

Introduzione

Il 1848

Nel 1848 si verificarono, in tutta l'Europa occidentale (da Parigi a Berlino, da Napoli a Francoforte, da Budapest a Torino, da Vienna a Milano), una serie di sollevazioni di orientamento liberale che assunsero, in molti casi, carattere rivoluzionario.

Un elemento di fondo, comune a tutta l'Europa, era costituito dall'insofferenza, divenuta ormai acuta ed incompressibile, verso regimi costituzionali la cui rappresentanza politica era ristretta a un sottilissimo strato della popolazione, corrispondente alla sola fascia censitaria superiore, con l'esclusione della piccola e media borghesia¹ che pure, ormai, era la fonte prima della ricchezza delle nazioni². Anche

¹ Nell'Europa del XIX secolo, la piccola borghesia rappresentava il limite inferiore dell'insieme di ceti che si sogliono definire medi. Essa era costituita da artigiani, piccoli impiegati, bottegai e piccoli proprietari contadini (vedi Aurelia Monti, *Le rivoluzioni europee del 1848*, Milano: ISEDI, 1978, p. 7). La borghesia aspirava al superamento delle rigide barriere politiche ed economiche imposte dalla Restaurazione. Verso la metà del secolo, il dibattito politico intorno a questo tema non era più riservato a ristretti circoli di intellettuali ma coinvolgeva, in tutta Europa, un certo numero di esponenti delle classi sociali in ascesa. Ovunque la borghesia imprenditoriale si affermava come la vera protagonista del progresso economico, mentre le masse popolari, fino ad allora costituite soprattutto da contadini, si andavano diversificando con l'aumento del numero degli operai che, nelle aree urbane, lavoravano nelle fabbriche.

² Roger Price, *Le Rivoluzioni del 1848*, Bologna: Il Mulino, 2004, p. 23, scrive che il fattore decisivo sembra essere stato l'aggravarsi del disagio all'interno di gruppi borghesi che erano in grado di organizzare la mobilitazione sia di più vasti ambienti borghesi sia delle masse. In termini ideologici, le loro richieste erano manifestate, in larga parte, attraverso il liberalismo, un credo politico che variava in modo considerevole a seconda delle situazioni sociali e politiche locali, e che spesso rappresentava un'aspirazione alla "modernizzazione" secondo il modello inglese. I loro obiettivi includevano la fine del governo arbitrario attraverso una riduzione del potere di alcune istituzioni tradizionali come la monarchia e la chiesa, una più ampia partecipazione al potere politico

la continua riluttanza dei governi a fare concessioni in campi come la censura sulla stampa, il diritto di voto, i poteri delle assemblee rappresentative e la libertà di associazione suscitavano malumori e forti opposizioni³. A ciò si aggiungeva, in Italia, il rigetto verso il dominio austriaco e l'aspirazione ardente all'unificazione politica nazionale. Anche in Germania, ormai da diversi decenni, era questo l'obiettivo supremo, esaltato dalla nuova cultura del romanticismo e dello storicismo. Infine, la rivoluzione industriale, ormai avviata anche sul continente, provocava, nel proletariato urbano, allarmanti patologie (sfruttamento, disoccupazione, malattie)⁴ per le quali le varie correnti del socialismo caldeggiavano soluzioni radicali e reclutavano in misura crescente militanti attivi tra gli operai e tra gli intellettuali⁵.

attraverso lo sviluppo di un governo parlamentare, insieme alle garanzie di libertà individuale e al principio di legalità.

³ Nel senso che mettevano in discussione la legittimità delle istituzioni esistenti, inasprivano i dissensi politici all'interno delle élite e davano forza alle rivendicazioni liberali.

⁴ L'evoluzione dei sistemi produttivi europei sul modello della Gran Bretagna, terra d'origine della Rivoluzione industriale, faceva aumentare in tutta Europa la produzione e lo scambio di beni, ma creava un nuovo tipo di povertà: alla secolare arretratezza delle campagne si univa ora lo squallore dei quartieri periferici delle grandi città, abitati da una nuova classe sociale: il proletariato (cfr. Pier Paolo Poggio – Carlo Simoni, *La Rivoluzione industriale (1800-1850)*, Milano: Jaca Book, 2001).

⁵ La povertà (inevitabile conseguenza di una grave crisi economica emersa a partire dal 1845), intesa come problema sociale, aveva suscitato un notevole interesse nel corso del decennio preso in considerazione, a riprova che la crisi sociale era profondamente avvertita. Tale interesse poteva essere rintracciato da un lato nelle numerose inchieste ufficiali e private e, dall'altro, nel socialismo filantropico dei francesi Blanc, Cabet, Leroux e Proudhon o del tedesco Weitling. I loro slogan su <<emancipazione del proletariato>> e <<organizzazione del lavoro>> furono ripresi e dibattuti tra gli operai più qualificati, particolarmente quelli urbani, che nell'Europa centrale erano già organizzati in strutture corporative e che in Francia si giovavano della sopravvivenza della tradizione associativa prerivoluzionaria. Essi, ben presto, presero a organizzarsi in sindacati per la difesa dei propri diritti: la sofferenza per le dure condizioni di lavoro e di vita andava trasformandosi in richiesta di riconoscimento di alcuni fondamentali principi di giustizia sociale,

Le costituzioni che, nel breve arco di pochi mesi, sotto la pressione non resistibile della piazza⁶, i sovrani concessero a Napoli, a Parigi, a Torino, a Berlino ed altrove rispondevano, almeno in parte, a queste istanze.

In Francia⁷, il conservatorismo di Luigi Filippo d'Orléans e la linea adottata dal suo primo ministro Guizot in politica interna e nei rapporti

quali la regolamentazione degli orari di lavoro, la tutela dei disoccupati, il diritto a salari più adeguati. Molti di loro non vedevano l'ora che arrivasse il giorno in cui, attraverso la formazione di cooperative di produttori, essi sarebbero divenuti padroni del loro destino in una società più egualitaria e armonica. Le basi di questo malcontento artigiano erano dunque fondate sulle tradizionali solidarietà delle comunità di mestiere esistenti. Gli operai meno qualificati (impiegati nell'industria o come lavoratori generici) che, in questa fase di transizione dello sviluppo industriale, spesso erano immigrati recentemente nei centri urbani, apparivano, di solito, meno impegnati: materialmente e culturalmente impoveriti, essi mostravano scarso interesse nei confronti delle idee socialiste e democratiche (cfr. Roger Price, *op. cit.*, pp. 24-25; Aurelia Monti, *op. cit.*, pp. 7 ss.).

⁶ <<In una situazione di profonda crisi come quella del 1846-47 non bisogna sorprendersi che, laddove i governi si mostravano incapaci di fornire risposte a questi diversi motivi di malcontento, la protesta e la resistenza alla politica del governo fossero destinate a divenire più frequenti, e che la cerchia di coloro che normalmente si interessavano di politica dovesse considerevolmente ampliarsi. Ad esempio, in Francia un vasto schieramento di gruppi d'opposizione, che comprendeva sostenitori del regime delusi per i risultati delle elezioni del 1846, come pure per la loro continua esclusione da cariche e nomine, e gli esponenti dell'opposizione repubblicana più legati a principi etico-politici, spingeva per un'estensione del diritto di voto anche a chi pagava meno di 200 franchi di tasse dirette: in altre parole, essi cercavano di cambiare le regole del gioco politico come solo strumento attraverso il quale avrebbero potuto raggiungere il potere. Questi gruppi si unirono nel luglio 1847 per iniziare una campagna a favore della riforma e cercarono di eludere le leggi contro le riunioni politiche, presentando queste come banchetti conviviali. La continua intransigenza del governo servì solo a radicalizzare il movimento nel quale, i repubblicani radicali, sostenitori del suffragio universale (soprattutto Ledru-Rollin), acquisivano un ruolo sempre più importante a spese degli esponenti dell'opposizione dinastica come Odillon Barrot. La campagna era programmata per culminare in un banchetto di massa a Parigi il 22 febbraio 1848, e furono proprio gli sforzi del governo per impedire questa riunione che portarono direttamente alla rivoluzione>>: Roger Price, *The French Second Republic. A Social History*, London: Batsford, 1972.

⁷ Malgrado il primo episodio rivoluzionario sia, cronologicamente, da considerarsi l'insurrezione di Palermo (12 gennaio 1848), è opportuno considerare come episodio scatenante la rivoluzione scoppiata in Francia poiché, alla metà del XIX secolo, la Francia, erede della rivoluzione del 1789, rappresentava ancora per gli europei il punto di riferimento, il centro motore di ogni azione di rinnovamento politico, la fonte a cui attingere ispirazione dal punto di vista teorico e ideologico (cfr. Alphonse de Lamartine, *La rivoluzione francese del 1848*, prima versione italiana a cura e con note di Ernesto Grassi, Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 1946).

con le potenze straniere provocarono, nei primi mesi del 1848, dopo un vano tentativo del re di salvare la monarchia, la proclamazione della repubblica, sotto la presidenza provvisoria dello scrittore e poeta Lamartine: la duplice pressione di una borghesia che da anni esigeva l'estensione del suffragio universale e di una classe operaia che a Parigi reclamava condizioni di lavoro meno aspre portarono alla caduta del regime orleanista⁸.

La costituzione del 4 novembre 1848⁹ istituì un'unica assemblea nazionale da eleggersi a suffragio universale diretto (maschile), mentre

⁸ La rivoluzione francese del 1848 (terza rivoluzione francese) è la seconda grande rivoluzione avvenuta in Francia nel XIX secolo, dopo quella del luglio 1830: sotto la spinta dell'opposizione liberale, repubblicana e socialista al governo Guizot, il 22 febbraio 1848, il popolo di Parigi fu protagonista di una imponente sollevazione e prese il controllo della città. Il monarca Luigi Filippo rinunciò a soffocare con le armi la rivolta e quando invitò il Guizot a dimettersi e affidò l'incarico di governo a Barrot, Parigi era ormai insorta. Il re abdicò il 24 febbraio. Nella Camera, invasa dagli insorti, il poeta Alphonse de Lamartine, deputato fra i più accesi oppositori di Guizot, fece approvare la costituzione di un governo provvisorio, dopo l'abdicazione di Luigi Filippo. La maggioranza dei componenti di tale governo apparteneva alla borghesia. Il governo provvisorio rivoluzionario proclamò la repubblica il 25 febbraio 1848 (vedi Aurelia Monti, *op. cit.*, pp. 19 ss., Alphonse de Lamartine, *op. cit.*; Jacques Godechot – Karl Marx, *Le rivoluzioni del 1848*, Novara: De Agostini, 1973).

