni nostri. Parte seconda*, Torino, 1850, pp. 72, 85, 92, 93.
- BROFFERIO A., *Storia del Piemonte dal 1814 ai giorni nostri. Parte terza*, Torino, 1850, p. 93.

- BROGLIO E., *Della confederazione italiana nelle sue attinenze economiche*, 1848, p. 107.
- BROGLIO E., *Delle forme parlamentari*, Brescia, 1865, p. 569.
- BROGLIO E., *Studi costituzionali*, Milano, 1861, pp. 373, 567, 568, 569.
- BRUNIALTI A., *La costituzione italiana e i plebisciti*, in *Nuova Antologia*, 1883, vol. 37, p. 549.
- BRUSA E., *introduzione e note* in CASANOVA L., *Del diritto costituzionale. Lezioni* <sup>3</sup>, Firenze, 1875, vol. II, pp. 531, 540, 544.
- BUONARROTI F., *Progetto di costituzione per una Repubblica Italiana*, 1793, p. 25.
- BURDEAU G., *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950 (ma risalente al 1932), pp. 533, 547, 557.
- BUTTÀ G., *Un viaggio da Boccadifalco a Gaeta*, Napoli, 1966, p. 421.
- CACCIATORE A., *Esame della storia del reame di Napoli di Pietro Colletta*, Napoli, 1850, p. 66.
- CALAMANDREI P., *Costruire la democrazia - premesse alla Costituente*, 1945, ora in *Opere giuridiche*, vol. III, Roma, 2019, p. 444.
- CALISE M., *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000, p. 574.
- CAMMARANO F., *Tra parlamento ed esecutivo: la cultura di governo dopo l'Unità*, in *La costruzione dello Stato-nazione in Italia*, a cura di Adriano ROCCUCCI, Roma, 2012, p. 572.
- CAMMEO F., *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol. III, Milano, 1907, p. 536.
- CAMPODONICO F., *Le interpretazioni della decretazione d'urgenza in epoca statutaria*, in *Stato di diritto e crisi delle finanze*, a cura di Eleonora Ceccherini, Napoli, 2016, p. 537.
- CANDELORO G., *Storia dell'Italia moderna*, III, 1846-1849, Milano, 1971, pp. 506, 510, 511, 513.
- CANDELORO G., *Storia dell'Italia moderna*, IV- *Dalla Rivoluzione nazionale all'Unità*, Milano, 1966, pp. 400, 518, 519, 520, 525, 526.
- CAPONE A., « *Une guerre de police* ». *L'occupazione francese e la protezione dei compromessi politici nell'ultima restaurazione pontificia*, in *Il Risorgimento*, 2018, p. 221.
- CAPOTOSTI P.A., voce *Presidente del Consiglio*, in *Encicl. dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986, p. 507.
- CAPPELLARI B. A., *Il trionfo della Santa Sede e della Chiesa contro gli assalti de' novatori combattuti e respinti colle loro stesse armi (1799)*, ripubblicato a Venezia nel 1832, p. 86.
- CAPPONI G., *Sulle attuali condizioni della Romagna*, in *Gazzetta Italiana*, 1845, p. 96.
- CARACCIOLIO A., *Stato e società civile*, Torino, 1960, pp. 548, 566, 573, 574, 575.
- CARAVALE M., *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Roma-Bari, 2012, pp. 549, 553.
- CARBONIERI L., *Della Regione in Italia*, Modena, 1861, p. 469.
- CARETTI P., MORISI M., TARLI BARBIERI G., (a cura di) *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, Firenze, 2019, p. 396.
- CARLI G. R., *Della patria degli Italiani*, ne *Il Caffè*, fasc. 2, 1765, p. 81.
- CARUSO A., *Garibaldi, corruzione e tradimento*, Vicenza, 2020, p. 421.

- CARUTTI D., *Dei principi del Governo libero e studi politici*, 1852, ripubblicato a Firenze nel 1861, pp. 487, 491, 492, 493, 494, 496, 497.
- CASANA P., *Aspirazioni e realizzazione. L'Italia costituzionale del 1848-49*, Torino, 2012, pp. 183, 209.
- CASANOVA L., *Del diritto costituzionale. Lezioni*<sup>3</sup>, con introduzione e note di Emilio Brusa, Firenze, 1875, vol. II, pp. 531, 532, 539, 540, 542, 545.
- CASNATI G., *Del governo del Regno. Studi*, Milano, 1877, p. 576.
- CASSESE L., *Note intorno alla biografia di Carlo Pisacane*, in *Rass. stor. del Risorgimento*, 1936, p. 263.
- CASSESE S., *Le trasformazioni dello Stato*, in Sabino CASSESE Pierangelo SCHIERA, Armin VON BOGDANDY, *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, 2013, p. 388.
- CASTAGNA P., *Commentario allo Statuto italiano*, Firenze, 1865, p. 487.
- CASTAGNA P., *Diritto costituzionale*, Napoli, 1861, pp. 487, 488, 492, 493, 494, 497, 503.
- CASTELLI M., BRIANO G., *Piccolo catechismo costituzionale ad uso del popolo*, 1848, p. 331.
- CASTELLI M., *Saggi sull'opinione pubblica moderata in Italia*, 1847, p. 4.
- CASTIGLIONI P., *Della monarchia parlamentare e dei diritti e doveri del cittadino*, Milano, 1859, pp. 487, 489, 490, 491, 492, 493, 496, 497, 499, 502.
- CASTROMEDIANO S., *Carceri e galere politiche. Memorie del Duca Sigismondo Castromediano*, Lecce, 1895, pp. 141, 156.
- CATALANO F., *I Barabba. La rivolta del 6 febbraio 1853 a Milano*, Milano, 1953, p. 262.
- CATTANEO C., *L'insurrezione di Milano*, a cura di Marco MERIGGI, Milano, 2011, (Lugano, 1849, con il titolo *Dell'insurrezione di Milano nel 1848 e della successiva guerra. Memorie*), pp. 125, 176, 270.
- CELOTTO A., *L'"abuso" del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997, p. 530.
- CENNI E., *Delle presenti condizioni d'Italia e del suo riordinamento civile*, Napoli, 1862, p. 470.
- CENTOFANTI S., *Risorgimento italiano*, lezione detta il 15 marzo 1848, Pisa, 1848, p. 2.
- CERCIELLO R., *L'ammissibilità dei decreti-legge nel diritto positivo postbellico*, *ivi*, 1921, I, p. 536.
- CERVATI A.A., *I principi costitutivi della Repubblica romana in una prospettiva europea*, in *Rivista AIC*, 2020, p. 221.
- CHIALA L., *Lettere edite ed inedite di Camillo Cavour*, I (1821-1852), Torino, 1883, p. 331.
- CHIMIENTI P., *Il Capo dello Stato e il gabinetto. Studio di diritto e di politica costituzionale*, Roma, 1898, p. 583.
- CIAMPINI R., *Il '59 in Toscana*, Firenze, 1958, p. 405.
- CITINO Y. M., *Tra politica e diritto: l'adeguamento della forma di governo attraverso i fatti normativi*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2016, p. 558.
- CITINO Y. M., *Le trasformazioni in via consuetudinaria e convenzionale del governo dallo Statuto albertino al periodo transitorio*, in *Working Paper Series* della LUISS School of government, 2019, p. 558.
- CITINO Y. M., *Lo Statuto albertino fra lettera e spirito: i mutamenti costituzionali nell'instaurazione del parlamentarismo statutario*, in *Nomos*, 2020, pp. 511, 558.
- CODACCI PISANELLI A., *Sulle ordinanze d'urgenza*, in *Foro ital.*, 1890, ora in *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, 1900, p. 536.

- COKER C., *Lo scontro degli stati-civiltà*, Roma, 2020, p. 5.
- COLLETTA P., *Storia del reame di Napoli dal 1734 sino al 1825*, Milano, 1848, pp. 66, 67, 70.
- COLOMBO P., *Con lealtà di Re e affetto di padre*, Bologna, 2003, p. 559.
- COLOMBO P., *Il Parlamento*, a cura di Luciano Violante, Torino, 2001, p. 560.
- COLOMBO P., *La « ben calcolata inazione »: Corona. Parlamento e ministri nella forma di governo statutaria*, in *Storia d'Italia Einaudi. Annali* 17, p. 559.
- COLOMBO P., *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Bari-Roma, 2019, p. 314.
- COLOMBO P., *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Bari-Roma, 2001, p. 560.
- COMPAGNONI G., *Elementi di diritto costituzionale democratico*, Venezia, 1797, (ristampa del 2008 (Spirali, Milano), pp. 26, 27, 28, 29, 30.
- COMPAGNONI G., *Prolusione*, in *Elementi di diritto costituzionale democratico*, Venezia, 1797, p. 27.
- CONSTANT B., *Cours de politique constitutionnelle*, tome I, partie 1, Paris, 1886, p. 230.
- CONTUZZI F. P., *Trattato di diritto costituzionale*, Torino, 1895, p. 549.
- CONTUZZI F. P., voce *Stato d'assedio*, in *Digesto ital.* Vol XXII, parte seconda, Milano, Roma, Napoli, 1895, p. 530.
- COPPINI R. P., *Il Piemonte sabaudo e l'unificazione (1849-1861)*, in *Storia d'Italia. 1-Le premesse dell'Unità. Dalla fine del settecento al 1861*, a cura di G. SABBATUCCI e V. VIDOTTO, Roma-Bari, 1994, pp. 301, 310, 328, 346.
- CORTESE N., *Costituenti e costituzioni italiane del 1848-49*, vol. 2°, Napoli, 1951, p. 168.
- COSTA P., *Il problema del potere costituente in Italia fra Risorgimento e Repubblica, in Un secolo per la costituzione (1848-1948). Concetti e parole nello svolgersi del lessico costituzionale italiano*, Atti del convegno dell'Accademia della crusca (Firenze, 11 novembre 2011), Firenze, 2012, p. 179.
- COSTA P., *Sovranità popolare e identità collettive nel dibattito costituente (1849)*, in *Rivista AIC*, 2020, p. 222.
- CRISAFULLI V., *Profili costituzionali di una rivoluzione mancata, in Il 1848. Raccolta di saggi e testimonianze, Quaderni di Rinascita*, n. 1, 1948, pp. 1, 215.
- CROCE B., *Storia del Regno di Napoli*, a cura di Giuseppe Galasso, Milano, 2005, pp. 45, 61, 64.
- CROCE B., *Una famiglia di patrioti*, Milano, 2010, p. 142.
- CROCE E., *Silvio Spaventa*, Milano, 1969, p. 122.
- CROSA E., *La concessione dello Statuto. Carlo Alberto e il Ministro Borelli "redattore" dello Statuto*, Torino, 1936, pp. 185, 193, 194, 195, 197, 201.
- CUOCO V., *Frammenti di lettere a Vincenzo Russo*, appendice al *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*, Roma-Bari, 2014, 45, 46, 47.
- CUOCO V., *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*, Roma-Bari, 2014, pp. 44, 45.
- CUOCOLO F., *Forme di Stato e forme di governo*, in *Dig., disc. pubbl.*, 1991, p. 557.
- CURCI C.M., *La civiltà cattolica (Fatti ed argomenti in risposta alle molte parole di Vincenzo Gioberti ai Gesuiti)*, Imola, 1845), 1850, p. 120.
- CURCI C.M., *Una divinazione sulle tre ultime opere di Vincenzo Gioberti*, Parigi, 1849, p. 120.
- CURTI A., *Pietro di Russia*, Torino, 1831, p. 121.
- D'ALESSANDRO L., *Genealogie costituzionali. Alcune suggestioni vicchiane*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, 30 luglio 2018, p. 24.



- D'AZEGLIO M., *Degli ultimi casi di Romagna. Riflessioni*, Italia, 1846, pp. 96, 104, 121.
- D'AZEGLIO M., *Proposta d'un programma per l'opinione nazionale italiana*, Firenze, 1847, pp. 127, 128.
- D'AZEGLIO M., *Timori e speranze*, in *Scritti politici e letterari*, vol. II, Firenze, 1872, p. 517.
- D'ONDES REGGIO V., *Introduzione ai principi delle umane società*, Genova, s.d. (ma 1856), p. 487.
- D'ONDES REGGIO V., *Risposta ad alcune osservazioni*, Genova, 1858, p. 487.
- DALLA ROSA G., *Alcune pagine di storia parmense*, Parma, 1878, vol. I, pp. 174, 178.
- DE CESARE R., *La fine di un regno*, Milano, 1969, p. 563.
- DE FRANCESCO A., *Ideologie e movimenti politici*, in G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *Storia d'Italia, I. Le premesse dell'Unità. Dalla fine del settecento al 1861*, Roma-Bari, 1994, pp. 50, 61.
- DE FRANCESCO A., *Introduzione a V. CUOCO, Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*, Roma-Bari, 2014, p. 44.
- DE GIOANNIS GIANQUINTO G., *Corso di diritto pubblico amministrativo*, Firenze, 1877-1881, p. 480.
- DE GIOANNIS GIANQUINTO G., *Diritto amministrativo d'Italia informato al carattere nazionale*, Pavia, 1864, pp. 480, 481.
- DE LA RIVE W., *Il conte di Cavour, (le comte de Cavour – récits et souvenirs)*, Novara, 1060, p. 372.
- DE LIETO C., *Basi d'una Costituzione pel Napoletano*, p. 168.
- DE ROLANDIS G.B., *Teorema per il buon governo della Repubblica*, 1794, p. 25.
- DE SIVO G., *Storia delle Due Sicilie*, vol. I, Trieste, 1868, pp. 47, 50, 82, 123, 124, 130, 134, 141, 163, 260, 261, 262, 439.
- DE VERGOTTINI G., *L'evoluzione del sistema politico-istituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2011, pp. 550, 552.
- DE ZERBI R., *I partiti politici*, in *Nuova Antologia*, 1888, p. 580.
- DI COSIMO G., *Sulla continuità fra Statuto e Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2001, p. 558.
- DI GIANNATALE F., *Il principio di nazionalità. Un dibattito nell'Italia risorgimentale*, in *Storia e Politica*, 2014, p. 119.
- DOGLIANI M., *Un peccato originale del costituzionalismo italiano: incertezze e silenzi sulla novazione dello Statuto dopo i plebisciti*, in *Dir. pubbl.*, 2010, p. 461.
- DONATI D., *Il problema delle lacune nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1910, p. 551.
- DURANDO G., *Della nazionalità italiana. Saggio politico-militare*, Losanna, 1846, pp. 109, 110, 111, 112, 113, 114.
- EGIDI P., *La Rivoluzione Piemontese del 1821. Discorso commemorativo*, Viterbo, 1921, pp. 71, 74.
- ELIA L., *Appunti su Giacomo Perticone e la storia costituzionale*, in *Stato, società e storia in Giacomo Perticone*, a cura di Ciro PALUMBO, Torino, 2015, p. 554.
- ELIA L., voce *Governo (forme di)*, in *Encicl. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 557.
- FARACI E. G., *Ricasoli e l'unificazione amministrativa. Dall'autonomismo al centralismo*, in *Storia e politica*, 2014, p. 469.
- FARDELLA DI TORREARSA V., *Ricordi su la Rivoluzione siciliana degli anni 1848 e 1849*, Palermo, 1888 (la prima edizione risale al 1887), p. 212.

- FARINI L. C., *Lo Stato romano dall'anno 1815 al 1850*, vol. I, Firenze, 1853, p. 94.
- FARINI L. C., *Manifesto delle popolazioni dello Stato Romano ai Principi ed ai Popoli d'Europa*, Rimini, 1845, p. 94.
- FASANO GUARINI E., PETRALIA G., PEZZINO P., *Storia della Toscana. 2. Dal Settecento a oggi*, Roma-Bari, 2004, pp. 93, 404.
- FERRACCIU A., *Contributo allo studio della funzione regia nel governo di gabinetto, in Filangieri*, 1902, pp. 583, 584, 585.
- FERRACCIU A., *La consuetudine costituzionale. III. Aspetti diversi – Efficacia e sanzioni*, Torino, 1921, p. 553.
- FERRANTI M., *Eugenio di Savoia-Carignano. Un artefice del risorgimento italiano*, Roma, 2013, p. 457.
- FERRARA G., *Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, 2006, p. 461.
- FERRARI G., *Formula e natura dell'attuale decretazione con valore legislativo*, Milano, 1948, p. 529.
- FERRARI G., *Il Governo a Firenze*, Firenze, 1865, pp. 572, 573, 574, 575.
- FERRARI G., *La federazione repubblicana*, a cura di Salvatore ONUFRIO, Firenze, 1969, p. 270.
- FERRARI ZUMBINI Z., *Tra idealità e ideologia. Il rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Torino, 2008, pp. 192, 498, 529.
- FERRARIS L., *Una pagina giuridica del Risorgimento italiano. Gli avvocati piemontesi e i processi di Napoli*, nella *Nuova Antologia*, 1911, fasc. 959, pp. 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154.
- FERRERO DI PONZIGLIONE V., *Le mene elettorali. Disamina sulle ultime elezioni degli Stati sardi*, Torino, 1858, p. 375.
- FERRI M., *Costituente e Costituzione nella Repubblica romana del 1849*, in *Dir. soc.*, 1989, pp. 210, 213, 214, 216, 217, 218, 220.
- FERROGLIO G., *Nota cronologica*, in *Per la storia della legge 29 maggio 1855, 878. La crisi Calabiana in un diario del generale Durando*, in *Dir. eccl.*, 1952, pp. 367, 368.
- FERROGLIO G., *Per la storia della legge 29 maggio 1855, 878. La crisi Calabiana in un diario del generale Durando*, in *Dir. eccl.*, 1952, pp. 367, 368, 369, 370.
- FILANGIERI C., *Memorie storiche per servire alla storia della rivoluzione siciliana nel 1848-1849*, Italia, 1853, p. 137.
- FILANGIERI G., *La Scienza della Legislazione*, Parigi, 1853 (rist. Napoli, 2003), p. 313.
- FILOMUSI GUELFI F., *Enciclopedia giuridica* <sup>3</sup>, Napoli, 1885, p. 552.
- FIORAVANTI M., *Costituzione e legge fondamentale*, in *Dir. pubbl.*, 2006, p. 560.
- FIORAVANTI M., *La genesi dello Stato liberale*, in *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia*, Bologna, 2010, pp. 462, 550.
- FIorentini L., *Guida alla politica del popolo italiano*, Milano, 1860, pp. 3, 557.
- FRANCONE S., *Diritto pubblico amministrativo*, Milano, s.d., p. 483.
- FRASSINETTI G., *Saggio intorno alla dialettica e alla religione di Vincenzo Gioberti*, Genova, 1846, p. 120.
- FRUCI G.L., *La nascita plebiscitaria della nazione (1797-1870)*, in *La costruzione dello Stato-nazione in Italia*, a cura di Adriano ROCCUCCI, Roma, 2012, p. 439.
- GALEOTTI U., *Facoltà legislativa del Governo*, in *La legge*, 1890, I, p. 536.
- GALIZIA M., *ad vocem*, in *Encicl. dir.*, vol. XVII, Milano, 1968, p. 561.

