

BOLLETTINO  
STORICO-BIBLIOGRAFICO  
SUBALPINO

Anno CXIII - 2015  
Fascicolo II - Luglio - Dicembre

---

E S T R A T T O

---

Estratto dal *Bollettino Storico-Bibliografico Subalpino*  
CXIII 2015 - Fascicolo II - Luglio - Dicembre

---

# BOLLETTINO STORICO-BIBLIOGRAFICO SUBALPINO

Fondato nel 1896

Pubblicazione semestrale

*Consiglio di Presidenza della Deputazione*

RENATA ALLIO, GIAN SAVINO PENE VIDARI, GIUSEPPE RICUPERATI,  
GIUSEPPE SERGI, ISIDORO SOFFIETTI

*Comitato di Redazione*

LUCIANO ALLEGRA, RENATA ALLIO, PATRIZIA CANCIAN (*segretaria di redazione*),  
RINALDO COMBA, GIAN GIACOMO FISSORE, GUIDO GENTILE, MARIA CARLA LAMBERTI,  
UMBERTO LEVRA, SERGIO RODA, GIUSEPPE SERGI (*direttore*), ALDO A. SETTIA,  
ISIDORO SOFFIETTI

MARINO ZABBIA, <i>La « Cronica imaginis mundi » di Iacopo d'Acqui nella cultura storiografica del Trecento</i> . . . . .	pag. 281
MARCO FASOLIO, <i>I vassalli e le comunità renitenti agli obblighi militari nei documenti del marchese Teodoro I Paleologo di Monferrato</i> . . . . .	» 315
MARCO BETTASSA, « <i>Il dishonesto disegno</i> ». <i>Conflitti sociali in una comunità d'ancien régime</i> . . . . .	» 359
<b>NOTE E DOCUMENTI</b>	
PAOLO BUFFO, <i>Il Liber maleficiorum della curia di Teodoro I Paleologo (1323-1325) (seconda parte)</i> . . . . .	» 399
<b>DISCUSSIONI</b>	
GIAN SAVINO PENE VIDARI, <i>Note e considerazioni su unità e unificazione italiana a 150 anni dall'unificazione legislativa ed amministrativa</i> . . . . .	» 519
<b>CONVEGNI</b>	
GABRIELLA MORABITO, <i>Biblioteche e Wikipedia. Creazione di contenuti ad accesso aperto</i> . . . . .	» 567
<b>RECENSIONI</b>	
ANDREA NICOLOTTI, <i>Sindone. Storia e leggende di una reliquia controversa (Franco Quaccia)</i> . . . . .	» 573
MARINA BENEDETTI, <i>La valle dei Valdesi. I processi contro Tommaso Guiot, saroto di Prigelato (Oulx, 1495); I margini dell'eresia. Indagine su un processo inquisitoriale (Oulx 1492) (Maria Carla Lamberti)</i> . . . . .	» 579
NOTIZIE DI STORIA SUBALPINA . . . . .	» 585
SOCI DELLA DEPUTAZIONE . . . . .	» 629

Abbonamento annuo (2 fascicoli) € 70,00 (estero € 90,00); il singolo fascicolo € 40,00 (estero € 50,00). Conto corrente bancario IBAN IT06G0200801046000000515160 intestato alla Deputazione Subalpina di storia patria, Palazzo Carignano, 10123 Torino

DEPUTAZIONE SUBALPINA DI STORIA PATRIA

**BOLLETTINO**  
**STORICO-BIBLIOGRAFICO**  
**SUBALPINO**

**Anno CXIII 2015**

**Secondo semestre**

**TORINO - PALAZZO CARIGNANO**

## DISCUSSIONI

### **Note e considerazioni su unità e unificazione italiana a 150 anni dall'unificazione legislativa ed amministrativa**

1. Premessa. - 2. L'Unità. - 3. L'unificazione legislativa. - 4. L'unificazione amministrativa. - 5. Nota finale.

#### *1. Premessa*

Dal marzo al giugno 1865 il neonato Regno d'Italia si è dotato di una disciplina amministrativa unitaria di base e dei cinque classici codici di modello francese (salvo il penale in Toscana, ove proprio – con l'arrivo all'inizio di febbraio del Re – stavano per trasferirsi gli organi della stessa capitale). Erano passati poco più di quattro anni dall'auto-proclamazione del Regno d'Italia, riconosciuto subito unicamente dall'Inghilterra e solo faticosamente in seguito dagli altri Stati. Non si poteva più tardare ad adottare una corposa unità legislativa, anche per la conseguente 'immagine' verso l'estero: se nemmeno la parte più importante della legislazione era unica, come si motivava quel preteso grande spirito nazionale unitario? Inoltre, una parte consistente e significativa dell'élite politica dirigente ci credeva fermamente: discuteva solo sulle modalità per giungervi, sebbene fosse cosa non da poco.

Tra il 1860 ed il 1861 c'era stata un'euforia notevole nella penisola a favore dell'unità politica, specie da parte di un'ampia élite culturale, che aveva contribuito – con altri indubbi e sostanziosi elementi di fatto – a 'costruire' l'immediata adesione popolare dei plebisciti. Era praticamente la prima volta che in Europa si formava inopinatamente uno Stato sulla base del richiamo ad un consenso 'popolare' senza tenere conto del 'concerto'

delle potenze europee. C'era una credibilità unitaria da onorare, di cui erano convinti i numerosi fautori dell'unità; c'era inoltre da dimostrare la validità di questo nuovo modello politico internazionale così sospettato in continente, specie da parte della sua più tradizionalista parte settentrionale ed orientale.

Verso il 1961, ad un secolo di distanza, di questo complesso legislativo unitario la nostra storiografia si è interessata in modo piuttosto critico. Anche alcuni settori del diritto positivo ne hanno discusso in congressi, di cui restano i poderosi 'atti'. Dopo un secolo di impostazione centralistica, sembrava che l'avvento della nuova Costituzione e del riconoscimento delle autonomie (e in certi casi quasi dell'autogoverno) a livello locale avrebbe dovuto cambiare impostazione al sistema, ma la vischiosità politica non aveva ancora nemmeno consentito la realizzazione delle Regioni a statuto ordinario. Il rigido centralismo unitario, pesantemente accentuato nel ventennio fascista, non era ancora stato di molto rimosso. È comprensibile quindi che buona parte delle valutazioni, di per sé coerenti, apprezzabili ed oggettive, potesse in modo quasi subconscio trovare poca simpatia verso quel centralismo, che si era ormai impiantato da oltre un secolo nella penisola e sembrava persistere, nonostante il nuovo dettato costituzionale e le aspirazioni diverse di una parte considerevole dell'opinione pubblica ed intellettuale. Il contesto generale, rispetto ad un secolo prima, stava cambiando circa l'allora costituito Stato nazionale, ormai superato sopra di sé dalla Comunità europea da poco istituita, sotto ed accanto a sé dall'avvento regionale generale ormai imminente. Un gruppo consistente degli spiriti più vivaci si aspettava da questo notevole cambiamento un nuovo 'passo di marcia', sia più partecipato ed immediato dal basso, sia più aperto verso l'alto alla condivisione dello sviluppo civile e materiale degli altri più evoluti Stati europei. A cinquant'anni di distanza purtroppo parecchie di queste speranze sono svanite, con disillusione di chi – spesso con slancio giovanile (me compreso) – aveva creduto a questa nuova impostazione istituzionale.

Purtroppo nel suo complesso il sistema regionale e degli enti locali ha finito col riprodurre in modo analogo carenze e difetti imputati alla centenaria tradizione unitaria statale; ha fatto, anzi, perdere a quest'ultima il contatto (ed il controllo) con l'attività regionale [e con le sue spese], tanto che in questi anni più recenti è stato avviato un tentativo [statale] a diver-

si livelli di ingabbiare iniziative, sottogoverno e spese di Regioni ed enti locali per evitare il tracollo economico. Ciò è stato pure rimproverato all'Italia da quegli organi dell'Unione Europea, che da sei è passata a quasi trenta Stati, ma che non è però riuscita a trasformarsi (anche per la sua attuale ampiezza) in un effettivo legame di popoli uniti da una vera convivenza comune (come si preannunciava), ma si è impantanata in una visione spesso troppo burocratico-amministrativa di pur importanti convergenze economico-finanziarie dei diversi Stati membri, ove i Governi continuano a giocare peraltro un ruolo preponderante.

In questo contesto così mutato, sia nei fatti sia rispetto ai principi ispiratori, come si poteva prevedere attualmente un vivo ritorno di interesse per la nostra iniziale unificazione nazionale, che naturalmente non ignorasse il momento in cui era avvenuta? Essa non ha trovato quindi uno spazio particolare nei più recenti interessi storiografici di questi ultimi anni. Se ne è occupato espressamente solo l' 'Annale' 23/2015 dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica, e quindi la relativa rivista «Storia Amministrazione Costituzione» sotto la direzione di Ettore Rotelli (condirettore Piero Aimo), che ha esaminato la legge sull'unificazione amministrativa nei suoi singoli allegati, con una prospettiva pure sulla complessa evoluzione postunitaria. Invece il recente ampio congresso dei nostri amministrativisti – che cinquant'anni fa aveva seguito a fondo in un ancor più esteso convegno la legge 20 marzo 1865 e le sue successive vicende, fornendo un'accurata serie di volumi in proposito – ha preferito poco fa partire da essa con uno sguardo non retrospettivo ma volto piuttosto al futuro, anche europeo.

Nel 'clima' attuale, in cui sono un po' riprese le tendenze centralistiche, sia effettive sia a volte politicamente criptate, la problematica quindi riguarda quali siano le vicende successive ed in specie quale sarà il domani, piuttosto che la ricostruzione del passato che ha portato all'unificazione, anche amministrativa. La ripresa delle decisioni centralistiche sembra un'impellente tendenza di questi ultimi anni, mentre non molto tempo fa certe conclamate eccessive aspettative regionalistiche erano giunte a far modificare in modo piuttosto improvvisato persino l'ultima parte della nostra Costituzione, favorendo quindi quelle tendenze localistiche, oggi contrastate per il loro costo eccessivo. Si ha recentemente la sensazione di un logoramento di quelle aspettative – per alcuni quasi messianiche – che cin-

quant'anni fa avevano visto nel decentramento e nel regionalismo un miglioramento apprezzabile della situazione della penisola. Gli ultimi due nostri passati Presidenti della Repubblica hanno voluto dimostrare in concreto l'importanza dell'unità nazionale e del senso di civica appartenenza ai 'valori' della Repubblica italiana, in cui permangono quello dello Stato unitario, che proprio nel 1865, al momento di lasciare Torino quale capitale, si è dotato di una buona parte della sua prima legislazione ed amministrazione unitaria.

## 2. *L'Unità*

Nel 1860-65 la scelta centralistica sembrava l'unica realizzabile a chi aveva puntato sull'unità, raggiunta grazie ad una serie concomitante di circostanze fortunate. Essa doveva sostenere un regno nel complesso visto con sfavore – per modalità e realizzazione – dalla maggioranza delle potenze europee, al centro del Mediterraneo, sostituitosi con un procedimento abnorme per l'epoca ai limitati staterelli anteriori. Ne è conseguita una certa debolezza internazionale del nuovo Stato, a cui se ne univa una interna a causa del diverso modo di intendere l'unità da parte delle diverse correnti di pensiero e di azione. L'unità aveva senz'altro una forte matrice spirituale, ma necessitava pure di qualche legame istituzionale, che invece al momento decisivo della realizzazione incontrava poi perplessità o contrarietà frazionistiche o individualistiche, sia nell'élite che nelle masse abituate al loro – più o meno legittimo – locale e spesso particolare ritmo di vita. Può avere forse un minimo di interesse ripercorrere quindi a grandi linee alcuni degli elementi portanti, che hanno condotto all'unificazione legislativa ed amministrativa, da più parti criticata e deprecata, senza dubbio affrettata e migliorabile: all'epoca essa sembrava però indispensabile per fornire rapidamente un segno – sia all'esterno che all'interno – che il nuovo Stato era riuscito a dotarsi di un considerevole complesso normativo unitario. Questo era perfettibile, come indicheranno i successivi codici della seconda metà dell'Ottocento e altre leggi organiche; era incompleto, come mostrava, ad esempio, la mancanza di un ordinamento forense, nel complesso rinviato dalla più numerosa categoria sedente alla Camera, (composta per circa  $\frac{1}{3}$  di avvocati), propensa a seguire in ogni zona la sua precedente organizzazione particolare. Ma, almeno, un consistente com-

plesso normativo nel 1865 era stato varato, pur se in modo in parte insoddisfacente. La strada dell'unità politica è stata tortuosa, nonché fortunata, ma anche caratterizzata da un'accelerazione finale tra il 1858-60, a cui l'élite liberale ha considerato necessario far seguire una rapida unificazione interna per rispondere alla sua forte tensione spirituale. La realtà però non sempre era facile da padroneggiare.

I passionali slanci politici unitari tra il '59 ed il '61 erano cresciuti in modo notevole ed improvviso, in alternativa alle meno impegnative prospettive confederali diffuse in scala abbastanza ampia nell'élite culturale sin dagli anni '40 con l'edizione del giobertiano « Primato » della 'civiltà italiana' a far rivivere un ideale passato di primazia secolare, che trovava nella tradizione colta della lingua italiana il principale tessuto connettivo. Tale soluzione consentiva alle élites di zone della penisola da secoli assuefatte alle loro abitudini di sentirsi unite in un destino comune senza stringersi politicamente fin troppo fra loro, ma si era praticamente esaurita con le vicende del '48. Da decenni Mazzini propagandava dall'esilio l'ideale unitario (e repubblicano), ma il suo impegno aveva un seguito più di simpatia spirituale che una concreta ed efficace forza realizzativa. Col 1851 Mancini aveva infiammato sul piano teorico gli spiriti filounitari vagheggiando la corrispondenza fra nazione e Stato, per rivendicare un ambizioso progetto naufragato nel 1849 più che per indicare una vera soluzione concreta, come lui stesso ammetteva. Il mito romantico della « nazione italiana » aveva finito col rinforzarsi dopo l'insuccesso del 1849, alimentato inoltre da aspirazioni liberali e costituzionali molto diffuse, accanto ad un generale spirito antiasburgico contro la preminenza – diretta o indiretta – dell'Austria nella penisola. Molta dell'élite culturale si sentiva affratellata da questo ideale comune, ma doveva constatare amaramente che fra '48 e '49 tali aspettative erano state spazzate via dalla forza delle armi straniere. Del resto, non c'era altro che sperare in qualcosa di nuovo.

L'unico ad essersi rivelato su una posizione propria, filonazionale e costituzionale, era stato il Regno di Sardegna, che anche dopo il 1849 aveva conservato il suo Statuto e stava profumatamente pagando all'Austria la pesante indennità di guerra impostagli dal trattato di pace del '49. Tale condizione si è accentuata, di fronte al mondo, nel 1856, durante il congresso di Parigi conclusivo della guerra di Crimea: Camillo Cavour, rappresentante sabardo nel consesso, è riuscito – superando un poco i temi con-

gressuali – ad ottenere come Stato italiano di parlare e far parlare ufficialmente della questione italiana per la prima volta in un convegno politico europeo. Non si è concluso nulla, ma si è trattato d'una presa d'atto semiufficiale mai affacciata prima in sede internazionale, per di più su sollecitazione di uno Stato, che si professava parte della 'nazione' oltre che della penisola italiana.