⁹ Jacques Godechot, *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris: Garnier-Flammarion, 1970, pp. 253-278. Nel preambolo della Costituzione del 1848 si leggono i principi fondamentali: <<In presenza di Dio e nel nome del popolo francese, l'Assemblea nazionale proclama: I. La Francia s'è costituita in Repubblica. Con l'adottare questa forma definitiva di Governo, essa si è proposta come scopo di camminare più liberamente nella via del progresso e della civiltà, di assicurare una ripartizione sempre più equa degli oneri e dei vantaggi della società, di aumentare l'agiatezza di ognuno con la graduale riduzione delle spese pubbliche e delle imposte, e di far arrivare tutti i cittadini, senza nuove scosse, con l'ulteriore e costante azione delle istituzioni e delle leggi, a un grado sempre più elevato di moralità, di lumi e di benessere; II. La Repubblica francese è democratica, una e indivisibile; III. Essa riconosce dei diritti e dei doveri anteriori e superiori alle leggi positive; IV. Ha come principi la Libertà, l'Eguaglianza e la Fraternità. Ha come basi la Famiglia, il Lavoro, la Proprietà, l'Ordine pubblico; V. Essa rispetta le nazionalità straniere così come intende far rispettare la propria, non intraprende nessuna guerra a fini di conquista e giammai impiega le sue forze contro la libertà di alcun popolo; VI. Doveri reciproci obbligano i cittadini verso la Repubblica, e la Repubblica verso i cittadini; VII. I cittadini devono amare la Patria, servire la Repubblica, difenderla a costo della loro vita, partecipare ai pesi dello Stato in proporzione della

il potere esecutivo veniva conferito ad un presidente della repubblica, anch'egli eleggibile a suffragio universale con la maggioranza assoluta dei votanti, al quale spettava di scegliere i ministri e di revocarli liberamente.

Venne, dunque, a crearsi un regime costituzionale radicalmente nuovo, in cui il corpo elettorale passava, di colpo, da meno di 200 mila a quasi 10 milioni di elettori¹⁰.

Uno dei campi nei quali il Quarantotto portò innovazioni di maggior rilievo fu quello della libertà di stampa. Ne è un segno tangibile l'istituzione della giuria per i reati di stampa¹¹, avvenuta in diversi paesi europei che sino a quel momento non avevano seguito l'esempio della Francia.

loro fortuna; devono assicurarsi col lavoro dei mezzi di esistenza e, con la previdenza, delle risorse per l'avvenire; devono concorrere al benessere comune, aiutandosi fraternamente gli uni con gli altri, e all'ordine generale osservando le leggi morali e le leggi scritte che reggono la società, la famiglia e l'individuo; VIII. La Repubblica deve proteggere il cittadino nella persona, la famiglia, la religione, la proprietà, il lavoro e mettere alla portata di ognuno l'istruzione indispensabile a tutti gli uomini; deve, con un'assistenza fraterna, assicurare l'esistenza dei cittadini bisognosi sia procurando loro del lavoro nei limiti delle sue possibilità, sia dando, in mancanza della famiglia, dei sussidi a coloro che non sono in condizioni di lavorare. In vista del compimento di tutti questi doveri, e per la garanzia di tutti questi diritti, l'Assemblea nazionale, fedele alle tradizioni delle grandi assemblee che hanno inaugurato la Rivoluzione francese, decreta nel modo che segue, la Costituzione della Repubblica>>.

¹⁰ Il proletariato, imponendo la repubblica al governo provvisorio e, attraverso il governo provvisorio, a tutta la Francia, occupava di colpo il centro della scena come partito indipendente (cfr. Barrington Moore jr., *Le basi sociali dell'obbedienza e della rivolta*, Roma-Ivrea: Edizioni di comunità, 1983).

¹¹ In Italia fu Giuseppe Pisanelli a dare la spinta decisiva per l'istituzione di una giuria per i reati di stampa (vedi Giuseppe Pisanelli, *Dell'istituzione de' giurati*, Torino: Stamperia dell'unione tipografico-editrice, 1856).

Risale, poi, agli stessi mesi una serie di leggi che intervenivano incisivamente anche sul terreno dei rapporti sociali, disciplinando, in particolare, i rapporti di lavoro. Tali leggi limitavano a dodici ore al giorno l'orario di lavoro nelle manifatture, dichiarando il lavoro <<un diritto>>, e consentivano il diritto di associazione, affermando l'eguaglianza di rapporti tra padrone e operaio¹². Venivano anche legittimate le società e le associazioni di mutuo soccorso¹³, propuginate in Francia da Saint-Simon¹⁴. Sono misure analoghe a quelle che

¹² Decreti del 25 febbraio e del 9-14 settembre 1848; Costituzione del 4 novembre 1848.

¹³ Legge 15-20 luglio 1850; decreto 26 marzo - 6 aprile 1852.

¹⁴ Claude-Henri de Rouvroy conte di Saint-Simon (1760-1825), filosofo francese, è considerato il fondatore del socialismo francese. Per quel che concerne il suo pensiero, egli parte da un'esaltazione della società industriale, che concepisce come società dei produttori in contrapposizione a quella degli "oziosi": nobili, cortigiani, preti, militari. <<Una classe di parassiti, "praticoni" e "incapaci" – dice Saint-Simon – che conserva una posizione di egemonia, in Europa, pur avendo perduto qualsiasi funzione sociale. Essa rappresenta un "mondo alla rovescia" rispetto a quello che dovrebbe essere>>. Se, infatti, in Francia venissero meno, improvvisamente, i tremila individui che esercitano attualmente il potere, secondo il pensiero di Saint-Simon, non accadrebbe assolutamente nulla, in quanto essi potrebbero essere facilmente sostituiti. Se, invece, venissero a mancare i trentamila artigiani, scienziati e imprenditori più capaci ed esperti, il tracollo del paese sarebbe inevitabile e la Francia diventerebbe una nazione di secondo ordine. A giudizio di Saint-Simon, il cui bersaglio polemico è la società francese della Restaurazione, in cui vede rivivere i caratteri dell'Antico regime, non vi sono contrasti o differenze fra i ceti produttivi, o "industriali": imprenditori e banchieri, commercianti e artigiani, contadini e marinai devono essere alleati nella lotta contro gli oziosi, per realizzare una società in cui dominino l'industria, la tecnica e il sapere scientifico. <<Non vanno combattuti i borghesi, vanno combattuti tutti coloro che campano alle spalle del proletariato senza svolgere alcuna attività. Questa società saprà produrre una ricchezza così grande, una volta liberatasi dai parassiti, che non conoscerà più né oppressione né sfruttamento e tutti i suoi componenti saranno dei collaboratori e dei soci, dal più semplice manovale al più ricco industriale, all'ingegnere più illuminato>>. La politica, per Saint-Simon, diventa una scienza della produzione: è un sistema di interventi che determina le condizioni della produzione, cioè un ordine capace di favorire (o di ostacolare e danneggiare) lo sviluppo delle forze produttive. Occorre, quindi, creare le condizioni perché si affermi nella società un nuovo stato di benessere: questa è la vera misura per valutare la qualità di una politica. La politica deve indicare la direzione di marcia della società e deve farlo attraverso il movimento della società stessa, attraverso il protagonismo delle forze che sono realmente capaci di promuovere lo sviluppo. Il filosofo francese è convinto che solo il movimento delle forze produttive e solo la costruzione di un rapporto di cooperazione fra produttori possano aprire un'epoca nuova nella civiltà umana (cfr. François-Régis Bastide, *Saint-Simon*, Paris: Seuil, 1953; AA.VV., *Dentro la Storia: eventi*,

l’Inghilterra, nella quale la rivoluzione industriale era operante da oltre mezzo secolo, aveva adottato nei decenni precedenti¹⁵.

Il ceto operaio e proletario, però, era vittima di uno sfruttamento spesso inumano nel periodo iniziale dell’industrializzazione e questa drammatica condizione suscitava teorie e tesi polemiche in pensatori radicali quali Proudhon, autore di un pamphlet nel quale, alla domanda su cosa sia la proprietà, rispondeva semplicemente: <<la proprietà è il furto>>¹⁶.

Non è un caso che il 1848 sia anche l’anno in cui uscì *Il Manifesto del Partito Comunista*, scritto da Karl Marx e Friedrich Engels, che originò una delle ideologie fondamentali del mondo contemporaneo: il “socialismo scientifico”. Tale ideologia muoveva da un’analisi

testimonianze e interpretazioni – Dai primi del Settecento ai primi del Novecento, Messina-Firenze: Casa editrice G. D’Anna, 2011, p. 315).

¹⁵ I due *Factory Acts* del 1802 e del 1819 avevano, rispettivamente, limitato a dodici ore al giorno il lavoro degli apprendisti nelle fabbriche ad energia idraulica ed escluso i minori di 9 anni dal lavoro nelle fabbriche tessili di cotone. Ma la condizione dei senza lavoro (composta in parte da proletariato urbano o rurale) fu resa più dura con il *Poor Law Amendment Act* del 1834, che impose ai poveri di lavorare nelle *workhouses*, limitando, invece, il lavoro a domicilio.

¹⁶ Pierre-Joseph Proudhon, *Qu’est-ce que la propriété?* (1840): <<c’est le vol>>. Proudhon, acutamente sensibile all’intollerabilità della condizione umana prodotta dal nascente capitalismo, attaccava lo stato, visto come strumento dei potenti per esercitare il loro sopruso sugli oppressi. La natura oppressiva dello stato non era, secondo lui, connessa al fatto che esso garantiva l’assetto borghese e proprietario della società ma al fatto che, in quelle condizioni permetteva certi abusi. “La proprietà è un furto” a causa della “malizia” dei proprietari sfruttatori (<<La proprietà è un furto non perché sia frutto di appropriazione violenta, ma perché chi la detiene ne fa uso a proprio vantaggio e a danno della collettività>>). Era, tuttavia, ipotizzabile una società in cui la proprietà fosse ricondotta alle sue forme positive. La proprietà, in altri termini, non doveva più essere concepita come privilegio che viola il principio dell’eguaglianza ma, attraverso una sua equa distribuzione, doveva diventare essa stessa base dell’eguaglianza (vedi Aurelia Monti, *op. cit.*, pp. 23-24).

economica del capitalismo moderno per affermare l'ineluttabilità di una lotta di classe che sostituisse alla borghesia la classe operaia¹⁷, istituendo una vera "dittatura del proletariato" e rivendicando allo Stato l'esclusiva dei mezzi di produzione e dei diritti di proprietà, quale strategia politica e giuridica che avrebbe dovuto portare, un giorno, alla "società senza classi"¹⁸.