- GALLENZA A., *Storia del Piemonte dai primi tempi alla pace di Parigi*, vol. II, Torino, 1856, p. 388.
- GALLETTI G., TROMPEO P. (a cura di), *Atti del Parlamento subalpino, Sessione 1853-54 (V legislatura)*, Documenti, vol. III, Firenze, 1869, pp. 349, 352, 356, 357, 364.
- GALLETTI G., TROMPEO P., *Atti del Parlamento italiano, Sessione 1860*, Torino, 1861, pp. 400, 423.
- GALLETTI G., TROMPEO P., *Atti del Parlamento italiano, Sessione 1861 -VIII legislatura, Documenti*, Torino, 1861, p. 447.
- GALLETTI G., TROMPEO P., *Atti del Parlamento italiano. Sessione del 1861, VIII legislatura, Documenti dal 18 febbraio al 23 luglio 1861*, Torino, 1861, p. 465.
- GALLETTI G., TROMPEO P., *Atti del Parlamento subalpino, Sessione 1857-1858, Documenti*, vol. I, Roma, 1873, p. 390.
- GALLETTI G., TROMPEO P., *Atti del Parlamento subalpino, Sessione 1859, Documenti*, Roma, 1875, p. 392.
- GARCEA BERTOLA G., *Antonio Garcea sotto i Borboni e nelle rivoluzioni d'Italia dal 1837 al 1862. Racconto storico*, Torino, 1862, p. 156.
- GARELLI (della Morea) G.E., *Lezioni di diritto costituzionale italiano*, 3<sup>a</sup> ed. [1<sup>a</sup>, 1870], Torino, 1876, p. 508.
- GARELLI G. E., *Il diritto costituzionale italiano. Lezioni*, Torino, 1870, p. 539.
- GARELLI G. E., *Il diritto costituzionale* <sup>3</sup>, Torino, 1876, p. 539.
- GARELLI G. E., *Principii di diritto amministrativo*, p. 539.
- GENOVESI A., *Della diceosina o sia della filosofia del giusto e dell'onesto* (1766), Milano, 1835, p. 4.
- GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia (1849-1948)*, Roma-Bari, 1974, pp. 198, 207, 208, 233, 371, 485, 527, 548, 571, 575.
- GHISALBERTI C., *Unità nazionale e unificazione giuridica in Italia*, Roma-Bari, 1979, p. 19.
- GHISALBERTI C., voce *Costituzione (Premessa storica)*, in *Encicl. dir.*, vol. XI, Milano, 1962, p. 61, 185.
- GIANNI F. M., *Memorie sulla costituzione di un governo immaginata dal Granduca Leopoldo da servire all'istoria del suo regno in Toscana*, Italia, 1847 (ma risalente al 1805), pp. 22, 23, 24.
- GIANNINI M.S., *Lo Statuto Albertino e la Costituzione italiana* (1946), ora in *Scritti*, vol. II, 1929-1948, Milano, 2002, pp. 184, 200, 207, 209, 454, 531.
- GIANNINI M.S., *Lo Statuto albertino*, Firenze, 1946, p. 556.
- GIANNINI M.S., *Prefazione* alla edizione italiana di BURDEAU G., *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950 (ma risalente al 1932), pp. 547, 556.
- GIANNINI M.S., *Testi e documenti costituzionali*, 1946, p. 170.
- GIANNONE A. L., *Epopea risorgimentale nel Sud: Sigismondo Castromediano e altri memorialisti*, in *Sigismondo Castromediano: il patriota, lo scrittore, il promotore di cultura – Atti del convegno Nazionale di Studi (Cavallino di Lecce, 30 novembre – 1° dicembre 2012)*, pp. 143, 156.
- GIOBERTI V., *Del primato morale e civile degli Italiani*, Brusselle, 1843, pp. 98, 99, 100, 101, 108, 124, 125.
- GIOBERTI V., *Discorso preliminare*, in *Gesuita moderno*, p. 120.

- GIOBERTI V., *Gesuita moderno*, 1846, p. 120.
- GIOBERTI V., *Prolegomeni del Primato*, Brusselle, 1845, pp. 120, 123.
- GIOIA M., *Del merito e delle Ricompense*, 1818, p. 30.
- GIOIA M., *Dissertazione*, 1797, pp. 31, 32, 33, 34, 35, 36.
- GIOIA M., *Nuovo Galateo*, 1802, p. 30.
- GIORGINI G.B., *La centralizzazione, i decreti di ottobre e le leggi amministrative*, Firenze, 1861, p. 469.
- GONDON J., *La terreur dans le Royaume de Naples. Lettre au Right Honorable W.E. Gladstone*, Parigi, 1851, p. 159.
- GORRESIO V., *Risorgimento scomunicato*, Palermo, 2011, p. 314.
- GRAVEN J., *Pellegrino Rossi, grand européen*, in *Mémoires de la Faculté de droit de Genève*, n. 7, pp. 180, 227.
- GROSSI P., *Colloquio su Storia, Diritto e Costituzione*, condotto da Federico PEDRINI, in *Lo Stato*, anno VII, n. 14 (gennaio-giugno 2020), p. 25.
- GROSSI P., *Costituzionalismi tra 'moderno' e 'pos-moderno. Tre lezioni suor-orsoliane*, Napoli, 2019, pp. 202, 204.
- GROSSI P., *La legalità costituzionale nella storia della legalità moderna e pos-moderna*, in *L'invenzione del diritto*, Bari-Roma, 2017, p. 19.
- GUALTERIO F.A., *Gli ultimi rivolgimenti italiani: memorie storiche*, vol. I, Napoli, 1861, p. 91.
- GUARINO A., *Storia del dopoguerra, dalla liberazione al potere dc*, Roma-Bari, 1975, p. 455.
- GUSTAPANE E., *Lo Statuto albertino. Indicazioni bibliografiche per una rilettura*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, p. 555.
- HEYRIËS H., *Italia 1866. Storia di una guerra perduta e vinta*, Bologna, 2016, 567.
- HUNTINGTON S.P., *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano, 2001, p. 5.
- JACINI S., *Due anni di politica italiana (dalla Convenzione del 15 settembre alla liberazione del Veneto). Ricordi e impressioni*, Milano, 1868, p. 483.
- JACINI S., *Pensieri sulla politica*, in *Nuova Antologia*, 1889, p. 580.
- JACINI S., *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866*, Firenze, 1870, pp. 572, 573, 574, 575, 576.
- JEMOLO A. C., *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, 1948, pp. 2, 301.
- JEMOLO A.C., *Considerazioni sulle costituzioni e sul problema costituzionale italiano*, in *Lo Statuto albertino*, Firenze, 1946, p. 556.
- JEMOLO A.C., *Il Consiglio di Stato tra il 1848 e il 1865*, in *Riv. dir. pubbl.* 1931, I, p. 192.
- JEMOLO A.C., *Il partito cattolico piemontese*, in *Scritti vari di storia religiosa e civile, scelti e ordinati da Francesco Maria Margiotta Broglio*, 1965, pp. 349, 365.
- JEMOLO A.C., *La crisi dello Stato moderno*, Roma-Bari, 1991, p. 3.
- JEMOLO A.C., *La natura e la portata dell'art. 1 dello Statuto*, in *Riv. dir. pubbl.* 1913, I, pp. 199, 201, 350.
- JEMOLO A.C., *La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia (1848-1888)*, a cura di Francesco Margiotta Broglio, Bologna, 1974, p. 355.
- LA FARINA G., *La Nazione è la vera proprietaria de' beni ecclesiastici*, Torino, 1854, p. 351.
- LABRIOLA G. M., *Pellegrino Rossi: la costituzione come "opera politica"*, in [www.historia-etius.eu](http://www.historia-etius.eu), n.5/2014, p. 233.
- LACCHÈ L., *Le carte otriarate. La teoria dell'octroi e le esperienze costituzionali nell'Europa rivoluzionaria*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 2/2009, p. 183.

- LACCHE L., *Tra politica e diritto. Ovvero Rossi e la monarchia di luglio*, in *Un liberale europeo: Pellegrino Rossi (1787-1848)*, Milano, 2001, p. 231.
- LAMPREDI G. M., *Diritto Pubblico universale o sia diritto di natura e delle genti*, risalente al 1767 ("volgarizzato", tradotto dal latino dal letterato lombardo Defendente Sacchi, vol. III, Milano, 1828), pp. 22, 107.
- LARICCIA S., *A 170 anni dalla costituzione della repubblica romana del 3 luglio 1849*, in *www.statoecliese.it*, n. 5 del 2019, pp. 210, 216, 219.
- LATINI C., *Per il 'bene comune': modelli di federalismo nell'Italia del Risorgimento*, in *www.historiaconstitucional.com*, 2013, p. 107.
- LEOPARDI M., *Catechismo filosofico per uso delle scuole inferiori*, Napoli 1837, pp. 165, 167.
- LEOPARDI M., *Il viaggio di Pulcinella, trattenimento scenico recitato al mondo di oggi per far ridere il mondo di domani*, p. 20.
- LEOPARDI M., *Primo dialogo*, in *Autobiografia e dialoghetti*, con Prefazione di Alessandro ZACCURI, Oaks ed., 2018, p. 20.
- LEOPARDI P., *Narrazioni storiche, con molti documenti inediti relativi alla guerra dell'indipendenza d'Italia e alla reazione napoletana*, Torino, 1856, pp. 133, 140, 144, 145, 146, 147.
- LIBERATORE M., *Napoli e la Costituzione*, Napoli, 1848, p. 137.
- LOMBARDO PELLEGRINO E., *L'opera di Saverio Scolari nel diritto pubblico*, in *Antologia giuridica*, anno VIII, Catania, 1836, p. 476.
- LOSANO M.G., *Alle origini della filosofia del diritto in Giappone. Il corso di Alessandro Paternostro a Tokio nel 1889*, Torino, 2016, p. 540.
- LUCATELLO L., *Sulla forma di governo monarchico costituzionale prevista dallo Statuto albertino*, in *Dir. soc.*, 1996, pp. 550, 551.
- LUCIANI M., voce *Governo (forme di)*, in *Encicl. dir., Annali*, III, Milano, 2010, pp. 503, 586.
- LUCIFREDI R., *La nuova costituzione italiana raffrontata con lo statuto albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, Milano, 1962, p. 556.
- MANCA A.G., *Il sonderweg italiano al Governo parlamentare (a proposito delle acquisizioni della più recente storiografia costituzionale italiana)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 33/34 (2004/2005), tomo II, p. 559.
- MANCA A.G., *La monarchia nella storia costituzionale del lungo Ottocento: Italia, Germania, Austria*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2018, p. 506.
- MANCINI P.S., *Consultazione di pubblicisti e giureconsulti italiani sopra le questioni legali e costituzionali del processo di Maestà pendente in Napoli per gli avvenimenti politici del 15 maggio 1848 esposte in una relazione dall'avvocato Pasquale Stanislao Mancini, professore di diritto nella Regia Università di Torino, già deputato al Parlamento Napolitano*, pubbl. anche negli *Atti e documenti del processo di Maestà per gli avvenimenti del 15 maggio 1848 in Napoli*, Torino, 1851, pp. 149, 150, 151, 152, 153.
- MANCINI P.S., *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, Torino, 1851, p. 427.
- MANGANARO-FAVARETTO G., *Giuseppe Ferrari, le Risorgimento et la France*, in *Revue française d'histoire des idées politiques*, 2009, p. 405.

- MANNA G., *Le province meridionali del Regno d'Italia*, Napoli, 1862, p. 477.
- MANNA G., *Partizioni teoretiche del diritto amministrativo, ossia, introduzione alla scienza e alle leggi dell'amministrazione pubblica*, 1860, p. 475.
- MANNORI L., *Costituire l'Italia. Il dibattito sulla forma politica nell'Ottocento preunitario*, Ospedaletto (Pisa), 2019, pp. 3, 9, 14, 98, 192, 248, 302, 489, 490, 491, 493.
- MANNORI L., *Costituzione. Note sull'emersione del concetto nell'Italia del Settecento*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 45 (2016), p. 9.
- MANNORI L., *Dal Settecento all'unità: gli italiani e la scoperta della costituzione*, in *Giornale di storia costituzionale*, 36 (2018), pp. 7, 12, 256, 486.
- MANNORI L., *Giuseppe Compagnoni, costituzionalista rousseauiano*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 15 (1986), p. 30.
- MANNORI L., *Lo Stato del Granduca 1530-1859. Le istituzioni della Toscana moderna in un percorso di testi commentati*, Ospedaletto (Pisa), 2015, p. 23.
- MANNORI L., *Tra nazioni e nazione: una riflessione introduttiva*, in *Nazioni d'Italia. Identità politiche e appartenenze regionali fra Settecento e Ottocento*, a cura di A. DE BENEDICTIS, I. FOSI, L. MANNORI, Roma, 2012, p. 4.
- MANNORI L., *Uno Stato per Romagnosi*, I, *Il progetto costituzionale*, Milano, 1984, p. 60.
- MARANINI G., *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Milano, 1995, pp. 207, 504, 548, 570, 572, 573, 574, 575.
- MARAZIO A., *La Corona del governo parlamentare d'Italia*, in *La rassegna nazionale*, 1903, pp. 584, 585.
- MARCHI T., *I Governi provvisori delle Marche e dell'Umbria nel 1860*, Macerata, 1925, p. 457.
- MARCHI T., *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, in *Riv. dir pubbl.*, 1923, pp. 583, 586.
- MARCHI T., *Le luogotenenze regionali nell'ordinamento costituzionale amministrativo italiano all'epoca delle annessioni della Toscana, delle Province napoletane e siciliane, di Roma e province romane*, Roma, 1920, p. 457.
- MARONGIU A., *Parlamenti e governi nella storia costituzionale italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1952, pp. 185, 530, 548.
- MARONGIU A., *Storia del diritto italiano. Ordinamenti e istituti di governo*, Milano, 1978, pp. 198, 528, 548.
- MARTINELLI M., *Sull'ordinamento della pubblica amministrazione*, vol. I°, Firenze, 1863, p. 478.
- MARTUCCI R., *La dittatura di Garibaldi a Palermo e Napoli. Come governare la provvisorietà da Salemi all'arrivo di Vittorio Emanuele II*, in A. NIEDDU, G. ZICHI (a cura di), *Giuseppe Garibaldi. Il mito, l'unità d'Italia e la Sardegna*, Cagliari, 2011, pp. 434, 439.
- MARTUCCI R., *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, 2015, pp. 462, 506, 560.
- MARULLI G., *Gli errori dell'illuminismo (quadro su gli errori del XVIII secolo)*, introduzione a *La cattiva letteratura e le buone truppe* (Napoli, 1852), Nocera Superiore, 2020, p. 20.
- MASSARI G., *I casi di Napoli dal 29 gennaio 1848 in poi. Lettere politiche*, Torino, 1849, pp. 134, 135, 136, 138.

- MASSARI G., *Il conte di Cavour*, Sesto San Giovanni, 1893, pp. 263, 328, 329, 361, 371, 372, 385, 389, 391, 392, 396, 397, 398.
- MASSARI G., *Il signor Gladstone ed il Governo napoletano. Raccolta di scritti intorno alla questione napoletana*, Torino, 1851, pp. 158, 159.
- MASSARI G., *Introduzione ad Atti e documenti del processo di Maestà per gli avvenimenti del 15 maggio 1848 in Napoli*, Torino, 1851, p. X, p. 140, p. XXX, p. 146.
- MASSARI G., *La vita ed il regno di Vittorio Emanuele II di Savoia, primo Re d'Italia*, Milano, 1897, pp. 449, 515, 516, 517, 518, 521, 523, 524, 525.
- MATTEUCCI N., voce *Costituzionalismo*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, vol. II, Roma, 1992, p. 9.
- MATURI W., *Interpretazioni del Risorgimento*, Torino, 1962, pp. 405, 487.
- MAZZEI V., *Il socialismo nazionale di Carlo Pisacane*, Lamezia Terme, 1999, p. 263.
- MAZZIOTTI M., *Costabile Carducci e i moti del Cilento nel 1848*, Roma, 1909, p. 138.
- MAZZONIS F., *La Monarchia e il Risorgimento*, Bologna, 2003, pp. 107, 567, 570, 571.
- MELEGARI L., *Sunti delle lezioni di diritto costituzionale del primo (e del secondo) anno di corso* (rispettivamente 1856-57 e 1857-58), pp. 487, 489, 490, 491, 493, 494, 496, 497, 498, 499, 501.
- MELIS G., *La costruzione di una burocrazia unitaria*, in *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia*, Bologna, 2010, p. 463.
- MELLANO M.F., *Gli editti gregoriani di riforma amministrativa (5 luglio 1831) alla luce di nuovi documenti*, in *Archivum Historiae Pontificiae*, p. 90.
- MELLONE V., *Dentro la Costituzione democratica. Stato, economia e religione nel progetto inedito di casimiro De Lieto*, in *Il Risorgimento*, 2018, pp. 139, 168.
- MEREU I., *Giuseppe Compagnoni giacobino e "anticlericale" del "primo Risorgimento"*, in *I Castelli di Yale, Quaderni di filosofia*, III, 1998, p. 30.
- MEREU I., *Presentazione*, in G. COMPAGNONI, *Elementi di diritto costituzionale democratico*, ristampa del 2008 (Spirali, Milano), p. 26.
- MERIGGI M., *Gli stati italiani prima dell'Unità*, Bologna, 2011, pp. 6, 183.
- MERIGGI M., *La politica e le nuove istituzioni*, in *Le carte e la storia*, 2011, 1, p. 556.
- MERIGGI M., *Società, istituzioni e ceti dirigenti*, in *Storia d'Italia. 1. Le premesse dell'Unità*, a cura di G. SABBATUCCI e V. VIDOTTO, Roma-Bari, 1994, pp. 94, 563.
- MERLINI S., TARLI BARBIERI G., *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, 2017, pp. 551, 554.
- MICHIATELLI F., *Storia degli ultimi fatti di Napoli fino a tutto il 15 maggio 1848, divisa in tre parti introduzione-rivoluzione-documenti*, Italia, 1849, p. 130.
- MINGHETTI M., *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, 1881, p. 577.
- MINGHETTI M., *Il cittadino e lo Stato*, in *Nuova Antologia*, 1885, p. 580.
- MONDAINI G., *Nuova luce sul moto milanese del 6 febbraio 1853*, in *Bollettino della Società pavese di storia patria*, 1905, p. 262.
- MONGIANO E., *Il "voto della Nazione". I plebisciti nella formazione del regno d'Italia (1848-60)*, Torino, 2003, p. 456.
- MONTANELLI G., *Memorie sull'Italia e specialmente sulla Toscana dal 1814 al 1850*, Torino, 1853, vol. 2°, pp. 173, 178, 179, 180.
- MONTTEGRANDI G., *Errori nei Prolegomeni del Primato Morale e Civile degli Italiani di Vincenzo Gioberti*, Genova, 1846, p. 120.