C'è stato – come noto – pure un seguito: la Francia di Napoleone III aspirava a scompaginare l'equilibrio europeo, fissato a suo tempo a Vienna nel 1815, ed a riprendere un'iniziativa, che già nel 1856, con il consenso inglese, l'aveva contrapposta alla politica internazionale dell'Austria. Rientrava nei suoi disegni sostituirsi – o almeno affiancarsi – a quest'ultima nella supremazia in Italia, cercando di cambiare – o almeno integrare – dopo quasi mezzo secolo il principio dell'equilibrio, usando eventualmente a questo fine anche quelli del non intervento o della nazionalità. In questa aspirazione di '*grandeur*' (che già in ben altro contesto aveva riportato a Roma il Papa contro la Repubblica romana) ha saputo inserirsi con abilità la politica cavouriana, che ha convinto anche sul piano personale Napoleone III della guerra all'Austria nella pianura padana nel 1859. Si invocava la 'nazionalità', ma non si coinvolgevano se non in modo teorico e marginale i 'popoli', di cui anzi si temevano i movimenti democratico-rivoluzionari: si passava per la tradizionale contrapposizione militare e si ipotizzava per la penisola non una piena unità 'nazionale', ma una nuova impostazione, con un Regno dell'Alta Italia sabauda ed una Toscana d'influenza francese, lasciando impregiudicati lo Stato pontificio (sotto protezione napoleonica) ed il Regno delle Due Sicilie. Esclusa così la prevalenza austriaca, avrebbe potuto derivarne una soluzione confederale, in cui la 'nazionalità' italiana potesse sentirsi realizzata senza tentare soluzioni rivoluzionarie, ma in cui in fin dei conti un ruolo di garante finiva con l'averlo la Francia napoleonica, riducendo o annullando il ruolo dell'Austria. Questa, già un poco penalizzata nei Balcani nel 1856, vedeva ridotta la sua influenza pure in Italia, con modificazione quindi del principio di equilibrio del 1815, fissato a danno della Francia.

Scoppiata la guerra nel 1859 ma arrestatasi ben presto ai confini veneti con l'armistizio di Villafranca tra austriaci e francesi (con piemontesi a far da comparse), ancora una volta erano le teste coronate a decidere, a testimonianza che i principi di libertà e di nazionalità dovevano atten-

dere tempi migliori, non certo il futuro incontro di pace di Zurigo di novembre.

In effetti, però, i 'popoli' del Centro Italia, abilmente sollecitati dal Governo cavouriano nella direzione da questo auspicata, a tali principi avevano dimostrato di credere, avevano cacciato i loro sovrani e non erano intenzionati a rivederseli imporre: la sensibilità 'nazionale' qui era divenuta rivoluzionaria, pur secondo un'impostazione parlamentare a prevalenza liberalmoderata, che poteva anche non affannare troppo il 'concerto' europeo. Certo, era la realizzazione di quel principio, almeno del non intervento, al quale in teoria l'Inghilterra e la Francia si dimostravano formalmente favorevoli o almeno sensibili, purché nella penisola al centro del Mediterraneo l'ordine fosse mantenuto e le grandi potenze potessero sviluppare la loro politica mondiale senza queste preoccupazioni locali. L'unica a rimetterci era l'Austria, col solo blando sostegno della Prussia. Il quadro però stava mutando rispetto all'inizio: la stessa pace di Zurigo, quindi, non ha poi risolto nulla circa il Centro Italia, protetto da milizie locali, 'simpatizzanti' armati piemontesi e truppe francesi ancora nella penisola. Secondo i tradizionali sistemi diplomatici vigenti, l'Austria cedeva invece la Lombardia alla Francia, che la 'girava' al Regno di Sardegna, mentre si prevedeva che altrove tornassero i precedenti principi. Il trattato non si scostava così dalla solita applicazione dei rapporti internazionali fra Stati, ma la sua realizzazione era impedita dai 'popoli' del Centro-Italia, aiutati da chi li vedeva impegnati a difendere le loro aspirazioni 'nazionali' manifestate con espresse votazioni parlamentari locali. Di fronte a tale estrinsecazione, nessuno (neppure l'Austria) si è sentito di forzare unilateralmente la mano per timore di reazioni, che la stessa opinione pubblica europea poteva far lievitare ovunque, rinfacciando ad esempio la repressione eccessiva avvenuta a Perugia da parte pontificia.

Il 'concerto' europeo si sarebbe allora dovuto riunire di nuovo nel gennaio 1860 a Parigi (rinverdendo il prestigio della '*Ville lumière*' dopo il convegno del 1856) per trovare una qualche soluzione. La difesa dello 'statu quo', espressa da più parti accanto al principio del non intervento, ha fatto però rinviare a nuova data la riunione, a testimonianza che l'autodeterminazione appoggiata da simpatie internazionali, da una forte componente dell'opinione pubblica e da un certo numero di forze militari stava scalfendo i soliti principi dei rapporti internazionali fra Stati, come aveva

a suo tempo auspicato Mancini, pur di evitare la rivoluzione di ‘popolo’ propagandata da Mazzini.

In effetti sino ad allora si era sempre discusso del destino della parte superiore del Centro-Italia: ancora nel febbraio 1860 uno statista dalla visione lungimirante come Cavour aspirava ad estendere o almeno collegare il regno sabauda con questa sola parte della penisola, giocando sia in via diplomatica sia sulla almeno parziale realizzazione del principio di nazionalità. Alla fine, correndo i suoi rischi per accordi segreti extracostituzionali con la Francia, ma sempre in questa sola prospettiva, riusciva a farvi pubblicare la carta costituzionale sabauda ed a farvi tenere dei plebisciti a suffragio universale (maschile), riconosciuti però sul piano internazionale almeno palesemente da Francia ed Inghilterra ed altrove tollerati. In essi l'elettorato poteva scegliere a scrutinio segreto (o quasi...) tra l'adesione al regno costituzionale sabauda o un fumoso regno separato, senza escludere di per sé ancora una successiva impostazione confederale.

La netta prevalenza della soluzione annessionista (...guidata con cura) dimostrava una forte adesione unitaria, di cui l'Europa non poteva che prendere atto. La manifestazione di volontà dei ‘popoli’ del Centro-Italia doveva però essere accettata da chi in una monarchia costituzionale come quella sabauda rappresentava la volontà popolare, cioè il Parlamento, dato che a questo faceva riferimento lo Statuto. A Camere chiuse, vi ha provveduto – vista l'urgenza – il Governo con due decreti, convertiti in legge dopo non molto dal Parlamento. Il principio della democrazia parlamentare caro a Cavour era quindi applicato e sarebbe poi proseguito pure per le altre terre successivamente annesse. In tal modo si compiva un primo notevole passo verso la realizzazione dell'ideale nazionale, ma riguardava solo un terzo della penisola: nello stesso tempo rappresentava per la prima volta un approccio alle questioni internazionali, in cui la diplomazia accettava ufficialmente di ‘sentire’ le popolazioni interessate e quindi apriva una nuova strada, che peraltro incontrava pure forti oppositori europei. Il principio nazionale unitario si rafforzava notevolmente, ma sul piano formale non escludeva ancora quello confederale. In concreto si era trattato di un'estensione consistente del Regno di Sardegna nella penisola, con una conseguente riduzione dell'influenza austriaca. Si era inoltre esclusa quella parallela della Francia (compensata a sua volta con Nizza e Savoia), con soddisfazione inglese per questa soluzione.

Si poteva però già parlare di un'Italia unita? Si era risolta una parte del problema verso questa direzione, ma la vera unità politica era ancora di là da venire. Inoltre, una seria e ponderata valutazione delle effettive conseguenze restava nel complesso da fare. Si era solo ingrandito il Regno di Sardegna, con accettazione della sua [modesta] costituzione; non si poteva pensare, in un clima unitario, di estendere direttamente ai nuovi territori il resto della sua legislazione senza tener conto di quella già esistente nelle zone acquistate, nonché delle ulteriori innovazioni da aggiungere.

Il bandolo della matassa comunque era nelle mani di Camillo Cavour, che risentiva a sua volta della contrarietà dei piemontesi (moderati e non) verso una Costituente, programmata a suo tempo coi lombardi ma dai primi non condivisa e non realizzata nel 1848: nel progetto unificatorio, più o meno parziale, non si poteva – o voleva – ridiscutere di una eventuale nuova costituzione. I liberali della nostra penisola ormai da un decennio guardavano con simpatia all'applicazione dello Statuto, costituzione moderata ma nel complesso anche accettabile nella sua effettiva e progressiva realizzazione: poteva benissimo essere la base di questo Stato in via di notevole estensione. In effetti, nel 1860 la « monarchia costituzionale » quale era in atto nel regno sabaudò è sempre stata proposta ed accettata dai 'popoli' dei plebisciti. Solo in Lombardia (fors'anche per ... prudenza) non se ne è nemmeno parlato, con la motivazione del suo diretto passaggio ai Savoia per trattato internazionale e di una sua generale [piuttosto discutibile] adesione quarantottesca. Un discorso diverso, secondo Cavour, poteva farsi invece su altre parti della legislazione: sin dal maggio 1859 aveva avviato la 'commissione Giulini' per iniziare un dialogo coi lombardi liberalmoderati sulle future amministrazioni locali. Anche sui codici (con partenza naturale da quello civile) la discussione sembrava aperta, per quanto nei primi mesi poco conclusiva.

Passato però il primo periodo, propositivo ma non realizzativo, dopo l'armistizio di Villafranca la smania della decretazione legislativa di Rattazzi in base ai pieni poteri per la guerra (al limite dell'incostituzionalità e senz'altro dell'opportunità) ha dettato a subalpini e lombardi tre codici ed otto complessi normativi di rilievo, con buona pace per il dialogo, con netta – e molto discutibile – imposizione dell'esecutivo. Non era il metodo cavouriano e nemmeno un sereno punto di partenza, proprio poco prima della vigenza della pace di Zurigo. In questo periodo è stata inoltre desi-

gnata pure la commissione per la revisione del codice civile sardo, ben provvista di giuristi sabaudi ma poi via via integrata con altri: ciò consentirà nel 1866 di avere l'unico codice unitario sul cui contenuto (con quello della navigazione) si sia un poco lavorato, pur con fasi altalenanti, in modo qua e là anche innovativo, di fronte ad un ambiente subalpino, nel quale – specie in Senato – erano presenti personalità di rango scettiche o perplesse. Per ridurre il rilievo di ciò è quindi sembrato più opportuno prevedere sul piano formale solo una « riforma » del codice sardo esistente (che all'inizio si contava di non cambiare molto) piuttosto che parlare di un nuovo codice, per quanto ampia potesse essere la modificazione sostanziale. La più aperta prospettiva 'nazionale' non poteva ignorare il peso persistente di un ambiente piemontese tradizionalista, timoroso di vedere 'annacquata' l'atmosfera 'sabaudista', nonché il proprio consistente potere, che aveva giocato un suo ruolo dietro le quinte anche contro lo stesso troppo 'spregiudicato' Cavour. C'erano tanti modi di intendere l'unità nazionale: a Torino, se nell'ambiente liberale – anche moderato – questa poteva indurre a considerazioni paritetiche (o quasi) con le altre componenti, non mancavano certo – specie nel 'partito' di Corte – coloro che la consideravano più confacente alla realtà procedere alle concrete realizzazioni unitarie in proporzione del peso economico, militare ed operativo messo in campo in modo ben maggiore dal regno sabauda per giungervi e ne traevano le relative conseguenze. Vista dall'esterno l'unità si presentava in un modo più semplice ed omogeneo, considerata dall'interno aveva sfaccettature diverse, sino alle egoistiche aspirazioni piemontesi, che gli stessi governanti sabaudi non erano in grado di ignorare (anche per il peso esistente a Corte e in Senato).

Comunque, sul piano internazionale con la fine dell'aprile 1860 la situazione centro-settentrionale italiana sembrava normalizzata, per quanto mutata: la diplomazia europea, più o meno soddisfatta degli ultimi avvenimenti, poteva tirare un certo sospiro di sollievo, pur avendo dovuto 'tranquillizzare' ufficialmente per la prima volta i plebisciti come strumento possibile o di manifestazione compartecipativa della popolazione oppure quale espressione per trovare soluzioni adeguate alla realtà su questioni internazionali.

Restava però, proprio in Italia, una forte componente liberal-democratica, che aveva auspicato per la penisola una ben più ampia libertà oltre

lo Statuto ed una effettiva unificazione politica generale, che – nonostante i miglioramenti del 1859-60 – non considerava realizzata, se non in modo parziale ed a solo beneficio del Regno di Sardegna liberalmoderato. Si trattava anche in questo caso di una élite, ma attiva e vivace, che trovava i suoi miti in una visione di ‘popolo’ più idealizzata, secondo valutazioni con sfaccettature più differenziate, vicine però spesso a quelle di Mazzini o di Garibaldi. A tale componente sembravano ‘annacquate’ le soluzioni del 1859-60 rispetto ai propri ideali, perché persisteva ancora l'utilizzazione spregiudicata delle trattative diplomatiche e degli eserciti tradizionali, mentre si auspicava all'opposto una diretta ed alternativa ‘guerra di popolo’ di matrice rivoluzionaria. In tal modo l'unificazione nazionale si realizzava ‘dal basso’, con emancipazione generale dall'influenza austriaca, dall'assolutismo ancora presente, da un liberalismo di facciata gestito con troppa prudenza, dalla pesante presenza pontificia a Roma.

Se questo era il quadro entro cui si voleva realizzare la rinascita italiana di giobertiana memoria (ma con ben altro contenuto), era necessario dare un altro scossone a quello iniziale, palesemente insoddisfacente. Vi si sarebbe dovuto contrapporre l'ambiente liberalmoderato, ispirato al modello parlamentare contro quello rivoluzionario, ma esso nel maggio 1860 vedeva Cavour politicamente un po' in difficoltà: in parte per calcolo politico, in parte per timore di minacce all'ordine pubblico, il suo governo non ha contrastato come avrebbe potuto la spedizione dei « mille », che anzi ha pure aiutato. Essa salpava da Genova a nemmeno due mesi dallo svolgimento dei plebisciti nel Centro-Italia ed a poco più di un mese dalla prima riunione della Camera dei deputati comprensiva anche degli eletti delle zone appena acquisite. L'atmosfera parlamentare respirata in quest'ultima occasione era ben diversa da quella ‘rivoluzionaria’ dell'imbarco del 5 maggio 1860 da Quarto.

La spedizione garibaldina indirizzata in modo rivoluzionario contro uno Stato sovrano non poteva che essere formalmente disapprovata da tutti gli altri, ivi compreso il Regno di Sardegna: erano questi i soggetti del diritto internazionale dell'epoca, nonostante la nebulosa presenza nell'aria del principio di nazionalità e la contemporanea valutazione del livello di libertà e di consenso interno, che l'opinione pubblica europea pretendeva di esercitare. A quasi mezzo secolo dal famoso congresso di Vienna, alcuni dei suoi assiomi avevano cessato di rappresentare i pilastri della valutazio-

ne della diplomazia, mentre la mentalità delle élites dirigenti, specie le più evolute, era cambiata, in diretta conseguenza dell'evoluzione della situazione politica e dell'opinione pubblica del tempo: ad un folto gruppo di intellettuali anche stranieri il governo borbonico appariva inadeguato ai tempi. Per di più, una spontanea simpatia romantica andava a quello spericolato 'eroe dei due mondi', che si impegnava a sfidare il più esteso Stato italiano con un manipolo di seguaci male armati e poco addestrati, rischiando la triste fine di quel Carlo Pisacane, che lo aveva preceduto.