Ma già nei mesi seguenti la situazione mutò sostanzialmente. Alle prime elezioni presidenziali del dicembre 1848, venne eletto Presidente della Seconda Repubblica francese (20 dicembre 1848 – 2 dicembre 1852) Luigi Napoleone, che da anni era attivo nel mobilitare l'opinione pubblica contro la monarchia¹⁹. Lo stesso Napoleone, tuttavia, mise, di

¹⁷ <<L'epoca nostra, l'epoca della borghesia si distingue perché ha semplificato i contrasti fra le classi. La società intera si va sempre più scindendo in due grandi campi nemici, in due grandi classi direttamente opposte l'una all'altra: borghesia e proletariato>>: Karl Marx – Friedrich Engels, *Manifesto del Partito Comunista*, Roma: Editori Riuniti, 1976, p. 56).

¹⁸ Nasceva, in tal modo, l'ideologia socialista marxista, destinata, nel Novecento, ad imponenti e tragiche fortune. Marx ed Engels videro nel comunismo l'unica via per il rinnovamento dell'umanità (si veda, a tal proposito, AA.VV., *Dentro la Storia... cit.*, pp. 316 ss.).

¹⁹ Prima del 1848, Luigi Napoleone provò due volte a conquistare il potere, nel 1836 e nel 1840 ma, in entrambi i casi, i suoi tentativi fallirono miseramente. Dopo la morte del cugino, duca di Reichstadt, avvenuta il 22 luglio 1832, essendo già deceduto il fratello maggiore Napoleone Luigi Bonaparte, Luigi Napoleone fu considerato l'erede dinastico della corona imperiale che era appartenuta allo zio. Egli organizzò la sua rete di collaboratori in Francia e si preparò a prendere il potere. Il suo piano ricalcava quello dello zio dopo la fuga dall'isola d'Elba: portare dalla sua le guarnigioni militari e marciare su Parigi sollevando le popolazioni al suo passaggio. Il suo primo tentativo, avvenuto a Strasburgo il 30 ottobre 1836, si risolse in un fiasco ed egli venne arrestato. Nel 1840, approfittando del ritorno di fiamma del bonapartismo, suscitato dalla spedizione organizzata dal governo Thiers per il recupero della salma di Napoleone Bonaparte (suo zio) all'isola di Sant'Elena, egli sbarcò a Boulogne-sur-Mer con alcuni suoi fedeli, fra i quali uno degli accompagnatori dello zio nell'ultimo esilio, il generale Carlo Tristano di Montholon, cercando di ripetere il tentativo fatto a Strasburgo quattro anni prima. Tuttavia, anche questa volta le sollevazioni della guarnigione e delle popolazioni non ebbero luogo, il tentativo fallì miseramente

fatto, fine alla repubblica con un colpo di stato, il 2 dicembre 1851, assumendo poteri dittatoriali. Questa netta inversione di tendenza si concretizzò nell'approvazione di una nuova costituzione²⁰, nella quale si stabiliva, tra l'altro, che:

- per dieci anni il governo della Repubblica francese veniva affidato a Luigi Napoleone;
- si istituiva il Senato come seconda Camera, con senatori scelti direttamente dal presidente;
- al presidente spettava, tra l'altro, in via esclusiva, l'iniziativa legislativa.

e Luigi Napoleone fu arrestato (cfr. Alphonse de Lamartine, *op. cit.*; Raffaele del Castillo, *L'ultimo sovrano romantico: Napoleone III*, Milano: Bompiani, 1933).

²⁰ Costituzione del 14 gennaio 1852: <<Il Presidente della Repubblica, Considerando che il popolo francese è stato chiamato a pronunciarsi sulla seguente risoluzione: "Il Popolo vuole il mantenimento dell'autorità di *Luigi Napoleone Bonaparte*, e gli dà i poteri necessari per fare una Costituzione secondo le basi stabilite nel suo proclama del 2 dicembre", Considerando che le basi proposte all'accettazione del Popolo erano: "1) un Capo responsabile nominato per dieci anni; 2) dei ministri dipendenti soltanto dal Potere esecutivo; 3) un Consiglio di Stato formato dagli uomini più distinti, che prepari le leggi e ne sostenga la discussione davanti al Corpo legislativo; 4) un Corpo legislativo che discuta e voti le leggi, nominato dal suffragio universale, senza scrutinio di lista che falsi l'elezione; 5) una seconda Assemblea formata da tutte le illustrazioni del paese, potere ponderatore, guardiano del patto fondamentale e delle libertà pubbliche", Considerando che il Popolo ha risposto affermativamente con sette milioni e cinquecentomila suffragi, promulga la Costituzione che qui segue...>>. È chiaro, dunque, l'intento di Luigi Napoleone: imporre la sua dittatura facendo leva sul consenso popolare già acquisito.

Un anno più tardi (1852), Luigi Napoleone veniva proclamato imperatore²¹, con il nome di Napoleone III²², e tale resterà sino al 1870.

I territori germanici seguirono un percorso differente.

Va premesso che, sin dal 1834 (ma gli inizi risalgono al ventennio precedente), si era realizzata, nella maggior parte della Germania (Prussia, Sassonia, Hannover, Baviera, Assia ed altrove; ma non in Austria e nei territori asburgici²³), una unione doganale, “*Zollverein*”²⁴, che costituì un incentivo importantissimo non solo per lo sviluppo

²¹ Secondo quanto riportato in Raffaele del Castillo, *op. cit.*, l'imperatore, alla presenza dei senatori, venutigli appresso a informarlo del senato-consulto che lo investiva di pieni poteri imperiali, nel castello di Saint-Cloud, disse: «Assumo con la corona il titolo di Napoleone III perché la logica del popolo me lo ha dato nelle sue acclamazioni».

²² Benedetto Croce, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari: Gius. Laterza & figli, 1928, disse di lui: «L'imperatore Napoleone III, quale che fosse la parte da lui rappresentata nella politica interna della Francia, aveva nella politica estera continuato lo spirito delle rivoluzioni liberali, asserendo con forza il principio di nazionalità».

²³ A causa dell'alto protezionismo delle industrie di tali territori.

²⁴ Unione doganale tedesca, che fu lo strumento economico di cui si servì la Prussia per unificare politicamente la Germania. Sulla base della legge del 26 maggio 1818, con cui la Prussia limitava ai posti di frontiera l'esazione dei dazi, il governo di Berlino concluse nel decennio successivo una serie di accordi con gli Stati disseminati entro il suo territorio, incorporandoli nel proprio sistema doganale. Nel gennaio 1828 Baviera e Württemberg costituirono da soli la Lega doganale della Germania meridionale; ma la defezione dell'Assia-Darmstadt dal campo antiprussiano, li obbligò, nel 1829, a concludere un accordo con la Prussia. Con la fusione delle due unioni doganali nel 1833, cui aderirono anche altri Stati, fu preparato il terreno al *Deutscher Zollverein*, costituitosi ufficialmente per 8 anni il 1° gennaio 1834. Esso creò un mercato unitario tedesco (diede vita ad un miglior flusso commerciale e ridusse la competizione interna) e, anche se non comprendeva tutti gli Stati tedeschi né in seguito, nel 1866, riuscì a impedire l'intervento di diversi suoi aderenti contro la Prussia, rafforzò la coscienza nazionale tedesca e assicurò alla Prussia l'egemonia economica, preparando il terreno al Reich bismarckiano. Dopo la guerra del 1866, lo *Zollverein* cessò praticamente di esistere, perché con la Confederazione della Germania del Nord erano state unificate le dogane degli Stati membri: fu tuttavia creata una più ampia unione doganale tedesca mediante accordi conclusi con la Baviera, il Württemberg, il Baden e l'Assia (1867). Unità politica ed economica tedesca vennero a coincidere nel 1871 con la creazione dell'Impero (vedi Friedrich von Napski, *Der Weg zum ersten Handelsvertrag zwischen der Schweiz und Deutschland*, DDS, 1961; Aurelia Monti, *op. cit.*, pp. 48-49).

economico ma anche per le prospettive di unificazione nazionale, ormai vive nella cultura del tempo.

Nello stato principale, la Prussia, il regime autoritario di Federico Guglielmo IV, rimasto fermo alle istituzioni di antico regime, venne profondamente scosso dall'ondata rivoluzionaria²⁵ e, nel marzo 1848, una costituzione, non lontana da quella parigina, fu concessa, sia pur contro voglia, dal re.

Nel frattempo maturava l'iniziativa di convocare un'assemblea rappresentativa di tutti i territori germanici: ad una fase preliminare seguì, nella primavera del 1848, l'elezione a largo suffragio di un'assemblea che iniziò i suoi lavori a Francoforte nel maggio dello stesso anno, presieduta da Heinrich von Gagern²⁶ e composta in buona parte da intellettuali e politici, in particolare da giuristi.

²⁵ All'inizio del 1848 la rivoluzione divampò anche a Berlino (capitale del regno di Prussia) e Federico Guglielmo IV non vi si oppose poiché ripugnava l'uso delle armi contro i suoi sudditi. Dopo quattro giorni di sanguinosi combattimenti, il re dovette cedere alla pressione popolare e concedere l'istituzione del Parlamento nazionale (*Landtag*) (cfr. AA.VV., *Dentro la Storia... cit.*, p. 322; Leopold von Ranke, in "Allgemeine Deutsche Biographie", VII, pp. 729-766).

²⁶ Fu proprio von Gagern a perorare l'idea di una confederazione germanica. Nella sua carriera politica, egli mantenne sempre grande autorità, contribuendo, ad esempio, a scartare l'Austria dal concerto tedesco (cfr. Helmut Bohme, *L'ascesa della Germania a grande potenza: economia e politica nella formazione del Reich, 1848-1881*, traduzione di Luigi Emery, Milano-Napoli: R. Ricciardi Editore, 1970).

A conclusione di lunghe ed appassionante discussioni²⁷, si decise di non includere nel futuro stato tedesco i territori asburgici. Prevalse, cioè, la soluzione della “Piccola Germania”, in quanto la scelta della “Grande Germania” avrebbe comportato l’inclusione, nel futuro stato tedesco, anche di popolazioni non germaniche dell’Impero asburgico: slavi, italiani, boemi.