- MORELLI A., *Il Re*, Bologna, 1899, pp. 583, 584.
- MORELLI E., *L'Assemblea delle Province Unite Italiane (1831)*, Firenze, s.d., p. 89.
- MORELLO M., *Per la storia delle Costituzioni siciliane. Lo Statuto fondamentale del Regno di Sicilia del 1848*, in *Studi urbinati di scienze giuridiche economiche*, 2007, p. 210.
- MORLINO L., voce *Regimi politici*, in *Encicl. scienze sociali*, vol. VII, Roma, 1997, p. 558.
- MORTATI C., *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, p. 115.
- MORTATI C., voce *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Encicl. dir.*, vol. XI, Milano 1962, pp. 504, 554.
- MOSCA G., *Appunti di diritto costituzionale*, Milano, 1908, p. 549.
- MOSCATI R., *Ferdinando II di Borbone nei documenti diplomatici austriaci*, Napoli, 1947, pp. 136, 138.
- MOSCATI R., *Su la rivoluzione napoletana del 1820-21*, in *Scritti in memoria di Leopoldo Cassese*, vol. II, Napoli, 1971, p. 70.
- MURATORI L. A., *Della pubblica felicità, oggetto de' buoni Principi*, Lucca, 1749, p. 44.
- NADA N., *Prefazione a Luigi Francesco des Ambrois de Nevache*, I, Oulx, 1974, p. 131.
- NISCO N., *Storia del Reame di Napoli dal 1824 al 1860*, Napoli, 1908, pp. 83, 93, 130, 141, 158.
- NOBILI-VITELLESCHI F., *Del parlamentarismo in Italia*, in *Nuova Antologia*, 1895, p. 580.
- OMODEO A., *L'opera politica del conte di Cavour*, vol. I, Firenze, 1940, pp. 319, 364, 370.
- ORLANDO V.E., *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol. I, p. 552, 553.
- ORLANDO V.E., *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Arch. giur.*, 1886, pp. 229, 536.
- ORLANDO V.E., *Sulla formazione dello Stato d'Italia*, (1937), ora in *Diritto pubblico generale*, vol. VII, Milano, 1954, pp. 455, 458, 461.
- PACE A., *La causa della rigidità costituzionale*, Padova, 1996, p. 200.
- PADOA P., *Intorno ai governi rappresentativi*, Genova, 1859, pp. 487, 496, 502.
- PAGANELLA M., *Alle origini dell'Unità d'Italia. Il progetto politico-costituzionale di Melchiorre Gioia*, Milano, 1999, p. 31.
- PAGANO F.M., *De' saggi politici*, vol. II, *Del civile corso delle Nazioni*, Napoli, 1785, pp. 41, 42.
- PAGANO M., *Costituzione*, appendice al volume di Mario BATTAGLINI, *Mario Pagano e il progetto di costituzione della Repubblica napoletana*, Roma, 1994, p. 38.
- PAGANO M., *Dichiarazione dei diritti e doveri dell'Uomo, del Cittadino, del Popolo e dei suoi Rappresentanti*, appendice al volume di Mario BATTAGLINI, *Mario Pagano e il progetto di costituzione della Repubblica napoletana*, Roma, 1994, p. 38.
- PALADIN L., *Art. 77*, in *La formazione delle leggi*, tomo II, *Commentario della Costituzione a cura di Giuseppe Branca*, Bologna, 1979, p. 537.
- PALENCA TABULAZZI R., *Le trasformazioni del Governo dal periodo statutario all'esperienza repubblicana*, in [www.historiaetius.eu](http://www.historiaetius.eu), 5/2014, p. 505.
- PALERMO N., *Raffinamento della tirannide borbonica ossia i carcerati in Montefusco*, Reggio, 1863, p. 156.
- PALMA L., *Corso di diritto costituzionale*, vol. I, Firenze, 1881, pp. 527, 528, 533, 540, 541.
- PALMA L., *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, Firenze, 1881, pp. 528, 531, 532, 533, 535, 539, 542, 543, 544, 545, 546.
- PALMA L., *Del potere elettorale negli Stati liberi*, Milano, 1869, p. 534.



- PALMA L., *I partiti politici in Italia*, in *Questioni costituzionali*, Firenze, 1885, p. 13.
- PALMA L., *La Prerogativa regia nei cambiamenti di Ministeri in Italia dal 1848 al 1864*, in *Questioni costituzionali*, Firenze, 1885, pp. 508, 512, 518, 520, 522.
- PATERNOSTRO A., *Diritto costituzionale teorico, patrio e comparato. Lezioni per l'anno 1878-79*, Napoli, 1879, pp. 452, 470, 540, 541, 542, 545, 546.
- PÉCOUT G., *Il lungo Risorgimento*, Milano-Torino, 2011 (prima edizione francese: 1997), pp. 26, 391, 400, 442.
- PELLICO F., *A Vincenzo Gioberti Francesco Pellico della Compagnia di Gesù*, Genova, 1845, p. 120.
- PELLICO S., *Omaggio reso ai Gesuiti e Protesta contro i Prolegomeni di Vincenzo Gioberti, L'Univers*, p. 120.
- PENE VIDARI G. S., *La prolusione di Pasquale Stanislao Mancini sul principio di nazionalità, in Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, a cura di Giovanni CAZZETTA, Bologna, 2013, p. 427.
- PEPE G., *Memorie intorno alla sua vita e ai recenti casi d'Italia*, vol. II, Parigi, 1847, p. 69.
- PERASSI T., *Necessità e stato di necessità nella teoria dommatica della produzione giuridica*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1917, I, p. 536.
- PÉREZ F., *La centralizzazione e la libertà*, Palermo, 1862, p. 469.
- PERSICO F., *I principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1866-1874, p. 476.
- PERSICO F., *Prolusione al corso di diritto amministrativo nella regia Università di Napoli per l'anno 1861-62*, p. 476, 477.
- PERSICO F., *Scritti forensi di Roberto Savarese*, 1876, p. 475.
- PERTICONE G., *Il Regime Parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, Roma, 1960, p. 548.
- PERUZZI A., *Peruzzi a Gioberti, con una lettera di N. Tommaseo (a Gioberti)*, s.l., 1848 (VI ed.), p. 120.
- PESCATORE M., *Teorica dello Statuto fondamentale*, in *Antologia italiana*, 1848, pp. 237, 238, 239, 240.
- PESSINA E., *Manuale del diritto pubblico costituzionale*, 1849, pp. 168, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254.
- PESSINA E., *Prolusione al Corso di diritto costituzionale*, Bologna 1860, p. 249.
- PETRACCHI A., *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia, 1962, vol. I, pp. 193, 471.
- PETRUCCELLI DELLA GATTINA F., *I moribondi di Palazzo Carignano*, Milano, 1862, p. 446.
- PETRUCCELLI DELLA GATTINA F., *La rivoluzione di Napoli nel 1848*, a cura di TORRACA F., Venosa, 1990 (la prima edizione italiana fu pubblicata a Genova nel 1850), pp. 128, 139, 140, 157.
- PEVERELLI P., *Comenti intorno allo Statuto del Regno di Sardegna*, Torino, 1849, pp. 243, 244, 245, 246, 247.
- PEVERELLI P., *Storia di Venezia dal 1798 sino ai nostri giorni*, Torino, 1852, p. 242.
- PICCINI M. R., *Il tempo della festa tra religione e diritto*, Bari, 2013, pp. 311, 314.
- PIERANTONI A., *Trattato di diritto costituzionale*, vol. I, Napoli, 1873, pp. 539, 540.
- PIERGIOVANNI V., *Lo Statuto albertino in Liguria: le lezioni di diritto costituzionale di Ludovico Casanova*, in *Norme, scienza e pratica tra Genova e l'Occidente medievale e moderno*, vol. II, p. 532.

- PIERI P., *Storia militare del Risorgimento*, Torino, 1962, pp. 177, 183, 284, 399, 400, 434.
- PIGLI C., *Risposta all'Apologia di F.-D. Guerrazzi*, Arezzo, 1852, p. 179.
- PIGNATELLI F., *Discorsi critici su la storia del reame di Napoli del general Colletta*, p. 66.
- PINELLI A., TROMPEO P., *Atti del Parlamento subalpino, Prima Sessione 1849*, Torino, 1859, p. 514.
- PINELLI A., TROMPEO P., *Atti del Parlamento subalpino, Sessione 1848. Documenti*, Torino, 1855, pp. 273, 276, 512, 514.
- PINELLI C., *Forme di Stato e forme di governo*, in *Rivista AIC*, 2020, p. 504.
- PINELLI P., *La mia opinione ed un po' di storia intorno alla discussione ed alla votazione nella Camera dei deputati sulle leggi per l'unione della Lombardia e delle provincie di Padova, Vicenza, Treviso e Rovigo agli Stati sardi*, Torino, 1848, p. 273.
- PIRETTI M. S., *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma-Bari, 1995, p. 445.
- PIRRI P., *Miscellanea Historiae Pontificiae*, vol. XVII, Roma, 1951, p. 412.
- PRATO G., *Monarchia e parlamentarismo*, in *La rassegna nazionale*, 1902, pp. 583, 584, 585.
- PREDIERI A., *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*. Parte I, Firenze, 1951, pp. 505, 549.
- QUINET E., *Le rivoluzioni d'Italia*, Bari, 1970 (la prima edizione è del 1849), p. 26.
- RACIOPPI F., BRUNELLI I., *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, 1909, vol. I, p. 536.
- RACIOPPI F., BRUNELLI I., *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Torino, 1909, p. 549.
- RAGGI L., *Sul fondamento giuridico del governo parlamentare in Italia*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1914, pp. 552, 553, 554, 555.
- RANELLETTI O., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1935, p. 537.
- RANELLETTI O., *La consuetudine come fonte del diritto pubblico interno*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1913, I, p. 553.
- RANELLETTI O., *Natura degli atti dei Governi provvisori nella formazione del Regno d'Italia*, in *Studi giuridici in onore di Vincenzo Simoncelli*, Napoli, 1917, pp. 456, 461.
- Relazione dell'attuale condizione delle cose di finanza, letta dal Ministro nella tornata del 23 agosto 1849, in Raccolta degli atti stampati 8 maggio 1848 – 20 novembre 1849*, doc. XII, p. 283.
- RESCIGNO G.U., *Forme di Stato e forme di governo*, in *Encicl. giur. Treccani*, vol. XIV, Roma, 1989, pp. 548, 558.
- RESCIGNO G.U., *La responsabilità politica*, Milano, 1967, pp. 550, 554.
- RICCIARDI A., *Re e aristocrazia alla metà del secolo VIII. Il cambio dinastico del 751 nella prospettiva dell'Historia vel Gesta Francorum*, in *Autorità e consenso. Regnum e monarchia nell'Europa medievale*, a cura di Maria Pia ALBERZONI e Roberto LAMBERTINI, Milano, 2018, p. 452.
- RIDOLA P., *La costituzione della Repubblica romana del 1849 nella "rivoluzione europea"*, in *Rivista AIC*, 2020, p. 221.
- RIDOLA P., voce *Partiti politici*, in *Encicl. dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, p. 574.
- RINIEMI I., *Lo Statuto e il giuramento del Re Carlo Alberto. Studio storico*, Roma, 1899, p. 196.
- ROMAGNOSI G.D., *Della costituzione di una Monarchia Nazionale Rappresentativa*, Fildelfia (ma Lugano), 1815, pp. 2, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59.

- ROMAGNOSI G.D., *Principii generali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, 1814, p. 50.
- ROMAGNOSI G.D., *Scienza delle costituzioni, Teoria speciale della costituzione, Parte seconda*, (edizione di Bastia del 1848), pp. 51, 55.
- ROMANELLI R., *Importare la democrazia. Sulla costituzione liberale italiana*, Soveria Mannelli, 2009, pp. 1, 4, 5, 14, 222, 256, 463, 581.
- ROMANELLI R., *L'Italia liberale*, Bologna, 1990, pp. 428, 461.
- ROMANO S., *Diritto e correttezza costituzionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1909, I, p. 554.
- ROMANO S., *I caratteri giuridici della formazione del regno d'Italia*, in *Riv. dir. intern.*, 1912, pp. 456, 461.
- ROMANO S., *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1909, ora in *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1990, p. 537.
- ROMEO R., *Cavour e il suo tempo*, II (1842-1854), Roma-Bari, 1984, pp. 319, 321, 324, 330, 331, 332, 333, 520.
- ROMEO R., *Cavour e il suo tempo*, III (1854-1861), Roma-Bari, 1984, pp. 335, 336, 356, 357, 368, 372, 373, 385, 388, 391, 393, 397, 437, 446, 460, 519, 520, 521, 526, 527.
- ROSMINI A., *La Costituzione secondo la giustizia sociale*, 1848. ediz. contenente anche *Sull'unità d'Italia*, a cura di Gianni PICENARDI, Edizioni Rosminiane, Stresa, 2012, pp. 222, 223, 224, 225.
- ROSMINI A., *Sull'unità d'Italia*, a cura di Gianni PICENARDI, Edizioni Rosminiane, Stresa, 2012, pp. 225, 226.
- ROSSELLI N., *Carlo Pisacane nel Risorgimento italiano*, Torino, 1977, p. 263.
- ROSSI F., *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale. Procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Otto e Novecento*, Soveria Mannelli, 2001, pp. 547, 561, 570.
- ROSSI L., *Il decreto-legge sui provvedimenti politici davanti al diritto e al potere giudiziario*, in *Temi veneta*, 1899, p. 537.
- ROSSI L., *La "elasticità" dello Statuto italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Padova, 1940, pp. 200, 556.
- ROSSI P., *Cours de droit constitutionnel*, Paris, 2012, (selezione di lezioni della prima edizione del 1866-1867), lez. 72, pp. 228, 229, 230, 231, 232.
- ROTELLI E., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, 1972, pp. 505, 549.
- ROUSSEAU J.J., *Du contract social ou principes du droit politique*, (I ed fr. Amsterdam, 1762), p. 22.
- ROVELLI F., *Sulla legittimità dei decreti-legge*, in *Foro ital.*, 1922, I, p. 537.
- RUINI M., *Relazione presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente*, 1947, p. 221.
- RUSCONI C., *La Repubblica romana del 1849*, Roma, 1877, pp. 214, 220.
- RUSSI L., *Studi su Carlo Pisacane*, Soveria Mannelli, 2012, p. 263.
- RUSSO V., *Pensieri politici*, Milano, anno IX, pp. 44, 45.
- RUSSONIELLO P., *Scritti di Solimene*, ediz. del Comune di Sant'Andrea di Conza, 1988, p. 168.
- SALATA F., *Re Carlo Alberto e l'istituzione del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, Roma, 1932, vol. 1°, pp. 191, 194, 196.
- SANDULLI A., VESPERINI G., *L'organizzazione dello Stato unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, p. 462.

- SANSONE A., *Cospirazioni e rivolte di Francesco Bentivegna e compagni*, Palermo, 1891, p. 262.
- SANTAROSA Santorre Annibale DEROSI DI, *De la révolution piémontaise*, Paris, nov. 1821, pp. 70, 71, 72, 74, 75.
- SAREDO G., *Principii di diritto costituzionale*, Parma 1862-1863, pp. 487, 491, 492, 493, 494, 497, 499, 500, 501, 502, 503.
- SAREDO G., *Urbano Rattazzi*, Torino, 1861, pp. 287, 326, 328.
- SCHETTINI L., *Dell'autorità de' Sovrani, contra la ingiuriosa, sediziosa, e sacrilega teoria di Niccola Spedalieri*, Napoli 1792, p. 21.
- SCHIERA P., *Profili di storia costituzionale*, I, *Dottrina politica e istituzioni*, Brescia, 2011, pp. 3, 24.
- SCIROCCO A., *Il Mezzogiorno nella crisi dell'unificazione (1860-1861)*, Napoli, 1981, pp. 445, 457.
- SCIROCCO A., *L'Italia del Risorgimento*, Bologna, 1990, pp. 70, 94, 404.
- SCLOPIS F., *Storia della legislazione italiana*, vol. II, parte 2, Torino, 1863, pp. 13, 23.
- SCLOPIS F., *Storia della legislazione italiana*, vol. III, parte 1, Torino, 1864, pp. 192, 193, 195.
- SCOCA F. G., *I dispacci tanucciani del 1774 tra assolutismo e illuminismo*, in *Lo Stato*, n. 15 (2020), p. 20.
- SCOCA F. G., *Il brigantaggio postunitario nel dibattito parlamentare 1861-1865*, Napoli, 2016, p. 435.
- SCOCA F. G., *Sul costituzionalismo, leggendo L'invenzione del diritto di Paolo Grossi*, in AA.VV., *L'invenzione del diritto, a proposito del nuovo libro di Paolo Grossi*, Pisa, 2019, p. V.
- SCOLARI S., *Del diritto amministrativo*, Pisa, 1866, p. 476.
- SCOLARI S., *Il Regno e la sociocrazia in Italia*, Venezia, 1892, p. 580.
- SCOLARI S., *Istituzioni di scienza politica*, Pisa, 1871, p. 476.
- SCOLARI S., *Profusione al corso di diritto costituzionale*, 1861, p. 476.
- SCOLARI S., *Sul conte Camillo Benso di Cavour*, Pisa, 1862, p. 476.
- SETTEMBRINI L., *Protesta del popolo delle Due Sicilie*, a cura di EMANUELLI E., Milano, 1944, pp. 129, 130.
- SETTEMBRINI L., *Ricordanze della mia vita*, in *Ricordanze e altri scritti*, a cura di Giorgio DE RIENZO, Torino, 1955, pp. 108, 124, 125, 129, 137, 155.
- SILVESTRI G., *Convegno per il 170° anniversario della costituzione della Repubblica romana. Considerazioni generali*, in *Rivista AIC*, 2020, p. 221.
- SIOTTO-PINTOR M., *Correnti di pensiero dottrinali, parlamentari e giurisprudenziali a proposito dei decreti-legge* in *Foro ital.*, 1923, I, p. 536.
- SIOTTO-PINTOR M., *Della responsabilità dei Ministri e dell'autorità competente a pronunciarsi in ordine ad essa*, in *Foro ital.*, 1907, II, p. 555.
- SOLARO DELLA MARGARITA C., *Memorandum storico politico*, Torino, 1930 (la prima edizione risale al 1851), pp. 195, 201, 202, 566.
- SOLIMENE M., *Corso di diritto costituzionale e commento sulla Costituzione*, Napoli, 1848, pp. 168, 240, 241, 242.
- SOLIMENE M., *Discorso inaugurale alle lezioni di diritto costituzionale*, letto il 23 febbraio 1861, p. 168.

- SOLIMENE M., *Le Code des Nations*, Francia, p. 240.
- SONNINO S., *Del Governo rappresentativo in Italia*, Roma, 1872, p. 579.
- SONNINO S., *Di un dilemma costituzionale*, in *La civiltà cattolica*, anno XIII, vol. II, quad. 863, Firenze, 1886, p. 579.
- SONNINO S., *Torniamo allo Statuto*, in *Nuova Antologia*, vol. LXVII, fasc. I, 1 gennaio 1897, pp. 209, 581, 582.
- SORDI B., *L'amministrazione illuminata. Riforma delle comunità e progetti costituzionali nella Toscana leopoldina*, Milano, 1991, p. 22.
- SORIA D., *Corso completo di diritto pubblico elementare*, Torino, 1851-52, pp. 254, 255, 256.
- SORIA D., *Histoire générale de l'Italie de 1815 à 1850, avec des notes sur les événements de 1859 et 1860*, Parigi, 1861, p. 254.
- SORIA D., *Histoire générale de l'Italie de 1846 à 1850*, Parigi, 1859, p. 254.
- SORIA D., *Istoria della Grecia dal 1824 in poi*, Napoli, primi anni '40, p. 254.
- SORIA D., *Rivoluzione della Grecia*, Torino, 1850, p. 254.
- SPAGNUOLO L., *L'italiano costituzionale. Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Napoli, 2012, p. 170.
- SPAVENTA S., *Giustizia nell'amministrazione*, in *Giustizia amministrativa e altri scritti*, Napoli, 2006, p. 577.
- SPEDALIERI N., *De' diritti dell'uomo libri VI*, Assisi (ma Roma) 1791, p. 20.
- SPIRIDIONE F., *Storia della rivolta del 1856 in Sicilia organizzata dal barone Francesco Bentivegna in Mezzoiuso e da Salvatore Spinuzza in Cefalù*, Roma, 1899, p. 262.
- STAIANO S., *Trasformazione dei partiti e forma di governo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 19/2015, p. 574.
- STOLFI G., *Il Consiglio dei ministri e il presidente del Consiglio: due organi spontanei?*, in *Le carte e la storia*, 2019, 1, p. 506.
- TABACCHI Stefano, *Pieni poteri e decretazione tra Regno di Sardegna e Regno d'Italia, in Il tempo e le istituzioni. Scritti in onore di Maria Sofia Corciulo*, a cura di G. D'AGOSTINO, M. DI NAPOLI, S. GUERRIERI, F. SODDU, Napoli, 2017, p. 537
- TAMBARO I., voce *Pieni poteri*, ne *Il Digesto italiano*, vol. XVIII, parte seconda, Torino 1906-1912, p. 535.
- TAMBARO I., voce: *Plebiscito*, in *Digesto italiano*, vol. XVIII, parte seconda, Torino 1906-1912, p. 444.
- TAPARELLI D'AZEGLIO L., *Della nazionalità*, Genova, 1847, pp. 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120.
- TAPARELLI D'AZEGLIO L., *Risposta alle osservazioni del chiar. Ab. Gioberti sopra la nazionalità*, in *Della nazionalità*, premessa alla seconda edizione, Genova, 1847, p. 119.
- TAPARELLI D'AZEGLIO L., *Saggio teoretico di diritto naturale appoggiato al fatto*, 1847, p. 114.
- TRAMPUS A., *Storia del costituzionalismo italiano nell'età dei Lumi*, Roma-Bari, 2009, pp. 4, 9, 22, 40.
- TURCOTTI A., *Catechismo civile-filosofico-morale proposto alle coscienze indipendenti*, 1869, p. 316.
- TURCOTTI A., *La scienza del materialismo sotto nuovo aspetto. Scoperta scientifica, studi e pensieri*, 1869, p. 316.

