



INDICE

- XI ANDREA ROMANO, 1812: due Costituzioni per l'Europa
 XIX CARLO GHISALBERTI, L'unificazione italiana: aspetti costituzionali ed amministrativi

Il ruolo delle istituzioni rappresentative nella formazione della nazione italiana

- 3 SILVIA BENUSSI, Agli albori del Regno d'Italia: l'istituzione della Corte dei Conti nei lavori parlamentari
 11 FRANCESCO BONINI, Dai Parlamenti italiani del 1848 al Parlamento del 1861
 19 LUIGI COMPAGNA, Francesco Crispi Presidente della Camera
 31 MARIA SOFIA CORCIULO – GEORGIA KARVUNAKI, L'irlandese Richard Church (Cork, 1784 – Atene, 1873) e il suo coinvolgimento nei costituzionalismi mediterranei dell'Ottocento: Regno delle Due Sicilie (1820-21) e Grecia (1826-43)
 39 PATRIZIA DE SALVO, Sistema parlamentare e parlamentarismo: spunti di un dibattito nell'Italia di fine Ottocento
 51 DANIELA NOVARESE, Eredità politica e peso ideologico del quinquennio costituzionale 1810-1815 nella formazione delle élites siciliane dell'800
 65 ENZA PELLERITI, Fra due parlamenti. I deputati siciliani dal 1848 al 1861

La rappresentanza d'antico regime: assemblee rappresentative e parlamenti

- 77 GUIDO D'AGOSTINO, I Parlamenti Generali del Regno di Napoli tra '400 e '500. Ruolo politico del Parlamento nel passaggio dal Regno aragonese di Napoli al Vicereame spagnolo
 83 FRANCESCO DI DONATO, La mediazione patriarcale nella monarchia assoluta. Mutazioni del sapere giuridico nella costruzione dello Stato moderno
 99 JOSÉ MANUEL DE BERNARDO ARES, Sicilia y la monarquía hispánica. Representación política, sociología histórica y relaciones financiero-fiscales (1678-1687)
 111 ANNA KARABOWICZ, The Polish-Lithuanian Sejm under Stephen Batory's reign (1576-1586) and its law-creating activity
 121 HELEN FINDLAY, The role of Parliament and the Privy Council in Scotland: judicial responses to the crimes of the Covenanting Movement, 1666-1688
 133 SONIA SCOGNAMIGLIO, Cultura è *instrumentum regni*. La letteratura sui processi di civilizzazione nella biblioteca personale di Pedro Alvarez de Toledo, Marchese di Villafranca e Viceré di Napoli (1480-1553)



Leaders e attori della vita parlamentare: formazione culturale e carriera politica

- 159 MARCELLA AGLIETTI, La «Majestad de las Cortes». Costituzione e Parlamento nello Stato sociale di Manuel Sales y Ferré
- 169 SANDRO GUERRIERI, The European Parliament in the project of the Ad Hoc Assembly (10 March 1953)
- 179 ROSANNA MARSALA, Emerico Amari's political commitment mirrored in his parliamentary activity
- 191 ALESSANDRO POLSI, Fra diritto e realpolitik: Pasquale Stanislao Mancini ministro degli esteri del Regno d'Italia
- 201 DIANA REPETO GARCÍA, "...en las Cortes": la scolastica come costituzionalismo
- 209 LEONIDA TEDOLDI, Presidente del Gobierno y Congreso de los Diputados durante la primera fase de la época socialista (1982-1989): algunas reflexiones
- 219 CARMEN TRIMARCHI, Il progetto politico-istituzionale di Giorgio Arcoleo

Parlamenti e modelli costituzionali nei secoli XIX-XX. I

- 231 JOSEBA AGIRREAZKUENAGA – EDUARDO ALONSO-OLEA – MIKEL URQUIJO-GOITIA – FERNANDO MARTÍNEZ-RUEDA, Prosopografía de los parlamentarios de Vasconia durante la eclosión de la política de masas (1916-1923)
- 245 EMILIA IÑESTA-PASTOR, The influence of the 1819 criminal code of the Two Sicilies upon the Spanish criminal law codification and the parliament of the nineteenth century
- 261 ROLAND KLEINHENZ, Entwicklungen in der Verfahrensordnung des britischen Unterhauses, C. 1800-1850. Ein Überblick
- 273 LÁSZLÓ KOMÁROMI, Representative Government and Direct Democracy. Italy and the Main Direct Democratic Traditions in Europe in the 19th-20th Centuries
- 281 ELENA ROSELLÓ CHÉRIGNY, Legislative commissions, the civil code and the proposals of the Catalan jurist Domingo M. Vila (1843-1844)
- 291 GEMMA RUBÍ – FERRAN TOLEDANO, The concept of representation from the Ancien Régime to liberalism: Catalan representatives in the Cádiz Cortes (1810-1814)
- 301 SEBASTIÀ SERRA BUSQUETS, El sistema autonómico en el Estado español y las elecciones en los Parlamentos
- 317 MARIA MANUELA TAVARES RIBEIRO, La modernité constitutionnelle dans le débat parlementaire portugais de 1820-1822

Parlamenti e modelli costituzionali nei secoli XIX-XX. II

- 325 VITTORIA CALABRÒ, 1945-1947: l'Italia e la scelta del sistema parlamentare
- 339 CRISTINA CASSINA, L'Union interparlementaire et «l'évolution du régime représentatif». Notes sur les Conférences des années Trente
- 351 M. ANTONELLA COCCHIARA, «Abbiamo lavorato per mesi per produrre un mostro!». Genesi del bicameralismo "perfetto" nell'Italia repubblicana (1946-47)
- 369 FERNANDO LÓPEZ MORA, Public Assistance under Spanish liberalism: its normative-constitutional formulation and major transformative features



- 375 ESTEVÃO DE REZENDE MARTINS, The desired constitution: remembrance of the authoritarian rule and the hope of overcoming the crisis. The Brazilian Process of Making the Constitution 1986-1988
- 389 CRISTIANA SENIGAGLIA, Max Weber e i modelli costituzionali del suo tempo
- 399 ISTVÁN SZABÓ, Das ungarische Parlamentsmodell in der Zwischenkriegszeit

Recenti studi e ricerche in corso di storia parlamentare

- 409 GIUSEPPE AMBROSINO, Le Parlement de Paris, un co-législateur du Royaume? Images cachées du champ monarchique au XVIII^e siècle
- 419 LORIS DE NARDI, The ceremonial of the Sicilian general Parliament through an inedited report of the 17th Century
- 429 SIMONA FAZIO, Giovanni Lombardi. Parliamentary activity, constitutional work and prison reform (1920-1946)
- 439 FRANCESCA FRISONE – FRANCESCA MINISSALE, Gli avvocati Giovanni Interdonato e Filippo Cordova: la borghesia delle professioni nel Parlamento siciliano del 1848
- 451 CARMELO LO GIUDICE, Il pensiero politico di Francesco Paolo Perez attraverso i suoi scritti e i discorsi parlamentari: regionalismo o federalismo per la Sicilia?
- 461 SALVATORE MURA, The beginnings of the debate about the land property in the Parliament of liberal Italy (1861-1862)







1812: due Costituzioni per l'Europa

Andrea Romano

Mi sia consentito rivolgere ai colleghi, italiani e stranieri, della *International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions* il mio saluto e un caloroso ringraziamento per avere accolto l'iniziativa di ricordare insieme il 150° anniversario dell'Unità d'Italia e il 200° anniversario dell'approvazione della prima Costituzione Siciliana e dell'analoga Spagnola.

Momenti di rilievo per quest'isola che, situata nel cuore del Mare Mediterraneo, ha avuto la ventura di trovarsi, nel bene e nel male, al centro di eventi fondamentali della storia mediterranea ed europea prima e quindi di quella italiana.

Un ricordo che non vuole avere solamente il significato di una celebrazione ma desidera essere un'occasione per rammentare un evento importante della storia della Nazione Siciliana riportandolo criticamente alla memoria affinché si possa rafforzare una condivisa coscienza comune.