Quanto alle scelte costituzionali, una dichiarazione dei diritti riprendeva i principi della *Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino*²⁸ del 1789 e li integrava con impegnative affermazioni sul diritto al lavoro e sulla tutela giurisdizionale della costituzione stessa²⁹. Nella costituzione approvata a Francoforte³⁰, l’ordinamento dello Stato veniva disegnato con la previsione di un bicameralismo che associava alla Camera, da eleggersi a suffragio universale diretto, una Camera degli stati. Per la presidenza del nuovo Stato, si prescriveva un regime

²⁷ L’Assemblea di Francoforte, partita con le migliori intenzioni, non riusciva a risolvere i crescenti contrasti tra l’aspirazione all’unificazione della Germania e la difesa, da parte di ciascuno Stato, della propria autonomia. Vi erano, inoltre, tra i sostenitori dell’unificazione, coloro che volevano una “Grande Germania” comprendente l’Austria, e chi sosteneva il progetto di una “Piccola Germania” autonoma dall’Austria e creata intorno al regno di Prussia (cfr. Helmut Bohme, *op. cit.*)

²⁸ La *Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen* fu elaborata nel corso della Rivoluzione francese ed emanata il 26 agosto 1789. Essa contiene una solenne elencazione di diritti fondamentali dell’individuo e del cittadino ed è basata sulla *Dichiarazione d’indipendenza americana* del 4 luglio 1776 (cfr. Georg Jellinek, *La dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino: un contributo alla moderna storia costituzionale*, Bari: Laterza, 2002).

²⁹ Legge 27 dicembre 1848: *Dichiarazione dei diritti fondamentali del Popolo tedesco*, che fu da molti ritenuta la più ardua e particolareggiata elencazione dei diritti di libertà che il mondo avesse fino ad allora conosciuto. Essa verrà poi inserita nella Costituzione imperiale del 1849.

³⁰ Costituzione del 23 marzo 1849.

costituzionale ereditario, ma la vita del governo – pur senza che un’esplicita norma in tal senso fosse inserita nella costituzione – dipendeva dalla fiducia del Parlamento³¹.

Nel maggio 1849 la corona imperiale venne offerta dal Parlamento di Francoforte al re di Prussia (Federico Guglielmo IV), il quale, tuttavia, la rifiutò³² in quanto non intendeva dipendere dal beneplacito di un’assemblea, rinunciando all’investitura tradizionale per grazia divina e per successione dinastica.

Nel frattempo Vienna, dopo le traumatiche dimissioni del cancelliere Metternich³³ del marzo 1848 e dopo la salita al potere del principe di

³¹ Vedi Giorgio Chittolini – Dietmar Willoweit, *Statuti, città, territori in Italia e Germania tra Medioevo ed Età moderna*, Bologna: Il Mulino, 1991, p.238.

³² Il motivo del rifiuto era che quella corona veniva offerta al sovrano da rappresentanti del popolo di cui egli non riconosceva la legittimità. Quest’atto diede un colpo mortale a quel Parlamento (cfr. Karl Marx, *Rivoluzione e controrivoluzione o il 1848 in Germania*, Roma: Società editrice Avanti, 1921; Domenico Losurdo, *Tra Hegel e Bismark: la rivoluzione del 1848 e la crisi della cultura tedesca*, Roma: Editori riuniti, 1983).

³³ Il titolo di cancelliere gli era stato conferito nel 1821. Egli fu costretto a dimettersi a causa della rivolta sollevata principalmente da studenti, a cui, poi, si aggiunsero anche altri comuni cittadini, molti operai, ebrei. I rivoltosi chiedevano, oltre alle dimissioni del cancelliere, armi per gli studenti e un aumento della Guardia civica. Alla base della rivolta vi era l’obiettivo di ottenere, tra l’altro, una Costituzione, la libertà di stampa, l’uguaglianza dei diritti civili e delle confessioni religiose e l’unione politica degli stati tedeschi. La violenza degli scontri costrinse l’imperatore Ferdinando I ad accettare tutte le richieste. Il Metternich, firmando le sue dimissioni, commentò: «Non avrei potuto fare nulla per evitare le concessioni che ci condurranno necessariamente alla rovina. Ho evitato così la vergogna di sottoscriverle» (cfr. Arthur James May, *The age of Metternich: 1814-1848*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1963).

Schwarzenberg³⁴, era riuscita a domare con le armi la rivoluzione in Lombardia e in Austria (non ancora in Ungheria).

Si delineava, ormai, in Europa, la reazione del 1849. Così, il progetto di Francoforte, che sembrava sul punto di creare l'unificazione tedesca per consenso e per via pacifica, non sostenuto da una potenza politica e militare, venne abbandonato.

<<Chi vuole dominare la Germania deve conquistarla>>, affermava, ormai, nel 1849, il re di Prussia. E questo, infatti, è proprio ciò che avverrà vent'anni più tardi, non attraverso conquiste militari bensì nella forma dell'egemonia esercitata dallo stato più forte, la Prussia, e per iniziativa di Bismark³⁵.

Il 1848 fu un anno decisivo anche per la Svizzera.

I ripetuti tentativi di rafforzare il governo centrale della Confederazione, ai quali si era dedicato, tra gli altri, Pellegrino Rossi

³⁴ Con l'abdicazione dell'imperatore Ferdinando I, divenne Presidente del Consiglio e Ministro degli Esteri, riuscendo a ristabilire in tutta la monarchia l'ordine e a riaffermare il predominio dell'Austria nella Confederazione tedesca. Nel marzo 1849 si era piegato a concedere una costituzione, assai moderata, che poi (1851) abolì. Concepì anche l'ambizioso disegno di far entrare tutto l'Impero asburgico nel *Deutscher Bund*, in modo da costituire una unità politica ed economica medioeuropea (cfr. Lewis Namier, *La rivoluzione degli intellettuali e altri saggi sull'Ottocento europeo*, Torino: Einaudi, 1957).

³⁵ Per un maggior approfondimento sul tema, si veda Otto Pflanze, *The unification of Germany, 1848-1871*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1968.

nell'interessante progetto del 1832³⁶, non erano giunti alla realizzazione a causa della accanita resistenza dei cantoni, che non avevano alcuna intenzione di rinunciare alla loro sovranità³⁷.

Ma, nel 1847, l'alleanza di alcuni cantoni (*Sonderbund*³⁸), che mossero guerra agli altri membri della Confederazione, diede la spinta decisiva ad una riforma che evitasse permanentemente il rischio di infrangere l'unità nazionale.

Con la riforma approvata nel 1848³⁹, l'elemento federale ebbe il sopravvento: fu istituita una doppia Camera (l'una eletta direttamente,

³⁶ Pellegrino Rossi, *Per la patria comune*, a cura di L. Lacchè, Manduria: Piero Lacaita Editore, 1997. Il Rossi è stato una figura di primo piano della cultura politica e giuridica ginevrina. Inviato come deputato del cantone di Ginevra alla Dieta federale del 1832-33, è autore del Rapporto sul progetto di Atto federale del dicembre 1832.

³⁷ Già nel secolo XIV, il territorio dell'odierna Confederazione elvetica era autonomo dal Sacro Romano Impero. E, mentre in quest'ultimo vi fu un'ampia recezione del diritto romano, in Svizzera non venne meno la centralità delle consuetudini germaniche. Il risultato è che, nel corso del XVIII secolo, mentre sul resto del continente europeo cominciavano a diffondersi le idee favorevoli alla codificazione, il diritto del territorio elvetico consisteva essenzialmente nelle consuetudini di origine germanica, applicate da giudici laici elettivi. La conquista napoleonica (1798) portò alla creazione dello Stato unitario svizzero e all'idea di un diritto privato unitario. Tuttavia, all'indomani del Congresso di Vienna (1814-15), si dette vita ad un sistema federale in cui ciascun cantone manteneva la propria indipendenza e fu quindi attuata una ristrutturazione dell'assetto istituzionale che riconobbe la parità fra i vari cantoni e garantì a ciascuno di essi la piena autonomia (cfr. Vincenzo Varano – Vittoria Barsotti, *La tradizione giuridica occidentale*, Torino: Giappichelli Editore, 2010, p. 153).

³⁸ Lega dei 7 cantoni cattolici della Svizzera (Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Friburgo, Lucerna e Vallese), costituitasi nel 1844 contro le misure anticattoliche prese dai cantoni protestanti, non conformi alla costituzione federale. Il suo vero nome era *Schutzvereinigung* («Unione difensiva»), ma è passata alla storia con quello di *Sonderbund* o «Lega separata» datogli dagli avversari. Tra il 1844 e il 1845 il *Sonderbund* si scontrò con «corpi franchi» degli altri cantoni ed entrò in trattative con altre potenze. Dichiarata disciolta nel 1847 dalla Dieta federale, la lega non ottemperò, ma fu sconfitta dalle truppe federali (guerra del *Sonderbund*) (cfr. Jacques Crétineau-Joly, *Storia del Sonderbund*, Parma: Da Pietro Fiacadori, 1850).

³⁹ La guerra del *Sonderbund* sancì la fine dell'omonimo patto e gettò le basi per la nuova Costituzione del 1848.

l'altra in rappresentanza dei cantoni) titolare del potere legislativo federale e del potere di eleggere il governo di sette ministri, che a turno avrebbero esercitato la presidenza della Confederazione.

La Svizzera raggiungeva l'assetto federale che da allora la caratterizza⁴⁰.

L'Italia aveva conosciuto per prima l'onda del malcontento crescente. Gli eventi politici che investirono l'Italia e l'Europa nel biennio 1847-1848 spinsero i sovrani italiani ad introdurre nei loro Stati regimi costituzionali – rappresentativi (lo strumento più idoneo a fronteggiare questa situazione di malcontento generale fu rinvenuto nella costituzione⁴¹). Il compromesso tra le dinastie e i gruppi liberali moderati fece cadere la scelta sulla forma di governo costituzionale pura, certo più arretrata di molte coeve esperienze costituzionali del Continente, ma adatta alla situazione della penisola. Pertanto, anche i modelli di costituzione presi in considerazione dalle commissioni di

⁴⁰ A tal proposito, si legga Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato: le "forme di stato" e le "forme di governo", le costituzioni moderne*, Milano: Giuffrè, 1984, pp. 337 ss., che tratta della forma di governo che caratterizza la Repubblica federale Svizzera dal 1848.

⁴¹ Carlo Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia: 1848-1994*, Bari: Editori Laterza, 2002, p. 2, scrive che con la costituzione venivano determinati i limiti e le modalità di esercizio del potere ed erano definiti i diritti pubblici individuali, paralleli agli obblighi e alle restrizioni imposte necessariamente dalla convivenza civile, mentre l'organizzazione dello Stato, fondata su un complesso di istituzioni più o meno rappresentative, tendeva ad assumere un contenuto alternativo e una *facies* liberale che la rendevano ben diversa dall'immagine autocratica ed oligarchica delle varie strutture caratterizzanti l'*ancien régime*.

giuristi incaricate di compilare i testi, risalivano ad un periodo antecedente della storia politica – costituzionale d'Europa.