- TURCOTTI A., *Troppo tardi, ossia la questione romana sotto nuovo aspetto studiata in Europa, da Aurelio Turcotti a fronte di quella studiata in Roma da Pier-Carlo Boggio*, 1866, p. 316.
- TURCOTTI A., *Vita politica di Gesù o Vangelo civile primitivo*, 1879, p. 316.
- UGO G.B., voce *Statuto*, in *Digesto ital.*, vol. XXII, parte seconda, Torino, 1895, p. 538, 542.
- UGOLINI R., *La Repubblica romana. Il contesto storico e culturale*, in *Rivista AIC*, 2020, p. 180.
- VACCHIELLI G., *La difesa giurisdizionale dei diritti dei cittadini verso l'autorità amministrativa*, *ivi*, p. 536.
- VANDELLI L., *Il rapporto centro-periferia*, in *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia*, Bologna, 2010, p. 465.
- VENOSTA F., *Ciceruacchio il popolano di Roma*, Milano, 1863, p. 181.
- VIARENGO A., *Cavour*, Roma, 2010, pp. 301, 320, 330, 331, 332, 333, 373, 380, 392, 400, 415, 442, 506, 509, 516, 525, 526, 527.
- VIEUSSEUX G.P., *Antologia*, Firenze, 1833, p. 92.
- VIEUSSEUX G.P., *Frammenti sull'Italia nel 1822 e progetto di confederazione*, Firenze, 1848, pp. 80, 81, 98.
- VOLPE G., *Storia costituzionale degli Italiani. I – L'Italietta*, Torino, 2009, p. 576.
- VOLPI M., *L'organizzazione dei poteri nella Repubblica romana del 1848*, in *Rivista AIC*, 2020, p. 215.
- ZACCURI A., *Prefazione*, in *Autobiografia e dialoghetti*, Oaks ed., 2018, p. 20.
- ZANICHELLI D., *Lo Statuto di Carlo Alberto secondo i processi verbali del Consiglio di Conferenza dal 3 febbraio al 4 marzo 1848*, Roma, 1898, p. IV-V, pp. 197, 198, 203, 566.
- ZANICHELLI D., *Lo Statuto e il sistema parlamentare*, in *Studi senesi*, Torino, 1897, pp. 209, 552, 583.

## INDICE DEI NOMI

- ABERCROMBY Ralph, lord Dunferline, 270  
ABERDEEN, George Hamilton Gordon,  
lord, 146, 157, 158, 159  
ACOCELLA Giuseppe, 168  
ADAMI, 178  
AGRESTI Filippo, 142, 145, 154  
ALBANI Giuseppe, 86  
ALBERZONI Maria Pia, 452  
ALESSANDRO I, 85  
ALFIERI Caro Emanuele, 196  
ALFIERI D'EVANDRO Antonio, 466  
ALFIERI DI SOSTEGNO Carlo, 407  
ALFIERI DI SOSTEGNO Cesare, 172, 206, 512,  
513, 276  
ALFIERI Vittorio, 120, 172, 237  
ALLEGRETTI Umberto, 13, 462, 470, 551  
ALLIATA Giuseppe, 68  
ALLIEVI Antonio, 466  
AMARI Emerico, 260  
AMARI Michele, 474  
AMATO Pasquale, 144, 147  
AMEGLIO Giuseppe, 414  
AMICARELLI Ippolito, 446  
AMORTH Antonio, 551, 556  
ANDREOLI Giuseppe, 84  
ANDREUCCI Ferdinando, 423  
ANGELILLO Filippo, 144, 145, 147  
ANGELONI Luigi, 4, 98  
ANGIUS Vittorio, 315  
ANGUISSOLA Amilcare, 438  
ANTONELLI Francesco, 145  
ANTONELLI, card., 160, 182  
ANTONUCCI, mons., 301  
ANZILLOTTI Dionisio, 458, 461  
ANZINO Valerio, mons., 372  
ARA Casimiro, 403  
ARABIA Tommaso, 509  
ARANGIO RUIZ Gaetano, 523, 581  
ARCOLEO Giorgio, 580  
ARMELONGHI Leonzio, 426, 433, 435  
ASPRONI Giorgio, 315, 318, 351  
ASTUTI Guido, 483  
AUDINOT Rodolfo, 214, 219, 423, 447, 466,  
471  
AVET, conte, 171  
AVOGADRO DI COLLOBIANO Filiberto, 358  
AVOSSA Giovanni, 155  
AZEGLIO Massimo, 127, 128, 319, 329, 336,  
518  
BALBO Cesare, 1, 6, 101, 102, 103, 104,  
105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 114,  
119, 125, 129, 176, 177, 203, 206, 267,  
276, 290, 300, 306, 307, 308, 315, 321,  
322, 324, 325, 333, 388, 469, 487, 488,  
489, 495, 496, 497, 499, 500, 501, 510,  
519, 549, 569  
BALDACCI Valentino, 121  
BALDASSERONI Giovanni, 160  
BALLANTI Panfilo, 216, 218  
BALLEYDIER Alphonse, 159  
BALSAMO Paolo, 48  
BALSAMO-Crivelli Gustavo, 98  
BANDIERA (fratelli), 92, 122, 123, 126  
BANDIERA Attilio, 122  
BANDIERA Emilio, 122  
BANDIERA Francesco, 122  
BANTI Alberto Mario, 4, 77, 107  
BARALIS (o BARRALIS) Jean Baptiste, 277,  
278  
BARBARISI Saverio, 143, 147, 155  
BARBERA Augusto, 550  
BARGAGLI Scipione, 134

- BARGNANI Gaetano, 283, 284, 287  
 BARILLA Felice, 145  
 BARILLI Giuseppe, 213  
 BARONE Niccola, 147  
 BARRACCO Giovanni, 447  
 BASCHERINI Gianluca, 180, 221  
 BASTIAN Claudio, 205  
 BASTIAN François-Marie (Francesco), 274, 294  
 BATTAGLIA Salvatore, 107  
 BATTAGLINI Mario, 37, 38, 40  
 BAUDI DI VESME Carlo, 362  
 BAVA BECCARIS Fiorenzo, 176, 584  
 BELLI Giuseppe Gioacchino, 86, 126  
 BELLO Michele, 123  
 BELLONO Giorgio, 318  
 BENSO DI CAVOUR Gustavo, 338, 377  
 BENSO Gaspare, 330, 347  
 BENTINCK Lord William, 47, 48  
 BENTIVEGNA Francesco, 262  
 BENVENUTI Feliciano, 462  
 BENVENUTI, card., 87  
 BENVENUTI Marco, 537  
 BERNETTI Tommaso, 90  
 BEROLDO, 449  
 BERSANI Pio, 306  
 BERTANI Agostino, 407, 437, 577  
 BERTAZZI, on., 386  
 BERTI Domenico, 417, 418  
 BERTI Francesco, 123  
 BERTINI Giovanni Battista, 466  
 BERTOLAMI Michele, 451  
 BERTOLINI Vincenzo, 328  
 BERTUZZI Giordano, 134  
 BES Michele Giuseppe, 306  
 BESINI Giulio, 84  
 BIANCHERI Giuseppe, 345, 414  
 BIANCHI Alessandro, 286  
 BIANCHI Nicomede, 133, 134, 379, 388, 391, 400, 405  
 BIANCHINI Lodovico, 65  
 BILLET Alessio, 359, 363  
 BIRAGO Carlo Emanuele, 373, 376  
 BISCARETTI DI RUFFIA Paolo, 456, 550, 552  
 BIXIO Cesare Leopoldo, 375, 377  
 BIXIO Nino, 269, 448  
 BLANCH Luigi, 70  
 Bo Angelo, 339  
 BOCCHECIAMPE Pietro, 123  
 BOGGIO Pier Carlo, 316, 415, 418, 419, 425, 432, 433, 435, 437, 451, 452, 539, 543  
 BONAPARTE Carlo Luciano, 218  
 BONAPARTE Carlo Luigi Napoleone, 218, 388  
 BONAPARTE Carolina, 440  
 BONAPARTE Luciano, 218  
 BONAPARTE Luigi, 388  
 BONAPARTE Napoleone Luigi, 218, 321, 388  
 BONAPARTE Napoleone, 388, 440  
 BON-COMPAGNI DI MOMBELLO Carlo, 205, 233, 234, 235, 236, 237, 273, 274, 294, 295, 296, 312, 315, 316, 322, 327, 330, 331, 423, 456, 471, 510, 513, 518, 519  
 BONFADINI Romualdo, 580  
 BONGHI Ruggero, 134, 579, 580  
 BONOMI Ivano, 213  
 BORELLA Alessandro, 407  
 BORELLI Giacinto, 171, 172, 185, 196, 201  
 BORELLI Vincenzo, 87  
 BORGATTI Francesco, 466, 471  
 BORRELLI Pasquale, 66  
 BORSI Luca, 540  
 BOSELLI Benedetto, 4, 98  
 BOTTA Carlo, 237  
 BOTTERO Giovanni Battista, 412, 413, 414  
 BOUDON JULIEN, 232  
 BOVIO Giovanni, 578  
 BOZZELLI Francesco Paolo, 133, 135, 137, 138, 163  
 BRAICO Cesare, 145, 156  
 BRANCA Giuseppe, 537  
 BRESCHI Danilo, 463, 555  
 BRIANO Giorgio, 331  
 BRIGNOLE SALE Antonio, 358, 360, 366, 370  
 BRIZI Eugenio, 262  
 BROFFERIO Angelo, 71, 72, 74, 85, 92, 93, 129, 214, 267, 268, 270, 271, 273, 275, 276, 277, 282, 299, 306, 307, 308, 323,



- 324, 327, 339, 349, 351, 374, 375, 381,  
382, 383, 390, 394, 447, 454, 514
- BROGLIA, conte, 172
- BROGLIO Emilio, 107, 284, 285, 373, 567,  
568, 569
- BRUNACCI BRUNAMONTI Maria Alinda, 440
- BRUNELLI Ignazio, 536, 549
- BRUNET Carlo, 406
- BRUNETTI Angelo, detto Ciceruacchio, 139,  
180, 181
- BRUNIALTI Attilio, 549
- BRUNN, Madama, 80
- BRUNO, prof., 372
- BRUSA Emilio, 531, 540, 544
- BUBNA, gen., 72
- BUFFA Domenico, 268, 270, 271, 274, 290,  
291, 299, 324, 325, 380, 381, 514
- BUNICO Benedetto, 211, 268, 275, 277, 280
- BUONARROTI Filippo, 25
- BURDEAU Georges, 533, 547, 557
- BUSHNELL Orazio, 96
- BUTTÀ Giuseppe, 421
- BUTTINI Bonaventura, 346
- CABELLA Cesare, 292, 298, 338, 339, 345,  
406, 422
- CACCIATORE Andrea, 66
- CADORNA Carlo, 208, 267, 283, 300, 346,  
347, 373, 374, 382, 383, 384, 442, 514
- CALAMANDREI Piero, 444
- CALISE Mauro, 574
- CALVI Pietro Fortunato, 265
- CALVINO, 181
- CAMERATA Filippo, 214
- CAMMARANO Fulvio, 572
- CAMMAROTA, 155
- CAMMEO Federico, 536
- CAMPODONICO Francesco, 537
- CANAL Bernardo, 264
- CANDELORO Giorgio, 400, 506, 510, 511,  
513, 518, 519, 520, 525, 526
- CANERA DI SALASCO Carlo, 176
- CANEVARI Pietro, 262
- CANOFARI Angelo, 144, 147
- CANTELLI Gerolamo, 174, 471
- CANTÙ Cesare, 50
- CAPEI Pietro, 172
- CAPODECA di Castroregio Raffaele, 123
- CAPONE Alessandro, 221
- CAPONETTI Antonio, 122
- CAPOTOSTI Piero Alberto, 507
- CAPPELLARI Bartolomeo Alberto, 86
- CAPPELLI Filippo, 439
- CAPPONI Gino, 80, 96, 108, 121, 172, 178
- CAPRIO Giuseppe, 145
- CAPRIOLI Giuseppe, 124
- CARACCIOLLO Alberto, 548, 566, 573, 574,  
575
- CARACCIOLLO DI BELLA Camillo, 466
- CARAFA Ferdinando, 146
- CARAVALE Mario, 549, 553
- CARBONE Domenico, 202
- CARBONIERI Luigi, 469
- CARETTI Paolo, 396
- CARLI Gian Rinaldo, 3, 81
- CARLO ALBERTO, VI, 70, 71, 72, 74, 82, 86,  
93, 109, 126, 129, 130, 133, 134, 139,  
142, 154, 169, 170, 171, 172, 174, 176,  
177, 184, 185, 189, 191, 192, 193, 194,  
195, 196, 197, 199, 201, 202, 206, 211,  
260, 263, 266, 267, 269, 270, 275, 283,  
285, 287, 289, 294, 295, 309, 325, 326,  
330, 358, 386, 395, 449, 451, 488, 506,  
507, 509, 510, 511, 515, 516, 522, 524,  
565, 566
- CARLO EMANUELE III, 355
- CARLO FELICE, 71, 72, 82, 84, 86, 109, 191,  
196, 197, 356, 358, 450
- CARLO II (CARLO LUDOVICO DI BORBONE  
PARMA), 134, 174, 178
- CARLO III DI BORBONE PARMA, 13, 23, 178,  
264
- CARLO X DI FRANCIA, 85, 184, 229, 454
- CARUSO Alfio, 421
- CARUTTI Domenico, 408, 427, 432, 451,  
453, 454, 487, 491, 492, 493, 494, 496,  
497
- CASANA Paola, 183, 209
- CASANOVA Ludovico, 531, 532, 539, 540,  
542, 543, 544, 545, 546
- CASARETTO Michele, 339, 345

- CASATI Gabrio, 206, 273, 276, 512, 520, 552
- CASNATI Giovanni, 576
- CASSESE Leopoldo, 70, 263
- CASSESE Sabino, 388
- CASSINIS Giovanni Battista, 402, 441, 448, 451, 452, 521
- CASTAGNA Pasquale, 487, 488, 492, 493, 494, 497, 502, 503
- CASTELLANI-FANTONI Luigi, 414
- CASTELLI Michelangelo, 4, 324, 331, 372
- CASTIGLIONI Pietro, 487, 489, 490, 491, 492, 493, 496, 497, 499, 502
- CASTROMEDIANO Sigismondo, 141, 143, 155, 156
- CATALANO Francesco, 145
- CATALANO Franco, 262
- CATALANO Pierangelo, 180
- CATTABENI Andrea, 88
- CATTANEO Carlo, 50, 125, 176, 270, 568
- CAVALIERE Francesco, 145
- CAVALLOTTI Antonio, 262
- CAVOUR Camillo Benso, conte di, 109, 129, 203, 206, 207, 208, 219, 220, 260, 261, 263, 293, 297, 298, 299, 301, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 312, 317, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 341, 342, 343, 344, 345, 348, 353, 356, 357, 358, 359, 361, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 395, 396, 397, 398, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 408, 409, 410, 411, 412, 414, 415, 422, 423, 424, 429, 430, 431, 433, 434, 435, 436, 437, 440, 442, 444, 446, 447, 448, 453, 460, 462, 471, 476, 502, 506, 507, 508, 509, 516, 518, 519, 520, 521, 522, 525, 526, 527, 548, 549, 566, 570, 572, 574, 580, 587
- CAYS DI GILETTA Carlo, 375, 394
- CAZZETTA Giovanni, 428
- CECCHERINI Eleonora, 537
- CECCUTI Cosimo, 121
- CELOTTO Alfonso, 530
- CENNI Enrico, 469
- CENTOFANTI Silvestro, 2
- CEPPI Lorenzo, 286
- CERCIELLO Renato, 536
- CERVATI Angelo Antonio, 221
- CESAREO DI SAN FILI Sante, 123
- CHENAL Agricola, 205, 274, 275, 280, 308, 406, 417
- CHIALA Luigi, 331
- CHIAPUSSO Francesco, 466
- CHIAVES Desiderato, 403, 412, 413, 417, 432, 433, 437
- CHIAVISTELLI A., 107
- CHILBERICO III, 452
- CHIMIENTI Pietro, 583
- CHIODO Agostino, 206, 295, 507, 515
- CHRZANOWSKI Wojciech, 177
- CIALDINI Enrico, generale, 437
- CIAMPINI Raffaele, 405
- CIANCIULLI Carlo, 133, 163
- CIBRARIO Luigi, 193, 333, 356, 368, 518, 519
- CICERI Pietro, 147
- CIPRIANI Emilio, 447
- CITINO Ylenia Maria, 511, 558
- CLARENDON Villiers George, 379, 383
- CLOTILDE DI SAVOIA, 392
- COCLE Celestino, 124, 129, 136
- COCOZZA Francesco, 145
- CODACCI PISANELLI Alfredo, 536
- COGNASSO Francesco, 506
- COLLA Federico, 357
- COLLA Luigi, 347, 362, 363, 368
- COLLETTA Pietro, 66, 67, 70, 122
- COLLI DI FELIZZANO Vittorio, 515
- COLOMBO Paolo, 314, 560
- COLOMBO Salvatore, 145
- COMPAGNONI Giuseppe (Marco Giuseppe), 26, 27, 28, 29, 30, 31
- CONFALONIERI Federico, 83
- CONFORTI Raffaele, 143, 146, 147, 438, 448, 466

- CONSTANT Benjamin, 183, 230, 231, 248, 251, 493, 509, 532  
 CONTUZZI Francesco Paolo, 530, 549  
 COPPINI Romano Paolo, 301, 310, 328, 346  
 CORCIULO Maria Sofia, 538  
 CORDERO DI MONTEZEMOLO Enrico, 416  
 CORDERO DI MONTEZEMOLO Massimo, 285, 403, 440  
 CORDOVA Filippo, 260  
 CORIGLIANO Nicola, 123  
 CORNERO Giuseppe, 315  
 CORRENTI Cesare, 337  
 CORSI, segretario del Re, 130  
 CORSI Tommaso, 402  
 CORTESE Nino, 168  
 COSSU Francesco, 306  
 COSTA DE BEAUREGARD Pantaléon, 394, 395  
 COSTA Pietro, 179, 222  
 COTTA-RAMUSINO Giuseppe, 403  
 CRISAFULLI Veazio, 1, 215  
 CRISPI Francesco, 431, 438, 450, 454, 543, 579  
 CRISPINO Raffaele, 146  
 CRISTIANI DI RAVARANO Cesare, 203, 287  
 CROCE Benedetto, 45, 61, 64, 142  
 CROCE Elena, 122  
 CROSA Emilio, 185, 193, 194, 195, 197, 201  
 CROTTI DI COSTIGLIOLE Edoardo, 394  
 CRUD Elie Victor Benjamin, 88  
 CUOCO Vincenzo, 37, 44, 45, 46, 47  
 CUOCOLO Fausto, 557  
 CURCI Carlo Maria, 120, 121  
 CURTI Angelo, 121  
  