La spedizione garibaldina, aiutata in vario modo in Sicilia anche per l'avversione dell'isola verso Napoli, è stata inizialmente sottostimata dal governo borbonico, ma alla fine ha prevalso anche nella parte continentale consentendo a Garibaldi di giungere velocemente a Napoli. Ciò ha naturalmente preoccupato non poco le potenze europee, che vedevano sorgere un importante bacino rivoluzionario al centro del Mediterraneo. Alla fine è stata consentita da parte napoleonica ed inglese una missione sabauda 'di controllo' attraverso lo Stato pontificio per tenere a freno le iniziative più pericolose progettabili dai diversi gruppi garibaldini. La situazione, complessa ed a volte pure nebulosa, ha dimostrato ancora una volta le capacità di Cavour, ed anche un po' di Vittorio Emanuele II, sfruttando – quasi a rovescio – i plebisciti, pur di ridurre ed isolare la parte più vivace del filone rivoluzionario, anche con parecchie ambiguità, deleterie per il futuro.

Ad ogni modo, il plebiscito, lanciato e pubblicato in modo pressoché improvviso in ottobre dal filone preponderante del movimento garibaldino, aveva una formulazione diversa da quella di sei mesi prima. Poneva un quesito secco, riguardante ormai il consenso per «l'Italia una e indivisibile» sotto la dinastia sabauda: la repubblica era scongiurata, l'unità finalmente irreversibile. Al quesito si poteva rispondere (in modo in effetti piuttosto palese) senza altre alternative, se non con il rifiuto. In questi sei mesi la situazione aveva avuto una notevole svolta – forse eccessiva, passionale e violenta – a favore dell'unità politica della penisola, come auspicato, dal 'partito d'azione'. Il 'popolo' meridionale ha risposto emotivamente con decisione a favore dell'unità ed ha chiuso un discorso lasciato ancora un poco in sospenso sei mesi prima. Ormai almeno due terzi della penisola erano legati a quel «Vittorio Emanuele II re costituzionale», che poco dopo vi univa, ancora plebiscitariamente, le Marche e l'Umbria. Qui la formula era un poco diversa, più cauta, ma ormai implicitamente unita-

ria, quasi a conclusione di un unico procedimento di unificazione, dopo gli inizi più incerti.

Al suo Regno di Sardegna «costituzionale», perché basato sullo Statuto accettato nei plebisciti popolari, mancavano ancora, per una completa unificazione politica della penisola, le terre facenti capo a Roma ed a Venezia. Il 'partito d'azione' aspirava a provvedervi subito. Il Governo cavouriano preferiva invece tirare il fiato, non ignorando che sin qui era riuscito a giungere per lo spauracchio – fatto balenare dall'ambiente transalpino – della rivoluzione; oltre, si sarebbero di nuovo fatte sentire le armi, da parecchi già affilate in Europa (specie dall'Austria), con gravi pericoli di vedere compromessi i passi in avanti riusciti.

Come già per i plebisciti della primavera, considerati da Cavour espressione della volontà popolare ma inadatti a legittimare una monarchia che egli voleva – su modello inglese – parlamentare, anche quelli meridionali dovevano essere accettati dal Parlamento subalpino eletto e rappresentativo del 'popolo'. Anche in questo caso quindi tali risultati per acquistare efficacia sono stati accolti, previa delega parlamentare, dal Governo, perché per Cavour non poteva che essere il Parlamento il perno della legittimazione dell'accettazione. Appena possibile, poi, un nuovo Parlamento con i rappresentanti di tutte le zone del regno, avrebbe portato a compimento il processo unitario secondo l'impostazione anglofila cara ai liberali moderati subalpini: per essi nel 1861 sarebbe stato il Parlamento a legittimare la stessa posizione del Re costituzionale, non il solo voto popolare caro al 'partito d'azione', così come sembravano insoddisfacenti le sole scelte verticistiche della diplomazia internazionale secondo l'impostazione tradizionale.

Esistevano inoltre, a livello internazionale, non pochi problemi: le potenze europee nord-orientali erano ben poco favorevoli alle recenti vicende italiane, sia in concreto sia sul piano diplomatico. Nel marzo 1860 il Re di Sardegna era riuscito a sostenere che, per evitare il peggio, gli fosse consentito (contro il trattato di Zurigo di sei mesi prima) 'accettare' il risultato dei plebisciti emiliano e toscano, col favore di Francia (ben retribuita con Nizza e Savoia) ed Inghilterra. Le altre potenze, pur 'oborto collo', avevano lasciato fare. A circa sei mesi di distanza egli, senza alcuna vera dichiarazione di guerra, era entrato nello Stato pontificio e in quello napoletano, non solo per attraversarli, ma assoggettandone con atti bellici parte

delle terre, sollecitando la formazione di ‘governi provvisori’ elaboratori dei successivi plebisciti: in ciò non era stato proprio “galantuomo” come si diceva... Aveva avuto il tacito – forzato – consenso di alcune potenze europee per evitare maggiori mali dalla spedizione rivoluzionaria garibaldina (che il suo Governo non aveva contrastato troppo...), ma nel frattempo aveva approfittato militarmente del passaggio nel Centro-Italia per acquisirne una parte, aveva contribuito con suoi uomini all’ultima demolizione di un esercito borbonico svegliatosi troppo tardi ed arroccato ancora a difendere alcune piazzeforti, contro le quali erano impegnate pure truppe sarde. L’irritazione per un comportamento così ‘disinvolto’ era normale: sarebbe senz’altro esplosa attraverso le armi se solo il ‘partito d’azione’ avesse marciato su Roma protetta dalla Francia o su Venezia in mano austriaca. Per questo gli inviati sabaudi cercavano di frenare i più avventurosi garibaldini, ma in fin dei conti lo stesso Re di Sardegna ad inizio gennaio 1861 indiceva nuove elezioni parlamentari anche in quel regno napoletano tuttora deciso a resistere in alcune roccaforti e quindi non ancora terminato per ‘*debellatio*’.

Il ‘partito d’azione’, ed in primo luogo il suo condottiero Garibaldi, aveva raggiunto la soluzione unitaria auspicata, ma aveva ceduto (con dispiacere mazziniano) sul principio costituzionale e repubblicano; aveva preso di sorpresa l’inefficiente Governo borbonico ed aveva spiazzato un eventuale balletto diplomatico europeo. Il suo successo era stato ammirevole, oltre che inaspettato, pur se era stato bloccato a spingersi ancora oltre. In nemmeno tre mesi la ventilata (e di per sé ancora ad aprile da non escludere) confederazione era stata superata dalla ormai indiscussa unità. Non ne erano ancora chiari contorni e contenuti, ma era irrevocabile: la rapidità di esecuzione non aveva consentito un’adeguata riflessione e discussione sulle modalità di applicazione pratica. Aveva tre limiti: un prevedibile governo liberal-moderato che finiva col godere dei frutti della spedizione meridionale (ma l’aveva pure un poco aiutata in momenti decisivi); l’accettazione di una normalizzazione, che coinvolgeva pure lo ‘status’ dei combattenti garibaldini; la rinuncia per il momento a puntare su Roma o Venezia, se non si voleva rischiare troppo. Tali tre limiti hanno lasciato molti scontenti, compreso Garibaldi: porteranno problemi successivi.

La ‘volontà della nazione’ era stata consultata e sentita per la prima volta in Europa: si trattava di una novità indubbia sul piano internaziona-

le e l'inizio di un'impostazione, che l'ambiente democratico contrapporrà alla democrazia parlamentare o – ancora di più – alle scelte diplomatiche o alla forza delle armi. Era naturalmente l'inizio, con le comprensibili imperfezioni del caso: una 'volontà' indirizzata da una propaganda unidirezionale in un clima molto passionale, in alcune zone con una segretezza almeno dubbia. Ma di fronte a tutto il mondo si è realizzato in modo effettivo il coinvolgimento della volontà (maschile) della 'nazione', la quale ha saputo rispondere con un'elevata affluenza alle urne (...ben più di quella delle nostre attuali 'democrazie occidentali') e con un pieno ed ordinato rispetto delle operazioni di voto. In effetti, ancor oggi operazioni consimili sono di per sé escluse in altre parti del mondo, pur ben note e potenti.

Una prima volta doveva pur esserci, ed è stata questa, per quanto imperfetta: si è richiesto alla 'nazione' la sua predilezione non solo per le istituzioni interne (come nei passati casi napoleonici) ma con chiarezza per la collocazione in uno Stato o nell'altro, quindi con palesi conseguenze internazionali. Sarà quanto il revanchismo francese rimprovererà dopo il 1870 alla Germania per non aver nemmeno sentito le popolazioni di Alsazia e Lorena. È pur vero che la volontà della nazione non era – né è mai stato – tutto: era da collegare con altre importanti componenti (come l'adesione convinta dell'opinione pubblica, la forza sul campo, il principio del non intervento formale e la tolleranza internazionale), ma meritava non ignorarla in un regime politico della metà dell'Ottocento, che si professava liberale.

In questo contesto, sia italiano che internazionale, l'abilità politica e diplomatica di un ormai esperto Cavour ha saputo cogliere i frutti più consistenti dell'attività del partito d'azione e dei plebisciti, considerando attraverso questi accettato dalla popolazione lo Statuto costituzionale albertino quale era applicato all'epoca: già ovunque pubblicato prima dei plebisciti, ma in vigore solo dopo che con essi c'è stata l'adesione alla monarchia « costituzionale » di Vittorio Emanuele II. Si poteva così escludere ogni ipotesi di Costituente, gradita al partito d'azione ma di dubbio controllo da parte liberal moderata (come era avvenuto già nel 1848 con la Lombardia). Il Cavour, quindi, nel febbraio 1860 ancora fermo al programma massimo di un'estensione sabauda in una parte del Centro-Italia, nell'autunno dello stesso anno (a sei mesi di distanza) sia avviava verso una soluzione politica pressoché unitaria per la penisola, per cui pensava di far

votare e di predisporre un Parlamento unitario. Il fortunato e fortunoso accavallarsi degli avvenimenti, dal maggio più subiti e ricuciti che solleccitati dal Governo moderato, grazie all'iniziativa garibaldina poteva portare all'unità. Di questa tutti ormai parlavano con soddisfatta passione, ma era piuttosto fumoso – per non dire oscuro – il sistema specifico con cui si sarebbe realizzata.

Il 'concerto' delle potenze europee stava nel complesso a guardare (e quindi a subire): alla Santa Alleanza interventista era subentrato il principio del non intervento sostenuto in questo caso con lungimiranza dall'Inghilterra. Erano ormai distanti i tempi ed il principi più rigidi della Restaurazione: gli ultimi accorati appelli del re di Napoli Francesco II, ancora arroccato a Gaeta, sono stati lasciati cadere anche da regnanti di stretta parentela e di principi ideologici simili. Il timore di ricadute locali, sobillate da un'opinione pubblica liberale ormai europea in caso di spedizioni militari, unito alla capacità di Cavour di tranquillizzare i più preoccupati, aveva portato al massimo a qualche manifestazione di facciata.

Da oltre le Alpi si guardava con stupore e malcelata preoccupazione a tutto quello che in un anno era capitato in Italia, ormai pressoché avviata verso un'unificazione politica imprevedibile. Nella penisola, invece, ci si compiaceva della situazione sul piano sentimentale, ma su quello pratico le soluzioni restavano incerte: c'era un ampio gruppo di moderati che si fidava della perspicacia di Cavour, a cui si contrapponevano i liberal-democratici che si aspettavano cambiamenti di rilievo, senza contare l'accesso gruppo del partito d'azione, che voleva procedere a completare pressoché subito l'unificazione, anche a rischio di rovesci militari e di perder buona parte dell'acquisito.

Il 3 gennaio 1861 erano bandite le elezioni per una Camera di deputati di tutte le terre sabaude, da riunire il 18 febbraio a Torino: sembrava la ragionevole conclusione delle ultime vicende del 1860, i cui plebisciti per divenire efficaci hanno dovuto essere accettati dal Governo sabaudo per delega parlamentare, perché il Parlamento era venuto assumendo in periodo cavouriano un ruolo ben maggiore di quello previsto dallo Statuto. Era, d'altronde, nota una propensione verso il parlamentarismo anglosassone dei liberalmoderati sabaudi, nonché dello stesso Cavour. Il nuovo anno quindi poteva anche riservare qualche altra sorpresa: di fronte al bando delle elezioni ben tre Stati del rilievo di Francia, Russia e Prussia per di-

mostrare la loro contrarietà avevano richiamato in patria i loro ambasciatori. Poteva essere infatti un segreto di Pulcinella l'idea che questo Parlamento finisse col proclamare, al posto dell'esistente « Regno di Sardegna », senza aver concordato le preventive opportune autorizzazioni internazionali, un nuovo « Regno d'Italia », al quale d'altronde già accennava lo stesso 'discorso della Corona' del 18 febbraio 1861. Ancora una volta l'inventiva e l'improvvisazione italiane si sovrapponevano alla usuale tradizione internazionale.

Il Parlamento però non ha toccato la questione sul piano territoriale, anche perché la penisola comprendeva pure terre di altri Stati (Veneto austriaco, dominio pontificio, lo stesso regno borbonico ormai allo stremo): il Senato si è trovato a esaminare un breve progetto di legge governativo che affermava: « Il Re Vittorio Emanuele II assume (...) il titolo di Re d'Italia ». Era solo un titolo ... ma era facile poi passare dalla qualifica alla sostanza, senza nello stesso tempo entrare in diatribe internazionali. Il Governo Cavour si preoccupava più delle reazioni di politica estera che delle discussioni interne, pur avendo comunque fatto iniziare l'iter del progetto dal tendenzialmente più docile Senato, poiché cercava di tenere sotto diretto controllo la situazione: per questo aveva preso lui stesso l'iniziativa legislativa, senza lasciarla a quella più logica, ma più imprevedibile, del Parlamento destinato a rappresentare la 'nazione'.

Di fronte ad un momento così rilevante, la stessa apposita commissione senatoria ha voluto offrire un suo contributo, aggiungendo al semplice testo del progetto ministeriale un secondo comma, che estendeva la disciplina, ma che finirà con l'allungare pure notevolmente la discussione: tutti volevano l'unità, ma sono subito emerse – a fin di bene – formule e valutazioni diverse (persino in Senato!), che hanno dimostrato sin dall'inizio quanto fossero differenti le opinioni e le modalità per la realizzazione. Il Governo aspirava a presentare all'esterno (e pure all'interno) la rapida e decisa volontà unanime del Parlamento dei rappresentanti di tutte le terre sabaude – riunito appena possibile in una Torino nel complesso ancora impreparata all'accoglienza dei parlamentari – per l'unità politica sotto la dinastia « costituzionale » sabauda. Il testo era stato concepito in modo asettico e semplice, per giungere in fretta all'approvazione. Invece l'aspirazione senatoria di contribuire a migliorarlo ha creato ad un certo punto un ginepraio, da cui è stato difficile uscire: il meglio è stato nemico del bene.

Una soluzione della durata prevista di pochi giorni si è chiusa solo dopo trattative laboriose (con un'opposizione liberaldemocratica per di più parecchio disponibile) un mese dopo (17 marzo), con un'appendice sull'intitolazione degli atti del Governo, terminata solo il 21 aprile, cioè due mesi dopo. Garibaldi in poco più di tre mesi aveva conquistato tutta la Sicilia ed era sbarcato pure sul continente...