L'11 febbraio 1848, Ferdinando II di Borbone promulgò la *Costituzione del Regno delle Due Sicilie*, che istituiva una “temperata monarchia ereditaria costituzionale sotto forme rappresentative”. Fu seguito dal granduca Leopoldo II (granducato di Toscana) e dal re Carlo Alberto che, il 4 marzo, promulgò lo *Statuto e legge fondamentale del Regno di Sardegna* (redatto sul modello francese del 1830⁴²). Fu un susseguirsi di promulgazioni e proclamazioni: Pio IX promulgò lo *Statuto fondamentale del governo temporale degli Stati della Chiesa*, la reggenza di Parma pubblicò le *Basi di una costituzione per il Ducato di Parma* e, infine, il generale Parlamento siciliano promulgò lo *Statuto costituzionale del Regno di Sicilia*⁴³.

A parte la costituzione siciliana, che nasceva da istanze autonomistiche (e indipendentistiche), le altre carte costituzionali e le *Basi* parmensi

⁴² La Carta francese del 1830, emanata dopo l'ascesa al potere di Luigi Filippo, faceva tesoro di tutte le precedenti esperienze politiche vissute dalla Francia e dall'Europa. Essa era ben diversa da quella del 1814: non più *octroyée* (cioè la cui emanazione è direttamente dipendente dalla volontà e dall'autorità del sovrano), come la precedente, ma stabilita di comune accordo tra il nuovo sovrano e la Camera dei deputati che l'aveva elaborata. Questo rendeva la Carta del 1830 maggiormente aderente al carattere borghese impresso dalla Rivoluzione di luglio (1830) alla conduzione politica della Francia, che veniva così definitivamente sottratta alla vocazione della Restaurazione di mantenere sottoposti gli ordinamenti costituzionali agli schemi dell'articolazione classista tipica della società dell'antico regime (cfr. Carlo Ghisalberti, *op. cit.*, pp. 23 ss.)

⁴³ Esso si ricollegava espressamente alla costituzione isolana del 1812-13 (cfr. Mario Ascheri, *Lezioni di storia delle codificazioni e delle costituzioni*, Torino: Giappichelli Editore, 2008, p. 61).

presentavano dei caratteri comuni⁴⁴. Tali costituzioni stabilirono dei regimi monarchici limitati dal principio rappresentativo, in cui gli organi rappresentativi (elettivi e non elettivi) concorrevano con la corona alla formazione delle leggi. L'istituto monarchico autolimitava la propria potestà legislativa, ma continuava a concentrare su di sé il potere esecutivo. Allo stesso tempo si “codificarono” nelle costituzioni e si posero sotto la tutela dello Stato e delle sue leggi i diritti di libertà, quelli più significativi per l'epoca e per i soggetti proponenti.

Il binomio Statuto – Costituzione rappresentava il nucleo fondativo della nuova forma storica di Stato, lo “Stato liberale di diritto”.

Gli storici e i costituzionalisti si sono specialmente interessati alla costituzione del Regno di Sardegna, nota come *Statuto albertino*⁴⁵.

Nello Statuto albertino, avente carattere di costituzione ottriata⁴⁶, l'assetto costituzionale era fondato sul bicameralismo. Ad una Camera dei deputati elettiva (le condizioni per l'elettorato attivo e passivo erano lasciate alla legge) corrispondeva il Senato di nomina regia, con carica

⁴⁴ <<Con la denominazione “Statuto” (adottata inizialmente anche a Napoli), i sovrani volevano esprimere la natura unilaterale dell'atto, che sul piano formale non doveva apparire il risultato di un compromesso o, peggio, della pressione della piazza>> (così Mario Ascheri, *op. cit.*).

⁴⁵ G. Negri – S. Simoni, *Lo Statuto albertino e i lavori preparatori*, Roma: Colombo, 1992.

⁴⁶ In quanto la sua redazione non proveniva dall'attività di un'assemblea costituente ma da un atto unilaterale del sovrano (si legga, a tal proposito, Alessandro Pace, *Le cause della rigidità costituzionale: una rilettura di Bryce, dello Statuto Albertino e di qualche altra costituzione*, Padova: CEDAM, 1996, che descrive le differenze tra una costituzione ottriata ed una non ottriata).

a vita⁴⁷. Entrambe le Camere esercitavano, congiuntamente, il potere legislativo, inclusa l'iniziativa legislativa, che veniva, peraltro, conferita anche al re⁴⁸. Il re era il titolare del potere esecutivo⁴⁹ e a lui spettavano la nomina e la revoca dei ministri, il comando delle forze armate, il potere di concludere i trattati internazionali e di dichiarare la guerra. I giudici nominati dal re erano dichiarati inamovibili dopo tre anni di esercizio⁵⁰. La religione cattolica era dichiarata, per espressa volontà del re, la sola religione dello stato, mentre gli altri culti erano solo tollerati⁵¹.

⁴⁷ Vedi artt. 33... 38 ("Del Senato") e 39... 47 ("Della Camera dei deputati") dello Statuto albertino. L'art. 33 dello Statuto, prevedendo le categorie tra le quali doveva essere scelto <<in numero non limitato>> il Senato, forse allo scopo di dar modo al sovrano di ricorrere in ogni circostanza alle nomine dei senatori (attraverso le cosiddette "infornate") senza eccessivi vincoli normativi, affiancava ai rappresentanti dell'esercito, della burocrazia, del clero, componenti essenziali della vita dello Stato sardo, altri qualificati per il censo e altri ancora noti per aver illustrato <<con servizi e meriti eminenti>> il paese. Queste ultime qualifiche erano di sufficiente latitudine per garantire l'immissione massiccia della borghesia nella Camera alta, indipendentemente da precedenti legami dei suoi componenti con le tradizionali espressioni del potere. Da quella stessa borghesia, poi, in base all'art. 39 dello Statuto, doveva formarsi la camera elettiva, composta da deputati scelti dai collegi elettorali conformemente alla legge. Il testo definitivo dello Statuto non poneva alcun limite all'elettorato attivo, rimandando la complessa materia alla legge di attuazione. Erano così autorizzate, in un certo senso, le aspettative liberali per una maggiore partecipazione popolare alla vita pubblica nell'avvenire (Cfr. Carlo Ghisalberti, *op. cit.*, pp. 37 ss.).

⁴⁸ Art. 3 dello Statuto.

⁴⁹ Art. 5 dello Statuto.

⁵⁰ Art. 69 dello Statuto.

⁵¹ Nell'art. 1 dello Statuto è scritto: <<La Religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi>>. Questo articolo fu inserito nello Statuto per espressa volontà di Carlo Alberto. La religione cattolica divenne religione ufficiale di Stato. Tuttavia, nel Regno di Sardegna erano presenti anche due minoranze religiose: i valdesi e gli ebrei. E, poiché il re aveva ottimi rapporti sia con i valdesi che con gli ebrei, fu previsto che tali minoranze religiose fossero <<tollerate conformemente alla legge>>.

A questa costituzione, dichiarata dallo stesso Statuto un regime monarchico rappresentativo⁵², venne, di fatto, apportato un completamento essenziale nella prassi costituzionale che si formò subito dopo la sua entrata in vigore.

La vita del governo – fermo restando che, in base allo statuto, al re spettava in esclusiva la scelta dei ministri e il potere di far dimettere il governo – venne fatta, inoltre, dipendere dalla fiducia delle Camere, in particolare dalla fiducia della Camera dei deputati. E, perciò, se la fiducia fosse venuta meno, il governo avrebbe dovuto dimettersi.

In tal modo, si istituiva, nella prassi costituzionale, presto divenuta inderogata ed inderogabile, quel legame organico tra governo e rappresentanza politica che costituisce la caratteristica essenziale del regime parlamentare⁵³.

L'esperienza rivoluzionaria, dunque, travolse pressoché tutta l'Europa.

Solo l'Inghilterra e la Russia restarono immuni al turbine del 1848.

⁵² Art. 2 dello Statuto.

⁵³ Quanto finora scritto riguardo allo Statuto albertino è rinvenibile in Carlo Ghisalberti, *op. cit.*, pp. 35 ss.; Mario Ascheri, *Costituzioni e codici moderni*, Torino: Giappichelli Editore, 2007, pp. 51 ss.; Mario Ascheri, *Lezioni di storia... cit.*, pp. 62 ss.)

Nella Russia autocratica e feudale dell'epoca scoppiavano frequentemente rivolte contadine che non riuscivano a incidere sulla realtà complessiva del paese.

L'Inghilterra, in stato di avanzato sviluppo capitalistico e industriale, aveva già realizzato una trasformazione in senso borghese delle proprie istituzioni⁵⁴. Qui il regime costituzionale aveva corrisposto per tempo ad alcune tra le istanze che nel continente la Restaurazione aveva compresso. La dialettica feconda fra i due partiti (*laburista* e *conservatore*) aveva consentito di mettere a punto strategie efficaci per i problemi sociali suscitati dalla rivoluzione industriale. Inchieste rigorose sulla povertà e sulla condizione operaia avevano condotto all'approvazione di leggi sul lavoro e sull'indigenza. Inoltre, la realtà storica di un Impero mondiale che dominava i mari dava spazio a un commercio fiorente⁵⁵. Una classe dirigente all'altezza del ruolo storico

⁵⁴ Proprio nel 1848 si assistette al crollo del *cartismo* in un clima di imminente guerra civile. Il movimento cartista era nato verso il 1825 dall'alleanza fra i ceti medi che puntavano verso la riforma elettorale e verso un assetto liberal-democratico della società civile e il proletariato industriale. Quest'ultimo sperava di utilizzare quel programma politico per conseguire i propri obiettivi di classe e cioè per la lotta contro il capitalismo. Il *Reform Bill* del 1832, escludendo gli operai dal diritto di voto, li rese amaramente consapevoli del fatto che la loro lotta era servita soltanto a permettere l'emancipazione politica dei ceti medi ai quali si erano alleati. Nel quindicennio successivo, il movimento cartista o, quanto meno, quella sua parte che aveva assunto connotati più rispondenti agli interessi di classe degli operai, continuerà la sua lotta, affrontando l'aperta ostilità del governo eletto anche con i voti degli antichi alleati, i ceti medi. Ma, nel marzo del 1848, il movimento venne disperso dall'intervento militare del duca di Wellington (cfr. Aurelia Monti, *op. cit.*, pp. 99 ss.).