 D'AGOSTINO Guido, 538  
 D'ALESSANDRO Lucio, 24  
 D'ANNUNZIO Gabriele, 439  
 D'ARTOIS Enrico (Enrico V), 454  
 D'ASPRE Konstantin, 178  
 D'ASSIA Alessandro, 520  
 D'ASTORE Fabio, 143  
 D'AVIERNOZ (MENTHON) Carlo, 306  
 D'AYALA Mariano, 130, 143, 178  
 D'AZEGLIO Massimo, 96, 104, 108, 114, 121, 125, 127, 128, 129, 207, 277, 279, 288, 289, 301, 303, 308, 315, 326, 329, 330, 332, 368, 386, 397, 462, 507, 508, 517, 518, 524  
 D'AZEGLIO Roberto, 114  
 D'ONDES REGGIO Vito, 260, 449, 452, 487  
 D'URSO Pietro, 141  
 DA POIRINO Giacomo, 372  
 DABORMIDA Giuseppe, 287, 294, 296, 333, 336, 513, 515, 519, 520  
 DALLA ROSA, Guido 174, 178  
 DALMAZZO Cesare, 271  
 DANZINI Alessandro, 404  
 DARDANO Giuseppe, 155  
 DE BENEDICTIS Angela, 4  
 DE BLASIS Francesco, 466  
 DE BLONAY Renato, 306  
 DE BOMBELLES Charles-René, 80, 126  
 DE CHATEAUBRIAND François-René, 82, 495  
 DE CONCILIJ, ten. col., 65  
 DE CRESCENZO Marianna, 439  
 DE FERRARI Domenico, 203  
 DE FORAX Giuseppe, 275  
 DE FORESTA Giovanni, 315, 318, 320, 385  
 DE FORNARI Giuseppe, 362  
 DE FRANCESCO Antonino, 44, 50, 61  
 DE GIOANNIS Gianquinto Giovanni, 476, 480, 481  
 DE LA CHENAL Ambrogio, 277  
 DE LA RIVE William, 372  
 DE LAMARTINE Alphonse, 240  
 DE LAUNAY Claudio Gabriele, 206, 285, 507, 516, 517  
 DE LIETO Casimiro, 134, 139, 168  
 DE LUCA Antonio, 82  
 DE LÜTZOW Rudolph, 132  
 DE MARGHERITA (DEMARGHERITA) Luigi, 288, 313, 316, 360, 516  
 DE MATTHEIS Francesco Nicola, 83  
 DE MAUGNY Clemente, 360  
 DE MONTALEMBERT Charles, 218  
 DE MONTIJO Eugenia, 389  
 DE POLIGNAC Jules Auguste, 85  
 DE PRETIS (DEPRETIS) Agostino, 277, 279, 323, 394, 432, 433, 434, 437, 466, 575  
 DE RIENZO Giorgio, 108  
 DE ROLANDIS Giovanni Battista, 25

- DE ROSSI DI SANTA Rosa Pietro, 267, 269, 308, 314, 371, 513  
 DE SANCTIS Francesco, 168, 260, 509  
 DE SIMONE Giovanni, 145  
 DE SIVO Giacinto, 47, 50, 82, 123, 124, 130, 134, 141, 163, 260, 261, 262, 439  
 DE SONNAZ Ettore, 514  
 DE VERGOTTINI Giuseppe, 550, 552  
 DE VIRY Carlo, 337, 344, 394, 395, 396  
 DE ZERBI Rocco, 580  
 DEL CARRETTO Francesco Saverio, 82, 83, 92, 93, 122, 124, 133, 136  
 DEL VECCHIO, giudice, 144  
 DELLA ROCCA Giovanni, 577  
 DEMARCHI, 267  
 DES AMBROIS DE NEVACHE Luigi Francesco, 132, 172, 347, 356, 362, 363, 510  
 DEVINCENZI Giuseppe, 466  
 DI CAMPELLO SUL CLITUNNO Pompeo, 570  
 DI CARIGNANO VILLAFRANCA Eugenio Emanuele, 266  
 DI COSIMO Giovanni, 558  
 DI GIANNATALE Fabio, 119  
 DI LORENA PIETRO LEOPOLDO Granduca di Toscana, 13, 22, 23  
 DI NAPOLI Mario, 538  
 DI RUDINI (STARABBA Antonio, marchese, 581, 584  
 DI SAN MARZANO, marchese, 71, 172  
 DI SAVOIA CARIGNANO Eugenio Emanuele, 266, 398, 457, 516  
 DI VESME (BAUDI) Carlo, 320, 362  
 DOGLIANI Mario, 461  
 DON BOSCO, 375  
 DONATI Donato, 551  
 DONO Vincenzo, 145  
 DORIA Vito, 450  
 DOTTESIO Luigi, 264  
 DRAGONETTI Alfonso, 134, 143, 144, 155  
 DRAGONETTI Luigi, 139  
 DUPONT Maurizio, 151  
 DURANDO Giacomo, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 129, 176, 208, 277, 279, 341, 361, 367, 368, 369, 370, 519  
 DURINI Giuseppe, 512  
 EGIDI Pietro, 71, 74  
 ELIA Leopoldo, 554, 555, 557  
 EMANUELLI Enrico, 129  
 ERRICHELLO Gaetano, 145  
 ESTERHAZY Maurizio, 160  
 FABBRI Odoardo, 139, 180, 182  
 FABRIZJ Giovanni, 466  
 FANTI Manfredo, 402, 414, 415, 437, 521  
 FARACI Elena Gaetana, 469  
 FARA-FORNI, 315  
 FARDELLA DI TORREARSA Vincenzo, 212  
 FARINA Paolo, 272, 340  
 FARINI Luigi Carlo, 94, 260, 340, 345, 346, 372, 404, 412, 429, 439, 440, 455, 464, 570  
 FASANO GUARINI Elena, 93, 404  
 FAUCITANO Salvatore, 145, 154, 155  
 FERDINANDO DI BORBONE, 45, 50, 65, 66, 67, 69, 124, 130, 136, 140, 141, 346  
 FERDINANDO I DI BORBONE, 47, 68, 69, 74, 82  
 FERDINANDO II DI BORBONE, 14, 83, 93, 122, 128, 129, 133, 135, 136, 137, 138, 140, 141, 146, 154, 157, 158, 161, 168, 169, 170, 185, 212, 226, 260, 263, 383, 563  
 FERDINANDO III, 6, 23, 47  
 FERDINANDO IV, 13, 23, 47  
 FERDINANDO VII, 74, 75  
 FERRACCIU Antonio, 553, 583, 584, 585  
 FERRACCIU Niccolò, 284  
 FERRANTI Mauro, 457  
 FERRARA Francesco, 260  
 FERRARA Gianni, 461  
 FERRARI Giuseppe, 50, 176, 270, 405, 414, 415, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 449, 452, 529, 568, 572, 573, 574, 575  
 FERRARI ZUMBINI Romano, 192, 498, 529  
 FERRARIS Luigi Angiolo, 148  
 FERRARIS Luigi, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 190, 205, 273  
 FERRERO DI PONZIGLIONE Vincenzo, 375  
 FERRERO Vittorio, 70  
 FERRI Mauro, 210, 213, 214, 216, 217, 218, 220

- FERROGLIO Giuseppe, 367, 368, 369, 370  
 FILANGIERI Carlo, 137  
 FILANGIERI Gaetano, 27, 40, 313, 583  
 FILIPPO ORLEANESE, 180  
 FILOMUSI GUELFI Francesco, 552  
 FILOPANTI Quirico, 213  
 FINZI Giuseppe, 471  
 FIORAVANTI Maurizio, 462, 550, 560  
 FIORENTINI Lucio, 3, 557  
 FORTUNATO Giustino *senior*, 152  
 FORTUNATO Giustino, 141, 158, 578  
 FOSI Irene, 4  
 FRANCESCO DI BORBONE, 48, 63, 65, 66, 67, 73, 74  
 FRANCESCO Giuseppe, 265, 399, 520  
 FRANCESCO I, 84, 87  
 FRANCESCO II, 20, 420, 425  
 FRANCESCO IV D'ASBURGO ESTE, 6, 71, 82, 84, 85, 86, 87, 92  
 FRANCESCO V D'ASBURGO ESTE, 126, 134, 140, 174, 178, 404  
 FRANCHI DI PONT Luigi, 298, 300  
 FRANCHINI, 178  
 FRANCONI Salvatore, 483  
 FRANZESE DI CERZETO Giuseppe, 123  
 FRANZINI Antonio, 510, 513  
 FRANZONI Luigi, 314  
 FRASSINETTI Giuseppe, 120  
 FRATTINI Pietro Domenico, 264  
 FRUCI Gian Luca, 439  
  
 GABUSSI Giuseppe, 214  
 GALASSO Giuseppe, 45  
 GALEOTI Melchiorre, 117  
 GALEOTTI Leopoldo, 172, 425, 427, 466  
 GALEOTTI Ugo, 536  
 GALIZIA Mario, 561, 571  
 GALLENGA Antonio, 388  
 GALLETTI Giuseppe, 139, 140, 182, 349, 390, 392, 400, 447, 465  
 GALLINA Stefano, 172, 202, 203  
 GALVAGNO Giovanni Filippo, 205, 267, 273, 288, 297, 299, 300, 301, 302, 304, 308, 315, 318, 328, 374, 375, 517, 524  
 GAMBINI Luigi, 71  
 GAMBOA Biagio, 134  
  
 GARCEA Antonio, 156  
 GARCEA BERTOLA Giovannina, 156  
 GARELLI (DELLA Morea) Giusto Emanuele, 508, 539  
 GARIBALDI Giuseppe, 181, 182, 259, 260, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 408, 409, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 427, 429, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 442, 453, 456, 457, 459, 548  
 GARZILLI Nicolò, 262  
 GASTALDETTI Celestino, 376  
 GASTINELLI Pietro Maria, 293  
 GAVAZZI frate, 181  
 GENINA Luigi, 349, 350, 354, 376  
 GENOVESI Antonio, 4, 40  
 GERBINO Felice, 308  
 GHIGLINI Lorenzo, 349, 350, 354  
 GHISALBERTI Carlo, 19, 61, 185, 198, 207, 208, 233, 371, 485, 527, 548, 571, 575  
 GIANNI Francesco Maria, 22, 23, 24  
 GIANNINI Massimo Severo, 170, 184, 200, 207, 209, 454, 531, 547, 556  
 GIANNONE Antonio Lucio, 143, 156  
 GIANONE Luigi, 306  
 GIOBERTI Vincenzo, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 106, 108, 109, 114, 117, 119, 120, 121, 123, 124, 125, 176, 180, 206, 214, 225, 276, 510, 512, 513, 514, 515, 517, 523  
 GIOIA Melchiorre, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36  
 GIOIA (GIOJA) Pietro, 174, 358, 512, 513  
 GIORGINI Giovanni Battista, 423, 447, 469  
 GIOVANETTI Giacomo, 275  
 GIULINI DELLA PORTA Cesare, 442  
 GIURA Luigi, 438  
 GLADSTONE William Ewart, 146, 157, 158, 159, 166  
 GOLDONI, 383  
 GONDON Jules, 159  
 GORRESIO Vittorio, 314  
 GRAVEN Jean, 180, 227  
 GRAZIOLI Bartolomeo, 264  
 GREGORIO XVI, 86, 87, 90, 121, 126, 181  
 GRIOLI Giovanni, 264

- GROSSI Paolo, V, 19, 25, 202, 204  
 GUADAGNO, 155  
 GUALTERIO Filippo Antonio, 91  
 GUARINO Antonio, 455  
 GUERRAZZI Francesco Domenico, 178, 179, 214, 412, 414  
 GUERRIERI GONZAGA Anselmo, 403, 471  
 GUERRIERI Sandro, 538  
 GUGLIANETTI Francesco, 271, 298, 315  
 GUGLIELMO D'ORANGE, 85  
 GUGLIELMO I, 567  
 GUICCIARDI Diego, 6  
 GUICCIOLI Ignazio, 214  
 GUIZOT François, 180, 227  
 GUSTAPANE Enrico, 555
- HEYRIÈS Hubert, 567  
 HOBBS Thomas, 22, 25  
 HÜBNER Alexander, 392  
 HUDSON James (Giacomo), 331, 521  
 HUME, 25
- IMBRIANI Matteo, 122  
 IMBRIANI Paolo Emilio, 122, 137, 143, 146, 260  
 INGHILLERI, 546  
 IULIANI Domenico, 147
- JACINI Stefano, 402, 403, 483, 521, 572, 573, 574, 575, 576, 580  
 JACOVELLI Lorenzo, 147, 152  
 JACQUEMOUD Antonio, 293, 297  
 JACQUEMOUD Giuseppe, 311  
 JACQUIER CHATRIER Giuseppe, 311  
 JANIGRO, giudice, 153  
 JEMOLO Arturo Carlo, 2, 3, 192, 199, 201, 301, 349, 350, 355, 365, 556  
 JOSTI (IOSTI) Giovanni Battista, 277, 281, 292, 303, 308, 311, 312, 320, 327
- KANT, 356  
 KLEMENS VON METTERNICH, 6, 81, 93, 102, 132, 139, 175, 185  
 KÜNG Hans, 452
- LA FARINA Giuseppe, 3, 260, 351, 427, 433, 437
- LA FAYETTE, gen., 85  
 LA GALA (briganti), 544  
 LA MARMORA (LAMARMORA), Alfonso, 178, 207, 277, 333, 367, 401, 513, 518, 519, 520, 521, 570, 584  
 LA PORTA Luigi, 262  
 La TOUR d'Auvergne, 527  
 LABRIOLA Giulia Maria, 233  
 LACAITA Giacomo, 157  
 LACAVA Pietro, 578  
 LACCHÉ Luigi, 183, 231  
 LAMBERTINI Roberto, 452  
 LAMBRUSCHINI Luigi, 126, 309  
 LAMBRUSCHINI Raffaello, 121  
 LAMI Niccolò, 172  
 LAMPREDI Giovanni Maria, 22, 107  
 LANDUCCI Leonida, 172  
 LANZA Giovanni, 274, 277, 284, 285, 286, 287, 305, 344, 351, 393, 409, 466, 471, 474, 475, 571  
 LARICCIA Sergio, 210, 216, 219  
 LASTARIA Gennaro, 144, 147  
 LATINI Carlotta, 107  
 LAURENTI-ROUBAUDI Carlo, 408, 409  
 LAZZARO Giuseppe, 474  
 LE Bas Philippe, 388  
 LEANZA Emmanuele, 155  
 LEANZA Luigi, 155  
 LEIPNECHER Antonio, 138  
 LEONE Enrico, 326  
 LEONI Luigi, 121  
 LEOPARDI Monaldo, 20, 166, 167  
 LEOPARDI Piersilvestro (Pietro), 133, 136, 140, 143, 144, 145, 146, 147, 151, 152, 155, 466  
 LEOPOLDO II (di Asburgo-Lorena), 14, 84, 93, 121, 126, 133, 134, 140, 172, 180, 404  
 LEOPOLDO, 129, 130, 179  
 LEVET Aimé-Antoine (Amato), 205, 274  
 LIBERATORE Matteo, 137  
 LOCKE John, 22, 25  
 LOFTUS, Augustus William Frederick Spencer, lord, 398  
 LOMBARDO Pellegrino Ettore, 476

- LONGONBARDI Raffaele, 152  
 LOSANO Mario G., 540  
 LOUARAZ D'ARVILLE Antoine, 417  
 LUCATELLO Luigi, 550, 551  
 LUCERNA DI RORÀ Emanuele, 406  
 LUCIANI Massimo, 503, 586  
 LUCIFREDI Roberto, 556  
 LUIGI FILIPPO D'ORLEANS, 47, 85, 87, 121, 181, 184, 227, 241, 454, 555  
 LUIGI NAPOLEONE, 321  
 LUIGI XIX, 454  
 LUIGI XVIII, 77, 81, 85, 454  
 LUISA MARIA DI BORBONE PARMA, 404  
 LUPATELLI Domenico, 123  
  
 MACCHI Vincenzo, 88, 90  
 MACCIÒ Didaco, 447  
 MAC-FARLANE Carlo, 159  
 MAESTRI Ferdinando, 174  
 MALENCHINI Vincenzo, 404  
 MALMESBURY, conte di, 398  
 MALMUSI Giuseppe, 134  
 MAMELI Cristoforo, 288, 318, 329, 330, 347, 357, 516  
 MAMIANI DELLA ROVERE Terenzio, 88, 130, 139, 140, 180, 181, 182, 213, 260, 374, 377, 382, 383, 394, 402, 487, 521  
 MANARA Luciano, 183  
 MANCA Anna Gianna, 506, 559  
 MANCINI Grazia, 539  
 MANCINI Pasquale Stanislao, 136, 143, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 220, 260, 403, 421, 423, 427, 428, 429, 539  
 MANDARINI Salvatore, 144, 147  
 MANGANARO-FAVARETTO Gilda, 405  
 MANIN, 177  
 MANNA Giovanni, 475, 477, 478  
 MANNO Giuseppe, 366  
 MANNORI Luca, 3, 4, 7, 9, 12, 14, 23, 30, 60, 98, 107, 192, 248, 256, 302, 486, 489, 490, 491, 493  
 MARANINI Giuseppe, 207, 504, 548, 570, 572, 573, 574, 575  
 MARAZIO Annibale, 584, 585  
 MARCHI Teodosio, 457, 583, 586  
 MARGHERITA Luciano, 145  
 MARGIOTTA BROGLIO Francesco Maria, 349, 355  
 MARIA ADELAIDE D'ASBURGO-LORENA, 208, 319, 347  
 MARIA BEATRICE DI SAVOIA, 71, 82, 86  
 MARIA CAROLINA D'ASBURGO-LORENA, 23, 141  
 MARIA LUIGIA D'AUSTRIA, 6, 86, 112  
 MARIA LUISA D'ASBURGO-LORENA, 126  
 MARIA TERESA D'ASBURGO-ESTE (D'ASBURGO LORENA), 82, 86, 125, 208, 319, 347  
 MARIONI Giuseppe, 203  
 MARONCELLI Pietro, 30  
 MARONGIU Antonio, 185, 198, 528, 530, 548  
 MARONGIU Diego, 306, 308, 376, 378  
 MARTINELLI Massimiliano, 423, 466, 475, 476, 478, 479  
 MARTINI Enrico, 331  
 MARTINI Giacomo, 84  
 MARTUCCI Roberto, 434, 439, 462, 506, 560  
 MARULLI Gerardo, 20  
 MASSARI Giuseppe, 11, 133, 134, 135, 136, 138, 139, 140, 143, 146, 158, 159, 260, 263, 328, 361, 371, 372, 385, 389, 391, 392, 396, 397, 398, 449, 474, 515, 516, 517, 518, 521, 523, 524, 525  
 MATTEUCCI Carlo, 448  
 MATTEUCCI Nicola, 9  
 MATTIOLI-BERTACCHINI Giacomo, 92  
 MATURI Walter, 405, 487  
 MAURO Domenico, 138  
 MAZZA Emilio, 145  
 MAZZA Pietro, 377, 403, 466  
 MAZZEI Vincenzo, 263  
 MAZZINI Giuseppe, 3, 10, 182, 213, 214, 221, 261, 262, 263, 264, 270, 434, 453  
 MAZZIOTTI Matteo, 138  
 MAZZONE Pietro, 123  
 MAZZONI, 178  
 MAZZONIS Filippo, 107, 567, 570, 571  
 MEDICI, ministro, 70  
 MELEGARI Luigi Amedeo, 260, 349, 353, 466, 487, 489, 490, 491, 493, 494, 496, 497, 498, 499, 501