La breve legge di iniziativa governativa con cui Vittorio Emanuele II assumeva il « titolo di Re d'Italia » è l'ultima edita (17 marzo 1861) nella raccolta ufficiale della legislazione del Regno di Sardegna; quella sulla nuova intitolazione degli Atti del Governo (21 aprile 1861) è la prima ad apparire in quella del Regno d'Italia. Si chiudeva un capitolo, se ne apriva un altro. Qui si richiamava espressamente la « volontà della nazione », che era alla base ideale del nuovo Stato, ma in fin dei conti quest'ultimo finiva col trovare la sua stessa essenza nella figura unificante del Re: era l'intitolazione, di cui il principe era insignito con legge interna dal suo Parlamento, che agli occhi di tutto il mondo doveva finire col dare una legittimazione al Regno d'Italia. Per l'Inghilterra, sempre ben disposta verso l'Italia, questo meccanismo, un po' contorto, era accettabile: ha riconosciuto quindi subito il nuovo regno. Per la stessa Francia, che negli ultimi anni era stata molto vicina ai destini sabaudi, esistevano già delle perplessità: ha dato il suo riconoscimento diplomatico solo verso l'estate, dopo la morte di Cavour. Il riconoscimento degli altri Stati è giunto ancora dopo: la comunità internazionale si è sentita superata nel suo tradizionale comportamento da un regno, che si era autoproclamato, a titolo diverso dal solito, compartecipe della collettività degli Stati grazie alla trasformazione del motivo di appartenenza (da Regno di Sardegna a Regno d'Italia) operato da un atto interno del suo Parlamento in base all'applicazione di un fondamento differente, basato – anziché sul territorio controllato – sul principio di nazionalità, al momento ininfluenza o poco ben visto dalla comunità degli Stati sovrani. Si è trattato di un neo di partenza solo a poco a poco dimenticato dalle teste coronate, come lascia trasparire la stessa difficoltà di intrecci matrimoniali da parte sabauda per ben oltre mezzo secolo.

Mancavano ancora Venezia e Roma, ma quest'ultima tra marzo ed aprile 1861, col pieno appoggio governativo, era votata dai due rami del Parlamento quale capitale d'Italia, con l'aspirazione di riuscire a giungervi presto, previo consenso francese. In tal modo la maggioranza cavouriana

indicava di volersi impegnare nella stessa direzione dei liberaldemocratici, dimostratisi ragionevoli e disponibili a votare alla Camera unanimemente il progetto di legge sull'assunzione del « titolo di Re d'Italia » da parte di Vittorio Emanuele II: così la 'nazione' si rivelava compatta – in specie verso l'estero – a riconoscere come capo dello Stato il Re « costituzionale » voluto dai plebisciti, secondo un procedimento innovativo per il diritto internazionale del tempo. Provvisoriamente, peraltro, il Re e la capitale restavano a Torino, città dal clima poco gradito a molti dei parlamentari, poco pronta ad accoglierli, al punto da ospitare i ben più numerosi deputati della Camera non nell'emiciclo da poco rifatto nel limitato salone da ballo di palazzo Carignano, ma in una costruzione in ferro, legno e vetro appositamente e velocemente preparata nell'antistante cortile.

### 3. *L'unificazione legislativa*

L'élite politica e parlamentare, spinta dagli ideali e dalla passionalità del momento più che da valutazioni di opportunità, di realizzabilità efficace e di coesione interna, ha subito voluto passare dalla proclamazione dell'unità, sentita in modo vivo e partecipe (anche se effettuata con una modalità poco gradita alla comunità internazionale perché innovativa nei principi ispiratori), all'unificazione. Questa non poteva attendere, sia perché derivava dagli ideali unitari, sia perché poteva attestare oltre le Alpi che i principi nazionali erano convinti e radicati da un'aspirazione profonda. Proprio qui, invece, iniziavano abbastanza presto le difficoltà operative, perché nel momento della realizzazione di tale unificazione riemergevano sia l'individualismo italiano, sia un forte particolarismo, sia secolari municipalismi, sia notevoli diversità ideali, sia resistenze locali (fino al brigantaggio meridionale). Da parte sua il Governo, per accelerare i tempi, ha dimostrato una partenza infelice, in specie nel 1859, utilizzando con sgradito autoritarismo la diretta decretazione del ministro Rattazzi per prendere in un mese numerosi provvedimenti nella prima fase di parziale unificazione, che però nella sostanza sono stati poi estesi senza grandi modificazioni o stravolgimenti alle nuove terre acquisite dopo la proclamazione del Regno d'Italia. Alla metà del 1861 l'improvvisa scomparsa di Cavour, col suo più esperto e duttile pragmatismo, non ha facilitato le cose, poiché i suoi successori non ne hanno dimostrato le stesse capacità. Non è detto,

d'altronde, che lo stesso Cavour sarebbe riuscito a padroneggiare bene la situazione perché già nei suoi ultimi mesi di governo aveva faticato a superare le prime difficoltà. Se le vicende dell'unità politica erano state rapide e fortunate, ed anche un po' fortunate, il procedimento di unificazione legislativa si è rivelato – all'opposto – difficile, poco accetto, macchinoso e non sempre felice.

Qualcosa si è cominciato a fare da parte del Governo Rattazzi sin dalla fine del 1859, quando è stata nominata una commissione presieduta dal piemontese Miglietti per una revisione del codice civile sabauda, formata di numerosi giuristi sabaudi e di tre soli lombardi. Non per nulla il codice civile era considerato quello 'guida' e più significativo. Dopo la pace di Zurigo era prevista formalmente l'unione con la sola Lombardia: questa scompenzata composizione e l'espreso incarico di rivedere il codice sardo lasciava peraltro presumere una prospettiva di partenza poco 'nazionale'. Nonostante questo inizio gretto e limitativo, la Commissione si è accresciuta poi con membri di altre regioni italiane, quindi lo sguardo si è ampliato ed alla fin fine innovazioni di un certo peso sono state introdotte, tanto da sciogliere l'iniziale stretto legame previsto col codice albertino e da presentare nel 1866 il 'codice civile italiano' con un'apertura culturale un po' più vasta ed adeguata.

L'incertezza politica persistente tra il 1859 ed il 1860 circa il futuro del Centro-Italia aveva indotto il Governatore emiliano filopiemontese Farini ad estendervi a fine dicembre 1859 tutti i cinque codici sardi per sostenerne una [dubbia] comunanza di regole di vita ed inoltre a nominare un'apposita commissione per un aggiornamento dello stesso codice civile sabauda, ma ne emergerà un progetto di codice interessante e praticamente nuovo. In Toscana, ove mancava un codice civile sabauda, invece non si è fatto nulla, anche per la presenza di un vivace gruppo di giuristi poco favorevole ai codici. Nei primi mesi del 1860 la situazione era ancora fluida, ma la Commissione di nomina rattazziana di fine 1859 è stata accresciuta ad inizio anno con tre componenti di quella emiliana precedente e poco dopo con altri tre giuristi toscani: si trattava di un gruppo di una ventina di persone, alle quali il ministro della giustizia Cassinis chiedeva un lavoro intenso e deciso, perché desiderava pervenire in fretta al codice civile per tutto il regno, giungendo ad asserire confidenzialmente che « meglio sarà di avere un pessimo codice che non avere un codice uniforme ».

Mentre le vicende politiche del 1860 infiammavano gli animi, questa rimpolpata commissione riunita a Torino proseguiva intensamente per la sua strada e consentiva a giugno al ministro della giustizia Cassinis di presentare – in via ufficiosa – un progetto di codice civile in contemporanea alle due Camere, in modo che queste lo esaminassero nello stesso tempo; si trattava di un procedimento accelerato, diverso da quello formale, giustificato dalla fretta governativa di mostrare sul piano politico al mondo la [discutibile] comunanza di legislazione che la ‘nazione’ italiana aveva nel settore più ‘nobile’ del diritto, tanto da giungere al codice in meno di un anno, ad attestazione della giustezza della propria aspirazione a divenire ‘Stato’, mentre anche il Meridione della penisola stava rivelando la realizzazione di propositi unitari. Il procedimento accelerato ed informale si è però rivelato controproducente, perché non accettato dalla Camera, fors’anche un po’ insospettata dalla formale previsione di mera ‘revisione’ del codice albertino, sebbene si trattasse di un progetto nuovo. Si è così preteso che il codice, per essere veramente ‘nazionale’, dovesse avere pure il contributo di giuristi meridionali e poi dei relativi parlamentari, dato che a metà giugno 1860 l’impresa garibaldina era praticamente riuscita. Ciò non impediva che nelle Marche e nell’Umbria, appena conquistate, con un decreto del Commissario generale straordinario di nomina regia fossero estesi già nel settembre 1860 i codici sardi, mentre a Torino si lavorava per giungere al codice civile unitario. Il rinvio deciso in proposito a data incerta dal Parlamento ne precludeva però quella rapidità di approvazione, a cui il ministro Cassinis e il Governo Cavour tenevano in modo particolare. Si rallegravano invece i contrari al codice civile, o per principio, o per la sua sostanza, o per la specifica eccessiva velocità di redazione. Il lavoro effettuato sarà però vantaggioso per i ministri successivi, sebbene la pausa d’arresto si sia fatta sentire ancora nel marzo 1861, quando la Camera ha deciso di attendere che potessero esprimersi in proposito sia commissari parlamentari sia magistrati delle terre meridionali: ciò escluderà definitivamente l’approvazione del progetto Cassinis e produrrà anche altro ulteriore ritardo.

Lo stesso ministro Cassinis, convinto ormai della triste fine del progetto a cui teneva molto, quasi per reazione alle critiche verso un testo che non era certo più solo la revisione del codice albertino ma un progetto nuovo, si è allora avviato con pochi collaboratori sin dall’aprile 1861 alla presentazione del codice napoleonico nella traduzione napoletana del 1808,

certo non criticabile di piemontesismo. La morte di Cavour lo ha però estromesso dal ministero ed ha fatto interrompere questa sua recente iniziativa. È stato sostituito dal Miglietti, che era stato l'iniziale presidente della commissione del progetto Cassinis: egli lo ha quindi ripreso al punto in cui era giunto presentandolo pure ad inizio 1862 al Senato. Il successivo ministro della giustizia Conforti si è occupato di sottoporlo all'esame della Cassazione napoletana; è però al suo successore Pisanelli che si deve l'integrazione ed il completamento del progetto di codice civile, sottoposto all'esame di cinque commissioni di giuristi: egli è stato poi redattore di un'ampia relazione illustrativa, con cui lo ha presentato al Senato nella seconda metà del 1863 per il normale percorso parlamentare. Era il primo progetto di codice unitario, illustrato in modo adeguato, pronto per la definitiva discussione ed approvazione da parte del primo Parlamento italiano. Non è giunto però neanche esso alla conclusione di questa strada normale. L'anno trascorso tra il luglio 1863 ed il settembre 1864 avrebbe potuto consentire al Parlamento una buona analisi del progetto Pisanelli e la conseguente approvazione con le modifiche opportune, ma è passato invano: persa quest'occasione, la gravità della situazione politica successiva ha finito col far estromettere le Camere da questo importante compito, affidato di fatto per loro stessa decisione al Governo ed ai suoi esperti.

La 'convenzione di settembre', preparata dal Governo Miglietti all'insaputa dello stesso Re, ha creato infatti una crisi politica interna difficile ed astiosa. Nella prospettiva di ammorbidire la possibilità di tensione da una parte con Garibaldi ed il 'partito d'azione' – decisi a marciare su Roma dichiarata nel 1861 formalmente capitale dello Stato – e dall'altra con la Francia di Napoleone III, i pochi emissari governativi italiani della trattativa segreta con l'imperatore convenivano di rinunciare per il momento a «Roma capitale» (anche militarmente, come si era già constatato per la spedizione garibaldina fermata con le armi in Aspromonte durante il precedente Governo Rattazzi) e di scegliere ufficialmente un'altra città del regno quale capitale, mentre la Francia avrebbe smobilitato il suo contingente d'occupazione in Roma, con l'impegno del Governo italiano di salvaguardare la 'città eterna' da eventuali attacchi, a difesa del dominio pontificio. A trattativa pressoché definita, Vittorio Emanuele II ne è stato informato: per alcuni giorni ha rifiutato di accettare d'accordo, ma – visto il punto a cui era giunto – alla fine ha ceduto. Si è poi scelta come nuova

capitale Firenze, ben vista dai ministri che avevano avviato la trattativa, fra i quali mancavano piemontesi. Torino si è sentita ‘scippata’ – nella forma e nella sostanza – del ruolo [provvisorio] di capitale di uno Stato, per la cui realizzazione unitaria si era impegnata a fondo. L’élite dirigente locale si è considerata tradita da coloro che per la prima volta avevano avuto le redini del comando praticamente da soli; nella città si sono lamentati disordini di piazza per due sere successive (con morti e feriti), probabilmente influenzati pure da un intempestivo intervento della forza pubblica sotto comando ministeriale. Il malcontento torinese generale ha indotto immediatamente il Re a sostituire alla presidenza del Consiglio Minghetti con La Marmora ed a chiamare al governo altri tre ministri piemontesi, a cui toccava ora anche il trasferimento della capitale a Firenze. Dopo più di tre anni Torino si era rivelata per gli uomini politici una capitale fredda, scomoda e distante, in attesa – non si sapeva quando – di Roma: ad un buon numero di parlamentari il cambiamento poteva individualmente non dispiacere, ma d’altro canto non erano ammissibili e da condividere a cuor leggero né la trattativa quasi cospirativa dell’intesa con la Francia né la facile dimenticanza di quanto Torino ed il Piemonte avevano fatto per l’Unità italiana, anche se parecchie nomine o opere di ‘piemontesizzazione’ politica o amministrativa avevano creato malcontento, specie in Lombardia e Toscana, per non parlare del brigantaggio meridionale.

Dopo due sere dei moti di piazza torinesi (neppure eccessivi), il Parlamento e le commissioni governative per l’unificazione hanno comunque continuato a lavorare ancora per parecchi mesi in una Torino assolutamente tranquilla (anche se profondamente delusa dall’ingratitude altrui) e vi hanno predisposto i progetti varati poi nel 1865. La classe politica italiana si è peraltro resa conto che era necessario non indugiare oltre nel processo di unificazione, che tra discussioni specifiche, riemersione di tendenze municipalistiche legate ad un passato da lasciare alle spalle (come si stava facendo per Torino), difesa di interessi settoriali o particolari finiva col far perdere il senso politico e spirituale dell’aver proclamato nel 1861 l’Unità d’Italia. Per accelerare i tempi della codificazione, che non era mai stata messa di per sé in dubbio, secondo il dominante modello francese (già per lo più seguito negli Stati italiani preunitari persino nel periodo della Restaurazione), il 19 novembre 1864 – proprio in occasione della discussione ed approvazione della ‘convenzione di settembre’ e dello sposta-

mento della capitale a Firenze – la Camera ha approvato un ordine del giorno Boggio, che sollecitava il Governo a « presentare un progetto di legge, che provvederà alla più pronta unificazione legislativa ed amministrativa del regno, in quanto è urgentemente richiesto dal trasporto della capitale ». Pochi giorni dopo, il 24 novembre, il guardasigilli Vacca – subentrato nel nuovo Governo al Pisanelli – vi procedeva: il Governo sarebbe stato autorizzato a pubblicare con semplice decreto il codice civile, quello di procedura civile, quello della navigazione, l'estensione alla Toscana del codice di procedura penale e la legge sull'ordinamento giudiziario del 1859, la legge sull'espropriazione per pubblica utilità, quella sulla competenza penale di pretori e tribunali ed alcuni altri provvedimenti, nello stato in cui erano in sede parlamentare, con la facoltà d'introdurvi le modificazioni indispensabili di coordinamento. Le materie erano ampie e non si trattava del solo codice civile, di cui ci stiamo ora occupando: in pratica il Parlamento veniva a delegare il Governo ad occuparsi della normativa di questi campi, quasi riconoscendo che, se si voleva giungere ad una soluzione un po' rapida, non c'era che questa strada, fidando nella correttezza governativa. Il codice civile era pressoché l'unico in cui i lavori fossero in uno stadio abbastanza avanzato, eppure anche per esso era proposta tale delega.