⁵⁵ Di conseguenza, aumentava la produzione e cresceva l'urbanizzazione.

del paese si stava dimostrando in grado di rispondere alle sfide meglio di quanto avvenisse sul continente.

Nello Stato Pontificio, qualche anno più tardi, un documento papale pubblicato nel 1864, il *Sillabo*⁵⁶, riprese una serie di proposizioni enunciate dallo stesso Pio IX negli anni dopo il 1848. Il Papa formulava una decisa condanna delle pretese dello Stato di ingerirsi di questioni religiose ed ecclesiastiche (pretese tutt'altro che immaginarie, a partire dagli anni riformatori e rivoluzionari di fine Settecento), ed esprimeva in pari tempo anche la pretesa della Chiesa di influire direttamente sulle scelte legislative dello Stato, la denuncia del principio della <<separazione tra Stato e Chiesa>> (art. 55) e l'inconciliabilità della Chiesa <<con il progresso, con il liberalismo e con la civiltà moderna>> (art. 80)⁵⁷.

⁵⁶ Testo in <http://web.tiscali.it/claufi/sillabo.htm>.

⁵⁷ Pubblicato insieme all'enciclica *Quanta cura*, il Sillabo elenca (estraendole da documenti precedenti emanati dallo stesso pontefice) e condanna 80 proposizioni che rappresentano alcuni dei più caratteristici e pericolosi «errori» del tempo: panteismo, naturalismo e razionalismo assoluto; razionalismo moderato; indifferentismo e latitudinarismo; socialismo, comunismo, società segrete, società bibliche, società clerico-liberali; dottrine limitative del concetto tradizionale di Chiesa, dei suoi diritti e privilegi; dottrine sull'autonomia della società civile (considerata come unica fonte del diritto) e sui rapporti con la Chiesa; dottrine relative all'etica naturale e cristiana; dottrine che negano che il matrimonio sia sacrosanto e lo sottopongono esclusivamente all'autorità civile; negazione della sovranità temporale del romano pontefice; liberalismo moderno, dottrine della sovranità popolare, separazione di Chiesa e Stato, eguaglianza di tutte le religioni dinanzi alla legge.

Sono tesi che verranno espressamente superate solo un secolo più tardi, con il Concilio Vaticano II (1962-1965).

Sono stati finora richiamati, per rapidi tratti, alcuni aspetti dei testi costituzionali emanati sotto la spinta delle rivoluzioni, anche quelli poi revocati a pochi mesi di distanza, allorché la reazione si affermò in Europa, perché la svolta del 1848 fu comunque determinante per l'affermazione dei principi del moderno costituzionalismo.

In molti stati, ad esempio in Baviera e in Prussia, l'ordine di antico regime non venne più restaurato con gli stessi profili anteriori al 1848.

In Austria, la vittoria dell'ordine antico fu dovuta alla forza delle armi ed iniziò così il processo di decadenza della pur grandiosa costruzione dell'Impero asburgico, che si sarebbe conclusa con la Prima Guerra Mondiale.

In Francia, l'avvento del regime del Secondo Impero, con Napoleone III, non cancellò, se non in parte, le innovazioni del 1848.

La Confederazione elvetica raggiunse l'assetto federale.

In Italia, infine, se a Napoli e nello Stato Pontificio⁵⁸ la reazione fu netta, il Regno di Sardegna mantenne intatto lo Statuto albertino⁵⁹ e, nonostante la sconfitta di Novara⁶⁰ durante la Prima Guerra d'Indipendenza, uscì dalla bufera come l'unico possibile protagonista dell'unificazione nazionale. Lo Statuto albertino del 1848 diverrà, dodici anni più tardi, e resterà poi per un secolo, la Costituzione dell'Italia unita.

⁵⁸ Ove pure, sin dal 1846, una notevole riforma costituzionale aveva destato viva attenzione in Europa.

⁵⁹ Lo Statuto albertino rappresenta il solo documento costituzionale rimasto in vigore, in Italia, dopo l'ondata reazionaria seguita al fallimento della rivoluzione del 1848. Esso divenne, dunque, il necessario fulcro delle speranze liberali in Italia. Grazie anche al suo carattere di costituzione flessibile, cioè modificabile con legge ordinaria, esso testimoniava quella profonda capacità di adeguarsi alle trasformazioni politiche e di seguire l'evoluzione delle circostanze che ne caratterizzeranno la vita (cfr. Carlo Ghisalberti, *op. cit.*, p. 35).

⁶⁰ La battaglia di Novara (23 marzo 1849) rappresenta lo scontro decisivo della Prima Guerra d'Indipendenza italiana. Essa si concluse con la vittoria dell'esercito austriaco contro l'armata piemontese (cfr. Lucio Villari, *La prima guerra d'indipendenza*, in "Il Risorgimento: storia, documenti, testimonianze", Roma: Gruppo Editoriale L'Espresso, 2007; AA.VV., *Dentro la Storia... cit.*, pp. 323-324).

Capitolo primo

L'unificazione legislativa italiana

L'unificazione legislativa italiana (1859-1865) è strettamente intrecciata alle convulse vicende politico-istituzionali che condussero in meno di due anni, dall'aprile 1859 al marzo 1861, all'unificazione politica dell'Italia.

In pochi mesi, la frammentata carta politica dell'Italia si semplificò: gran parte dei territori degli “antichi Stati” divenne il territorio del nascente Stato unitario, sotto la monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele II di Savoia⁶¹, figlio successore di Carlo Alberto.

L'unificazione politica della Penisola pose immediatamente, ancor prima della proclamazione del Regno d'Italia (17 marzo 1861), il problema del regime giuridico del nuovo Stato.

⁶¹ La formula dell'articolo unico della legge approvata il 26 febbraio 1861 dal Senato con due soli voti contrari e dalla Camera il 14 marzo all'unanimità, e promulgata poi il 17 marzo, affermava: <<Vittorio Emanuele II assume per sé e per i suoi successori il titolo di re d'Italia>>. Questa formulazione era il risultato di un notevole dibattito politico, che investiva sia la continuità del nuovo Stato rispetto all'ordinamento subalpino, continuità garantita dal numero ordinale “II”, mantenuto a qualificare la posizione del re nella dinastia, sia il fondamento stesso del potere monarchico testimoniato dalla scelta del titolo “Re d'Italia”, piuttosto che da quello, apparentemente più avanzato, di “Re degli Italiani”. Comunque un certo riconoscimento dell'importanza dell'elemento nazionale e popolare a lato di quello dinastico tradizionale si ebbe con l'approvazione della legge sull'intestazione degli atti di governo, che conteneva la formula, destinata a restare valida nei decenni avvenire, <<per grazia di Dio e volontà della nazione>> (cfr. Carlo Ghisalberti, *op. cit.*, p. 101).

Le scelte possibili erano molto diverse: si poteva optare per il naturale ampliamento territoriale e politico del Regno di Sardegna e quindi estendere a tutto il Regno d'Italia il regime del Piemonte⁶², ovvero conservare, per quanto possibile, le istituzioni e le leggi preunitarie, o ancora progettare strutture giuridiche nuove pensate ad hoc⁶³.

Sebbene alla fine prevalse la scelta dell'accentramento, erano molti i sostenitori della soluzione anticaltristica. E l'unificazione amministrativa costituì il terreno in cui le istanze autonomistiche si fecero sentire con maggior forza. Non solo alcuni pensatori politici di impostazione federalista, quali in primo luogo i lombardi Carlo Cattaneo e Giuseppe Ferrari⁶⁴, sostenevano l'opportunità di tutelare le

⁶² Nel Regno di Sardegna erano vigenti il codice civile del 1837, il codice di commercio del 1842, ai quali erano stati affiancati nel 1859 il codice penale, il codice di procedura penale e il codice di procedura civile, redatti in sostituzione rispettivamente di quello penale del 1839, di quello di procedura penale del 1847 e di quello di procedura civile del 1854, al fine di aggiornare le disposizioni per renderle meglio rispondenti alle necessità dell'ordinamento costituzionale e, soprattutto, alla possibilità, al momento non dichiarata, di una loro futura utilizzazione per le necessità giuridiche di uno Stato presumibilmente destinato ad ingrandirsi con l'annessione di nuove province (cfr. Carlo Ghisalberti, *La codificazione del diritto in Italia: 1865-1942*, Bari: Biblioteca Universale Laterza, 1994, p. 32; Roberto Bonini, *Appunti di storia delle codificazioni moderne e contemporanee*, Seconda Edizione, Bologna: Pàtron Editore, 1990, pp. 1-47).

⁶³ Cfr. Carlo Ghisalberti, *Unità nazionale e unificazione giuridica in Italia*, Bari: Laterza, 1979, pp. 310-311.

⁶⁴ Carlo Cattaneo (1801-1869) e Giuseppe Ferrari (1811-1876) sono stati due tra i più importanti "federalisti repubblicani" della storia dell'Unità d'Italia. Il Cattaneo, in particolare, era un convinto sostenitore di un sistema politico basato su una confederazione di stati italiani, sul modello della Svizzera. Egli, infatti, grazie ai suoi viaggi ed alla sua amicizia con alcuni politici ticinesi come Stefano Franscini, aveva sempre ammirato l'organizzazione e lo sviluppo economico della Svizzera, ritenendo che essi dipendessero proprio dalla forma di governo di quel Paese. Al riguardo si leggano: Giulio Andrea Belloni, *Carlo Cattaneo e la sua idea federale*, Pisa: Nistri-Lischi, 1974; Bruno Brunello, *Il pensiero di Carlo Cattaneo*, Torino: Gobetti, 1925; Carlo Cattaneo, *Pagine federaliste e repubblicane: l'insurrezione di Milano nel 1848 e la successiva guerra*, Roma: Capriotti, 1945.

tradizioni e le specificità dei tanti e così diversi ordinamenti locali e regionali formati nel corso dei secoli, ma anche politici pienamente integrati nell'élite dirigente del nuovo Stato proposero, all'inizio, soluzioni anticoncentralistiche. Lo fecero sia Marco Minghetti che Carlo Farini nel 1860⁶⁵, suggerendo la divisione del Regno in poche grandi province dotate di ampia autonomia.

Già Cavour, tuttavia, nei mesi convulsi della spedizione di Garibaldi, indicò con chiarezza una linea diversa⁶⁶, fondata al contempo sul parlamentarismo di stampo subalpino e sull'accentramento politico⁶⁷.

⁶⁵ Vedi Claudio Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano: Giuffrè, 1964.