- MELIS Guido, 463  
 MELISURGO Emmanuele, 124  
 MELLANA Filippo, 277, 281, 284, 286, 287, 291, 293, 297, 298, 299, 300, 305, 329, 346, 373, 374, 408, 414, 432, 437, 513  
 MELLANO Maria Franca, 90  
 MELLONE Viviana, 139, 168  
 MENABREA Luigi Federico (Louis-Frédéric), 318, 321, 323, 324, 325, 327, 337, 340, 570  
 MENOTTI Ciro, 86, 87  
 MEREU Italo, 26, 30  
 MERIGGI Marco, 6, 94, 107, 125, 176, 183, 556, 563  
 MERLINI Stefano, 551, 554  
 MERLO Felice, 513  
 METAXA Andrea, 80  
 MICALI Giovanni, 84  
 MICELI Luigi Alfonso, 449, 453  
 MICHELINI DI SAN MARTINO Giovanni Battista, 298, 308, 312, 346, 349, 407, 413, 414, 417, 418  
 MICHITELLI Francesco, 130  
 MIELE Antonio, 146  
 MIGLIETTI Vincenzo Maria, 520  
 MILL John Stuart, 503  
 MINERVINI Luigi, 469  
 MINGHETTI Marco, 182, 412, 426, 431, 432, 434, 463, 465, 466, 468, 469, 470, 471, 472, 474, 483, 544, 577, 578, 580  
 MINICHINI Luigi, 65  
 MINTO Gilbert Elliot, lord, 138  
 MISLEY Enrico, 86  
 MITTERMAIER Giuseppe, 487  
 MOFFA DI LISIO Guglielmo, 512  
 MOJA Cristoforo, 277, 279, 287  
 MOLINARO Niccola, 146  
 MONDAINI Gennaro, 262  
 MONGELLAZ Pietro Giuseppe, 306  
 MONGIANO Elisa, 456  
 MONTAGNINI Luigi, 376  
 MONTANARI Antonio, 130  
 MONTANARI Carlo, 264  
 MONTANELLI Giuseppe, 173, 178, 179, 180, 214  
 MONTEGRANDI Giuseppe, 120  
 MONTELLA Pasquale, 146  
 MONTESQUIEU, 22, 25  
 MONTICELLI Pietro, 403, 406, 520  
 MORDINI Antonio, 425, 438, 464  
 MORELLI Alberto, 583, 584  
 MORELLI Donato, 421  
 MORELLI Emilia, 89  
 MORELLI Michele, 65, 66  
 MORELLI Niccola, 147  
 MORELLO Maria, 210  
 MORISI Massimo, 396  
 MORLINO Leonardo, 558  
 MORO Domenico, 123  
 MOROZZO DELLA ROCCA Enrico, 288, 474, 516  
 MORTARA, 403  
 MORTARA Edgardo, 387  
 MORTATI Costantino, 115, 504, 554  
 MOSCA Antonio, 425, 428, 429, 433  
 MOSCA Gaetano, 549  
 MOSCATI Ruggero, 70, 136, 138  
 MURAT Gioacchino, 180, 440  
 MURAT Letizia, 440  
 MURATORI (fratelli), 92  
 MURATORI Ludovico Antonio, 44  
 MUSIO Giuseppe, 357  
 MUZZARELLI Carlo Emanuele, 140, 181  
 NADA Narciso, 131  
 NAPOLEONE Giuseppe Carlo, detto Gerolamo, 391  
 NAPOLEONE III, 261, 379, 387, 388, 389, 391, 392, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 404, 411, 442, 520, 564, 566, 571  
 NAPOLEONE Luigi, 218, 321, 388  
 NAPOLEONE, 24, 26, 31, 32, 77, 218, 311, 388, 390, 392, 405, 418, 440, 489  
 NARDI Anacarsi, 123  
 NARDI Francesco, 145  
 NATOLI Giuseppe, 447, 450, 474  
 NAVARRA Domenicantonio, 144, 153  
 NAZARI DI CALABIANA Luigi, 208, 347, 360  
 NICCOLÒ I, 121  
 NICOLA I, 85  
 NICOLINI Giovanni Battista, 417



- NICOTERA Giovanni, 263  
 NIEDDU A., 434  
 NIGRA Costantino, 567  
 NIGRA Giovanni, 288, 516  
 NISCO Nicola, 83, 93, 130, 141, 142, 145, 155, 158  
 NOBILI-VITELLESCHI Francesco, 580  
 NOVELLI Perpetuo, 308  
 NUNZIANTE Vito, 65, 123  
  
 ODORICI Federico, 417  
 OMODEO Adolfo, 319, 364, 370  
 ONUFRIO Salvatore, 270  
 ORIOLI Francesco, 88  
 ORLANDO Vittorio Emanuele, 229, 455, 458, 461, 536, 552, 553  
 ORSINI Felice, 389, 391  
 OTTATO (santo), vescovo di Milevi, 219  
 OUDINOT Nicolas Charles, 183  
 OYTANA Giovanni Battista, 466, 520  
  
 PACE Alessandro, 200  
 PACIFICO Ludovico, 146  
 PADOA Prospero Pompeo, 487, 496, 502, 579  
 PAGANELLA Manlio, 31  
 PAGANO Francesco Mario, V, 9, 26, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47  
 PALADIN Livio, 537  
 PALENCA TABULAZZI Roberto, 505  
 PALEOCAPIA Pietro, 368, 512, 518, 519  
 PALERMO Nicola, 155, 156  
 PALLAVICINI Francesco, 350  
 PALLAVICINO Trivulzio Giorgio, 345, 425, 434, 438  
 PALLUEL Ferdinand, 272, 273, 306  
 PALMA Luigi, 13, 508, 512, 518, 520, 522, 527, 528, 531, 532, 533, 534, 535, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546  
 PALMIERI, marchese, 141  
 PALUMBO Ciro, 555  
 PALUMBO Girolamo, 155  
 PALUMBO Luigi, 155  
 PANATTONI Giuseppe, 466  
 PAPPALLETTERE Smplicio, 122  
 PARETO Domenico, 134  
 PARETO Lorenzo, 136, 157, 269, 270, 284, 286, 408, 412, 413, 414, 441, 510, 512  
 PARISI Enrico, 438  
 PARLATO Giuseppe, 463  
 PASINI Valentino, 423, 441  
 PASOLINI DALL'ONDA Giuseppe, 570  
 PASOLINI Pier Desiderio, 88  
 PASSERONI Gian Carlo, 413  
 PATERI Ilario Filiberto, 308, 376  
 PATERNOSTRO Alessandro, 452, 470, 540, 541, 542, 545, 546  
 PATERNOSTRO Paolo, 446, 466, 469  
 PECCHENEDA Gaetano, 141  
 PÉCOUT Gilles, 26, 391, 400, 442  
 PEDRINI Federico, 25  
 PEEL, lord, 157  
 PELLEGRINI Didaco, 209  
 PELLEGRINI Pietro, 174  
 PELLICANO Paolo, 123  
 PELLICO Francesco, 120  
 PELLICO Silvio, 30, 83, 98, 120, 129, 159  
 PELUSO Angelo, 92  
 PENE VIDARI Gian Savino, 427  
 PEPE Guglielmo, 65, 67, 68, 69  
 PEPOLI Gioacchino Napoleone, 440, 447  
 PERASSI Tomaso, 536  
 PEREZ Francesco, 469  
 PERNATI DI MOMO Alessandro, 518  
 PERNIGOTTI Luigi, 306, 307, 315  
 PERRONE DI San MARTINO Ettore, 206, 513  
 PERSICO Federico, 475, 476, 477  
 PERTICONE Giacomo, 548, 554, 555  
 PERUZZI Agostino, 120  
 PERUZZI Ubaldino, 404, 406, 469, 472, 474  
 PES DI VILLAMARINA Salvatore, 391  
 PESCATORE Matteo, 233, 237, 238, 239, 240, 277, 281, 292, 305, 346  
 PESSINA Enrico, 168, 169, 242, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 532  
 PETRACCHI Adriana, 193, 471  
 PETRALIA Giuseppe, 93, 404  
 PETRUCELLI DELLA GATTINA Ferdinando, 128, 138, 139, 140, 146, 157, 446, 451, 453, 543

- PEVERELLI Pietro, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248  
 PEYRONE Giacomo, 308, 314  
 PEZZINO Paolo, 93, 404  
 PIAZZA Camillo, 262  
 PIAZZA Francesco, 284, 285  
 PIAZZA Luigi, 262  
 PICA Giuseppe, 142, 143, 144, 147, 155  
 PICCINI Maria Rosaria, 311, 314  
 PICCON Luigi, 308  
 PICENARDI Gianni, 222  
 PIERANTONI Augusto, 539, 540  
 PIERGIOVANNI Vito, 532  
 PIERI Piero, 177, 183, 284, 399, 400, 434  
 PIETRACATELLA, marchese di, 124  
 PIETRO Leopoldo, 13, 22, 23  
 PIGLI Carlo, 179  
 PIGNATELLI STRONGOLI Francesco, 66, 130  
 PILO Rosolino, 260, 263  
 PINELLI Alessandro, 358  
 PINELLI Amedeo, 273, 512, 514  
 PINELLI Cesare, 504  
 PINELLI Pier Dionigi, 209, 267, 269, 273, 277, 278, 279, 280, 283, 285, 286, 287, 288, 327, 330, 513, 516, 517, 518, 523  
 PINTO Michelangiolo, 181  
 PIO IX (papa Giovanni Maria Mastai Ferretti), 14, 123, 126, 127, 129, 130, 133, 134, 135, 139, 140, 171, 173, 179, 180, 181, 182, 183, 215, 219, 309, 314, 316, 370, 411  
 PIO VII (papa Gregorio Chiaramonti), 84, 181  
 PIO VIII (papa Francesco Saverio Castiglioni), 86  
 PIOLTI DE BIANCHI Giuseppe, 262  
 PIPINO IL BREVE, 451, 452  
 PIRETTI Maria Serena, 445  
 PIROLI Giuseppe, 466  
 PIRONTI Michele, 142, 145  
 PISACANE Carlo, 263, 264, 389, 526  
 PISACANE Silvia, 263  
 PISANELLI Giuseppe, 143, 220, 260, 391  
 PISCITELLI Giuseppe, 147  
 PITERÀ Enrico, 146  
 PLEZZA Giacomo, 178, 358, 512  
 POERIO (fratelli), 130  
 POERIO Alessandro, 122  
 POERIO Carlo, 122, 130, 137, 142, 145, 157, 421, 466  
 POERIO Giuseppe, 68, 69, 122  
 POERIO Raffaele, 83  
 POMA Carlo, 264  
 PONZA DI SAN MARTINO Gustavo, 331, 519  
 PONZELLI Giuseppe, 378  
 PRATO Giuseppe, 583, 584, 585  
 PREDIERI Alberto, 505, 549  
 PRINCIPE DI BELMONTE, 47  
 PRINCIPE DI CASTELNUOVO, 48  
 PRINCIPE DI COLOBRANO, 134  
 PRINCIPE DI LEPORANO, 134  
 PROTO Francesco, 134  
 PROVANA di COLLEGNO Giacinto, 347, 356, 512  
 PROVANA DI COLLEGNO Luigi, 359, 362, 363, 366  
 PUOTI Basilio, 124  
 QUINET Edgar, 26  
 RACIOPPI Francesco, 536, 549  
 RADETZKI, maresciallo, 126, 263, 264, 283, 284, 285, 289, 303, 516, 564  
 RADICE, giudice, 144  
 RAGGI Luigi, 552, 553, 554, 555  
 RAHO Antonio, 123  
 RANELLETTI Oreste, 456, 461, 537, 553, 554  
 RATTAZZI Urbano, 207, 208, 271, 277, 278, 279, 280, 283, 286, 287, 295, 296, 320, 323, 324, 325, 326, 328, 329, 330, 331, 332, 338, 341, 343, 344, 346, 347, 350, 351, 352, 359, 360, 361, 362, 367, 368, 370, 371, 374, 377, 401, 409, 410, 411, 412, 413, 417, 418, 419, 442, 445, 507, 509, 512, 514, 515, 518, 520, 526, 570  
 RAVINA Jacopo Amedeo, 136, 157, 268, 277, 280, 285, 286, 290, 294, 315, 328  
 RECCHI Gaetano, 88  
 REGIS Gaspare Domenico, 72  
 REGNOLI Nicola, 89  
 REGNOLI Oreste, 432

- RENZI Pietro, 94  
 REPLAT Antonio, 409  
 RESCIGNO Giuseppe Ugo, 548, 550, 554, 558  
 RESTELLI Francesco, 403  
 RICASOLI Bettino, 108, 404, 429, 447, 456, 466, 469, 471, 472, 473, 570  
 RICCI Giuseppe, 92  
 RICCI Vincenzo, 276, 471, 510, 512, 514, 568  
 RICCIARDI Andrea, 452  
 RICCIARDI Giuseppe, 138, 146, 448  
 RICCIOTTI Nicola, 123  
 RIDOLA Paolo, 221, 574  
 RIDOLFI Cosimo, 108, 121  
 RINIERI Ilario, 196  
 RIQUETI DE MIRABEAU Honoré Gabriel, 452  
 RIVAROLA Agostino, 93  
 ROBECCHI (DI GARLASCO) Giuseppe, 315, 406  
 ROBERTO DI BORBONE-PARMA, 404  
 ROCCA Giacomo, 123  
 ROCCUCCI Adriano, 439  
 RODINÒ DI MIGLIONE Gaetano, 64  
 ROMAGNOSI Gian Domenico, 2, 26, 30, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 77, 97  
 ROMANELLI Raffaele, 1, 4, 5, 14, 222, 256, 428, 461, 463, 581  
 ROMANO Liborio, 420  
 ROMANO Santi, V, 200, 456, 461, 537, 554, 556  
 ROMEO Gaetano, 145  
 ROMEO Gian Domenico, 123  
 ROMEO Rosario, 319, 321, 324, 330, 331, 332, 333, 335, 336, 356, 357, 368, 372, 373, 385, 388, 391, 393, 397, 437, 446, 460, 519, 520, 521, 525, 527  
 ROSAROLL Giuseppe, 84  
 ROSMINI Antonio, 222, 223, 224, 225, 226  
 ROSSANO Claudio, 537  
 ROSSELLI Nello, 263  
 ROSSI Fabrizio, 547, 561, 570  
 ROSSI Leopoldo, 277  
 ROSSI Luigi, 200, 537, 556  
 ROSSI Pellegrino, 94, 139, 180, 181, 182, 190, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233  
 ROSSINI Gioacchino, 389  
 ROTELLI Ettore, 505, 549  
 ROUSSEAU Jean-Jacques, 20, 22, 25, 27, 28, 29  
 ROVELLI Francesco, 537  
 RUBATTINO Raffaele, 389  
 RUFFO Gaetano, 123  
 RUFFO Paolo, 158  
 RUGGIERO Mariano, 443, 449, 450, 453  
 RUINI Meuccio, 221  
 RUSCONI Carlo, 214, 220  
 RUSSI Luciano, 263  
 RUSSO Vincenzo, 44, 45  
 RUSSONIELLO Pompeo, 168  
 SABBATUCCI Giovanni, 50, 94, 301  
 SACCHI Defendente, 22  
 SALATA Francesco, 191, 194, 196  
 SALICETI Aurelio, 216, 221  
 SALLIER DE LA TOUR Vittorio Amedeo, 72, 203, 359  
 SALVADORI Domenico, 123  
 SALVATORI Braccio, 216  
 SANDULLI Aldo, 462  
 SANGUINETI Giovanni Antonio, 277  
 SANGUINETTI Apollo, 446  
 SANSONE Alfonso, 262  
 SANTORRE DI SANTAROSA Annibale Derossi, 70, 71, 72, 74, 75, 84, 269  
 SANVITALE Luigi, 174  
 SAPPÀ Giuseppe, 304, 346, 384  
 SARACCO Giuseppe, 406  
 SAREDO Giuseppe, 287, 326, 328, 487, 491, 492, 493, 494, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503  
 SARTORELLI Francesco, 417  
 SAULI D'IGNANO Lodovico, 347  
 SAULI Francesco, 356  
 SAVARESE Roberto, 146, 475  
 SCARSELLINI Angelo, 264  
 SCAVINI Pietro, 376, 377, 378  
 SCHETTINI Luigi, 21  
 SCHIERA Pierangelo, 3, 24, 388  
 SCHILLER, 159

- SCIALOJA Antonio, 142, 147, 150, 151, 260, 433, 434
- SCIROCCO Alfonso, 70, 94, 404, 445, 457
- SCIVA Giuseppe, 123
- SCLOPIS Federigo, di Salerano, 13, 23, 93, 172, 192, 193, 195, 203, 347, 363, 510
- SCOLARI Saverio, 476, 580
- SCURA Pasquale, 438
- SELLA Quintino, 423, 571
- SERRA Francesco Maria, 406
- SETTEMBRINI Giulia, 169
- SETTEMBRINI Luigi, 108, 124, 125, 128, 129, 130, 137, 142, 145, 154, 155, 169
- SICCARDI Giuseppe, 306, 308, 311, 315, 358, 363
- SILVANI Antonio, 88
- SILVATI Giuseppe, 65
- SILVESTRI Gaetano, 221
- SIMONCELLI Vincenzo, 456
- SINEO Riccardo, 136, 157, 189, 190, 203, 267, 268, 271, 274, 284, 285, 290, 299, 300, 315, 320, 338, 339, 341, 344, 383, 384, 403, 415, 418, 425, 426, 429, 430, 431, 432, 434, 436, 437, 514
- SIOTTO PINTOR Giovanni, 177, 287, 296
- SIOTTO-PINTOR Giuseppe, 298
- SIOTTO-PINTOR Manfredi, 536, 555
- SIRTORI, gen., 438
- SODDU Francesco, 538
- SOLARO DELLA MARGARITA Clemente, 171, 195, 201, 202, 340, 351, 374, 381, 394, 566
- SOLIMENE Michele, 168, 169, 233, 240, 241, 242
- SONNINO Sidney, 209, 578, 579, 581, 582, 584, 586
- SORDI Bernardo, 22
- SORIA Diego, 243, 254, 255, 256
- SOTGIU Antonio, 375
- SPAGNUOLO Luigi, 170
- SPAVENTA (fratelli), 509
- SPAVENTA Bertrando, 122
- SPAVENTA Silvio, 122, 142, 147, 151, 155, 439, 487, 546, 577, 578
- SPEDALIERI Nicola, 20, 21
- SPERI Tito, 264
- SPINELLI Gennaro, 133, 135
- SPINOLA Tommaso, 306
- SPINUZZA Salvatore, 262
- SPIRIDIONE Franco, 262
- STAIANO Sandro, 574
- STEFANO II, Papa, 452
- STERBINI, 181
- STOLFI Giulio, 506
- SURIS Francesco, 308
- TABACCHI Stefano, 537
- TAMBARO Ignazio, 444, 535
- TANUCCI Bernardo, 13, 23
- TAPARELLI D'AZEGLIO Luigi, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120
- TAPARELLI D'AZEGLIO Massimo, 114
- TAPARELLI D'AZEGLIO Roberto, 114
- TARLI BARBIERI Giovanni, 396, 551, 554
- TASSO Bernardo, 413
- TAZZOLI Enrico, 264
- TECCHIO Sebastiano, 277, 282, 304, 305, 330, 345, 374, 403, 415, 418, 423, 466, 471, 514
- TEDESCO Giuseppe, 146
- TEMPLE Henry John, 158
- TETTÙ DI CAMBURZANO Vittorio Emanuele, 377, 394
- THAON DI REVEL Ottavio, 71, 306, 315, 321, 325, 336, 337, 381, 394, 510, 513, 519
- TOCQUEVILLE, 482
- TOMMASEO Niccolò, 120, 121
- TONELLO Michelangelo, 466
- TORASSA Giambattista, 146
- TORELLI Giuseppe, 403
- TORELLI Luigi, 340, 513
- TORRACA Francesco, 128
- TOSCANELLI Giuseppe, 466, 469
- TOSTI Luigi, 122
- TRABUCCO Cesare, 359, 366
- TRAMPUS Antonio, 4, 9, 22, 40
- TREMERELLO, 159
- TRINCHERA, 155
- TROMPEO Paolo, 273, 349, 390, 392, 400, 447, 465, 512, 514
- TROYA Carlo, 122, 124, 135, 137, 240