La capitale dall'11 dicembre 1864 era ormai formalmente Firenze, con sei mesi di tempo per il trasferimento degli uffici. Il Re vi si è spostato in via ufficiale in treno solo il 3 febbraio 1865 (dopo qualche recentissimo ulteriore dissapore torinese) ma ha continuato a presiedere per parecchi mesi anche oltre la primavera inoltrata il Consiglio dei ministri a Torino, ove è proseguita pure l'attività parlamentare sino alla chiusura della sessione con la fine di aprile, per iniziare poi in Toscana solo con l'apertura della nuova legislatura nel novembre 1865. Firenze come capitale restava per qualche tempo ancora un po' sulla carta, in attesa di sistemare in modo adeguato le sedi di accoglienza degli organi dello Stato, ad esempio i ministeri fra maggio e giugno 1865. Il luogo di riunione della Camera è restato perciò sino alla fine dell'aprile 1865 il solito emiciclo torinese del 1861, mentre in un raddoppiato palazzo Carignano proseguiva la costruzione del pomposo salone del 'parlamento italiano', che non sarà mai utilizzato come tale. La Camera vi sentiva sin dal 12 gennaio 1865 la relazione dell'apposita commissione sul disegno di legge governativo del 24 novembre 1864, svolta dal Pisanelli, presidente della stessa, la quale era favorevole

non solo alla delega per il codice civile, ma anche ad estendersi altri argomenti non richiesti, come quello per un nuovo codice di commercio di cui era stato fautore il Mancini. Nella discussione, apertasi il 9 febbraio e chiusasi il 22, emergevano voci preoccupate dall'estensione della delega, tanto da farne temere l'incostituzionalità, ma alla fine è prevalso con ampio margine il favore, basato sulla necessità di giungere ormai rapidamente ad una legislazione unitaria su numerosi argomenti importanti. Lo stesso è avvenuto in Senato circa un mese dopo, di modo che il 2 aprile 1865 la legge era promulgata nella più ampia formulazione proposta dalla Camera. In base a quest'ultima ed alla necessità di qualche ulteriore ritocco o coordinamento, finalmente con decreto del 25 giugno 1865 n. 2358 il nuovo codice civile era pubblicato. Ciò avveniva con provvedimento governativo, ma non si può dire che esso fosse imposto dall'esecutivo: era pressoché l'unico codice unitario (con quello della marina mercantile) del quale il Parlamento si fosse occupato con una certa attenzione. Da una partenza di modesta revisione del vecchio codice sabauda si è passati – sempre entro lo schema tradizionale francese già parecchio in uso in Italia – ad un codice italiano, che riprendeva molto del napoleonico, ma che in numerosi punti se ne scostava e presentava innovazioni anche di un certo livello, per lo più comparativamente non presenti negli altri codici unitari del '65. Se ne è forse un po' minimizzata sinora la portata, accentuando per lo più lo stretto legame col codice francese, notazione svolta in genere dall'ambiente giuridico toscano, che – con la capitale – si è visto introdotto un codice che prima non aveva e di cui non sentiva nemmeno troppo la mancanza. Ma i politici dell'epoca potevano accettare che proprio nella nuova capitale vigesse ancora il sistema del diritto comune, considerato all'epoca dalla cultura liberale uno dei rimasugli dell'ancien régime?

La stessa difesa ad oltranza di Savigny e dei suoi seguaci della giurisprudenza del diritto comune si muoveva su un piano intellettuale, ma era spesso accusata di eccessiva influenza romanistica e di ispirazione conservatrice di fronte ai principi costituzionali, liberali e progressisti dall'élite culturale e liberale di metà Ottocento. In questa un posto consistente in Italia era rappresentato dagli avvocati, abituati alla pratica del diritto e pressoché tutti favorevoli a nuovi codici. In gran parte l'elaborazione di questi ultimi è stata in mano loro: i primi quattro ministri della giustizia sono stati avvocati (Cassinis, Miglietti, Conforti e Pisanelli), ed anche di

un certo prestigio. Si può dire pure che i due ministri che si sono impegnati maggiormente per giungere al codice civile unitario sembrano essere stati lo sfortunato Cassinis ed il ben più brillante Pisanelli, alla cui bravura ha fatto riferimento lo stesso successivo ministro Vacca (magistrato napoletano) nel chiedere in Parlamento (ed alla Camera, composta per poco meno di  $\frac{1}{3}$  da avvocati) l'approvazione del codice per la sua entrata in vigore con l'inizio del 1866.

Come si è già notato, il codice civile del '65 aveva molti debiti verso quello napoleonico; non si può peraltro disconoscere che alcune novità positive, anche sul piano culturale, vi siano state introdotte. A mio giudizio quella politicamente e spiritualmente più significativa riguardava l'equiparazione dello straniero al cittadino nel godimento dei diritti civili, secondo l'insegnamento di Mancini e Pisanelli, sulla base di un principio di 'civiltà' che alcuni nostri grandi giuristi ottocenteschi hanno avuto la sensibilità ed il coraggio di sostenere e che ancor oggi – nonostante molte roboanti affermazioni – è spesso ignorata, per non dire pretermessa o combattuta. Era un principio generale connesso alla parità delle 'nazioni' fra loro, soggetto a compatibili (e comprensibili) eccezioni specifiche, ma era un principio generale che a metà Ottocento rivelava tutta la sua innovazione di fronte a quello della sola reciprocità ed alle 'chiusure' – mentali e sociali – sia della società coeva sia dell'impostazione internazionale dell'epoca. Neanche ora ci siamo arrivati, né nella formulazione del codice civile del 1942, né in Europa con il trattamento delle recenti ampie migrazioni dall'Africa e dall'Asia... Invece, proprio uno dei primi articoli del nostro codice del 1865 (piuttosto contrastato in Senato) nella sua semplicità indicava un cambiamento del trattamento dello straniero, profondo e molto significativo nel campo sia giuridico sia politico di una 'civiltà' ben maggiore di progresso umano e umanitario.

Se questa pur così importante affermazione è stata più sottolineata in sé che consapevolmente contrastata in un Senato piuttosto conservatore, ben diversa opposizione vi si è riscontrata nei confronti della riuscita introduzione del matrimonio civile, voluto dall'ambiente liberale laico e contestato invece a fondo da quello cattolico. Per la stessa composizione sia parlamentare sia dell'elettorato, se ne è avuta un'eco di contrarietà proporzionalmente più marcata al Senato che alla Camera, ma soprattutto al di fuori delle aule parlamentari, nell'ambiente giornalistico e nella vita stes-

sa della società, profondamente sensibile ancora all'influenza della Chiesa cattolica. La stessa mentalità, per quanto laica, del tempo ha preferito invece praticamente ignorare il divorzio, anche per il solo matrimonio civile, data la sua impostazione legata ad una certa considerazione tradizionale della famiglia borghese dell'epoca. Per lo stesso motivo sia la condizione della donna sia il trattamento dei figli naturali nel codice del '65 hanno fatto qualche progresso, ma piuttosto limitato.

Altre innovazioni, più specificatamente giuridiche, si sono avute nella separazione – in due 'libri' separati, a differenza del 'code Napoleon' – tra obbligazioni e successioni; per l'ammissione del testamento olografo (già riconosciuto nel codice francese, d'interesse e vantaggio peraltro per i soli alfabetizzati in genere borghesi, contrario invece al lavoro dei notai); con il riconoscimento – all'avanguardia in Europa – dei diritti degli autori di scritti, libri e di composizioni musicali; circa la disciplina dello sfruttamento delle acque anch'essa precorritrice sugli altri Stati; tramite la riammissione dell'enfiteusi, in contrasto col codice francese ma in adesione alle condizioni economiche italiane, in specie meridionali; con la possibilità di compravendita immobiliare per scrittura privata secondo l'esempio francese, anche in questo caso con possibile detrimento per l'attività notarile (si può fare un po' malignamente notare che alla Camera gli avvocati erano quasi  $\frac{1}{3}$  dell'emiciclo ed i notai solo 5 in tutto...). Le proposte che erano state avanzate nel corso dei lavori erano state ben maggiori, specie da parte dei giuristi progressisti come il Regnòli, al fine di giungere ad un codice civile 'nazionale' innovativo, che non sarebbe peraltro stato troppo in armonia con le tendenze e la mentalità più tradizionali sia del Senato sia della maggioranza della 'nazione'. Le innovazioni avrebbero potuto essere maggiori; non erano peraltro neppure insignificanti. In complesso, non si può dire che si sia trattato di un gruppo articolato di norme non discusse, sebbene in definitiva emanate dal Governo per delega legislativa.

Questa non era nemmeno stata chiesta il 24 novembre 1865 dal Governo al Parlamento per un nuovo codice di commercio, nel presupposto che la vigenza di quello francese pressoché ovunque nella penisola, pur con qualche differenza, non necessitasse di un nuovo testo di vera unificazione. In effetti la Camera, su proposta del Mancini, ha reputato necessario che non esistessero diversità anche minime in materia ed ha delegato il Governo a provvedere, partendo dal codice sardo del 1842: in tal modo la Ca-

mera andava ancora oltre le richieste ministeriali. Non si è avuto in proposito quindi alcun coinvolgimento parlamentare in una materia che avrebbe necessitato non di soli ritocchi, ma di un vero nuovo codice. Di questo era consapevole la stessa commissione nominata dal ministro Vacca, composta in gran parte di giuristi genovesi sotto la presidenza del noto commercialista Cesare Parodi. Essa è giunta a coordinare i suoi lavori con quelli del codice per la marina mercantile, si è spinta sin dove si è sentita autorizzata dal proprio mandato, ma oltre non è andata, pur constatando che esistevano materie – come quella ferroviaria o quella delle assicurazioni terrestri – che avrebbero dovuto essere disciplinate. Ha compiuto comunque un buon lavoro anche innovativo sino ai limiti del possibile, che ha portato al codice di commercio italiano del 1865, ma ne ha pure fatto rilevare l'arretratezza, anche solo di fronte alle innovazioni economiche e finanziarie. Poco tempo dopo inizieranno infatti i lavori per un codice di commercio del tutto nuovo, ad attestazione della bontà delle osservazioni della commissione di stampo genovese, ma si tratterà di un'opera di lungo periodo, terminata più di un quindicennio dopo, che l'aspirazione della gran maggioranza della classe politica dei primi anni unitari non voleva attendere. Per questo essa ha approvato un codice, il cui progetto non era stato nemmeno presentato al Parlamento e del quale questo non aveva discusso neppure un giorno, nonostante la dizione dell'o.d. Boggio ed il progetto governativo di delega del novembre 1864.

Il codice del 1865, del quale in Parlamento i lavori erano in maggior stadio di avanzamento, era quello per la marina mercantile, anche perché sin dal settembre 1859 il Governo Cavour aveva avviato a Genova un'apposita commissione in proposito e quindi l'opera è iniziata addirittura prima di quella per i codici unitari. Il progetto ha avuto perciò un suo autonomo procedimento anticipato ed è stato presentato al Senato nel gennaio 1863. L'apposita commissione senatoria vi ha introdotto numerose modifiche: è stata pronta a presentarlo emendato all'aula il 2 luglio 1864, con la relazione del presidente Mameli. Il Senato ne ha discusso, articolo per articolo (caso unico in quel contesto), a partire dal 27 ottobre: il 5 novembre 1864 ha approvato il testo definitivo. Il 24 novembre il Governo lo faceva entrare nella richiesta di delega legislativa con gli altri codici, ma almeno questo codice da uno dei due rami del Parlamento era stato approvato. A questo punto, esso è stato però tenuto fermo e non è stato esami-

nato dalla Camera, per ricevere unicamente qualche successiva modifica di coordinamento richiesta dalla commissione per il codice di commercio. Dopo la consueta relazione ministeriale al Re del 25 giugno 1865, esso è stato promulgato nello stesso giorno con il codice civile e con quello di procedura civile. Il testo del codice, al quale avevano lavorato soprattutto tecnici del ramo, presieduti dal vice-ammiraglio Serra, a cui era stato unito qualche giurista fra cui il Mancini, risentiva di un eccessivo controllo delle autorità marittime: il Senato vi aveva introdotto alcuni cambiamenti, ma nella sua piuttosto relativa prospettiva liberistica, per cui il codice sembrava alquanto in contrasto con le tendenze liberali del tempo. Anche il successivo Testo Unico aggiunto nel 1877 non ha migliorato molto la situazione.

Il codice unitario al quale si è pensato con parecchio ritardo è stato quello di procedura civile: per esso si è dovuto attendere che dal dicembre 1862 giungesse al ministero della Giustizia Giuseppe Pisanelli – non per nulla particolarmente noto per i suoi volumi di commento al codice di procedura civile sardo del 1854 – ritoccato nel 1859 – il quale ha fatto decollare rapidamente i lavori. Meno di un anno dopo (26 novembre 1863) il ministro presentava al Senato il progetto, munito della consueta relazione illustrativa. Il Senato peraltro non se ne è occupato. Il progetto è stato dato in esame in via informale ad alcuni validi giuristi, noti ad un esperto come il Pisanelli, grazie alle personali osservazioni dei quali sono state introdotte alcune modificazioni; esso però non è mai stato esaminato in forma ufficiale. Si capisce quindi un certo imbarazzo della Commissione della Camera il 12 gennaio 1865 a proporre l'approvazione in base ai presupposti indicati dalla delega data al Governo nel novembre 1864, la cui relazione è stata per di più predisposta proprio dal suo presidente, cioè dallo stesso Pisanelli (ormai non più ministro), che aveva curato il progetto del codice di procedura civile, peraltro mai discusso in Parlamento. Con abilità – un po' avvocatessa – egli ha insistito sulla notorietà del progetto, sull'analogia seguita nel Senato subalpino per l'approvazione del codice di procedura civile nel 1854, sull'inscindibilità fra codice civile e codice processuale civile, senza il quale il primo non sarebbe stato operativo... Alla fine il Parlamento – per quanto non vi avesse lavorato – non ha negato il suo assenso, nonostante l'esistenza almeno di fondate perplessità circa il superamento dei limiti posti dalla delega del novembre 1864.

In campo penale e processuale penale sin dal 1859, con prosecuzione nel '60 e '61, la preoccupazione per l'ordine pubblico aveva indotto il Governo sabauda a far estendere o ad estendere direttamente nelle diverse terre acquisite i codici sardi del 1859. Ne era stata esclusa solo la Toscana, ove proprio il Governo provvisorio aveva appena abolito di nuovo la pena di morte (reintrodotta dal Granduca nel 1853) ad attestazione di un principio di 'civiltà' irrinunciabile; nel Napoletano ed in Sicilia, inoltre, all'estensione di tali codici erano state unite alcune disposizioni penali specifiche di un certo rilievo. Con il progetto di delega legislativa al Governo del novembre 1864 era stata richiesta anche per la Toscana l'estensione del codice processuale penale del 1859, perché non si poteva pensare che esso vivesse in tutta la parte sabauda della penisola, esclusa la zona della capitale. Con la legge sull'unificazione legislativa del 2 aprile ciò è stato approvato dal Parlamento senza particolare difficoltà, nonostante qualche lamentela locale, per lo più indirettamente connessa con la polemica sulla pena di morte, e per un parziale collegamento con la questione dell'introduzione della giuria popolare, principale argomento di discussione del nuovo codice di procedura penale, la quale non incontrava ovunque consenso, o di per sé o per le modalità di applicazione.