⁶⁶ A tal proposito, si legga C. Cavour, *Lettere edite e inedite*, raccolte ed illustrate da Luigi Chiala, Torino: Roux e Favale, 1884. In una lettera scritta alla contessa di Circourt il 29 dicembre 1860, all'indomani della spedizione dei Mille, Cavour spiegava pacatamente i motivi della sua fiducia nel sistema parlamentare e la sua avversione sia nei confronti delle dittature che della lotta politica esasperata e aggressiva. Guardando al suo lungo impegno politico, egli affermava con convinzione che il dibattito parlamentare era certamente fonte di ritardi per l'azione del governo, ma questa ne veniva tuttavia rafforzata una volta conquistato il consenso della maggioranza. Inoltre, gli esponenti politici più rivoluzionari – quali erano a quel tempo i repubblicani mazziniani, ostili alla monarchia e desiderosi di cambiare il sistema – non dovevano rimanere esclusi dall'Assemblea legislativa e svolgere nella società la loro opera destabilizzante, ma dovevano farne parte ed essere così costretti, discutendo in Parlamento e contando ciascuno un voto, a misurarsi con l'impossibilità di imporre a tutto il Paese la loro visione.

⁶⁷ Il consolidamento del regime parlamentare nel Regno di Sardegna durante il governo di Cavour favorì, sul piano istituzionale, la realizzazione di quel tipo di unificazione politica auspicata dal partito liberale moderato. Affermando, infatti, il principio dell'onnipotenza parlamentare, ossia della possibilità per le Camere subalpine di attuare qualsiasi modificazione ed estensione dello Statuto albertino con l'esercizio del normale potere legislativo, il Cavour, appoggiato da quanti nelle altre regioni della penisola mostravano di condividere la linea di condotta, contestava l'opportunità – sostenuta nelle file democratiche – della convocazione di una assemblea costituente per dare un ordinamento diverso all'erigendo Stato unitario. Questo rappresentava, per il liberalismo moderato, il naturale ampliamento territoriale e politico del Regno di Sardegna, e non avrebbe quindi dovuto spezzare, sul piano istituzionale, la continuità della monarchia piemontese né modificare o alterare le forme e le strutture fondate dall'originaria concessione carlo-albertina. D'altra parte lo Statuto, sia per la sua natura di costituzione flessibile sia per

La scelta, delineata sin dal 1859 e poi sancita stabilmente nel 1865, fu, dunque, quella dell'accentramento⁶⁸.

Tale scelta fu facilitata dal fatto che i codici degli Stati preunitari avevano, almeno nelle grandi linee, salvaguardato quell'unità della vita giuridica che aveva caratterizzato nel tempo la storia d'Italia. Infatti, nella cornice codicistica nella quale i governi cercavano di inquadrare gli istituti del diritto civile, penale, commerciale, e processuale per lo più rifacendosi ai canoni normativi napoleonici, continuava a riflettersi quella tradizione giuridica nazionale che non era stata contraddetta nei suoi contenuti essenziali dalle codificazioni⁶⁹. Per questo motivo, malgrado il perdurare nella penisola e nelle isole del particolarismo

l'esperienza fatta in un decennio di applicazione, si era mostrato utilissimo per garantire ogni avanzamento sul piano della libertà (vedi Carlo Ghisalberti, *Storia costituzionale... cit.*, pp. 87 ss.).

⁶⁸ Carlo Ghisalberti, *Storia costituzionale... cit.*, pp. 107-108, scrive: <<...era dall'idea, di chiara origine giacobina e rivoluzionaria, di un'Italia una e indivisibile che derivava al liberalismo moderato la visione di un'organizzazione amministrativa uniforme per tutto il territorio dello Stato, omogenea nei suoi poteri e fortemente centralizzata e il parallelo rifiuto di ogni forma o soluzione regionalistica articolata sul decentramento delle funzioni statali, considerate allora inalienabili perché attributi essenziali della sua sovranità, ad enti autonomi investiti di funzioni istituzionali di un certo rilievo. Di qui la naturale caduta dei progetti regionalistici di Farini e di Minghetti... Di qui ancora la scarsa incidenza che ebbero sulla cultura politica del tempo le idee ancor più avanzate, di matrice federalista ma di contenuto regionalista, diffuse dal Cattaneo e dal Ferrari...>>.

⁶⁹ È interessante sottolineare come tra i codici di quel periodo, derivati dai modelli napoleonici, si possano collocare anche quelli emanati dal Canton Ticino. Tali testi, infatti, pur riflettendo anche principi ispirati ai canoni austriaci logicamente osservati in quelle regioni lombarde con le quali confinava il piccolo cantone elvetico, si riallacciavano abbastanza alla tradizione napoleonica. Per questa ragione, oltre naturalmente perché redatti in italiano, erano talvolta riportati o richiamati nelle raccolte di testi legislativi preunitarie. Cfr., quindi, per il Codice civile della Repubblica e Cantone del Ticino, la *Collezione completa dei moderni codici civili degli Stati d'Italia secondo l'ordine cronologico della loro pubblicazione*, Torino: Minerva subalpina, 1845, pp. 515 ss. Al Codice civile ticinese, entrato in vigore il 1 gennaio 1838, seguì un Codice di procedura civile della Repubblica e Cantone del Ticino, Locarno, 1843.

politico, la storia del diritto italiano, dalla Restaurazione al compimento del Risorgimento, sembrò svolgersi in modo da non alterare quei caratteri di unità e di continuità che l'avevano sempre distinta⁷⁰.

L'esercito e l'amministrazione centrale vennero strutturati adottando il modello piemontese, il quale a sua volta era direttamente ispirato al modello francese e napoleonico. Il governo impose sull'intero territorio la sua linea politica e amministrativa attraverso l'istituto del prefetto⁷¹, vero organo politico oltre che amministrativo, incaricato di controllare e, se necessario, reprimere le spinte locali dissenzianti rispetto alle direttive del centro. Le regioni storiche non ebbero alcun riconoscimento istituzionale, mentre alle province venne riconosciuto un grado limitato di competenze, gestite da una deputazione provinciale che era comunque presieduta e controllata dal prefetto. Nel comune, il sindaco era nominato dal re, scelto dal governo tra i consiglieri eletti⁷².

⁷⁰ Anche se il ricordo del *Code Napoléon* si accompagnava negli spiriti più aperti ed illuminati al rimpianto ed alla volontà di operare per il suo ripristino e se l'epoca che ne aveva visto l'introduzione pareva nostalgicamente simboleggiare l'avvio di quel progresso e di quel rinnovamento civile e sociale interrotti dal Congresso di Vienna (1814-15), si deve riconoscere che le alterazioni sul piano istituzionale provocate dai diversi codici preunitari al sistema normativo napoleonico non erano state poi troppe né tali da interrompere nei suoi fondamenti essenziali quella tradizione giuridica nazionale nella quale si erano agevolmente inseriti i testi francesi (vedi Carlo Ghisalberti, *Unità nazionale... cit.*, p. 257).

⁷¹ Sul modello della legge francese dell'anno VIII (Mario Ascheri, *Lezioni di storia... cit.*, p. 102).

⁷² Legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato A.

Questa opzione di fondo aveva motivazioni riconducibili alla ragion di stato e motivazioni politiche contingenti. Le prime si fondavano in primo luogo sulla necessità di disporre di un ordinamento nazionale saldo e compatto per far fronte ai seri pericoli di disgregazione del nuovo Stato. Le motivazioni contingenti derivavano dal timore, avvertito con chiarezza già da Cavour, che l'inclusione del Mezzogiorno nel nuovo Stato potesse alterare l'equilibrio politico del governo piemontese, fondato su una ristretta oligarchia amministrativa e censitaria⁷³.

La questione dell'unificazione legislativa venne affrontata negli stessi anni.

Al momento dell'apertura del dibattito nel parlamento e nel Paese sull'opportunità di una codificazione unitaria, i codici fino ad allora vigenti nel Regno di Sardegna sembravano costituire un sistema normativo abbastanza completo e nell'insieme ancora adatto alle necessità peculiari della società subalpina⁷⁴. Vi erano naturalmente talune difformità e talune disarmonie nei testi, redatti nell'arco di quel

⁷³ Cfr. Alfredo Capone, *Destra e sinistra da Cavour a Crispi*, Torino: UTET, 1981.

⁷⁴ Sulla codificazione vigente in Piemonte all'Unità, cfr. anche Carlo Ghisalberti, *Unità nazionale...* cit., pp. 223 ss. Da vedere un interessante panorama di carattere generale di Guido Astuti, *Gli ordinamenti giuridici degli Stati sabaudi*, in "Storia del Piemonte", Torino: Casanova, 1960, vol. I, pp. 546 ss.

ventennio che aveva visto profondi sconvolgimenti politici e notevoli trasformazioni nella mentalità delle popolazioni e delle classi dirigenti; vi era, inoltre, la diffusa consapevolezza della necessità di adeguare certi istituti e talune norme sia ai dettati statutari sia alle interpretazioni liberali che la prassi costituzionale aveva formulato di quei dettati, necessità alla quale la somma delle disposizioni normative del 1859, l'anno che vide la maggior attività riformistica del potere, non aveva né sempre né sufficientemente provveduto; vi era, infine, la sensazione dell'esistenza nell'ordinamento piemontese di vasti settori disciplinati ormai da norme speciali o settoriali talvolta deroganti o contrastanti con l'assetto codicistico vigente, come spesso accade quando i mutamenti sociali o, più ancora, la diffusione di nuove idee e di rinnovati modi di pensare impongono immediate scelte normative ad un potere. Ma nell'insieme questi elementi non apparivano tali da inficiare il giudizio sostanzialmente positivo che l'opinione pubblica del Regno di Sardegna dava delle leggi che regolavano la vita sociale, né da alterare la convinzione largamente diffusa della possibilità di migliorarle sul piano formale⁷⁵.

⁷⁵ Il problema posto allora sul tappeto non era quello della validità della codificazione subalpina e della sua rispondenza alle necessità della società per la quale era stata concepita, quanto invece l'altro della sua possibile utilizzazione per un più vasto e diverso ordinamento quale era quello

Nel 1859, nell'imminenza della guerra con l'Austria⁷⁶, il governo aveva ottenuto i pieni poteri legislativi (oltre che esecutivi)⁷⁷ e il ministro della Giustizia Urbano Rattazzi se ne era avvalso per varare in forza della delega ottenuta – senza dover affrontare gli ostacoli della faticosa procedura parlamentare – una serie molto importante di leggi⁷⁸. Si trattava di un triplice ordine di misure. In primo luogo esse riguardavano la materia dei codici attuando la revisione e il completamento della codificazione carlo-albertina con la promulgazione del codice di procedura civile (20 novembre 1859) e con la modifica dei codici penale militare (1 ottobre 1859), penale e di procedura penale (20 novembre 1859). In secondo luogo provvedevano alla riorganizzazione dell'amministrazione e dei servizi pubblici, della

allora nascente in Italia con le annessioni (cfr. Carlo Ghisalberti, *La codificazione del diritto... cit.*, p.30).