Un ringraziamento particolare va, pertanto, a tutta la Commissione Internazionale per la Storia delle Istituzioni Parlamentari e Rappresentative, che ha scelto la Sicilia per questa sua 62^a conferenza mostrando così l'interesse delle istituzioni culturali internazionali per quelli che sono stati eventi centrali della "nostra" storia e non secondari di quella europea.

È per tali motivi che mi sembra opportuno rivolgere, quasi come introduzione, lo sguardo sugli eventi che segnarono la nascita, in circostanze straordinarie, della Costituzione siciliana ricordando, nel contempo, la coeva spagnola per evidenziare talune differenze e somiglianze fra i due atti normativi che ebbero un ruolo non trascurabile nello sviluppo delle vicende costituzionali delle monarchie euro-mediterranee.

Va ricordato infatti come, agli inizi del secondo decennio dell'Ottocento, prendeva corpo nell'Europa una sorta di costituzionalismo "mediterraneo" che, pur affondando (talvolta solo idealmente) le proprie radici in quello "razionalista" francese e in quello "storico" inglese, si collegava, con tratti di originalità, alla tradizione delle "leggi fondamentali" proprie delle locali esperienze politico-organizzative.

Nella Spagna occupata dai francesi, una vasta crisi di legittimità del potere monarchico favoriva un nazionalismo alimentato sia da istanze antifrancesi (o, meglio, antinapoleoniche) che da una reazione all'inadeguatezza politica della monarchia borbonica, che si poneva come il paradigma di riferimento istituzionalmente fondante della "nazione spagnola", al pari della religione cattolica e dell'autoctona tradizione giuridica¹.

¹ Per una rapida esposizione delle prime vicende costituzionali spagnole mi permetto rinviare a A. ROMANO, *Cadice come modello costituzionale per l'Europa liberale e antinapoleonica*, in *Costituzione politica della Monarchia Spagnuola*, Messina 1813 rist. an. a cura di A. ROMANO, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2000, p. xvii-lxxv e B. CLAVERO SALVADOR, *Cádiz como Consti-*





In tale contesto, e senza trascurare l'apporto del pensiero illuminista, assumeva rilievo ideologico, non secondario, un insistito richiamo al costituzionalismo inglese conosciuto principalmente attraverso lo studio delle opere di Montesquieu e di De Lolme, oltre che per la lettura dei commentari del Blackstone.

L'esperienza costituzionale britannica rendeva praticabile la commistione fra nazionalismo e moderatismo, nell'assunto di una "costituzione storica" (quale quella inglese) fondata sulla tradizione (in Spagna riportata alle mitizzate istituzioni visigote), in opposizione a una costituzione razionalista (la francese) della quale il pensiero liberale europeo aveva però metabolizzato molteplici elementi, primo fra tutti un sistema di diritti e di libertà particolarmente rivendicato dall'emergente borghesia.

La carta costituzionale gaditana assumeva protagonismo politico euromediterraneo, maggiormente per i termini in cui veniva percepita che per gli effettivi contenuti.

Come si ricava dall'insistito richiamo alla *constitución histórica* della Nazione spagnola, essa, più che un documento rivoluzionario programmatore di rinnovati equilibri politici, si poneva quale momento conclusivo di un assetto istituzionale di antico regime.

In Sicilia, soffermandosi sul momento genetico della locale costituzione del 1812, Paolo Balsamo annotava che «ai primi di febbraio ne discorsero i principi di Belmonte e di Castelnuovo con l'abate Balsamo secretamente e d'accordo risolsero di occuparsene con rigettare i principi della costituzione francese e spagnola che sono troppo democratiche e tendenti all'anarchia»².

Le cronache delle vicende parlamentari siciliane del 1813 documentano, peraltro, come in un parlamento ridotto quasi ad «arena di gladiatori» si fronteggiavano conservatori legittimisti del «partito dei regi», simpatizzanti del costituzionalismo francese del «partito dei democratici», costituzionalisti moderati anglofili del «partito dei costituzionali» e i cosiddetti «demagoghi» fautori del modello spagnolo³.

Un «partito spagnolo», partigiano della costituzione gaditana, che si rafforzava nel 1820 quando il «popolo», come era osservato da Michele Amari, «cresciuto con meravigliosa rapidità [...] gridò indipendenza e costituzione di Spagna»⁴.

Il documento costituzionale veniva assunto a cifra di una rivoluzione nazionale e liberale, mentre – politicamente – una componente con maggiore sensibilità «ideologica» si contrapponeva ad un'altra più tradizionale e «nazionalista». Se l'ex giacobino Emanuele Rossi inneggiava, infatti, alla costituzione «democratica» spagnola quale «ultima meta dei desideri dei buoni»⁵, ad essa aderivano anche «sicilianisti» di parte «costituzionale», quali Giovanni Aceto Cattani, Vincenzo Gagliani, Tommaso Natale, convertitisi in fautori della carta «democraticissima e avanzatissima» di Spagna adottata dal parlamento di Napoli⁶.

tución, in *Constitución política de la Monarquía Española, Estudios*, vol. II, Sevilla, Universidad de Cádiz, 2000, p. 77-262 e alla bibliografia in quei lavori ulteriormente menzionata.

² P. BALSAMO, *Memorie segrete sulla istoria moderna del Regno di Sicilia*, a cura di G. UGDULENA, Palermo 1848, rist. con *Introduzione* di F. RENDA, Palermo, Edizioni della Regione siciliana, 1969, p. 95.

³ Al partito costituzionale o inglese, di fatto sostenuto da «un pugno di nobili e di pochi dotti», si contrapponevano sia i «regii o realisti» (detti con appellativo dispregiativo anche «servili») come anche i «democratici» d'ispirazione radicale. Il partito costituzionale, peraltro, era diviso in «cronici» e «anticronici» o anche «belmondisti» (seguaci del principe di Belmonte) e «villemosisti» (seguaci del principe di Villaermosa). I «demagoghi» guidati da Pelegriano Rossi riunivano gli esponenti del costituzionalismo più radicale o «giacobino». Su tali posizioni, rapidamente cfr. ROMANO, *Cadice come modello costituzionale*, cit., p. lxxvii e ss.

⁴ M. AMARI, *Introduzione* a N. PALMERI, *Saggio storico e politico sulla Costituzione de Regno di Sicilia infino al 1816, con un'appendice sulla Rivoluzione del 1820 ... con una Introduzione e annotazioni di Anonimo* (a cura di M. AMARI, Losanna, S. Bonamici e compagni, 1847), riedito con *Introduzione* di E. SCIACCA, Palermo, Edizioni della Regione siciliana, 1972, p. 53.

⁵ E. SCIACCA, *Emanuele Rossi. Contributo alla storia del democraticismo in Sicilia*, Acireale, XXX, 1966 e ID., *Riflessi del Costituzionalismo Europeo in Sicilia (1812-181)*, Catania, XXX, 1966, p. 170.

⁶ Sul punto si può vedere, per tutti, anche per maggiori indicazioni bibliografiche, ROMANO, *Cadice come modello costituzionale*, cit., p. lxx-lxxi.





Nel saggio sulla rivoluzione piemontese, dato alle stampe a Parigi nel 1822, Santorre Annibale di Santarosa scriveva che la costituzione palermitana del 1812 «è stata più popolare della carta francese ... questa costituzione ... non è altro che la costituzione inglese scritta»⁷.

Al contempo, Giovanni Aceto, nella memoria sui rapporti fra la Sicilia e l'Inghilterra all'epoca della costituzione del 1812, notava come quella costituzione, «lungi dall'essere una nuova costituzione e pertanto poco appropriata ai siciliani [...] in effetti non è altro che l'antica costituzione della Sicilia rivista e resa maggiormente consona alle esigenze dei tempi e ai lumi delle società moderne»⁸.

La stessa *charta*, pertanto, era indicata sia come positivizzazione della costituzione inglese che quale sintesi della 'costituzione storica' siciliana. Le due interpretazioni, apparentemente diverse, trovavano raccordo nelle annotazioni di un altro esule, Niccolò Palmeri, che nel *Saggio storico e politico sulla Costituzione del Regno di Sicilia* affermava che «la differenza tra la costituzione inglese e l'originaria costituzione siciliana era l'effetto o dell'abuso o dell'inosservanza di alcuni capitoli; laonde, ricondurre la costituzione siciliana al suo antico essere, ed adottare la costituzione inglese non eran che due maniere diverse d'esprimere la stessa cosa»⁹.