Naturalmente la giuria popolare era trattata in specie nella disciplina dell'ordinamento giudiziario, anch'esso esteso con decreto legislativo in base alla delega richiesta dal Governo nel novembre 1864, approvata nel 1865, al fine di aggiornare quanto già emanato d'autorità nel 1859 da Rattazzi, che aveva allora allargato i 'pieni poteri' ricevuti dal precedente Governo Cavour per una guerra ormai di fatto terminata. La giuria popolare era uno dei 'cavalli di battaglia' dell'ambiente liberale ottocentesco ed in questa prospettiva nel 1848 era stata introdotta nello Stato sabauda per i soli reati di stampa, ma nel 1859 il decreto Rattazzi l'aveva estesa pure a crimini di forte impatto politico o passionale nell'opinione pubblica. Da tale momento aveva comportato discussioni anche accese sull'opportunità del suo ampliamento e sulle modalità della sua composizione e del suo funzionamento: si accettava per lo più il principio dell'apertura ad un giudizio 'popolare', e non solo 'togato', ma si discutevano il sistema di formazione dell'organo e la possibilità a vari livelli di interferenze dell'esecutivo. In effetti, il decreto Rattazzi si ispirava al più autoritario sistema francese rispetto a quello più liberale della tradizione anglosassone. Esso ha senza

dubbio portato nella nostra penisola una novità legata ad una frequente aspettativa del tempo; ha avuto però critici più o meno accesi, a loro volta favoriti da un testo ed un avvio non particolarmente ‘democratici’ e ‘popolari’, come nella sua ispirazione l’istituzione della corte d’assise voleva contenere. L’innovazione è stata un po’ traumatica in alcune zone, ma in definitiva è rimasta, pur con riforme consistenti, che ne hanno di parecchio migliorato le caratteristiche, dato che l’innovazione corrispondeva ad una tendenza e ad una prospettiva liberale dell’epoca. Essa, d’altronde, pur con tutte le modificazioni del caso, è tuttora operante nel nostro ordinamento giudiziario, via via sempre più connesso con la sua funzione giurisdizionale, avendo per lo più visto decadere quella in parte politica di un tempo.

In materia processuale un altro argomento grave e tormentato è stato quello dell’introduzione della Corte di Cassazione quale giudice di ultimo grado per la sola interpretazione del diritto in modo omogeneo in tutto lo Stato. L’estensione alla penisola dell’ordinamento giudiziario del 1859, inserito pure in Toscana nel 1865 con i due codici processuali, seguiva l’esempio francese vigente sin dal 1848 a Torino; si scontrava però con quello della Terza istanza del Lombardo-Veneto austriaco, i cui giuristi hanno difeso con ardore ma senza successo la situazione ivi in atto, giudicata peraltro dall’ambiente liberale e ‘nazionale’ del tempo da abbandonare perché filoaustriaca e legata ancora al secolare sistema del diritto comune. Esigenze di opportunità politica hanno però consigliato di costituire non una (perché di per sé concettualmente discendente dall’unicità di interpretazione) ma quattro e poi cinque Cassazioni, andando contro lo stesso principio ispiratore, che solo col 1923 – dopo molti dibattiti – porterà ad un’unica Cassazione. Anche ora la situazione è la stessa, ma si può constatare che in questi ultimi decenni la Cassazione sembra aver ampliato il suo intervento dalle mere questioni di diritto anche ad alcuni aspetti di fatto e che quindi pare in parte ritornata a guardare di fatto ad un modello ispiratore non dissimile da quello da cui discendevano le soluzioni della Terza Istanza: sembrano quasi i ‘corsi e ricorsi’ della storia, seppure mai in senso puramente ripetitivo... L’asettico pronunciamento sulla pura questione di diritto appare oggi troppo limitativo agli occhi di certe pronunce di Cassazione, che quindi tendono – indirettamente, salvando la forma – a non ignorare ‘il fatto’, in tal modo ricollegandosi quindi a quelli che a suo tempo apparivano i fondamenti della Terza Istanza. Ciò sembra, peraltro,

un po' collegabile col ruolo e col peso maggiori assunti di recente dall'autonoma ampiezza dalle attuali decisioni giurisprudenziali.

Il problema più discusso e travagliato è stato però quello del codice penale da stabilire per la Toscana, sede della capitale dopo la convenzione di settembre: in definitiva il Parlamento ha concluso con una mancata decisione, viste le soluzioni contrapposte votate da Camera e Senato, con una soluzione costituzionale legittima, ma certo non 'unitaria'. Il punto cruciale era quello dell'abolizione o meno (anche se per non molti casi) della pena di morte: rilevava però molto più la 'qualità' della scelta che l'eventuale limitatezza dei casi. La 'nuova' Italia, patria di Beccaria, doveva presentarsi di fronte al mondo con un codice privo della pena di morte, secondo un folto e qualificato numero di fautori, appoggiati pure da una rivista fondata in quei frangenti; il Governo vi era nel suo complesso contrario, considerando tale pena un utile deterrente a protezione sia dell'ordine pubblico nella capitale sia da moti di piazza o da diffusi episodi violenti (come il brigantaggio). Ormai era stato esteso a tutta la penisola il codice penale del 1859, salvo che alla Toscana: avviatisi con convinzione politica negli altri settori a codici unitari, sembrava logico deciderlo pure in questo caso. Giornali, pubblicistica nonché apprezzati esperti, si sono misurati con polemiche anche accanite, su cui non si può insistere in questa sede. Si può solo dire che persino il Parlamento, nel complesso abbastanza omogeneo nell'accettare in definitiva le proposte governative sull'unificazione legislativa perché da esso considerata politicamente indispensabile sebbene non sempre soddisfacente, su questo tema si è spaccato. I passati Governi unitari avevano proposto di estendere pure alla Toscana il codice penale del 1859 con la pena di morte per pochissimi casi (più ridotti rispetto agli altri Stati europei); quello Minghetti nel 1863 aveva inviato nel febbraio una circolare a magistrati e giuristi per avere chiarimenti, perché il guardasigilli Pisanelli era piuttosto perplesso a tenere questa linea contraria alla pena di morte, ma si rendeva conto allo stesso tempo della sua posizione minoritaria nel Governo: si è dedicato piuttosto per prima cosa a far progredire i lavori per l'estensione alla Toscana dei due codici processuali. Dopo i 'fatti' di Torino conseguenti alla convenzione di settembre, il Pisanelli è stato sostituito dal guardasigilli Vacca. Non molto dopo, il 17 novembre 1864 il Mancini presentava alla Camera, quale semplice deputato, un progetto di legge che prevedeva di estendere anche alla Tosca-

na il codice penale del 1859, ma di abolire in tutto il regno la pena di morte. Il Governo si è mostrato contrario a includere questa proposta parlamentare fra i progetti unificatori ministeriali, dichiarando in modo esplicito che ciò derivava dal problema della pena di morte. La proposta Mancini è però andata avanti rapidamente, tanto che l'apposita commissione, presieduta dal Pisanelli (che ne è stato quindi il relatore), si è espressa unanime a favore nel giro di nemmeno un mese (cioè il 12 dicembre) e lo ha ribadito nella relazione generale alla Camera del successivo 12 gennaio 1865 sull'unificazione legislativa. Dopo l'ampia ed elevata discussione della Camera del febbraio il 13 marzo, questa ha votato con ampia maggioranza l'abolizione della pena di morte secondo la proposta Mancini, nonostante l'opposizione ministeriale. Il Senato però è stato d'opinione contraria, come già lasciava presumere il 15 aprile la relazione negativa del suo ufficio centrale: con una maggioranza ancora più schiacciante ha proposto un suo progetto alternativo con alcuni casi di pena di morte, che non è mai stato esaminato dalla Camera. Si possono capire alcune preoccupazioni del tempo, ma non si può non notare che la 'nuova' Italia, come si era presentata sulla scena internazionale fondata sulla 'nazionalità', avrebbe mostrato così la sua nuova sensibilità rifiutando la pena di morte, contrapposta agli altri Stati del tempo, ma vicina a quei valori di 'civiltà' in progressivo aumento nel futuro (anche se ancor oggi non ovunque applicati nel mondo...). Questa occasione mancata non ha concluso, proprio su un punto così 'sensibile', quella completa unificazione legislativa fortemente voluta dalla nostra prima classe politica risorgimentale: nel 1865 la Toscana ha conservato il suo precedente codice penale ritoccato in senso liberale per adeguarlo ai principi politici del tempo, il resto del regno quello del 1865 con i suoi [non molti] casi di pena di morte. Si è dovuto attendere il codice penale Zanardelli del 1889 per giungere all'unificazione anche penale, naturalmente con abolizione liberale e progressista della pena di morte. Ma passeranno ancora più di vent'anni...

Per l'unificazione legislativa il Parlamento nel complesso avrebbe potuto svolgere un ruolo più attivo, quale in epoca ancora cavouriana aveva tenuto nei confronti del progetto Cassinis di riforma del codice civile, ad esempio rifiutando di prenderlo in considerazione secondo il metodo indicato dal ministro, ed in seguito esaminando almeno nel 1863 [in commissione, al Senato] il successivo progetto con ampia relazione del Pisa-

nelli. Per il resto, ha in pratica lasciato fare al Governo: dopo tutte le [giuste] critiche piovute sui decreti Rattazzi del 1859, i codici penale e processuali hanno finito con l'essere estesi dall'esecutivo senza più discuterne – al massimo con alcune modifiche ministeriali per il Napoletano confermate poi con la legge per la Sicilia – al resto del regno, Toscana esclusa. Senz'altro le vicende conseguenti alla 'convenzione di settembre' possono aver influito sull'attività parlamentare, ma questa si è in pratica solo risvegliata in occasione della discussione sulla pena di morte, con il brillante risultato di non riuscire a trovarvi una soluzione unitaria, soddisfacente e presentabile all'onore del mondo, non riuscendo neppure a raggiungere un risultato positivo in quel ruolo di mediazione politica propria degli organi parlamentari. In tal modo quell'unificazione legislativa, fortemente voluta dalla nostra iniziale classe politica risorgimentale appena proclamato il Regno d'Italia, è stata lasciata praticamente in mano ministeriale, ha portato ad eccessi – più o meno accentuati – di 'piemontesizzazione' (nonostante lo spostamento della capitale da Torino) e non è riuscita nel 1865 a concludersi con un diritto codificato unico per tutti i cittadini del regno a causa dei contrasti fra Camera e Senato in materia penale. Uno dei più autorevoli penalisti del tempo, Francesco Carrara, ha sostenuto che non era essenziale ad uno Stato unitario una legislazione unica, ma l'opinione del grande penalista toscano era minoritaria nell'ambiente culturale e soprattutto politico del tempo: Parlamento e Governo del primo Regno d'Italia volevano giungervi in pochi anni ed in modo esaustivo. Purtroppo la considerazione dei codici unitari come sintesi delle norme in materia, cioè della legalità che la 'nazione' divenuta Stato precisava per i suoi membri, veniva in parecchi frangenti affiancata – se non sostituita – dall'utilizzazione della legge come imposizione dello Stato ai suoi cittadini. Tale cambiamento di prospettiva può essere anche stato favorito dalla frequente intrusione dell'esecutivo nel campo legislativo durante i diversi passaggi dell'unificazione legislativa, a scapito nel complesso della sensibilità di partecipazione dei singoli individui alla fissazione delle regole generali della convivenza civile. Ciò ha fatto però sì che l'élite dirigente dei primi anni unitari non sia riuscita a raggiungere completamente l'obiettivo di coesione nazionale e soprattutto non abbia avuto la sensibilità di percepire il poco interesse – per non dire l'indifferenza e pure una certa contrarietà su certi punti – del paese reale verso l'imponente lavoro svolto. Doveva esse-

re un lungimirante investimento per la coesione spirituale della penisola, a cui peraltro questa non era ancora pronta, di fronte alla rapidità con cui si è realizzata l'unità politica.

#### 4. *L'unificazione amministrativa*

Il raggiungimento di unità politica e di unificazione legislativa ed amministrativa in pochi anni è stato un impegno ed un obiettivo estremamente gravoso, soddisfatto solo in parte in modo adeguato, da una classe politica liberale assurta quasi di colpo ai vertici decisionali in sostituzione di quella piuttosto statica degli Stati preunitari. L'ha sostituita per lo più nei posti amministrativi di maggior rilievo, ma in vari casi ha pure conservato una parte non indifferente di quella anteriore; nello stesso tempo l'assunzione di particolari responsabilità è andata a volte a persone senza una specifica esperienza e capacità, di fronte ai compiti impegnativi di fondazione o riorganizzazione di uno Stato 'nuovo', secondo principi liberali e meritocratici innovativi, non sempre graditi all'ambiente circostante. Per procedere a quest'opera i governanti, per lo più piemontesi, si sono spesso basati per i ruoli di vertice o su elementi locali collegati a loro (come i numerosi esuli giunti nello Stato sabaudo negli ultimi anni) o direttamente su piemontesi trapiantati nelle terre acquisite, personaggi che sembravano dare garanzia di rispondenza periferica alle istituzioni governative. Ne è sorta quella critica – a volte anche feroce – di 'piemontesizzazione' della penisola che ha pure un suo fondo di verità. Ciò merita però di essere bilanciato dalla constatazione della necessità di avere persone di fiducia per avviare su nuove basi il funzionamento dello Stato unitario, di cui a Torino si presumeva che il centralistico ordinamento sabaudo esistente potesse essere un buon punto di partenza, dato che era il perno di quel regno, che si era fatto carico dell'aggregazione unitaria. Di questo punto è stato costruito in certi casi quasi un mito negativo, a mio giudizio eccessivo, pressoché di 'colonizzazione', favorito da coloro che o erano estromessi, o non erano stati coinvolti come si aspettavano, o non avevano gradito i cambiamenti introdotti; ciò può essere considerato avvenuto per lo più a fin di bene, per favorire un progresso 'civile' di certe zone piuttosto arretrate e per giungere ad allinearle – o almeno avvicinarle – ad una situazione migliore, di cui altre, condotte con rigore, già godevano. Ciò non esclu-

de che altre zone (come la Lombardia e la Toscana), già – adeguatamente amministrata – in modo peraltro piuttosto autoritario o paternalistico ma senza le garanzie liberali auspiccate dalle élites locali – abbiano sofferto questo cambiamento di persone e di metodi di governo.

Ad un secolo e mezzo di distanza, mi pare si possa constatare che, se si è avviata una certa ‘piemontesizzazione’ di uomini e strumenti secondo i rigorosi principi della burocrazia subalpina, questa linea programmatica si può dire miseramente fallita: o per l’incapacità (o pure impossibilità in certe zone) dei protagonisti di farla rispettare, o per una crisi di rigetto dell’ambiente a cui si rivolgeva, o per una progressiva assuefazione ad altre forme di vita locali esistenti nella penisola, che sono venute prima annacquando e poi superando i modelli, che avrebbero dovuto essere introdotti. Senza voler idealizzare il passato ed il ‘vecchio Piemonte’ rievocato – ad esempio – dal «Diario segreto» di Federigo Sclopis, si deve purtroppo constatare che l’attuale nostro ordinamento pubblico (pur presentando sacche anche ammirevoli di buon funzionamento) non è nel complesso migliorato, né sul piano efficientistico-operativo né su quello della correttezza amministrativa degli enti e dei singoli, rispetto agli ambiziosi (e probabilmente eccessivi) propositi postunitari. Lo stesso Piemonte, che avrebbe dovuto segnare tempi e modi del cambiamento, mostra oggi falle notevoli ed un buon indice di peggioramento. Altrove si ha la sensazione che i principi legalitari connessi con l’unificazione legislativa non abbiano portato ai miglioramenti sperati, ed anzi abbiano lasciato sopravvivere mentalità e forme di vita ben lontane da quelle che l’élite italiana del tempo voleva superare con l’instaurazione del cosiddetto principio di legalità, su cui aspirava a fondare un moderno Stato ‘nazionale’.