- TURATI Antonio, 437  
 TURATI Carlo, 434, 435  
 TURCOTTI Aurelio, 271, 306, 308, 315, 316  
 UGDULENA Gregorio, 48  
 UGO Giovanni Battista, 538, 542  
 UGOLINI Romano, 180  
 UMBERTO I, 454, 572, 584  
 UMBERTO II, 454  
 UMBERTO, Re, 451  
 VACCHELLI Giovanni, 536  
 VALENTE Flaminio, 446  
 VALERIO Cesare, 414  
 VALERIO Lorenzo, 269, 275, 277, 281, 327, 366, 381, 440  
 VALLAURI Tommaso, 374  
 VALLO Achille, 145  
 VANDELLI Luciano, 465  
 VARESE Carlo, 452, 453  
 VASSALLI Filippo, 537  
 VEGEZZI Francesco Saverio, 402, 521  
 VELLUCCI Lorenzo, 145, 155  
 VENERUCCI Giovanni, 123  
 VENOSTA Felice, 181  
 VERDUCCI Rocco, 123  
 VERRI Pietro, 30  
 VESPERINI Giulio, 462  
 VIARENGO Adriano, 301, 320, 330, 331, 332, 333, 334, 373, 380, 392, 400, 415, 442, 506, 509, 516, 525, 526, 527  
 VICINI Giovanni, 88, 89, 97  
 VICO Giambattista, 40, 45, 431  
 VIDOTTO Vittorio, 50, 94, 301  
 VIEUSSEUX Giovan Pietro, 80, 81, 92, 98, 121  
 VIGNALE Giovanni, 240  
 VILLACCI Pietro, 123  
 VINET Alexandre, 218  
 VIOLANTE Luciano, 560  
 VIORA Paolo, 269  
 VIRGILIO, 383  
 VITALE, 144  
 VITARI Michele, 147  
 VITTORIO AMEDEO II DI SAVOIA, 23, 355  
 VITTORIO EMANUELE I, 70, 71, 74, 82, 86, 314, 356, 449, 450  
 VITTORIO Emanuele II, 13, 142, 177, 178, 205, 206, 207, 211, 283, 302, 316, 319, 361, 369, 372, 392, 400, 403, 404, 426, 434, 446, 447, 448, 449, 456, 461, 463, 466, 493, 506, 509, 510, 527, 544, 564, 570, 571, 572, 584  
 VITTORIO EMANUELE III, 454  
 VITTORIO EMANUELE, 73, 74, 283, 287, 288, 289, 301, 303, 317, 332, 333, 335, 336, 343, 367, 399, 404, 412, 422, 423, 424, 429, 431, 432, 438, 442, 443, 449, 450, 451, 453, 456, 457, 506, 507, 508, 515, 516, 517, 518, 522, 523, 524, 571  
 VOLPE Giuseppe, 576  
 VOLPI Mauro, 215  
 VON BISMARCK Otto, 567  
 VON BOGDANDY Armin, 388  
 VON BUOL-SCHAUENSTEIN Karl Ferdinand, 380, 398  
 VON DEGENFELD-SCHÖNBURG August, 178  
 VON HESS Heinrich, 176  
 VON METTERNICH Klemens, 6, 81, 93, 102, 132, 139, 175, 185  
 VON WESTMEATH Laval Nugent, 65  
 WALEWSKI COLONNA Alexandre, 379, 383, 527  
 WALTER, barone di, 80  
 ZACCARIA, papa, 452  
 ZACCHERONI Giuseppe, 89  
 ZACCURI Alessandro, 20  
 ZAGANELLA Marco, 463  
 ZAMBELLI Giovanni, 264  
 ZAMBONI Luigi, 25  
 ZANARDELLI Giuseppe, 580  
 ZANICHELLI Domenico, 197, 198, 203, 209, 552, 566, 583  
 ZANOBINI Guido, 555  
 ZANOLINI Antonio, 88, 89, 406  
 ZICHI Giuseppe, 434  
 ZUCCHI Carlo, 87



## INDICE SOMMARIO

<i>Avvertenza</i> . . . . .	IX
-----------------------------	----

### PREMESSA

#### LA TESI PROPOSTA

1. Gli ideali del Risorgimento . . . . .	1
2. Unità e nazione . . . . .	3
3. I diversi valori della indipendenza . . . . .	5
4. Libertà, riforme e costituzione . . . . .	7
5. Le timide esperienze costituzionali . . . . .	8
6. Sulla costituzione e il suo contenuto . . . . .	9
7. Moti mazziniani . . . . .	10
8. La cesura del 1848-49 . . . . .	10
9. Il costituzionalismo come strumento per l'unità e l'indipendenza . . . . .	11
10. Costituzione come "statualizzazione" . . . . .	12
11. Il rilievo del costituzionalismo liberale come movimento . . . . .	12
12. Una perplessità. . . . .	14

### PARTE PRIMA

#### IL RISORGIMENTO COME LOTTA PER LA COSTITUZIONE

#### CAPITOLO I

#### LA "PREISTORIA" DEL COSTITUZIONALISMO RISORGIMENTALE

1. Il rifiuto dell'assolutismo . . . . .	19
2. Le prime manifestazioni del costituzionalismo, al sorgere del "triennio rivoluzionario" . . . . .	24
3. La dissertazione di Melchiorre Gioia . . . . .	30
4. Mario Pagano e il progetto di costituzione per la repubblica napoletana . . . . .	36

5.	Le premesse teoriche del progetto . . . . .	40
6.	Il diritto di insorgenza . . . . .	43
7.	Le valutazioni critiche di Vincenzo Cuoco . . . . .	45
8.	La costituzione siciliana del 1812 . . . . .	47
9.	La “monarchia temperata” di Romagnosi. L’impianto teorico . . . . .	50
10.	La “monarchia temperata” di Romagnosi. La forma di governo . . . . .	54
11.	Brevi considerazioni sul disegno costituzionale di Romagnosi . . . . .	59

## CAPITOLO II

### DALLA RESTAURAZIONE AL 1848-49: LA COSTITUZIONE CHIESTA AI PRINCIPI

1.	I moti del 1820-1821 . . . . .	63
2.	“Costituzione e libertà”: i moti del 1820 a Napoli e in Sicilia . . . . .	65
3.	Fedeltà al Re e aspirazione alla costituzione in Piemonte nel 1821 . . . . .	70
4.	La ragione della preferenza per la costituzione spagnola . . . . .	73
5.	Il testo alternativo: la costituzione francese del 1814 . . . . .	77
6.	Il Congresso di Verona . . . . .	79
7.	I moti del 1830-31 . . . . .	83
8.	Le Province Unite Italiane . . . . .	88
9.	La svolta moderata . . . . .	92
10.	La prospettiva della Confederazione degli Stati italiani . . . . .	97
11.	Confederazione, unità e indipendenza . . . . .	101
12.	Nazione, indipendenza e libertà . . . . .	107
13.	Nazione, promozione della unità e della indipendenza . . . . .	114
14.	Prevalenza dei moderati: le riforme chieste ai Principi . . . . .	121
15.	La vigilia del 1848 . . . . .	125

## CAPITOLO III

### IL MUTAMENTO DELLE PROSPETTIVE NEL 1848

1.	Il rilievo dei moti del 1848 . . . . .	131
2.	Dall’entusiasmo alla tragedia . . . . .	133
3.	La reazione borbonica e i processi di Napoli . . . . .	141
4.	Le discutibili tesi giuridiche alla base delle condanne . . . . .	147
5.	Gli eccessi carcerari; le lettere di Gladstone . . . . .	154
6.	Il tentativo di una lega tra gli Stati assoluti . . . . .	159

## CAPITOLO IV

### LE COSTITUZIONI DEL 1848-1849

1.	La Costituzione napoletana del 1848 . . . . .	163
----	---	-----



2.	La costituzione in Piemonte e negli altri Stati italiani . . . . .	169
3.	Il ritorno all'assolutismo . . . . .	175
4.	Sostanziale uniformità dei testi costituzionali ottriati nel 1848 . . . . .	183
5.	Sulle modalità della concessione dello Statuto Albertino . . . . .	191
6.	Sui caratteri generali dello Statuto albertino . . . . .	198
7.	La struttura di governo e la sua evoluzione . . . . .	204
8.	Le costituzioni deliberate . . . . .	210
9.	Uno sguardo alla costituzione della Repubblica romana . . . . .	214
10.	Il progetto costituzionale di Rosmini . . . . .	222

## CAPITOLO V

## COMMENTI DELLA DOTTRINA COEVA

1.	Gli approfondimenti di Pellegrino Rossi . . . . .	227
2.	La dottrina coeva allo Statuto albertino: Bon-Compagni, Pescatore, Solimene . . . . .	233
3.	I <i>Comenti</i> di Pietro Peverelli . . . . .	242
4.	Il <i>Manuale</i> di Enrico Pessina . . . . .	248
5.	Il <i>Corso</i> di Diego Soria . . . . .	254

## PARTE SECONDA

## DOPO IL 1848: LA COSTRUZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO

## CAPITOLO I

DALLA POLITICA PIEMONTESE  
ALLA POLITICA ITALIANA

1.	Le nuove prospettive . . . . .	259
2.	L'inizio della esperienza costituzionale. Il primo discorso della Corona . . . . .	265
3.	I pieni poteri. Il governo come (inedito) organo costituzionale. . . . .	273
4.	Il primo scontro tra Governo e Camera dei deputati: l'arresto di Garibaldi. . . . .	277
5.	Il primo forte contrasto tra la Camera e il Re: la prima fase . . . . .	282
6.	Il primo forte contrasto tra la Camera e il Re: la seconda fase . . . . .	288
7.	La ragione effettiva del contrasto tra il Re e la Camera dei deputati. . . . .	297
8.	Attuazione dello Statuto nella quarta legislatura: le leggi Siccardi . . . . .	304
9.	Il Re, la Camera e il matrimonio civile . . . . .	314
10.	La fiducia, il "connubio" e il "divorzio" . . . . .	319
11.	L'elezione di Rattazzi alla Presidenza della Camera e le sue conseguenze . . . . .	329
12.	Vicende di rilievo costituzionale nella quinta legislatura. La guerra di Crimea . . . . .	334

13.	Aspetti significativi del dibattito sul trattato di alleanza . . . . .	341
14.	La “soppressione dei conventi” alla Camera . . . . .	346
15.	La “soppressione dei conventi” al Senato . . . . .	355
16.	La proposta Calabiana . . . . .	360
17.	Gli aspetti costituzionali della “crisi Calabiana” . . . . .	365
18.	Riflessi della linea politica anticlericale . . . . .	371
19.	“Resistere, resistere, resistere in tutto e sempre” . . . . .	378
20.	Dopo il Congresso di Parigi . . . . .	382

## CAPITOLO II

## VERSO LO STATO NAZIONALE

1.	Il Regno dell’Alta Italia . . . . .	387
2.	Verso la guerra, con alti e bassi . . . . .	392
3.	La guerra, l’armistizio, il trattato di pace . . . . .	399
4.	Annessione di Emilia e Toscana; “réunion” alla Francia di Savoia e Nizza . . . . .	403
5.	Il trattato di “réunion” nel dibattito alla Camera . . . . .	408
6.	I rilievi di costituzionalità . . . . .	416
7.	L’annessione delle province meridionali: problemi politici . . . . .	420
8.	Il “diritto nazionale” come giustificazione di guerre e annessioni . . . . .	425
9.	Annessione o fusione nel dibattito parlamentare . . . . .	430
10.	L’unione territoriale . . . . .	437
11.	“Un grido d’entusiasmo convertito in legge” . . . . .	445
12.	Problemi giuridici sulla formazione del Regno d’Italia . . . . .	455
13.	Dall’autonomia all’accentramento . . . . .	463
14.	Dai progetti Minghetti alle leggi di unificazione . . . . .	470
15.	L’orientamento dei teorici . . . . .	475

## CAPITOLO III

## LA FORMA DI GOVERNO AL TEMPO DELL’UNITÀ

1.	Lo studio dello Statuto e le sue tappe . . . . .	485
2.	La dottrina anteriore alla proclamazione del regno d’Italia. Il Re . . . . .	486
3.	Il Senato . . . . .	494
4.	La Camera dei deputati . . . . .	498
5.	La forma di governo nel 1861. La centralità del governo . . . . .	503
6.	La formazione e la crisi dei governi nel periodo di Carlo Alberto . . . . .	508
7.	I governi (subalpini) durante il regno di Vittorio Emanuele II . . . . .	515
8.	Il Re e il funzionamento delle Camere parlamentari . . . . .	522
9.	Lo schema della forma di governo al tempo della unificazione . . . . .	527
10.	Il problema del potere legislativo del governo . . . . .	534
11.	La forma di governo nella dottrina successiva . . . . .	538

12. Il problema del carattere parlamentare della forma di governo. . . . . 547  
13. Evoluzione della nozione di governo parlamentare . . . . . 555

## OSSERVAZIONI DI CHIUSURA

1. Il ruolo centrale della costituzione nel Risorgimento . . . . . 563  
2. Riflessioni sulla forma di governo e sulla sua degenerazione . . . . . 570  
3. La presa di coscienza della inadeguatezza del sistema di governo . . . . . 578  
4. “Torniamo allo Statuto” . . . . . 582  
5. L'errore di fondo . . . . . 586

*Indice bibliografico* . . . . . 589

*Indice dei nomi*. . . . . 609



# UNIVERSITÀ DI FIRENZE

CENTRO DI STUDI  
PER LA STORIA DEL PENSIERO GIURIDICO MODERNO

## PUBBLICAZIONI

### QUADERNI FIORENTINI

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

Vol. 1 (1972), 8°, p. 486

Vol. 2 (1973), 8°, p. 798

Vol. 3-4 (1974-75) - Il « socialismo giuridico ». Ipotesi e letture, due tomi in 8°, p. 1041

Vol. 5-6 (1976-77) - Itinerari moderni della proprietà, due tomi in 8°, p. 1140

Vol. 7 (1978) - Emilio Betti e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 648

Vol. 8 (1979), 8°, p. 564

Vol. 9 (1980) - Su Federico Carlo di Savigny, 8°, p. 590

Vol. 10 (1981), 8°, p. 584

Vol. 11-12 (1982-83) - Itinerari moderni della persona giuridica, due tomi in 8°, p. 1200

Vol. 13 (1984), 8°, p. 782

Vol. 14 (1985), 8°, p. 646

Vol. 15 (1986), 8°, p. 748

Vol. 16 (1987) - Riviste giuridiche italiane (1865-1945), 8°, p. 718

Vol. 17 (1988), 8°, p. 640

Vol. 18 (1989), 8°, p. 744

Vol. 19 (1990), 8°, p. 736

Vol. 20 (1991) - François Gény e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 588

Vol. 21 (1992), 8°, p. 750

Vol. 22 (1993) - Per Federico Cammeo, 8°, p. 706

Vol. 23 (1994), 8°, p. 554

Vol. 24 (1995), 8°, p. 620

Vol. 25 (1996), 8°, p. 810

Vol. 26 (1997), 8°, p. 744

Vol. 27 (1998), 8°, p. 590

Vol. 28 (1999) - Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica, due tomi in 8°, p. 1180

Vol. 29 (2000), 8°, p. 578

Vol. 30 (2001), due tomi in 8°, p. 988

Vol. 31 (2002) - L'ordine giuridico europeo: radici e prospettive, due tomi in 8°, p. 950

Vol. 32 (2003), 8°, p. 796

Vol. 33-34 (2004-2005) - L'Europa e gli 'Altri'. Il diritto coloniale fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1408

Vol. 35 (2006), due tomi in 8°, p. 1120

Vol. 36 (2007) - Principio di legalità e diritto penale (per Mario Sbriccoli), due tomi in 8°, p. 1562

Vol. 37 (2008), 8°, p. 744

Vol. 38 (2009) - I diritti dei nemici, due tomi in 8°, p. 1956

Vol. 39 (2010), 8°, p. 946

- Vol. 40 (2011) - Giudici e giuristi. Il problema del diritto giurisprudenziale fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1174
- Vol. 41 (2012), 8°, p. 940
- Vol. 42 (2013), 8°, p. 804
- Vol. 43 (2014) - Autonomia - Unità e pluralità nel sapere giuridico fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1144
- Vol. 44 (2015), due tomi in 8°, p. 1262
- Vol. 45 (2016), 8°, p. 778
- Vol. 46 (2017) - Giuristi e Stato sociale, due tomi in 8°, p. 1060
- Vol. 47 (2018), 8°, p. 816
- Vol. 48 (2019), 8°, p. 840
- Vol. 49 (2020), 8°, p. 914

## BIBLIOTECA

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

- 1 LA SECONDA SCOLASTICA NELLA FORMAZIONE DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO  
Incontro di studio - Firenze, 17-19 ottobre 1972  
Atti, a cura di Paolo Grossi  
(1973), 8°, p. 484
- 2 Mario Sbriccoli, CRIMEN LAESAE MAIESTATIS  
Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna  
(1974), 8°, p. 399
- 3 Pietro Costa, IL PROGETTO GIURIDICO  
Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico  
Vol. I: Da Hobbes a Bentham  
(1974), 8°, p. XIII-414
- 4 Mario Sbriccoli, ELEMENTI PER UNA BIBLIOGRAFIA DEL SOCIALISMO GIURIDICO ITALIANO  
(1976), 8°, p. 169
- 5 Paolo Grossi, « UN ALTRO MODO DI POSSEDERE »  
L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria  
(1977), 8°, p. 392
- 6/7 Franz Wieacker, STORIA DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO  
con particolare riguardo alla Germania  
Trad. di Umberto Santarelli e di Sandro A. Fusco  
Vol. I (1980), 8°, p. 560  
Vol. II (1980), 8°, p. 429
- 8 Maurizio Fioravanti, GIURISTI E COSTITUZIONE POLITICA NELL'OTTOCENTO TEDESCO  
(1979), 8°, p. 432
- 9 Peter Stein-John Shand, I VALORI GIURIDICI DELLA CIVILTÀ OCCIDENTALE  
Trad. di Alessandra Maccioni  
(1981), 8°, p. 465

- 10 Gioele Solari, **SOCIALISMO E DIRITTO PRIVATO**  
Influenza delle odierne dottrine socialistiche sul diritto privato (1906)  
Edizione postuma a cura di Paolo Ungari  
(1980), 8°, p. 259
- 11/12 **CRISTIANESIMO, SECULARIZZAZIONE E DIRITTO MODERNO**  
A cura di Luigi Lombardi Vallauri e Gerhard Dilcher  
(1981), 8°, p. 1527
- 13 **LA « CULTURA » DELLE RIVISTE GIURIDICHE ITALIANE**  
Atti del Primo Incontro di studio - Firenze, 15-16 aprile 1983  
A cura di Paolo Grossi  
(1984), 8°, p. VI-198
- 14 Franco Todescan, **LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO**  
I. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Ugo Grozio  
(1983), 8°, p. VIII-124
- 15 Emanuele Castrucci, **TRA ORGANICISMO E « RECHTSIDEE »**  
Il pensiero giuridico di Erich Kaufmann  
(1984), 8°, p. XIV-202
- 16 Pietro Barcellona, **I SOGGETTI E LE NORME**  
(1984), 8°, p. IV-204
- 17 Paolo Cappellini, **SYSTEMA IURIS**  
I. Genesi del sistema e nascita della « scienza » delle Pandette  
(1984), 8°, p. XII-638
- 18 Luca Mannori, **UNO STATO PER ROMAGNOSI**  
I. Il progetto costituzionale  
(1984), 8°, p. XII-656
- 19 Paolo Cappellini, **SYSTEMA IURIS**  
II. Dal sistema alla teoria generale  
(1985), 8°, p. XII-416
- 20 Bernardo Sordi, **GIUSTIZIA E AMMINISTRAZIONE NELL'ITALIA LIBERALE**  
La formazione della nozione di interesse legittimo  
(1985), 8°, p. 483
- 21 Pietro Costa, **LO STATO IMMAGINARIO**  
Metafore e paradigmi nella cultura giuridica fra Ottocento e Novecento  
(1986), 8°, p. IV-476
- 22 **STORIA SOCIALE E DIMENSIONE GIURIDICA - STRUMENTI D'INDAGINE E IPOTESI DI LAVORO**  
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-27 aprile 1985  
A cura di Paolo Grossi  
(1986), 8°, p. VIII-466
- 23 Paolo Grossi, **STILE FIORENTINO**  
Gli studi giuridici nella Firenze italiana - 1859-1950  
(1986), 8°, p. XV-230
- 24 Luca Mannori, **UNO STATO PER ROMAGNOSI**  
II. La scoperta del diritto amministrativo  
(1987), 8°, p. VIII-254