Associare l'antica costituzione siciliana a quella inglese, richiamando le comuni influenze normanne, peraltro, non costituiva un elemento nuovo nella storiografia politico-costituzionale siciliana.

Già dalla metà del Settecento aveva preso avvio nell'isola un vivace dibattito sia sulle politiche costituzionali, in generale, che sugli assetti del regno che avrebbe portato all'elaborazione di un disegno politico-istituzionale che rendeva la Sicilia una sorta di laboratorio ove, a partire dal secondo quinquennio del XIX secolo, avevano modo di confrontarsi, almeno a livello teorico, i modelli costituzionali d'impianto francese, inglese e spagnolo¹⁰.

Seppure si abbia conoscenza dell'esistenza in Sicilia, almeno sin dal 1805, di un 'partito inglese' avente come ideologo l'abate Paolo Balsamo e come autorevoli promotori i principi Giuseppe Emanuele Ventimiglia di Belmonte e Carlo Cottone di Castelnuovo, è da dire che la cultura 'politica' cui si nutriva la maggioranza dei liberal-democratici siciliani era quella francese.

Non a caso, fra i temi centrali del dibattito del primo Ottocento siciliano, si ritrovano le problematiche connesse alla 'questione demaniale' e all'accesso della borghesia alla proprietà terriera, all'ampliamento del suffragio elettorale, alle politiche sociali e alla protezione del lavoro, all'accesso al governo dei poteri locali, alla definizione dei 'diritti fondamentali', alla politica dell'istruzione.

Il prevalere del 'modello inglese', peraltro, non era frutto né del recupero di antiche radici e neppure delle abili manovre politiche di lord William C. Bentinck, ma piuttosto della vittoria del baronaggio sull'assolutismo regio maturata in condizioni politiche eccezionali.

Se è vero che la scelta costituzionale e liberale, in chiave nazionalista, aveva costituito, già dal 1793, la base di una vera e propria 'guerra ideologica' degli inglesi in Europa, è anche da dire che lord Bentinck, pur sostenitore di un impianto di tipo 'coloniale', non giungeva ad imporre l'adozione della costituzione inglese ridotta in un testo scritto. Forse, obbedendo ad un calcolo politico, egli proponeva l'introduzione in Sicilia di un assetto costituzionale che consentisse l'inserimento della borghesia nei meccanismi di go-

⁷ S. DI SANTAROSA, *De la révolution piémontaise*, Paris, Imprimerie de Cosson, 1822, p. 222 (= *La rivoluzione piemontese del 1821*, trad. a cura di A. LUZIO, Torino, Paravia, 1920).

⁸ G. ACETO, *De la Sicile et de ses rapports avec l'Angleterre à l'époque de la Constitution de 1812, par un membre du Parlement de Sicile*, Paris, Imprimerie de David, 1826 (= *Della Sicilia e dei suoi rapporti con l'Inghilterra all'epoca della Costituzione del 1812*, Palermo, edizioni della Regione siciliana, 1970, p. 30).

⁹ PALMERI, *Saggio storico e politico sulla Costituzione del Regno di Sicilia infino al 1816 con un'appendice sulla rivoluzione del 1820*, cit., p. 156.

¹⁰ Sul punto cfr., anche per ulteriori riferimenti, A. ROMANO, *Introduzione a Costituzione di Sicilia stabilita nel Generale Straordinario Parlamento del 1812*, Palermo, per le stampe di Solli, 1813 (= rist. an., Soveria Mannelli, Rubbettino, 2000).





verno. Probabilmente egli voleva fare della Sicilia una sorta di esempio da proporre agli altri stati italiani contro il dispotismo napoleonico, trasformandola in un vero e proprio 'avamposto ideologico' supportato anche da quella fratellanza massonica che vedeva fra i suoi adepti gli inglesi Francis Gould Leckie, John Moore, già sostenitore dell'esperienza costituzionale di Pasquale Paoli in Corsica, e lo stesso lord William Bentinck. Tutti personaggi che condividevano una fratellanza di rito con i principi siciliani di Belmonte e Castelnuovo, nonché con l'abate Balsamo¹¹.

Il clima in cui il parlamento siciliano approvava il testo costituzionale non poteva certamente dirsi 'liberale', in senso moderno, almeno a giudicare dalle opinioni condivise dal principe di Castelnuovo e dall'abate Balsamo per i quali «La massima parte degli uomini di una società, e particolarmente di una poco colta e civilizzata, qual'è la Sicilia, sono nati per ubbidire, e lungi dal doversi mischiare, non devono quasi sapere i saggi ed utili regolamenti che si fanno per lo miglioramento del loro stato»¹².

Sfiducia in una partecipazione popolare, che pure in quegli anni andava diffondendosi nell'isola, ove, almeno nelle città maggiori, fiorivano circoli e accademie e si stampavano 'gazzette' che procuravano larga eco al dibattito costituzionale trovando orecchi attenti soprattutto in una borghesia di piccoli proprietari e professionisti divenuti avvezzi a letture con aperture "democratiche". Sfiducia altresì nel parlamento se, discutendo sulle modalità di approvazione delle *Basi* della Costituzione siciliana, il principe di Castelnuovo, con aristocratico distacco, diceva: «Muove l'ammirazione e le risa il volere che dugento e più siciliani co' lumi e co' molti difetti di una lunga servitù» potessero pretendere di divenire un corpo legislativo, il che sarebbe stato quasi come pensare che dei «fanciulli, i quali hanno bisogno di educazione, divisassero per sè un piano di studi»¹³.

Epilogo della battaglia combattuta e vittoriosamente conclusa dal 'partito nobiliare' siciliano, in larga misura confluito nel 'partito costituzionale inglese', erano le *Basi* della costituzione, un insieme di 15 articoli, vera e propria *summa* dei principi fondamentali della costituzione-aristocratica, di cui proprio l'abate Balsamo «di commissione del ministero» aveva preparato «con incredibile celerità [...] in pochissimi giorni» la stesura¹⁴.

Le *Basi* della costituzione palermitana disegnavano, seppure a grandi linee, un modello anti-giacobino e anti-statalista ad un tempo, 'rassicurante' nella misura in cui prevedevano un modello 'feudale' dello stato che – in parte travisando la realtà della monarchia britannica – si attribuiva all'Inghilterra.

La costituzione, identificata come regime di libertà, risultava 'base fondante' delle istituzioni rappresentative del 'popolo siciliano', dovendo successivamente trovare necessario completamento in un sistema di codici.

Se la storiografia è pressoché unanime, già a partire dai giudizi dei contemporanei, a identificare nella costituzione inglese il modello della costituzione siciliana del 1812, va osservato che fra i due 'sistemi' non risulta un'effettiva coincidenza.

A suffragare tale rilievo è sufficiente una seppure breve analisi delle stesse *Basi* della Costituzione siciliana.

Al di là dei frequenti espliciti richiami alla costituzione d'Inghilterra, quali, ad esempio, quelli dell'art. IV, riguardante l'esercizio di un potere disciplinare sulle attività dei magistrati¹⁵, e dell'art. XV, ove si affermava che «Quanto poi agli altri principj, e stabilimenti della predetta Costituzione Britannica, il Par-

¹¹ G. GIARRIZZO, 1812. *Sicilia inglese?*, in *Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea fra la fine del 700 e la prima metà dell'800*, a cura di A. ROMANO, Milano, Giuffrè, 1988, p. 59 ss.

¹² BALSAMO, *Memorie segrete*, cit., p. 100.

¹³ BALSAMO, *Memorie segrete*, loc. ult. cit.

¹⁴ BALSAMO, *Memorie segrete*, cit., p. 104 ss.