Il principio centralistico, connesso coi valori ‘unitari’, ha avuto il consenso della larga maggioranza dell’élite politica liberale del tempo, per quanto avviata in modo eccessivo [ed un po’ maldestro] da uno dei già noti decreti Rattazzi del 1859 riguardo alla posizione degli enti locali. Sin dal 1854 il Rattazzi, ministro degli Interni di un Governo Cavour preunitario, egli aveva predisposto un progetto di legge sull’ordinamento dei comuni e delle province, che non aveva incontrato il favore del Parlamento subalpino, ove una parte consistente dei liberalmoderati subalpini (e lo stesso Cavour) guardava con simpatia all’impostazione del governo locale inglese, piuttosto autonomista, nel quale usava formarsi nei suoi primi stadi la stes-

sa classe politica inglese, nonché al sistema autonomistico adottato dal Belgio. Dopo un successivo progetto dello stesso Cavour (in un breve periodo in cui era stato pure agli Interni), persosi prima dell'esame delle Camere, nel maggio del 1859 una commissione voluta da Cavour e presieduta dal lombardo Giulini avviava un progetto in previsione dell'unificazione con la Lombardia. Dopo l'armistizio di Villafranca, il Rattazzi – nuovo ministro degli Interni – accantonava tale lavoro, riprendeva il suo progetto di cinque anni precedente, lo faceva aggiornare da esperti di sua fiducia ed esaminare rapidamente a Torino da una commissione compiacente, per emanare il 23 ottobre 1859 con decreto un testo organico ed accentratore che incontrava la disapprovazione dei lombardi ma pure un'accoglienza piuttosto fredda – salvo qualche eccezione, come quella del Boggio – in area subalpina. Enti locali con personalità giuridica erano il Comune e la Provincia, per le cui votazioni c'era un buon ampliamento dell'elettorato amministrativo, che peraltro si vedeva riconosciuta una scarsa incidenza delle decisioni di tali enti, contro la tradizione del 'convocato' lombardo. I loro organi collegiali elettivi – consiglio comunale e consiglio provinciale – avevano infatti scarsa incisività, superati dalla competenza della Giunta comunale e dalla Deputazione provinciale da essi elette, presiedute la prima dal sindaco (di nomina regia entro i consiglieri), la seconda direttamente dal Governatore, funzionario pubblico del ministero degli Interni nominato ad impersonare e dirigere l'attività del Governo e quindi dello Stato nella stessa circoscrizione provinciale. Tale ordinamento, senza dubbio accentratore, è stato poi 'provvisoriamente' esteso a quasi tutte le terre via via annesse nel 1860 al regno.

Nel frattempo, tornato Cavour al Governo, è stata costituita dal ministro degli Interni Farini presso il Consiglio di Stato un'apposita sezione per la redazione dei progetti di legge sull'unificazione amministrativa, in primo luogo sugli enti locali, ipotizzando nelle linee-guida una maggiore autonomia, un più ampio « decentramento » e l'eventuale istituzione di regioni quasi come consorzi di province. Succeduto al Farini il Minghetti, questi presentava alla Camera il 13 marzo 1861 (pochi giorni prima dell'assunzione da parte del Re del « titolo di Re d'Italia ») quattro disegni di legge coordinati. In essi la Provincia acquistava maggiore rilevanza, era avviato un certo decentramento da parte dello Stato, e l'autonomia locale era concepita « in funzione di libertà » senza aprirsi a particolarismi locali, ver-

so i quali l'élite politica unitaria si opponeva con decisione, ma nella prospettiva di un'unità con trattamento di parità e di un decentramento ragionevole, ispirati a lasciar esprimere pure le istanze e le caratteristiche locali, senza temersi quel 'piemontesismo', che si trovava nella legge Rattazzi. I progetti Minghetti, senza volerne considerare una componente regionalistica a volte indebitamente intravista mezzo secolo fa, erano nel complesso più liberali (anche nel suffragio elettorale) della legge del 1859 ed anche di quella del 1865, in favore dell'autonomia locale. Ad esempio, era prevista l'elezione del sindaco dal consiglio comunale, così come quella del presidente dalla Deputazione provinciale. Anche la vigilanza e la tutela governativa erano meno marcate. Sin dall'inizio tali progetti, per quanto in qualche punto un po' nebulosi, trovarono parecchie difficoltà, incontrando spesso la contrarietà dei parlamentari più significativi. Le cautele del Cavour nel portarli avanti, anche se con la loro eventuale approvazione avrebbe potuto eliminare la provvisorietà delle Luogotenenze, ne segnaron la fine, con la morte all'inizio del giugno 1861 dello stesso Cavour.

Cambiato il ministero e subentrato a Presidente del consiglio il Ricasoli, il loro destino era segnato, anche se il Minghetti era rimasto agli Interni: essi sono stati poi ritirati nel gennaio 1862 dal Governo stesso, in buona parte per il timore che attraverso decentramento, autogoverno e consorzi di province facesse capolino la prospettiva delle regioni, a cui la nostra classe politica del tempo era contraria, nel timore che l'unità politica appena acquisita fosse offuscata da precedenti suddivisioni territoriali e di abitudini differenti di vita sociale della penisola. Mezzo secolo fa la nostra storiografia si è soffermata invece a lungo su tali progetti, affascinata da un lato da un'eventuale prospettiva regionale nel complesso insussistente nella prima epoca unitaria, dall'altro dall'imminente attivazione delle Regioni a statuto ordinario, dalla cui istituzione ci si attendevano nuove modalità di governo e di compartecipazione, che purtroppo dopo mezzo secolo si vedono in buona parte deluse.

Dopo altri due progetti andati a vuoto, su quello ulteriore del ministro Peruzzi nel giugno 1864 è iniziato alla Camera un dibattito, che ne ha messo in luce l'eccessiva vicinanza alla disciplina rattazziana del 1859 ed ha portato ad un 'controprogetto' Boncompagni, valutato per lo più in modo positivo – data la situazione d'urgenza dello spostamento della capitale – rispetto alla proposta del nuovo ministro degli Interni Lanza di approvare

‘tout court’ la legge nello stato in cui era, in base all’ordine del giorno Boggio, cioè in pratica riprendendo molto da vicino il tanto criticato decreto Rattazzi del 1859. Alla fin fine la nuova disciplina unitaria (allegato A della legge 20 marzo 1865) ha seguito l’impianto e l’impostazione rattazziani, con alcuni temperamenti. Nel Comune sono emersi maggiori poteri per il sindaco (rimasto pure rappresentante del Governo nella località, sino al 1898 di scelta regia entro i consiglieri) e soprattutto quelli decisori del Consiglio comunale, mentre la Giunta è passata in secondo piano. Di meno cambiamento formale è il mutamento di denominazione del ‘governatore’ in ‘prefetto’ per il rappresentante del Governo nella circoscrizione territoriale, ma si tratta di un nome che lascia intendere poteri comunque civili, mentre il termine ‘governatore’ richiamava una tradizione più autoritaria e militare. Il prefetto ha minori poteri verso il Consiglio provinciale (pur continuando a presiederlo fin quasi a fine secolo), che aumenta a sua volta le competenze. Tocca infine alla Provincia – ed al prefetto (e non più all’intendente, con ambito territoriale più ristretto) – il potere di controllo e in casi particolari di annullamento delle delibere provinciali e comunali (di legittimità ed a volte di merito) entro 20 giorni dalla recezione, significativo di un’attenzione capillare (se ben utilizzata) sulle autonomie locali. La nostra classe politica si è mostrata quindi contraria a quel ‘pouvoir municipal’ che era stato ispiratore del municipalismo belga ed aveva non pochi simpatizzanti in alcune parti d’Europa: essa era convinta che l’unità politica appena acquisita imponesse limiti stretti e severi all’autonomia locale, nella sostanza accettando un’ingerenza governativa nell’amministrazione degli enti locali. La suddivisione territoriale delle [e nelle] Province è stata peraltro effettuata trascurando un po’ troppo la composizione locale degli Stati preunitari, causando in certi casi uno scontento che rimpiangeva alcuni legami secolari. Questa scelta durerà quasi un secolo e sembrerà in seguito alla nostra storiografia troppo stringente: è un giudizio condivisibile, ma da unire alla constatazione che allora si sperava con tale sistema di favorire pure un ‘progresso’ stimolato dall’alto, che non si è poi realizzato. Si deve, peraltro, purtroppo constatare la recente crisi (anche economico-finanziaria e di credibilità) di buona parte degli organi delle autonomie locali, che a seguito di controlli ed indagini delle autorità competenti hanno comportato per essi conseguenze negative o interventi dall’alto (ministro degli Interni, ma anche sovente magistratura) nei casi di

macroscopico malfunzionamento. Per le Province si prevede pure oggi in buona parte un'abolizione (o un accorpamento), la cui realizzazione concreta è peraltro piuttosto nebulosa. Non si può ignorare inoltre l'esistenza di non infrequenti casi di incapacità, inadeguatezza o poca limpidezza amministrativa negli enti politici locali, che indicano un attuale peggioramento nella maturità o nel costume di governo delle rispettive classi politico-amministrative territoriali. La critica al centralismo e l'attesa per un potenziamento delle autonomie locali tipiche di mezzo secolo fa lasciano oggi una corrispondente insoddisfazione per le soluzioni in atto e fanno in parte riemergere la necessità di programmazione, controlli ed interventi suppletivi statali, che finiscono col riportare in auge una rinnovata ingerenza statale – ed a volte persino comunitaria – che porta a dubitare di eccessivi campi d'autonomia lasciati in questo cinquantennio agli enti locali.

Il nostro primo Parlamento unitario si è rilevato senza dubbio sollecito in ambito finanziario, lasciando intendere una preoccupazione specifica anche per i controlli in merito. Sin dall'agosto 1862 ha istituito con legge una Corte dei Conti unica per un controllo preventivo di legittimità dei decreti reali e di copertura finanziaria, nonché per la verifica della correttezza delle spese rispetto al bilancio preventivo approvato dal Parlamento, a cui il Governo doveva poi riferire con precisione. Poco meno di un anno dopo ha provveduto con legge al riordino della Cassa depositi e prestiti, mentre legislativamente aveva già messo ordine sia nel debito pubblico nazionale unificandovi quello degli Stati preunitari sin dal luglio 1861, sia nel 1862 sul valore delle monete con corso legale nella penisola. Si trattava di leggi complesse, ispirate dal modello subalpino, peraltro di notevole rilievo sia per l'avvio di un buon funzionamento del nuovo Stato sia per rispondere ai singoli cittadini sulla regolarità contabile del regno a cui pagavano i non indifferenti tributi e dar loro certezza sul valore del proprio denaro. Si può quindi comprendere perché il Parlamento, impegnato in opere come queste, di importanza vitale sul piano politico, anche per rassicurare i cittadini, abbia potuto trascurare un po' altri punti dell'unificazione legislativa e amministrativa.

Uno di questi riguardava la tutela dei diritti del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione: è stato uno dei non molti casi, in cui nel giro di pochi anni si sono succedute soluzioni opposte, entrambe ispirate – anche se in modo diverso – ad offrire al cittadino la possibilità di

contrastare il potere della pubblica amministrazione, soluzioni derivate una dal modello francese, una da quello belga. Si parte, ancora una volta, dal 1859 e dall'iniziativa del ministro Rattazzi, in questo caso però approvata con legge del 30 ottobre, riguardante le competenze del Consiglio di Stato, istituito nel 1831 per esprimere il suo parere su ogni legge ad un Re ancora assoluto. Dal 1848 l'avvento del regime parlamentare aveva abrogato questa funzione e per 11 anni si era atteso un « riordinamento » del Consiglio di Stato, giunto solo nel 1859: l'organo era chiamato, oltre a dare pareri alla pubblica amministrazione – a volte obbligatori, ma per lo più a richiesta – su progetti di legge ed altri provvedimenti, anche a giudicare del contenzioso fra il cittadino e l'amministrazione, di cui si era occupato sino ad allora la Camera dei conti (che nel regno unitario si trasformerà nella Corte dei Conti). Proseguiva così l'impostazione napoleonica, secondo la quale in omaggio ad un piuttosto dilatato [e filo-amministrativo] principio di separazione dei poteri, toccava ad un apposito organo dell'amministrazione [appunto il Consiglio di Stato] valutare l'operato dell'amministrazione stessa circa un'eventuale lesione di diritto del cittadino, escludendone però la magistratura ordinaria. Si creava così un procedimento nuovo, previsto per i subalpini ma esteso ai lombardi col gennaio 1860. Proprio la commissione per l'unificazione amministrativa istituita con legge del giugno 1860 presso il Consiglio di Stato consigliava però di riconoscere per questo tipo di contrasti la competenza della magistratura ordinaria, in armonia con il modello belga e con la prospettiva del Pisanelli di affidarsi appena possibile al giudice ordinario per la sua presumibile imparzialità fra amministrazione e cittadino nel valutare i diritti soggettivi di quest'ultimo. Il progetto, animatamente discusso nel giugno 1864 alla Camera e da questa approvato, non è stato poi esaminato dal Senato: è diventato – con gli opportuni ritocchi – l'allegato E della legge 20 marzo 1865 sull'unificazione amministrativa, che ribaltava quindi la normativa rattazziana del 1859, cancellando il procedimento del contenzioso amministrativo ed affidava alla magistratura ordinaria la tutela di ogni « diritto civile e politico » del cittadino, con la convinzione di darvi maggiore imparzialità decisionale. Tale prospettiva garantistica nel suo complesso deluderà però le aspettative, perché riguardava solo i diritti soggettivi e quelli politico-elettorali, lasciandovi fuori gli 'interessi legittimi', che la stretta interpretazione giudiziale non ha inteso compresi in quelli « politici » ed ha

quindi lasciato alla mera valutazione del ricorso amministrativo. Le fortissime sorte ben prese dalla dottrina giuridica e dalle stesse diverse parti dell'élite politica (ad esempio da Crispi e da Spaventa) per una ragionevole tutela degli 'interessi legittimi' del cittadino hanno trovato risposta solo nel 1889, quando un'apposita legge ne ha affidato la competenza ad una quarta sezione del Consiglio di Stato, appositamente istituita. Tra il 1865 ed il 1889 il Consiglio di Stato ha svolto quindi per lo più una funzione solo consultiva, per quanto importante, del Governo e della pubblica amministrazione.

In un quarantennio si sono perciò avvicinate tre soluzioni di competenze diverse: quella del contenzioso amministrativo affidato ad una specifica sezione giurisdizionale del vecchio Consiglio di Stato (1859-1866); quella della magistratura ordinaria per i soli diritti soggettivi (dal 1866 in poi); quella di una determinata sezione del Consiglio di Stato per i meri (ma numerosi ed importanti) interessi legittimi (dal 1890 in poi). L'unità amministrativa in questo campo era stata raggiunta, ma in modo altalenante, tenendo inoltre conto dell'ampiezza e rilevanza degli 'interessi legittimi' del cittadino, in specie nei primi decenni postunitari, lasciati in balia della sola amministrazione proprio da quel regime liberale, che si diceva desideroso della tutela del cittadino: nel 1865 la teoria non è stata peripicace nel prefigurarsi le conseguenze ed aderire alla realtà. Per diretta causa di questi cambiamenti, mutava nel 1865 anche la struttura del Consiglio di Stato: è la disciplina dell'allegato D della legge del 20 marzo.