- 25 Bernardo Sordi, TRA WEIMAR E VIENNA  
Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra  
(1987), 8°, p. 378
- 26 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO  
LAICO  
II. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Jean Domat  
(1987), 8°, p. VIII-88
- 27 Paolo Grossi, « LA SCIENZA DEL DIRITTO PRIVATO »  
Una rivista-progetto nella Firenze di fine secolo - 1893-1896  
(1988), 8°, p. IX-206
- 28 LA STORIOGRAFIA GIURIDICA SCANDINAVA  
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 22-23 maggio 1987  
A cura di Paolo Grossi  
(1988), 8°, p. VI-87
- 29 LA CULTURE DES REVUES JURIDIQUES FRANÇAISES  
A cura di André-Jean Arnaud  
(1988), 8°, p. IV-144
- 30 Adam Smith, LEZIONI DI GLASGOW  
Introduzione a cura di Enzo Pesciarelli  
Traduzione di Vittoria Zompanti Oriani  
(1989), 8°, p. CXXVIII-766
- 31 Thilo Ramm, PER UNA STORIA DELLA COSTITUZIONE DEL LAVORO  
TEDESCA  
A cura di Lorenzo Gaeta e Gaetano Vardaro  
(1989), 8°, p. 195
- 32 PIERO CALAMANDREI - Ventidue saggi su un grande maestro  
A cura di Paolo Barile  
(1990), 8°, p. 556
- 33 IL PENSIERO GIURIDICO DI COSTANTINO MORTATI  
A cura di Mario Galizia e Paolo Grossi  
(1990), 8°, p. 644
- 34/35 HISPANIA - ENTRE DERECHOS PROPIOS Y DERECHOS NACIONALES  
Atti dell'incontro di studio - Firenze/Lucca 25, 26, 27 maggio 1989  
A cura di B. Clavero, P. Grossi, F. Tomas y Valiente  
Tomo I (1990), 8°, p. VI-530  
Tomo II (1990), 8°, p. IV-531-1036
- 36 Osvaldo Cavallar, FRANCESCO GUICCIARDINI GIURISTA  
I ricordi degli onorari  
(1991), 8°, p. XXII-396
- 37 Bernardo Sordi, L'AMMINISTRAZIONE ILLUMINATA  
Riforma delle Comunità e progetti di Costituzione nella Toscana leopoldina  
(1991), 8°, p. 424
- 38 Franco Cipriani, STORIE DI PROCESSUALISTI E DI OLIGARCHI  
La Procedura civile nel Regno d'Italia (1866-1936)  
(1991), 8°, p. X-536



- 39 Bartolomé Clavero, ANTIDORA  
Antropología católica de la economía moderna  
(1991), 8°, p. VI-259
- 40 Giovanni Cazzetta, RESPONSABILITÀ AQUILIANA E FRAMMENTAZIONE  
DEL DIRITTO COMUNE CIVILISTICO (1865-1914)  
(1991), 8°, p. IV-564
- 41 Paolo Grossi, IL DOMINIO E LE COSE  
Percezioni medievali e moderne dei diritti reali  
(1992), 8°, p. 755
- 42 L'INSEGNAMENTO DELLA STORIA DEL DIRITTO MEDIEVALE E MODERNO  
Strumenti, destinatari, prospettive  
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 6-7 novembre 1992  
A cura di Paolo Grossi  
(1993), 8°, p. VIII-440
- 43 PERIODICI GIURIDICI ITALIANI (1850-1900) - Repertorio  
A cura di Carlo Mansuino  
(1994), 8°, p. XIV-368
- 44 Stefano Mannoni, UNE ET INDIVISIBLE  
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - I  
(1994), 8°, p. XXII-603
- 45 Luca Mannoni, IL SOVRANO TUTORE  
Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (Sec. XVI-XVIII)  
(1994), 8°, p. VIII-486
- 46 Stefano Mannoni, UNE ET INDIVISIBLE  
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - II  
(1996), 8°, p. XVI-448
- 47 Bartolomé Clavero, TOMÁS Y VALIENTE  
Una biografía intelectual  
(1996), 8°, p. XXXVI-374
- 48 Costantino Mortati, L'ORDINAMENTO DEL GOVERNO NEL NUOVO  
DIRITTO PUBBLICO ITALIANO  
Ristampa inalterata, con una prefazione di Enzo Cheli  
(2000), 8°, p. X-234
- 49 Costantino Mortati, LA COSTITUZIONE IN SENSO MATERIALE  
Ristampa inalterata, con una premessa di Gustavo Zagrebelsky  
(1998), 8°, p. XXXVIII-212
- 50 GIURISTI E LEGISLATORI  
Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto  
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-28 settembre 1996  
A cura di Paolo Grossi  
(1997), 8°, p. VIII-530
- 51 Pio Caroni, SAGGI SULLA STORIA DELLA CODIFICAZIONE  
(1998), 8°, p. XX-270
- 52 Paolo Grossi, ASSOLUTISMO GIURIDICO E DIRITTO PRIVATO  
(1998), 8°, p. X-474

- 53 Giovanni Cazzetta, *PRÆSUMITUR SEDUCTA*  
Onestà e consenso femminile nella cultura giuridica moderna  
(1999), 8°, p. IV-426
- 54 Stefano Mannoni, *POTENZA E RAGIONE*  
La scienza del diritto internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo (1870-1914)  
(1999), 8°, p. IV-276
- 55/56 Sergio Caruso, *LA MIGLIOR LEGGE DEL REGNO*  
Consuetudine, diritto naturale e contratto nel pensiero e nell'epoca di John Selden  
(1584-1654)  
Tomo I (2001), 8°, p. IV-432  
Tomo II (2001), 8°, p. IV-433-1024
- 57 Franco Todescan, *LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO*  
III. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Samuel Pufendorf  
(2001), 8°, p. VIII-106
- 58/59 Maurizio Fioravanti, *LA SCIENZA DEL DIRITTO PUBBLICO*  
Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento  
Tomo I (2001), 8°, p. XXII-572  
Tomo II (2001), 8°, p. IV-573-918
- 60 Raffaele Volante, *IL SISTEMA CONTRATTUALE DEL DIRITTO COMUNE CLASSICO*  
Struttura dei patti e individuazione del tipo. Glossatori e ultramontani  
(2001), 8°, p. IV-502
- 61 CODICI  
Una riflessione di fine millennio  
Arti dell'incontro di studio - Firenze, 26-28 ottobre 2000  
A cura di Paolo Cappellini e Bernardo Sordi  
(2002), 8°, p. VIII-604
- 62 Pietro Costa, *IURISDICTION*  
Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433)  
Ristampa  
(2002), 8°, p. XCVI-412
- 63 Mario Piccinini, *TRA LEGGE E CONTRATTO*  
Una lettura di *Ancient Law* di Henry S. Maine  
(2003), 8°, p. XVI-286
- 64 Arturo Carlo Jemolo, *LETTERE A MARIO FALCO*  
Tomo I (1910-1927)  
A cura di Maria Vismara Missiroli  
(2005), 8°, p. XVIII-592
- 65 Ferdinando Mazzarella, *NEL SEGNO DEI TEMPI*  
Marchi persone e cose dalla corporazione medievale all'impresa globale  
(2005), 8°, p. 530
- 66 Michele Pifferi, *GENERALIA DELICTORUM*  
Il *Tractatus criminalis* di Tiberio Deciani e la "Parte generale" di diritto penale  
(2006), 8°, p. 468
- 67 Maria Rosa Di Simone, *PERCORSI DEL DIRITTO TRA AUSTRIA E ITALIA (SECOLI XVII-XX)*  
(2006), 8°, p. XII-374

- 68 Franco Cipriani, *SCRITTI IN ONORE DEI PATRES*  
(2006), 8°, p. XIV-502
- 69 Piero Fiorelli, *INTORNO ALLE PAROLE DEL DIRITTO*  
(2008), 8°, p. XXXII-548
- 70 Paolo Grossi, *SOCIETÀ, DIRITTO, STATO*  
Un recupero per il diritto  
(2006), 8°, p. XX-346
- 71 Irene Stolzi, *L'ORDINE CORPORATIVO*  
Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista  
(2007), 8°, p. IV-464
- 72 Hasso Hofmann, *RAPPRESENTANZA - RAPPRESENTAZIONE*  
Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento  
(2007), 8°, p. XL-586
- 73 Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *GOVERNO E PARTITI NEL PENSIERO BRITANNICO (1690-1832)*  
(2007), 8°, p. VIII-156
- 74 Giovanni Cazzetta, *SCIENZA GIURIDICA E TRASFORMAZIONI SOCIALI*  
Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento  
(2007), 8°, p. X-388
- 75 Manuela Mustari, *IL LUNGO VIAGGIO VERSO LA "REALITÀ"*  
Dalla promessa di vendita al preliminare trascrivibile  
(2007), 8°, p. VI-284
- 76 Carlo Fantappiè, *CHIESA ROMANA E MODERNITÀ GIURIDICA*  
Tomo I L'edificazione del sistema canonistico (1563-1903), (2008), 8°, p. XLVI-520  
Tomo II Il *Codex iuris canonici* (1917), (2008), 8°, p. IV-521-1282
- 77 Rafael D. García Pérez, *ANTES LEYES QUE REYES*  
Cultura jurídica y constitución política en la edad moderna (Navarra, 1512-1808)  
(2008), 8°, p. XII-546
- 78 Luciano Martone, *DIRITTO D'OLTREMARE*  
Legge e ordine per le Colonie del Regno d'Italia  
(2008), 8°, p. X-228
- 79 Michael Stolleis, *STORIA DEL DIRITTO PUBBLICO IN GERMANIA*  
I. Pubblicistica dell'impero e scienza di polizia 1600-1800  
(2008), 8°, p. X-632
- 80 Paolo Grossi, *NOBILTÀ DEL DIRITTO*  
Profili di giuristi  
(2008), 8°, p. XII-742
- 81 Andrea Marchisello, *LA RAGIONE DEL DIRITTO*  
Carlantonio Pilati tra cattedra e foro nel Trentino del tardo Settecento  
(2008), 8°, p. XXIV-532
- 82 Bartolomé Clavero, *GENOCIDE OR ETHNOCIDE, 1933-2007*  
How to make, unmake, and remake law with words  
(2008), 8°, p. VIII-268

- 83 Paolo Grossi, TRENT'ANNI DI PAGINE INTRODUTTIVE  
Quaderni fiorentini 1972-2001  
(2009), 8°, p. XXVIII-252
- 84 Aldo Sandulli, COSTRUIRE LO STATO  
La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)  
(2009), 8°, p. XVIII-324
- 85 DIRITTI E LAVORO NELL'ITALIA REPUBBLICANA  
Materiali dall'incontro di studio Ferrara, 24 ottobre 2008  
A cura di Gian Guido Balandi e Giovanni Cazzetta  
(2009), 8°, p. IV-306
- 86 Pio Caroni, LA SOLITUDINE DELLO STORICO DEL DIRITTO  
(2009), 8°, p. VI-252
- 87 Federigo Bambi, UNA NUOVA LINGUA PER IL DIRITTO - I  
Il lessico volgare di Andrea Lancia nelle provvisori fiorentine del 1355-57  
(2009), 8°, p. IV-816
- 88 Mario Sbriccoli, STORIA DEL DIRITTO PENALE E DELLA GIUSTIZIA  
Scritti editi e inediti (1972-2007)  
Tomo I (2009), 8°, p. XVI-722  
Tomo II (2009), 8°, p. IV-723-1338
- 89 Arturo Carlo Jemolo, LETTERE A MARIO FALCO  
Tomo II (1928-1943)  
A cura di Maria Vismara Missiroli  
(2009), 8°, p. IV-512
- 90 Sabino Cassese, IL DIRITTO AMMINISTRATIVO: STORIA E PROSPETTIVE  
(2010), 8°, p. X-576
- 91 Marco Sabbioneti, DEMOCRAZIA SOCIALE E DIRITTO PRIVATO  
La Terza Repubblica di Raymond Saleilles (1855-1912)  
(2010), 8°, p. XXXVIII-682
- 92 Condorcet, DICHIARARE I DIRITTI, COSTITUIRE I POTERI  
Un inedito sulla dichiarazione dei diritti dell'uomo  
A cura di Gabriele Magrin  
Edizione del manoscritto a cura di Mercurio Candela  
(2011), 8°, p. VI-190
- 93 DIRITTI INDIVIDUALI E PROCESSO PENALE NELL'ITALIA REPUBBLICANA  
Materiali dall'incontro di studio - Ferrara, 12-13 novembre 2010  
A cura di Daniele Negri e Michele Pifferi  
(2011), 8°, p. VI-442
- 94 Rodolfo Savelli, CENSORI E GIURISTI  
Storie di libri, di idee e di costumi (secoli XVI-XVII)  
(2011), 8°, p. XXXIV-410
- 95 ALESSANDRO GIULIANI: L'ESPERIENZA GIURIDICA FRA LOGICA ED ETICA  
A cura di Francesco Cerrone e Giorgio Repetto  
(2012), 8°, p. VI-848
- 96 Carlo Nitsch, IL GIUDICE E LA LEGGE  
Consolidamento e crisi di un paradigma nella cultura giuridica italiana del primo  
Novecento  
(2012), 8°, p. X-342

- 97 Rodrigo Míguez Núñez, TERRA DI SCONTRI  
Alterazioni e rivendicazioni del diritto alla terra nelle Ande centrali  
(2013), 8°, p. X-360
- 98 Enrico Finzi, "L'OFFICINA DELLE COSE"  
Scritti minori  
A cura di Paolo Grossi  
(2013), 8°, p. LXII-212
- 99 Michele Pifferi, L'INDIVIDUALIZZAZIONE DELLA PENA  
Difesa sociale e crisi della legalità penale tra Otto e Novecento  
(2013), 8°, p. IV-336
- 100 Paolo Grossi, SCRITTI CANONISTICI  
A cura di Carlo Fantappiè  
(2013), 8°, p. XLVI-314
- 101 Massimiliano Gregorio, PARTE TOTALE  
Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento  
(2013), 8°, p. XIV-440
- 102 Emanuele Somma, JUGE NATUREL E ORDINAMENTO GIUDIZIARIO  
FRANCESE (1790-1795)  
(2013), 8°, p. VI-166
- 103 DALLA COSTITUZIONE "INATTUATA" ALLA COSTITUZIONE "INATTUALE"?  
Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana  
Materiali dall'incontro di studio - Ferrara, 24-25 gennaio 2013  
A cura di Giuditta Brunelli e Giovanni Cazzetta  
(2013), 8°, p. VIII-430
- 104 STORIA E DIRITTO  
Esperienze a confronto  
Atti dell'incontro internazionale di studi in occasione dei 40 anni dei *Quaderni fiorentini*  
Firenze, 18-19 ottobre 2012  
A cura di Bernardo Sordi  
(2013), 8°, p. VI-506
- 105 Michael Stolleis, STORIA DEL DIRITTO PUBBLICO IN GERMANIA  
II. Dottrina del diritto pubblico e scienza dell'amministrazione 1800-1914  
(2014), 8°, p. XVIII-766
- 106 Paolo Grossi, NOBILTÀ DEL DIRITTO  
Profili di giuristi - II  
(2014), 8°, p. XII-334
- 107 Irene Stolzi, LE INCHIESTE PARLAMENTARI  
Un profilo storico-giuridico (Italia 1861-1900)  
(2015), 8°, p. XXVIII-328
- 108 GIUSTIZIA PENALE E POLITICA IN ITALIA TRA OTTO E NOVECENTO  
Modelli ed esperienze tra integrazione e conflitto  
a cura di Floriana Colao, Luigi Lacchè e Claudia Storti  
(2015), 8°, p. X-536
- 109 Giulio Abbate, «UN DISPOTISMO ILLUMINATO E PATERNO»  
Riforme e codificazione nell'India britannica (1772-1883)  
(2015), 8°, p. VIII-312

- 110 Piero Bellini, SUGLI USITATI PARADIGMI DELLA CANONISTICA OSSERVANTE  
Considerazioni dissenzienti d'un canonista trasgressivo  
(2016), 8°, p. VIII-284
- 111 Ferdinando Mazzarella, UN DIRITTO PER L'EUROPA INDUSTRIALE  
Cultura giuridica ed economia dalla Rivoluzione francese al Secondo Dopoguerra  
(2016), 8°, p. X-346
- 112 ATTUALITÀ E STORIA DELLE CIRCOSTANZE DEL REATO  
Un istituto al bivio tra legalità e discrezionalità  
a cura di Roberto Bartoli e Michele Pifferi  
(2016), 8°, p. VI-334
- 113 Maria Sole Testuzza, "*IUS CORPORIS, QUASI IUS DE CORPORE DISPONENDI*"  
Il *tractatus de potestate in se ipsum* di Baltasar Gómez de Amescúa  
(2016), 8°, p. IV-370
- 114 Alberto Spinosa, "CIVILI IN DIVERSISSIMO MODO"  
Modello napoleonico e tradizioni giuridiche nazionali nell'Italia dell'Ottocento  
(2017), 8°, p. XVIII-278
- 115 Raffaele Volante, LA SOSTITUZIONE DEGLI EFFETTI NEGOZIALI NEL  
DIRITTO COMUNE CLASSICO  
(2017), 8°, p. VI-192
- 116 Federigo Bambi, SCRIVERE IN LATINO, LEGGERE IN VOLTARE  
Glossario dei testi notarili bilingui tra Due e Trecento  
(2018), 8°, p. IV-370
- 117 Valerio Torreggiani, STATO E CULTURE CORPORATIVE NEL REGNO UNITO  
Progetti per una rappresentanza degli interessi economici nella riflessione inglese della  
prima metà del XX secolo  
(2018), 8°, p. IV-282
- 118 Maurizio Fioravanti, LA COSTITUZIONE DEMOCRATICA  
Modelli e itinerari del diritto pubblico del ventesimo secolo  
(2018), 8°, p. VIII-494
- 119 Francesco Saverio Nisio, LUCIEN LÉVY-BRUHL  
Filosofia, scienze sociali, giustizia  
(2019), 8°, p. VIII-796
- 120 Costantino Mortati, LA COSTITUZIONE DI WEIMAR  
Con un saggio introduttivo di Maurizio Fioravanti  
(2019), 8°, p. XXII-110
- 121 SINDACATI E DIRITTO DEL LAVORO TRA DITTATURE E DEMOCRAZIE  
NELLEUROPA MEDITERRANEA E LATINA DEL XX SECOLO  
a cura di Irene Stolzi  
(2019), 8°, p. VI-312
- 122 Paolo Passaniti, IL DIRITTO CANGIANTE  
Il lungo Novecento giuridico del paesaggio italiano  
(2019), 8°, p. XVI-246
- 123 Philipp Lotmar, LA GIUSTIZIA E ALTRI SCRITTI  
a cura di Iole Fagnoli e Luca Nogler  
(2020), 8°, p. XXII-358
- 124 Paolo Grossi, IL DIRITTO CIVILE IN ITALIA FRA MODERNO E POSMODERNO  
Dal monismo legalistico al pluralismo giuridico  
(2021), 8°, p. XII-170

- 125 Francesco Migliorino, LETTURE CORSARE DI TULLIO ASCARELLI  
LETTURE CORSARE DI TULLIO ASCARELLI  
(2021), 8°, p. X-194
- 126 Floriana Colao, UN DIRITTO PER L'AGRICOLTURA  
Itinerari giuridici-economici nella Toscana dell'Ottocento  
(2021), 8°, p. XXXII-126
- 127 Franco Gaetano Scoca, RISORGIMENTO E COSTITUZIONE  
(2021), 8°, p. XII-630





**€ 65,00**

024213663

ISBN 978-88-28-83438-0



9 788828 834380