¹⁵ *Costituzione di Sicilia*, cit., p. 1.





lamento dichiarerà in appresso quali si dovranno accettare, quali rigettare, e quali modificare per le differenze dello stato, e delle circostanze delle due Nazioni», aggiungendo che: «Perlocchè fa sapere, che volentieri riceverà que' progetti, che si faranno da' suoi membri per la conveniente applicazione della Costituzione Inglese al Regno di Sicilia: onde possa scegliersi quello, che si giudicherà più confacente alla gloria di S. M., ed alla felicità del Popolo Siciliano»¹⁶. Di fatto si portava a compimento una vera e propria «mistificazione ideologica»: si esaltava la costituzione inglese, mitizzandone i contenuti. Si faceva perno su una presunta identità d'origini fra la costituzione siciliana e quella inglese, riportando le diversità della prima rispetto alla seconda a soprusi perpetrati nell'isola da sovrani «stranieri».

Si diceva di volere adottare la costituzione inglese, spacciandola come sostanziale «rielaborazione» della legislazione siciliana.

In realtà le differenze fra la Costituzione siciliana del 1812 e quella inglese erano profonde e non bastava né chiamare *bills* le leggi e *budget* i bilanci, né adottare un sistema parlamentare bicamerale, né introdurre il principio dell'*habeas corpus* nei procedimenti penali, per rendere assimilabili due esperienze che, seppure entrambe affondanti le proprie lontane radici nelle leggi dei normanni Hautville, attraverso i secoli si erano profondamente differenziate, divenendo quella inglese «un insieme di leggi, istituzioni e consuetudini» costituenti, come osservava il visconte di Bolingbroke, il «complesso sistema secondo il quale la comunità ha convenuto ed accettato di essere governata»¹⁷, mentre quella siciliana si era venuta, piuttosto, concretizzando in un «sistema di garanzie», ottenute dalla «nazione-feudalità» nei confronti dello «stato-corona». Garanzie e privilegi sempre gelosamente difesi, in special modo in occasione delle adunanze parlamentari, ora trasfusi in un documento unitario.

Peraltro la Carta siciliana prevedeva l'elaborazione – mai realizzata in quel torno d'anni – di «leggi di un nuovo Codice», che avrebbe dovuto far parte della Costituzione stessa, chiaramente intesa come «corpo complessivo di leggi della Nazione»¹⁸. Una prospettiva, questa, d'impianto chiaramente francese ed estranea alla tradizione giuridica inglese fondata sul *common law*.

Con onestà intellettuale il Palmeri, al termine di un'analisi comparata, notava come le costituzioni delle due isole «appena conservano qualche lineamento dell'antica fisionomia e della primitiva somiglianza loro»¹⁹.

Non era priva di significato, inoltre, la scelta confessionale contenuta nell'art. I, sostanzialmente corrispondente a quanto disposto nella costituzione spagnola di Cadice. Come non erano irrilevanti, anche quando vi era una perfetta aderenza al modello inglese, gli argomenti assunti come *Basi* del sistema costituzionale.

Si aveva, in tal modo, che, se il potere esecutivo era riconosciuto dall'art. III «nella persona del re» (sacra e inviolabile, in virtù dell'art. V), quello giudiziario era detto, dall'art. IV, come «indipendente dal potere esecutivo e legislativo» e affidato ad «un corpo di giudici e magistrati» che potevano essere «giudicati, puniti e privati d'impiego per sentenza della camera de' pari dopo l'istanza della camera de' comuni».

L'art. XI aboliva la feudalità e le giurisdizioni baronali, mentre l'art. X fissava il principio che nessun cittadino potesse essere privato della libertà, conculcato nell'esercizio dei propri diritti, punito o turbato nel possesso dei propri beni, se non in forza di legge e in virtù di sentenza pronunciata dalla magistratura ordinaria. Riservando solo ai pari del regno il privilegio «della forma de' giudizi medesimi che godono in Inghilterra».

¹⁶ *Costituzione di Sicilia*, cit., p. 5-6.

¹⁷ Era questa la definizione di «costituzione» secondo H. SAINT-JOHN DE BOLINGBROKE, *A Dissertation upon Parties*, London 1735, in ID., *Political Writings*, a cura di D. ARMITAGE, Cambridge 1997, p. 88.

¹⁸ *Costituzione di Sicilia*, cit., art. X, p. 3.

¹⁹ PALMERI, *Saggio storico*, cit., p. 75.





Se la 'decima base' faceva rinvio, a proposito del tribunale dei pari, al costume inglese, lo stesso articolo per definire i diritti e i doveri dei cittadini rinviava però ad un apposito Codice, che costituiva un'immissione estranea al sistema anglosassone.

Un piccolo 'giallo', peraltro, sembrerebbe costituito dagli articoli X, XIII e XV. Contenuti nel testo votato dal Parlamento e attestati dalla prima edizione palermitana del 1812 (ma non approvati dal Sovrano), essi erano omessi nelle successive edizioni. Si trattava di previsioni di non trascurabile rilievo dato che l'art. X conferiva alla «Nazione» la potestà di stabilire l'ammontare dell'appannaggio regio, riservando alla stessa l'esazione e l'amministrazione dei tributi; l'art. XIII aboliva, salvo indennizzo, «i diritti angarici, e privativi», mentre l'art. XV conteneva il già ricordato rinvio alla costituzione britannica con la riserva di scegliere e approvare, tra i suoi principi, quelli ritenuti più convenienti per il paese.

In ultima analisi, come avrebbe osservato Michele Amari nella sua introduzione al *Saggio storico e politico* del Palmeri, il carattere della costituzione siciliana derivava dal prevedere «la divisione de' poteri come nell'inglese; due Camere; libertà di stampa; libertà individuale; municipii indipendenti; censo moderato per gli elettori»²⁰.

La lunga costituzione siciliana non si limitava, da parte sua, a dettare principi organizzativi di carattere generale e ad enumerare diritti fondamentali, ma regolava, fra l'altro, diffusamente alcune importanti materie come il sistema delle libertà, i diritti e i doveri dei cittadini, la costituzione e il funzionamento dei consigli civici, l'abolizione dei fecondomessi e dei diritti feudali, l'ordinamento giudiziario, le leggi elettorali, l'accesso alle magistrature e agli uffici pubblici, il sistema dell'istruzione, la sanità.

Alla fine dei lavori l'originale progetto del Balsamo, a quel che si sa costituito da soli 45 articoli, risultava stravolto dall'immissione in esso di numerose altre materie, per cui non sembrerebbe più possibile parlare di "costituzione del Balsamo" ma, piuttosto, di una "costituzione dell'Assemblea".

Di fatto era avvenuto che i principi del costituzionalismo britannico, penetrati in Sicilia ben prima dell'occupazione inglese, in particolare attraverso la lettura di De Lolme e del Montesquieu, ed ancora di Bolingbroke e di Burke, si erano impiantati su un tessuto culturale rimasto non insensibile ai principi del costituzionalismo francese, mentre gli intellettuali siciliani del partito costituzionale, di estrazione essenzialmente aristocratica, si erano preoccupati di elaborare un modello politico idoneo a rappresentare, ad un tempo, una soluzione accettabile per rispondere alle «istanze di modernizzazione che provenivano dai ceti più avanzati della società» e alle esigenze di conservazione, velate di liberismo autocratico, del baronaggio.

Ne derivava che se la costituzione siciliana, come notava il Santarosa, aveva un contenuto «assai più democratico e liberale, non solo della Carta francese del 1814, ma financo dello stesso modello inglese»²¹, essa non poteva concretamente tradursi in prassi di governo e l'abate Antonio Tognini poteva scrivere che in Sicilia si aveva «una mostruosa mescolanza di vernice inglese e corruzione francese» creata dai baroni, nel proprio interesse e a tutto danno della monarchia²².

Con l'approvazione dello 'statuto' del 1812 la Sicilia s'inseriva, con collegamenti non sempre facilmente individuabili, nel processo di costituzionalizzazione degli stati europei che, già a partire dalla fine del Settecento, era venuto interessando tutta l'Europa, riuscendo a fornire un modello proprio.

Peraltro, dalla teorizzazione di una costituzione come complesso di norme e consuetudini che regolano la vita di una nazione si passava al concetto di una costituzione garante di libertà naturali e di «sacrosanti diritti» e, significativamente, sull'onda della *charte* francese dei diritti, nel *Discorso* premesso alla prima

²⁰ AMARI, *Introduzione* a PALMERI, *Saggio storico*, cit., p. 52.

²¹ DI SANTAROSA, *De la revolution*, cit., p. 222.