L'allegato B di tale legge unificava la normativa sulla pubblica sicurezza, di indubbia severità 'subalpina' in un momento delicato come quello dei primi anni postunitari, in cui persisteva – specie, ma non solo – nel Sud-Italia il brigantaggio tanto d'ispirazione borbonico-papalina quanto di gruppi tradizionalmente portati ad imporre localmente il loro 'ordine' al posto di quello statale, anni nei quali – specie in Emilia e nella Lombardia confinanti col Veneto – non erano infrequenti inoltre riunioni sediziose o armate ispirate agli ideali mazziniani o garibaldini, volti a rovesciare l'ordinamento liberalmoderato esistente o a tenere sotto pressione l'attesa per la conquista delle terre venete o romane, al fine di unificare politicamente la penisola, con l'auspicio pure di una diversa soluzione politica generale. Ne è conseguito un testo piuttosto autoritario e poco garantista delle libertà statutarie, influenzato dai già avvenuti irrigidimenti europei e france-

si in materia, recettizio – fra l'altro – di quel domicilio coatto, che nel 1863 era stato introdotto dalla legge Pica.

Altro grosso problema nazionale era quello sanitario, non solo per la persistenza di periodici focolai di colera, ma soprattutto per lo stato deplorevole in cui versava la condizione igienico-sanitaria della penisola, specie in certe aree cittadine o in ampi territori di campagna o di montagna. Era necessario un minimo di previsione normativa per fissare (nell'allegato C) almeno alcune regole di controllo pubblico sulla sanità in nome di un'omogeneità nazionale, che peraltro non prevedeva ancora particolari interventi sociali in materia, per quanto estremante utili, data l'ancor limitata sensibilità a questi aspetti dell'élite liberale del tempo. «Primum non morire»: era questa la preoccupazione minimale della classe politica per la sanità. Quella per gli asili e per l'istruzione elementare, a cui era da decenni attento lo stesso gruppo liberalmoderato subalpino per un minimo miglioramento culturale degli strati più bassi della popolazione, verrà solo dopo, con la «legge Coppino» e con la 'sinistra liberale' al potere.

Esisteva inoltre il delicato problema delle opere pubbliche – e dei conseguenti appalti – a cui cercava di dare le regole vincolanti essenziali l'allegato F. È nota (fin troppo proverbiale) la scrupolosa meticolosità subalpina in materia, che non esclude però dietro questa ammantata fama operazioni a volte meno commendevoli. La prospettiva era nel complesso quella di 'piemontesizzare' con una certa serietà in materia il nuovo Stato unitario. In seguito sono sopravvenute numerose regole ben più precise e dettagliate, ma oggi si ha l'impressione che questa sia stata una delle 'piemontesizzazioni' meno riuscite, ormai nello stesso attuale Piemonte. Non sembra il caso di approfondire un argomento scabroso e di triste constatazione per il cittadino qualunque, sul quale di recente ha finito spesso per intervenire penalmente la magistratura ordinaria, oltre quella amministrativa e contabile. Si può solo constatare che la normativa del 1865 dettava norme non particolarmente complicate, ma contava di rivolgersi a destinatari muniti di correttezza e sensibilità 'civica' per il benessere 'nazionale'. Oggi la complessità delle norme dovrebbe tentare di sopperirvi, ma queste, spesso farraginose nella loro minuta casistica, (che il giurista constata spesso non sufficiente ed a volte solo troppo dispersiva e persino dubbia quanto a coerenza interna), finiscono col causare diversità di interpretazione e l'apertura di contenziosi annosi e scoraggianti, a detrimento del-

l'obiettivo principale, cioè la realizzazione rapida ed efficace dell'opera pubblica stessa.

Un discorso analogo può essere fatto per le espropriazioni forzate per causa di pubblica utilità, approvate in questo caso con legge del 25 giugno 1865, delicate – ma piuttosto numerose – nella loro applicazione del vasto programma di opere pubbliche per l'ampliamento ed il potenziamento della rete stradale e ferroviaria, tese a favorire le comunicazioni fra le zone della 'nuova' Italia anche grazie al 'progresso' tecnologico dell'epoca. Secondo la classe politica contemporanea le 'piccole' patrie locali precedenti dovevano essere superate dalla sensibilità per l'appartenenza all'unica 'patria italiana': la facilità di maggiori collegamenti – e conseguenti rapporti – fra le diverse zone della penisola era in grado di favorire questo amalgama generale, oltre ai commerci ed all'attività imprenditoriale. Proprio in questo periodo, peraltro, la minor tutela degli 'interessi legittimi' del cittadino lasciava fin troppo spazio alla pubblica amministrazione per le espropriazioni e le opere pubbliche, da un lato a favore di queste e di chi le realizzava, ma dall'altro a danno delle posizioni del singolo individuo.

Si può chiudere con qualche notazione marginale, anche un po' critica. Si è già detto che con la legge 6 dicembre 1865 si estendeva a tutto il regno – con qualche modifica ed un certo numero di polemiche – l'ordinamento giudiziario previsto dalla disciplina rattazziana del 13 novembre 1859. Essa, seguendo una secolare e significativa tradizione sabauda, prevedeva entro l'ordinamento giudiziario e l'organico pubblico un avvocato dei poveri, che a spese dello Stato provvedeva a difendere poveri e comunità. Proprio questa specificità 'sociale' non è stata seguita nel 1865, pur conservando eventuali istituzioni private a suo tempo costituite a tale scopo: di quest'onere lo Stato postunitario non si prendeva più il peso economico, affidandolo come «ufficio onorifico ed obbligatorio per la classe degli avvocati e dei procuratori». Il gratuito patrocinio passava quindi – senza oneri per lo Stato – obbligatoriamente ad avvocati e procuratori, il cui impegno, peraltro, può darsi non fosse della stessa portata di giovani inseriti entro l'ordinamento statale, desiderosi di mettersi in mostra per la futura carriera (era stato, ad esempio, il caso di Federigo Sclopis...).

Di avvocati era composto poco meno di un terzo della Camera dei deputati. Dato che i nostri parlamentari volevano procedere velocemente all'unificazione, a costo di accettare volutamente persino che fosse per lo

più il Governo – e non il Parlamento – a concludere operativamente l'unificazione legislativa ed amministrativa nel 1865, ci si attenderebbe che in questi anni si sia provveduto pure all'unificazione degli ordini professionali, in primo luogo quello degli avvocati, così motivati sul piano politico a favore di tale principio, giungendo perciò ad una generale legge nazionale forense. Non è stato invece così. La Camera si è resa ben presto conto che a questa non si poteva giungere tanto presto, perché esistevano troppe diversità locali fra i vari ordini forensi, difficili da appianare, su cui ciascuno insisteva per la soluzione della propria zona differente da quella delle altre: solo nel 1874 si giungerà ad una soluzione compromissoria, neppure ancora definitiva, anche su punti rilevanti.

Il particolarismo dei singoli ordini forensi può essere preso ad esempio delle difficoltà della nostra unificazione, minata forse non tanto nella formazione – perché in gran parte condotta dal Governo in modo abbastanza egemonico – quanto piuttosto nella sua progressiva applicazione dalle diversità d'interpretazione, dai vari e numerosi particolarismi, dalla disapplicazione locale a favore della riemersione delle tradizioni ed organizzazioni di vita opposte all'“ordine” dello Stato ‘nazionale’, magnificato forse da magniloquenti affermazioni di circostanza ma sovente quasi ignorato nel comportamento quotidiano del singolo. Eppure mi sembra almeno da ricordare – a 150 anni di distanza – il lavoro complessivamente imponente, per quanto imperfetto, voluto dalla nostra prima classe politica postunitaria, politicamente significativo della conseguenza dell'unità politica raggiunta, sia verso l'interno (per dotare della stessa normativa ogni cittadino di una ‘nazione’ divenuta Stato), sia verso l'esterno (per dimostrare che questo nuovo Stato-nazione, affermatosi in modo diverso dagli altri e poco gradito da alcune grandi potenze, in meno di un quinquennio si era saputo creare un complesso unitario di regole rispondenti alla sua sensibilità ‘nazionale’, anche se si deve ammettere che non sempre ciò corrispondeva con la realtà della penisola). Si trattava di disposizioni per lo più preparate nella vecchia capitale [Torino], emanate nel 1865 nella nuova [Firenze], per entrare in vigore generalmente con l'inizio del 1866, ad attestazione di una parte dell'attività del primo periodo unitario. Mancavano però ancora, sul piano politico, le terre del Veneto e di Roma, così come dal punto di vista legislativo si sentiva la necessità di più ponderati ed aggiornati codici almeno nei settori commerciale e penale.

### 5. *Nota finale*

La Prussia era stata inizialmente una delle grandi potenze europee più perplesse verso la formazione 'rivoluzionaria' del Regno d'Italia e verso la sua autoproclamazione senza un coinvolgimento internazionale preventivo. Si stava peraltro giovando di rivendicazioni di nazionalità analoghe per la sua espansione nell'area renana. Il nuovo re Guglielmo I aveva a sua volta buoni rapporti con la Corte di Torino, accomunati dal favore verso il principio di nazionalità [tedesca per la Prussia], tanto da aver accolto amabilmente il 26 gennaio 1861 a Berlino le felicitazioni per la sua ascesa al trono del passato 2 gennaio, inviate personalmente da Vittorio Emanuele II e presentate dal gen. La Marmora, spedito appositamente nella capitale tedesca dal proprio Re. Le vicende internazionali hanno fatto sì che, grazie alle vittorie militari prussiane, il regno d'Italia nel 1866 abbia acquisito il Veneto e nel 1870 sia entrato in Roma, pur non avendo manifestato nelle due occasioni particolari doti militari, sfruttando unicamente la favorevole congiuntura internazionale. Il risultato auspicato dalla classe politica risorgimentale era raggiunto, anche in questi casi in modo nel complesso abbastanza fortunoso ed imprevedibile. L'unità politica della penisola era comunque praticamente completata, sebbene ultimamente con scarsa capacità bellica o dubbia aderenza agli impegni diplomatici presi.

Nel frattempo l'unificazione giuridica rivelava anche parecchi dei suoi limiti. La precipitosa estensione dei codici commerciale e penale a tutto il Regno mostrava, come minimo, del primo l'inadeguatezza ai tempi [ed allo stesso recente codice austriaco vigente nel 1866 in Veneto], del secondo l'anomalia toscana, ove era stata spostata la capitale. Era comprensibile, quindi, che ben presto iniziassero quei lavori di completo rifacimento dei due codici, che porteranno ai nuovi codici di commercio nel 1882 e penale nel 1889, dopo studi e progetti ultradecennali. In certo senso sono questi che possono essere considerati i primi veri codici italiani: ma si sarebbe potuto attendere così tanto tempo per dare in questi settori una legislazione unica a tutto il regno? Avevano avuto ragione dal punto di vista logico coloro che, come il toscano Francesco Carrara, nei primi anni unitari criticavano l'eccessiva fretta unificatoria e prevedevano che per far le cose bene ci volevano degli anni? Avevano però anche dimostrato empiricamente senso della realtà coloro che, come l'altro toscano Bettino Ricasoli, sostenevano

che tutti i cittadini dovevano seguire in tutto lo Stato le stesse norme in tempi ragionevolmente rapidi, con la speranza di vederne rafforzata – specie in certi ambiti della popolazione – la sensibilità dell'appartenenza unitaria.

Nel complesso, osservazioni simili si possono fare per l'unificazione amministrativa. Quella centralistica, piuttosto criticata dalla storiografia mezzo secolo secondo una valutazione ancor oggi piuttosto ripetuta, non poteva che essere quella individuata dalla prima classe politica unitaria, imbevuta idealmente dell'unitarietà della prima 'nazione' divenuta 'Stato' nel contesto internazionale del tempo, con la prospettiva e la fiducia che da tale scelta potesse derivare un 'progresso' civile per le zone meno evolute, ad esempio tramite l'impegnativa introduzione della successiva legge Coppino nel campo dell'istruzione. Si deve peraltro lamentare, fra le altre cose, una scarsa attenzione alle tradizioni preunitarie nella delimitazione delle Province, un'eccessiva ingerenza governativa nell'amministrazione locale, una 'piemontesizzazione' troppo accentuata in certi campi ed in certe zone della penisola. Alcuni buoni propositi non hanno prodotto i frutti sperati, per la vischiosità di un sistema amministrativo, che non è stato in grado di 'leggere' e di reggere adeguatamente le resistenze della vita locale e per le differenze ancora troppo forti – sul piano della mentalità, delle abitudini di vita, dell'ambiente economico-sociale – di una lunga penisola da troppi secoli organizzata in modo diverso, in cui sono mancati interventi propulsivi o integrativi del Governo centrale. Anziché una eventuale migrazione interna, è avvenuta poi quella verso l'estero (e le lontane Americhe), mentre si stava per aprire una svolta coloniale rivelatasi come minimo non brillante. L'unificazione amministrativa del 1865, pur con i suoi forti limiti, è stata comunque imponente e significativa: per circa un secolo è stata alla base del nostro ordinamento nel settore. Mezzo secolo fa la scelta centralistica del 1865 è stata anche vivamente criticata: proprio di recente, dopo un cinquantennio di vita regionale e di valorizzazione delle autonomie locali (che ha portato persino a modificare l'ultima parte della nostra costituzione repubblicana), stanno emergendo critiche verso l'eccessivo particolarismo decisionale e sono ben percepibili tendenze del Governo centrale per invertire l'impostazione politico-amministrativa di fronte alle disfunzioni manifestatesi in proposito. La necessità di una programmazione ad ampio respiro porta alla cospicua riduzione (se non scomparsa) delle Province e ad una tendenziale prospettiva di ritorno in auge al-

meno di un coordinamento statale sulla stessa vita regionale. Riemerge il centralismo? Non penso sia possibile, ma il 1865 non è stato allora così deleterio. Ciò proprio mentre tendiamo a lamentarci di un eccessivo centralismo burocratico-amministrativo dell'Unione Europea, che non è ancora Stato e nella quale anzi resta per le questioni importanti quel rilievo eccessivo degli Stati, che si aspirava a ridurre...

La valutazione dello storico deve essere consapevole che i tempi cambiano e che la sua sensibilità dev'essere attenta tanto alla ricostruzione del passato quanto alla consapevolezza dei progressivi mutamenti. A mio giudizio, nonostante i limiti, la classe politica del 1861-65 non poteva che fare una scelta 'unitaria' e centralizzatrice, data la sua formazione di rinnovamento e la volontà di discontinuità rispetto al precedente secolare particolarismo della nostra penisola. È stata troppo ottimista o ha preteso troppo da sé, perché numerosi dei suoi obiettivi unitari e centralizzanti in vista di un adeguato progresso di aree da adeguare ai 'valori civili' del tempo non si sono realizzati, ma possono anzi essere stati persino controproducenti. Dopo quasi un secolo di centralizzazione, conclusasi in modo oppressivo ed autoritario, ci si è atteso molto da un mutamento notevole di prospettiva, con 'molto meno Stato', più autonomia locale (impersonata nell'avvio generale delle Regioni), mentre veniva emergendo un terzo più generale livello di integrazione comunitaria europea. È stato comprensibile che in questo così mutato quadro generale le soluzioni del 1861-65 siano sembrate, specie in occasione del centenario del 1961, forzate a favore di un centralismo, che finiva col far scomparire dentro l'unità nazionale le diverse e vive tradizioni locali, le quali nel complesso vi si sono opposte, a volte anche con successo, 'annacquando' gli effetti di una centralizzazione, che negli spiriti liberali più illuminati contemporanei aspirava – nel clima dell'epoca – a portare un fiducioso 'progresso' a tutta la società civile e di conseguenza anche agli strati meno elevati della popolazione. È stato un progetto fin troppo ambizioso, e quindi in buona parte velleitario: di conseguenza la sua realizzazione si è purtroppo rivelata incapace di concretizzarsi, di fronte alle debolezze dell'ordinamento ed alle più diverse resistenze. Ma un buon numero di protagonisti ci ha fideisticamente creduto: a mio giudizio, merita almeno un poco del nostro ricordo.

GIAN SAVINO PENE VIDARI