²² Cfr F. RENDA, *La Sicilia del 1812*, Caltanissetta-Roma 1963, p. 276 s. e D. NOVARESE, *Tra Francia e Inghilterra. Riflessioni siciliane sulla carta costituzionale del 1812*, in *Il modello costituzionale*, cit., p. 777 ss.





edizione della Costituzione di Sicilia, si diceva che «se lo scopo d'ogni associazione politica è la conservazione dei diritti dell'uomo [...] dove non ne sia certo il godimento, la società esiste senza Costituzione alcuna»²³.

Il *discorso* che introduceva l'edizione della *nuova costituzione di Sicilia* ben compendia l'avvenuto innesto dei principi del costituzionalismo britannico su una matrice culturale francese e, comunque, la preminente adesione alla dottrina della 'separazione dei poteri' piuttosto che a quella del 'governo misto'.

Indicativo, in tale prospettiva, appare l'esplicito rinvio al Montesquieu, del quale era richiamata la teoria per cui «la base d'ogni ben ordinato Governo è un'esatta divisione dei poteri», che si indicava come espressamente accolta nella nuova costituzione, ove il legislativo era «del solo Parlamento» (che rappresenta la Nazione ed è espressione della «volontà generale»), l'esecutivo era riservato «alla Corona tutto» e il giudiziario risultava «concentrato ne' magistrati soli»²⁴.

Significativamente i «sagrosanti diritti», dichiarati dalla costituzione, venivano individuati con: la libertà, la personale sicurezza, la proprietà, la resistenza all'oppressione. Essi erano detti 'dichiarati' dalla Costituzione che prevedeva che: «nissun Siciliano [...] potrà essere arrestato, punito, esiliato, od in qualunque modo impedito nello esercizio de' diritti suoi senza una precedente legge, che lo condanni; ognuno inoltre può parlare, agire, scrivere liberamente, purché non turbi l'ordine stabilito dalla legge sola; la proprietà del pari è definita sagra; e la resistenza è concessa ben anche contro quel magistrato che commetta violenza, oltrepassando i limiti del suo legittimo potere»²⁵.

«Fortunata Sicilia!», scriveva l'autore del *Discorso*, che chiamata a vivere l'età opportuna alla sua «politica rigenerazione» era riuscita a fare meglio anche della Spagna, che ad una costituzione era giunta più per motivi nazionalistici, «per impegnare ogn'individuo alla comune difesa», che per scelta civile²⁶.

In questa prospettiva anche il bicameralismo siciliano era inteso come preferibile al monocameralismo gaditano, solo apparentemente più 'democratico'. Dall'innegabile esistenza di una naturale «ineguaglianza morale» fra nobiltà e popolani, derivava, infatti, che, in un'assemblea unitaria, i borghesi avrebbero subito la soggezione dei baroni e, pertanto, la divisione del parlamento in due camere risultava garanzia di reale libertà per i rappresentanti del popolo che solamente «dipenderanno dalla Nazione»²⁷.

È certo che, al di là delle valutazioni politico-tecniche dell'esperienza costituzionale siciliana del 1812 e senza addentrarsi nei contenuti di un testo alquanto complesso, quella Costituzione avrebbe avuto un'incidenza profonda nella cultura giuspolitica siciliana venendo a identificarsi con un seppure vago progetto di libertà politica e di indipendenza nazionale che, come ha osservato il compianto Enzo Sciacca «si rifaceva alle libertà godute dal popolo e dalla 'nazione' negli anni brevi ed intensi della prima esperienza costituzionale della storia siciliana»²⁸.

Forse mi sono soffermato troppo a lungo sulla genesi del costituzionalismo siciliano ed è il caso che, rinnovando il mio ringraziamento a tutti gli intervenuti, senza ulteriormente dilungarmi in discorsi che potranno trovare altrove maggiore ragione per essere fatti, passi la parola a chi è stato indicato per aprire i lavori di questa assise, non senza avere prima ringraziato tutti i convenuti e, in particolare, quanti, con la loro dedizione e professionalità, hanno reso possibile questo incontro e che qui non sono nominativamente elencati.

²³ *Discorso sulla nuova costituzione di Sicilia*, Premessa a *Costituzione di Sicilia*, cit., p. VII.

²⁴ *Discorso sulla nuova costituzione di Sicilia*, Premessa a *Costituzione di Sicilia*, cit., p. IX.

²⁵ *Discorso sulla nuova costituzione di Sicilia*, Premessa a *Costituzione di Sicilia*, cit., p. VIII.

²⁶ *Discorso sulla nuova costituzione di Sicilia*, Premessa a *Costituzione di Sicilia*, cit., p. VI-VII.

²⁷ *Discorso sulla nuova costituzione di Sicilia*, Premessa a *Costituzione di Sicilia*, cit., p. XI.

²⁸ Per tutti, sulle vicende della costituzione siciliana del 1812 e dei suoi rapporti col costituzionalismo europeo, mi si consenta, principalmente, il rinvio a SCIACCA, *Riflessi del Costituzionalismo Europeo in Sicilia*, cit.







L'unificazione italiana: aspetti costituzionali ed amministrativi

Carlo Ghisalberti

L'unificazione italiana: aspetti costituzionali ed amministrativi Anticipata di un mese, il 18 febbraio 1861, dalla convocazione in Torino della prima riunione del Parlamento integrato con i deputati eletti e con i senatori nominati in rappresentanza delle province annesse, il 17 marzo 1861 si ebbe, come è noto, la proclamazione del Regno d'Italia. L'evento, di importanza eccezionale per la sua rilevanza politica, concludeva felicemente il ciclo aperto dal famoso discorso del "grido di dolore" pronunciato da Vittorio Emanuele II, ma in realtà redatto dal Cavour, secondo la prassi che faceva del presidente del consiglio l'estensore dei testi letti dal sovrano.

Tale prassi era stata inaugurata nel Piemonte statutario da d'Azeglio nel 1849 quando col proclama di Moncalieri di Vittorio Emanuele II impegnò scopertamente la Corona nella speranza di ottenere dal corpo elettorale l'elezione di una Camera dei deputati disposta a ratificare il trattato di pace con l'Austria e a sostenere l'opera riformatrice del suo governo. L'"artista prestato alla politica", come egli stesso si definiva, aveva assunto il potere poco dopo la disfatta di Novara che, concludendo la folle ripresa della guerra all'Austria interrotta mesi prima dalla sconfitta di Custoza e dall'armistizio Salasco, aveva lasciato il Regno di Sardegna nel caos.

Tale confusione si era manifestata in realtà sin dall'inizio della guerra nel 1848 investendo la stessa capacità operativa della Corona sabauda in quanto il Luogotenente del Regno, principe Eugenio di Carignano, al quale il sovrano, assente dalla capitale perché impegnato con l'esercito al campo, aveva delegato i poteri regi, appariva del tutto ignaro dei contenuti delle sue funzioni. Queste infatti non erano ben definite anche in rapporto con quelle del governo in carica. Non era apparsa quindi chiara allora la necessaria catena di comando che avrebbe presupposto la definizione delle funzioni del re, capo supremo delle forze armate ai sensi dello Statuto, quelle del generale preposto alla guida dello Stato Maggiore per la condotta delle operazioni dell'esercito impegnato nel conflitto, e quelle del ministro della Guerra al quale avrebbero dovuto competere compiti organizzativi e di raccordo tra le diverse autorità militari e civili responsabili della condotta della guerra.

Non desta, quindi, meraviglia il fatto che in simili circostanze l'esercito di Carlo Alberto, abbandonato a se stesso dopo l'allocuzione pontificia del 29 aprile che ebbe come conseguenza la fine delle illusioni neoguelfe e il ritiro delle truppe di alcuni Stati italiani che inizialmente si erano ad esso affiancate, avesse subito una dura sconfitta da parte delle truppe austriache. La maggioranza democratica della Camera subalpina non accettava però tale sconfitta continuando ad auspicare la ripresa delle ostilità. Perduravano infatti in essa il desiderio di rivincita e l'illusione di poter ottenere nuovamente l'appoggio della popolazione di quegli Stati della penisola nei quali l'opinione pubblica era più sensibile alle istanze patriottiche e alle tesi federaliste non ancora del tutto rinnegate malgrado l'atteggiamento del pontefice.



Ciò spinse dapprima il governo Gioberti a vagheggiare la ripresa della guerra poi quello diretto dal Chiodo, condizionato dalla maggioranza democratica della Camera del tutto ignara della realtà, a riprendere con un atto di follia le ostilità contro l'Austria. Queste finirono tragicamente con la battaglia di Novara in cui l'esercito di Radetski riportò una facile vittoria sulle truppe subalpine mal condotte dal generale polacco Czarnowski al quale la diffusa sfiducia nei capi militari piemontesi per la prova offerta nell'anno precedente e la speranza di suscitare l'interesse dei suoi compatrioti per la causa italiana, aveva fatto affidare erroneamente la condotta delle operazioni. La disfatta di Novara gettò il Piemonte nel più totale caos in quanto non soltanto l'esercito malamente battuto ma anche le stesse istituzioni dello Stato apparvero nella confusione più completa.

Ben si comprende quindi come in un simile contesto assai forte doveva apparire la disarticolazione dello Stato e la conseguente incapacità di esercizio di un qualsiasi potere civile e militare mentre diffusa tra le Potenze europee era la sensazione dell'assoluta inaffidabilità sul piano internazionale del Regno subalpino.

La stessa abdicazione di Carlo Alberto era avvenuta nella giornata di Novara in modo abnorme, senza alcun atto formale, davanti a qualche generale ed al solo ministro dell'istruzione Cadorna con la semplice indicazione verbale del figlio come nuovo re, senza che ne fosse data alcuna comunicazione ufficiale al parlamento ed al paese. Per di più di questa abdicazione, seguita dall'immediata partenza del re per l'esilio senza il suo rientro a Torino, non era stato redatto alcun verbale né il ministro Cadorna, unico politico presente che avrebbe dato successivamente tre versioni differenti del modo in cui l'evento si era svolto, poteva attribuire pubblica fede all'evento al quale aveva assistito.

L'Atto di abdicazione sarebbe stato convalidato di fronte ad un notaio a Tolosa soltanto il 3 aprile quando, ben dieci giorni dopo l'avvenuta abdicazione, Carlo Alberto poté essere raggiunto fortunosamente. Il parlamento, del tutto disinformato della tragica situazione militare e della rinuncia del sovrano al trono, rifiutò di riconoscere la validità dell'abdicazione perché avvenuta senza il crisma dell'ufficialità e senza il rispetto della forma ritenuta necessaria. Nel frattempo era evidente il folle desiderio della maggioranza democratica dei deputati di continuare le ostilità ignorando le gravissime conseguenze militari e politiche che ne sarebbero derivate, specie in un momento in cui divampava la rivolta di Genova, tendenzialmente repubblicana ed anche nostalgica dell'antica indipendenza, contro il Piemonte. Questa rivolta sarebbe stata poi duramente repressa dalle truppe di Lamarmora salvando l'unità del regno sardo.

Le migliori condizioni di armistizio ottenute nel colloquio di Vignale tra il nuovo re Vittorio Emanuele II e Radetski avevano consentito tra l'altro al Piemonte il mantenimento dello Statuto. Contestualmente, il 29 marzo, ancor prima quindi della convalida notarile dell'abdicazione di Carlo Alberto, Vittorio Emanuele II, nominato presidente del consiglio il de Launay che sarebbe rimasto in carica solo pochi giorni, presentandosi al Senato di fronte alle Camere riunite, formalizzava col giuramento i suoi poteri sovrani.

Si è molto discusso allora sulla reale validità del giuramento del sovrano, pronunciato ancora in assenza del formale atto di abdicazione del suo predecessore. Tale discussione era meramente teorica, sia perché Vittorio Emanuele II aveva assunto sin dalla giornata di Novara tutti i poteri reali cominciando immediatamente ad esercitarli, sia perché Carlo Alberto ancora sulla via dell'esilio, da Tolosa di Spagna il 3 aprile, anche per le istanze che gli pervenivano dal Piemonte, aveva rinnovato, facendolo redigere in modo formale da un notaio del posto, l'atto di abdicazione.

La nomina alla presidenza del consiglio di Massimo d'Azeglio, pittore e letterato di notevole fama che avrebbe affermato spesso di rimpiangere il tempo in cui si poteva dedicare solo alla pittura ma che in realtà anche precedentemente aveva molto inciso sull'avvio del processo risorgimentale, avrebbe aperto una nuova fase della storia d'Italia. Egli, che aveva teorizzato la necessità della formazione di un'opinione



moderata nel Paese per combattere l'estremismo rivoluzionario ed il conservatorismo reazionario, che aveva sostenuto in nome del principio di eguaglianza l'emancipazione degli ebrei, che aveva denunciato le repressioni pontificie in Romagna ed austriache in Lombardia e che in un famoso colloquio con Carlo Alberto ben prima di allora, nel 1845 aveva cercato di persuaderlo ad impegnarsi in favore della causa italiana, appariva il più indicato a trarre il Piemonte dalla crisi in cui versava.

La pubblicazione in atto da parte di Georges Virlogeux del suo gigantesco Epistolario ci consente oggi di comprendere l'importanza della sua attività politica tesa alla ricostruzione del Regno di Sardegna dopo la disfatta del 1848-1849.

Questa importanza venne subito provata dai due successivi scioglimenti della Camera dei deputati e dalle conseguenti elezioni del 15 luglio e del 9 dicembre 1849, preceduta la prima dalla Lettera agli elettori del 15 maggio e quest'ultima dal proclama di Moncalieri del 20 novembre, scritto in realtà dallo stesso presidente del consiglio che riteneva evidentemente, seguendo la prevalente dottrina costituzionalistica, spettare al re quello che Constant chiamava "le droit de dissoudre les assemblées parlementaires". Si è molto discusso dai contemporanei e dagli storici sulla costituzionalità del proclama col quale si invitavano gli elettori a formare una maggioranza che sostenesse il governo nella stipulazione di un trattato di pace con l'Austria al fine di evitare conseguenze più gravi per il paese, prima tra le quali avrebbe potuto essere anche la fine del regime costituzionale assai poco gradito al governo di Vienna. Tale discussione era puramente astratta in quanto gli assertori della incostituzionalità del proclama sembravano non rendersi conto né dei poteri spettanti allora alla Corona né della realtà della situazione del Piemonte.

Moderato di sicura fede liberale, deciso a difendere la dinastia e lo Statuto, l'Azeglio si rivelò subito la personalità politica più idonea a fronteggiare la gravissima situazione nella quale versava il Piemonte garantendone la stabilità ed al tempo stesso avviandolo alla ripresa. Empirico nella sua condotta politica, egli credeva fortemente nella monarchia rappresentativa posta in essere dall'octroi carlo-albertino che, senza aggettivi che pretendessero di definirne o qualificarne dettagliatamente i contenuti, voleva difendere, forte dell'appoggio palese o sotteso di Vittorio Emanuele II, con l'azione del governo che egli presiedeva.

La sua azione di governo era decisamente riformatrice, come si vide con la definizione di uno stabile assetto dell'ordinamento giudiziario promosso dal ministro Siccardi nell'intento di dare una sia pur limitata autonomia ai giudici secondo i principi del costituzionalismo. Era, quindi, non priva di aperture verso la modernità, come faceva trapelare opponendosi sempre alla nobiltà subalpina ed alle sue velleità di recuperare ruoli e prerogative superati dalla storia.

Azeglio ottenne risultati importanti con la pace di Milano con l'Austria che significò il ritorno alla normalità nei rapporti internazionali consentendo al paese di sviluppare migliori relazioni economiche e politiche sia con l'Inghilterra che con la Francia, nonostante forte permanesse la diffidenza dei patrioti italiani per la spedizione militare inviata da Napoleone III a Roma insorta sotto la guida di Mazzini contro Pio IX. La concessione dell'asilo agli esuli che dagli altri Stati d'Italia affluivano a Torino per sottrarsi alla reazione conservatrice, le richieste all'Austria di concedere un'amnistia in favore dei patrioti insorti contro di essa nel Quarantotto, il riassetto delle finanze subalpine depauperate dalla guerra, la ricostruzione dell'esercito e delle fortificazioni piemontesi furono tra i risultati più appariscenti della sua attività di governo.

Più importante comunque per l'avvenire dell'Italia era destinata ad apparire la politica ecclesiastica dell'Azeglio, attuata con le leggi del ministro Siccardi che condivideva le idealità laiche e secolarizzanti del presidente del consiglio, deciso a farle rispettare malgrado l'estrema durezza delle proteste della Santa Sede e del clero piemontese del quale due arcivescovi vennero fatti arrestare. Tali leggi, approvate da una larga maggioranza del Parlamento subalpino che sembrava anticipare per la sua composizione quella che



avrebbe realizzato il futuro connubio cavouriano, avrebbero inaugurato l'azione risorgimentale nei rapporti tra lo Stato e la Chiesa nel tentativo di attuare la progressiva laicizzazione dell'ordinamento statale e l'introduzione del regime separatista al quale tendeva la parte migliore del liberalismo italiano.

Tali leggi però fatalmente avrebbero provocato risentimenti e reazioni anche negli Stati ove forte era l'influenza esercitata dalla Chiesa cattolica del tutto ostile nel suo temporalismo al Risorgimento. Fu proprio per non aggravare i contrasti con la Santa Sede e con gli ambienti cattolici che l'Azeglio acconsentì ad abbandonare il progetto di introduzione del matrimonio civile nell'ordinamento subalpino che ulteriori polemiche aveva suscitato.

Dopo il ritiro dell'Azeglio, alla fine del 1852 si ebbe l'ascesa al potere del Cavour, il vero artefice dell'unità nazionale, ben diverso dal suo predecessore per formazione, per interessi ed in certo senso anche per idealità politiche. Liberali e patrioti entrambi, infatti, mentre l'Azeglio appariva rigidamente legato alla lettera dello Statuto che aveva fatto del Regno di Sardegna una monarchia costituzionale nella quale il re pur nei suoi poteri limitati appariva il centro del sistema politico, il Cavour credeva fortemente nella supremazia dell'istituto parlamentare ed in particolare nel ruolo della Camera elettiva, da lui considerata fulcro del sistema, che esprimendo il voto di fiducia al Ministero ne legittimava l'azione.

Entrambi guardavano all'Inghilterra costituzionale e liberale considerandola un modello di organizzazione politica capace di attuare nella libertà le riforme necessarie al progresso. L'Azeglio auspicava però che tali riforme si attuassero senza rompere o alterare, nel totale rispetto della prerogativa regia, gli equilibri dei poteri dello Stato sanciti dallo Statuto. Cavour che, fin dalla concessione di questo, aveva scritto di considerarlo la base per il raggiungimento di traguardi politici più avanzati utilizzando lo strumento parlamentare, vedeva nell'azione legislativa delle Camere e segnatamente di quella elettiva la via attraverso la quale potevano essere realizzate quelle riforme. Infatti si era dichiarato favorevole sin dal 1848, secondo l'esempio offerto dal Belgio, alla trasformazione del Senato di nomina regia e, quindi, tendenzialmente conservatore, in assemblea elettiva, anche se nel corso del suo governo vi rinunciò per evitare eccessive opposizioni ricorrendo con l'assenso del re alle cosiddette "informate", alla nomina cioè di ben 153 senatori favorevoli alla sua politica per garantirsi una maggioranza tendenzialmente progressista anche in quella assemblea.

Le Camere, infatti, gli apparivano essere depositarie di quel potere vastissimo, definito secondo la prassi inglese dell'onnipotenza parlamentare, che consentiva ad esse di esercitare senza limiti la funzione legislativa. Infatti fin dal Quarantotto quando si dibatteva l'ipotesi di un'unione del Piemonte con la Lombardia insorta contro l'Austria, egli si era detto contrario all'idea di un'assemblea costituente perché questa avrebbe potuto abbattere la stessa monarchia nella quale egli credeva. Avrebbe sempre ribadito questa avversione respingendo fino all'unificazione le istanze della sinistra repubblicana e radicale che, dopo l'esempio offerto dalla Roma mazziniana del Quarantanove, aveva esaltato il mito rivoluzionario di una simile assemblea.

Legato com'era alle tesi del liberalismo moderato, Cavour voleva salvaguardare la continuità dello Stato monarchico rappresentativo, teorizzato dalla cultura costituzionalistica subalpina del Balbo, del Boncompagni, del Peverelli e di molti altri, ritenendo che la convocazione di una assemblea costituente l'avrebbe fatalmente interrotto potendo modificare le stesse istituzioni statali. Del pari si era dichiarato contrario alla proposta allora formulata di modificare il sistema elettorale fondato dall'editto Balbo sul collegio uninominale a doppio turno di elezione per sostituirlo con lo scrutinio di lista. Riteneva infatti, quasi prefigurando quanto sarebbe avvenuto nel 1919 con la proporzionale, che ciò avrebbe aperto la via alle formazioni politiche contrarie al liberalismo moderato facilitandone il logoramento e la caduta. Non per questo, però, era avverso all'allargamento graduale del diritto di voto ritenendo anch'egli, come



coloro che militavano nella sua parte politica, doversi esso legare alla crescita culturale ed economica delle moltitudini fino allora da esso escluse.

La stessa concezione della presidenza del consiglio e del ruolo del primo ministro venne di fatto modificata durante il governo cavouriano. Per l'Azeglio, infatti, il primo ministro era un "primus inter pares", ossia uno dei ministri al quale il sovrano che lo aveva nominato aveva assegnato la funzione di presiedere il consiglio dei ministri. Cavour invece, la cui legittimazione politica era basata soprattutto sulla fiducia espressa dalle Camere e segnatamente da quella elettiva, si riteneva il leader della maggioranza parlamentare che ne sosteneva l'azione politica riformatrice.

Questa maggioranza piuttosto omogenea, fondata sul connubio tra le forze del centro-destra da lui guidate e quelle del centro sinistra diretto da Rattazzi, aveva avuto origine dall'ampliamento di quella che aveva sostenuto in Parlamento le leggi Siccardi. Essa, nell'intento di Cavour, doveva garantire al presidente del consiglio quel ruolo maggiormente autonomo, anche di fronte alla Corona, che l'Azeglio non era riuscito a svolgere completamente mancandogli l'appoggio di una base parlamentare omogenea a lui legata. Cavour in questo modo voleva impedire, contro le velleità dei gruppi conservatori, ogni possibile ritorno dinastico-autoritario.

Sul connubio molto si è scritto e detto, sostenendosi da molti che da allora sarebbe derivato l'avvento del regime parlamentare nel Regno di Sardegna favorito, secondo un'interpretazione di James Bryce del 1901, dall'essere lo statuto albertino una costituzione non rigida ma flessibile, o, meglio, modificata nella sua prassi applicativa non dalla Corona, che pure aveva il potere di farlo, ma dal Parlamento.

Si tratta di un'idea sicuramente suggestiva che appare fondata se riferita al pensiero e all'azione di Cavour, tenace assertore del necessario svolgimento della costituzione in virtù della sua interpretazione liberale ed evolutiva e rigido difensore del rapporto di fiducia che doveva legare il governo al parlamento, o meglio alla Camera elettiva simbolo dell'opinione del paese, nella parallela riduzione dell'ingerenza del monarca nella vita pubblica. Nella mutevole prassi politica sviluppatasi dopo le dimissioni dell'Azeglio anche a causa del fallito tentativo di introdurre il matrimonio civile, però, l'autonomia del presidente del consiglio nei confronti della Corona, e quindi la sua prevalente legittimazione dalla fiducia parlamentare, venne talvolta limitata dal sovrano in virtù delle prerogative attribuitegli dalla lettera dello Statuto.

Ciò parve evidente nella crisi provocata dal vescovo Calabiana sul progetto governativo di soppressione delle corporazioni religiose del 1854, quando Vittorio Emanuele II, scavalcando il Ministero si mise in contatto col Vaticano giungendo a prefigurare l'ipotesi, presto scongiurata, di comporre un Governo conservatore presieduto dal Durando, legato alla Corona e ben accetto agli ambienti conservatori. Sembrò anche realizzarsi nella gravissima crisi del 1859 provocata dall'armistizio di Villafranca accettato come è noto dal re senza l'assenso di Cavour in virtù di quell'ottica interpretativa del proprio ruolo che lo portava, ignorando completamente il dualismo dell'esecutivo, a considerare il sovrano l'unico responsabile della politica estera e militare del paese ai sensi dell'articolo 5 dello Statuto.

La prima crisi fu, come è noto, superata per l'onda di consensi che accompagnò la ferma reazione dello statista e il suo ritorno al governo, un ritorno convalidato dalla prova elettorale del 1857 che rese la Camera meno nobile e viepiù borghese. Il superamento di questa crisi pur gravissima ed il successo elettorale accompagnato dall'accrescersi del prestigio anche internazionale del Cavour e del suo ruolo di guida effettiva del movimento italiano con la formazione della Società nazionale che ne avrebbe fiancheggiato l'azione, non impedirono il deteriorarsi dell'equilibrio interno all'esecutivo nel corso della seconda guerra d'indipendenza. La causa, come è noto, fu la divergenza sul comando e sulla condotta di questa che provocò la grave rottura di quell'equilibrio a causa dell'armistizio di Villafranca accettato dal





re e motivo delle dimissioni del presidente del consiglio, deluso nelle sue aspettative e nei suoi programmi.

Le dimissioni del presidente del consiglio duramente colpito nel disegno politico di portata nazionale che aveva elaborato portarono alla sua sostituzione con personaggi maggiormente graditi alla Corona, ovvero La Marmora e Rattazzi. A quest'ultimo, peraltro si dovette nei mesi intercorsi prima del ritorno di Cavour al governo, grazie ai pieni poteri che erano stati concessi all'esecutivo per la condotta della seconda guerra d'indipendenza, la realizzazione di quel complesso di norme legislative ed amministrative preludio alla successiva unificazione giuridica del paese.

Il ritiro del Cavour ed il suo prendere le distanze dal sovrano, che in cambio dell'acquisto della sola Lombardia aveva accettato la sospensione delle ostilità, ebbero, però, un significato essenziale: quello, cioè, di far comprendere all'opinione pubblica che la posta in gioco per il movimento italiano e per il partito moderato che ormai lo guidava, non era il solo accrescimento del Regno di Sardegna oltre il Ticino, secondo un antico programma della dinastia sabauda che il re a Villafranca sembrava aver recuperato, quanto invece quello di lottare per la libertà e l'indipendenza di tutto il paese. Le ambizioni territoriali di Casa Savoia passavano così in seconda linea e le successive vicende che, favorite anche dal ritorno del Cavour al ministero nel gennaio 1860, portarono alle annessioni delle Legazioni pontificie, dei Ducati e della Toscana, alla spedizione dei Mille, all'avanzata dell'esercito regio nelle Marche e nell'Umbria ed infine alla liberazione del Mezzogiorno, parvero avviare a conclusione per il loro esito nazionale l'epoca meramente piemontese della storia dinastica. In tale storia lo Statuto concesso da Carlo Alberto, immediatamente esteso da Cavour alle nuove province, ebbe un ruolo determinante nel coagulare l'opinione politica della penisola dando un significato alle annessioni che contrassegnarono in senso liberale e costituzionale il processo unitario mentre i plebisciti davano un crisma di legittimazione popolare alla corona.

In presenza di questi e di altri episodi la natura della monarchia subalpina non avrebbe potuto, quindi, essere ancora definita parlamentare come talvolta si ritiene, forse troppo schematicamente. Anche se il potere ed il prestigio personale di un presidente del consiglio del livello del Cavour, sorretto da una grande maggioranza nelle due Camere ed il suo riferirsi frequentemente alla fiducia espressagli dalle stesse sembrava favorire l'attribuzione al sistema politico di tale qualificazione, nella realtà l'ordinamento statutario rimaneva pur sempre strutturato sugli stampi monarchico-rappresentativi dell'octroi carlo-albertino.

In tale ordinamento il ruolo del sovrano nella condotta della vita pubblica non poteva in nessun caso essere sottovalutato, estrinsecandosi anche nel potere di scegliere i titolari di due ministeri chiave, quali erano gli Esteri e la Difesa, scelta che dava un significato al disposto statutario sulla prerogativa regia nelle importanti materie relative alla politica estera ed a quella militare. Tale ordinamento inoltre continuava a rivelare l'esistenza di un difficile equilibrio nei rapporti interni all'esecutivo dualistico dato che Vittorio Emanuele II non aveva mai rinunciato all'uso delle prerogative che lo Statuto gli riservava mentre il Cavour considerava il consenso delle Camere, ed in specie di quella elettiva, dato che il Senato con le ampie informate veniva progressivamente allineandosi ad essa, fondamento del potere dell'esecutivo per la connotazione che attribuiva al sistema parlamentare.

Non v'è alcun dubbio che l'obiettivo dell'azione cavouriana, peraltro comune alla maggioranza dei patrioti della sua generazione, era il conseguimento dell'indipendenza italiana e della conseguente unificazione del paese. Per il raggiungimento di questo scopo, sulla scia di quanto era stato fatto dall'Azeglio per impedire che il Piemonte ripiombasse nell'isolamento in cui versava dopo il Quarantanove, egli riteneva necessario migliorare i rapporti diplomatici con le nazioni liberali e costituzionali dell'Occidente europeo ai cui modelli politico-istituzionali volgeva sempre lo sguardo. A ciò servì la riorganizzazione





del ministero degli affari esteri e della diplomazia subalpina intrapresa, come ha messo in rilievo il Moscati, tra il 1849 ed il 1850 dall'Azeglio e continuata dal Cavour con il "regolamento" del 1856, nella consapevolezza della necessità di avere uno strumento idoneo per il perseguimento di tali obiettivi.

La realizzazione di questi venne anticipata tra l'altro dall'alleanza di Crimea e dal convegno di Plombières preludio alla seconda guerra d'indipendenza. Come ha sottolineato a suo tempo il Tamborra, Cavour pensava anche essere utile alla causa italiana allargare la sfera delle relazioni con i popoli dell'est europeo che avevano le stesse aspirazioni dell'Italia.

Tali obiettivi peraltro erano talvolta paralleli, talaltra invece distanti da quelli perseguiti dalla "diplomazia delle sette" sulla quale ha richiamato a suo tempo l'attenzione Walter Maturi. Questi ha messo in luce quanto servisse alla causa italiana l'azione di cospiratori e di esuli non soltanto fino al 1848, ma anche nel decennio successivo. Questa azione, che contribuiva a diffondere all'estero l'immagine di una nazione in lotta per la sua libertà e la sua indipendenza dalla dominazione straniera e dalle tirannie domestiche, in Italia dapprima alimentò la speranza nella liberazione dei patrioti delle diverse regioni e poi, al momento dell'unificazione avrebbe contribuito a formare i quadri dei governi provvisori e delle amministrazioni che si sarebbero formati nei territori allora liberati.

Le insurrezioni delle Legazioni, dei Ducati e della Toscana, la spedizione dei Mille, la fulminea avanzata dell'esercito regio nelle Marche e nell'Umbria ed infine la liberazione del Mezzogiorno, parvero avviare a conclusione per il loro esito nazionale l'epoca meramente piemontese della storia dinastica, come ha magistralmente sottolineato Rosario Romeo. Lo Statuto concesso da Carlo Alberto, immediatamente esteso da Cavour alle nuove province, ebbe un ruolo determinante nel coagulare l'opinione politica della penisola dando un significato alle annessioni che contrassegnarono in senso liberale e costituzionale il processo unitario mentre i plebisciti davano un crisma di legittimazione popolare alla Corona.

L'estensione del sistema monarchico rappresentativo, predisposta in quelle province col passaggio dai governi provvisori alle Luogotenenze regionali, suffragato dai plebisciti popolari e sanzionato dal voto del Parlamento che proclamava l'unità dello Stato nella continuità dell'ordinamento statutario e della dinastia regnante sull'Italia "una e indivisibile" divenuta veramente nazionale, poteva apparire la felice conclusione della storia del problematico ed incerto rapporto che dal 1848 al 1861 aveva legato la monarchia subalpina allo Statuto che essa aveva concesso.