⁷⁶ Seconda Guerra d'Indipendenza.

⁷⁷ Legge 25 aprile 1859, n. 3345.

⁷⁸ Il principio del conferimento dei pieni poteri al Governo, tradotto in norma con la legge 25 aprile 1859 cit., poteva in realtà apparire antitetico alla natura stessa del costituzionalismo liberale, fondato sulla scissione del legislativo dall'esecutivo e sulla definizione delle loro reciproche attribuzioni e delle loro diverse sfere di competenza. Ma tale antitesi veniva fatta presente da coloro che contrastavano la politica del Cavour e che erano, nel Parlamento subalpino e nel Paese, attardati su posizioni conservatrici. La vera ragione della richiesta governativa riposava nel convincimento che fosse necessaria la massima unità di decisione per la realizzazione degli obiettivi risorgimentali, convincimento peraltro comune sia alla maggioranza della Camera elettiva sia, fatto questo estremamente significativo, a quel Senato che in altre circostanze si era opposto alla condotta della maggioranza liberale. Utilizzando i pieni poteri ricevuti e interpretandoli in forma piuttosto estensiva in vista del conseguimento delle finalità della rivoluzione nazionale, il Governo, alla cui guida dopo l'armistizio di Villafranca (11 luglio 1859) subentrò Lamarmora, prese, promotore Rattazzi, talune fondamentali misure di carattere legislativo che, forse, tralicavano i limiti della concessione ottenuta col voto delle due assemblee ma che, sicuramente, rappresentavano il presupposto dell'unificazione politica e giuridica (cfr. Carlo Ghisalberti, *Storia costituzionale... cit.*, pp. 90 ss.).

giustizia e dell'ordinamento giudiziario con la pubblicazione dei nuovi testi delle leggi sull'amministrazione comunale e provinciale (23 ottobre 1859), sulla pubblica istruzione, la cosiddetta *Legge Casati* (13 novembre 1859), sulle opere pie (20 novembre 1859), sulla pubblica sicurezza (13 novembre 1859), sulla amministrazione sanitaria (20 novembre 1859), sui lavori pubblici (20 novembre 1859), sulle miniere (20 novembre 1859), sul riordinamento delle amministrazioni e contabilità pubbliche e sull'unificazione dei bilanci dopo le annessioni (13 novembre 1859), sul contenzioso amministrativo (30 ottobre 1859), sull'ordinamento giudiziario (13 novembre 1859)⁷⁹, sul regolamento dei conflitti di giurisdizione (20 novembre 1859). Un complesso di norme davvero imponente, che doveva rappresentare la cornice fondamentale dell'assetto istituzionale sul quale si svilupperà, da lì a qualche anno, l'unificazione amministrativa. Infine, incidendo direttamente sullo stesso terreno costituzionale, le misure provvedevano alla formazione della nuova legge elettorale politica (20

⁷⁹ Venne introdotta, tra l'altro, per la prima volta, la giuria popolare, in precedenza limitata ai soli reati di stampa (cfr. Antonio Padoa Schioppa, *Storia del diritto in Europa*, Bologna: Il Mulino, 2007, p.524).

novembre 1859), destinata a essere poi modificata dalla legge del 17 dicembre 1860 per l'elezione del primo Parlamento nazionale⁸⁰.

I nuovi codici, con alcune modifiche non insignificanti predisposte da una commissione di cui era membro il Mancini, vennero estesi alle province emiliane e romagnole, poi alle Marche, mentre in Lombardia e in Toscana restavano temporaneamente in vigore i codici e le leggi precedenti. Al Regno di Napoli furono estesi, nel 1860, il Codice penale e quello di procedura penale piemontesi, ma non i codici civilistici sabaudi⁸¹.

Con la conquista di Roma nel 1870, poi, veniva meno, dopo molti secoli, lo Stato Pontificio e, con esso, il potere temporale dei papi. Il papa Pio IX condannò con veemenza l'evento, tanto da considerarlo come un attacco alla Chiesa. I rapporti del nuovo Stato italiano con il

⁸⁰ Per quel che riguarda le disposizioni legislative prese dal governo di Torino durante la Seconda Guerra d'Indipendenza in virtù dei poteri straordinari conferiti con la legge 25 aprile 1859, n. 3345, cfr. Guido Astuti, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Napoli: Morano, 1966, pp. 24-25. Da vedere anche C. Schwarzenberg, *La formazione del Regno d'Italia: l'unità amministrativa e legislativa*, Milano: Mursia, 1975, pp. 11 ss.

⁸¹ Il diritto del nuovo Stato, nascendo integralmente codificato, ossia inserito negli appositi codici che ne disciplinavano le diverse branche, doveva apparire il frutto di una sistemazione normativa completa e avveniristica. Quindi, i codici subalpini, ancorché per molti aspetti pregevoli e nell'insieme tra i più validi espressi dagli ordinamenti preunitari, non potevano sopravvivere alla formazione del nuovo Stato nazionale. Al più potevano costituire, come infatti avvenne, uno dei punti di riferimento essenziali del dibattito che accompagnò la formazione della codificazione del 1865 e, al tempo stesso, un modello dal quale i legislatori dell'Italia unita potevano trarre indicazioni e spunti per la loro opera (cfr., per es., Oreste Regnoli, *Sulla formazione di un nuovo codice civile italiano e sulla convenienza di alcune leggi transitorie*, Genova: Tipi della Gazzetta dei Tribunali, 1859; Carlo Francesco Gabba, *Studi di legislazione civile comparata in servizio della nuova codificazione italiana*, Milano: Lombardi, 1862).

papato e con la Chiesa furono disciplinati dall'Italia con una legge varata nel 1871, la *Legge delle Guarentigie*⁸², con la quale al papa erano assicurati il libero esercizio del magistero ecclesiale e la condizione giuridica di un capo di stato. La legge si ispirava direttamente al principio più volte enunciato da Cavour: <<libera Chiesa in libero Stato>>. Tuttavia, la Santa Sede respinse questa disciplina e proibì a lungo la partecipazione dei cattolici alla vita politica attiva e passiva con il famoso “*non expedit*”, appositamente emanato quale esplicito atto di condanna del nuovo Stato.

1.1. Il codice civile del 1865

La discussione sull'opportunità di adottare una legislazione uniforme per il nuovo Stato iniziò, nel Parlamento subalpino, già nel 1860 e condusse, nell'arco di cinque anni, al varo dei primi quattro Codici

⁸² Si tratta di un “atto unilaterale” con il quale il governo italiano intese regolare i rapporti con la Santa Sede dopo l'occupazione di Roma nel 1870. Emanata il 13 maggio 1871, mosse dal concetto di assicurare al papa un insieme di condizioni che gli garantissero il libero esercizio del potere spirituale: gli era assicurata l'inviolabilità, l'immunità dei luoghi dove risiedeva, una lista civile, il diritto di ricevere ambasciatori e di accreditarne presso le potenze straniere. Tale legge fu respinta dalla Santa Sede con l'enciclica “*Ubi nos*” del 15 maggio 1871. Con la Legge delle Guarentigie trionfò il principio cavouriano della separazione fra Chiesa e Stato. Accusata d'incoerenza logica e giuridica (per es., per il riconoscimento al papa dell'inviolabilità, che è attributo sostanziale della sovranità, disgiunto da quello della sovranità territoriale, presupposto della prima), la legge regolò tuttavia, con concreta aderenza alla realtà politica, i rapporti fra Regno d'Italia e Papato per quasi 60 anni, costituendo una base che permise il distendersi dei contrasti in una pacifica coesistenza delle due potestà finché tali rapporti non furono regolati su basi concordatarie con i Patti Lateranensi dell'11 febbraio 1929 (cfr. Giuseppe Amabile, *La Legge delle Guarentigie, studio giuridico-politico*, Catania: N. Giannotta, 1897).

dell'Italia unita, approvati nel 1865 (codici civile, di procedura civile, di procedura penale e di commercio).

Il più importante tra questi era sicuramente il Codice civile.

Quasi subito si scartò la soluzione più semplice, che consisteva nell'estendere a tutto il territorio del Regno uno dei codici preunitari⁸³.

Ne derivò, dunque, l'iniziativa di un rifacimento *ex novo* del testo legislativo⁸⁴, che una Commissione composta da giuristi prevalentemente piemontesi e lombardi fu in grado di mettere a punto rapidamente: vide così la luce il *Primo Progetto Cassinis*⁸⁵.

⁸³ Tale soluzione fu caldeggiata, ad esempio dal senatore e storico Federico Sclopis, il quale aveva suggerito con eleganza, lui piemontese, l'adozione dei codici napoletani (cfr. Antonio Padoa Schioppa, *op. cit.*, p. 524).

⁸⁴ Lo schema approntato da Cassinis e presentato alle Camere nel 1860, il disegno di Miglietti del 1862 e quello elaborato dal Pisanelli costituiscono le fasi salienti che condussero alla codificazione finale del 1865 (vedi Alberto Acquarone, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milano: Giuffrè, 1960, pp. 6 ss.; si veda anche, precipuamente per i dibattiti sull'istituto familiare, Paolo Ungari, *Il diritto di famiglia in Italia: dalle costituzioni "giacobine" al codice civile del 1942*, Bologna: Il Mulino, 1970, pp. 123 ss.). E, durante queste fasi, l'attitudine a scorgere nel codice un elemento indispensabile della convivenza, ossia un mezzo per garantire l'autonomia dell'individuo e per consolidare gli equilibri politici raggiunti, si rafforza, poiché domina l'intendimento generale che <<la formula codificata del diritto>> sia <<la vocazione del secolo>> e in specie indichi <<una condizione dei civili progressi>> e, secondo le prospettive statalistiche, un presupposto <<per meglio cementare la concordia nazionale>> (vedi Domenico Corradini Broussard, *Garantismo e Statualismo: le codificazioni civilistiche dell'Ottocento*, Milano: Giuffrè, 1971, pp. 51 ss.).

⁸⁵ Tra le fasi del complesso *iter* dei lavori preparatori del codice civile è compresa anche la fase Rattazzi (precedentemente descritta). Mario Ascheri, *Costituzioni e codici... cit.*, p.194, ad esempio, distingue quattro fasi: 1) Fase Rattazzi (1859): revisione ed estensione dei codici sardi; 2) Fase Cassinis (1860-1861) – *I e II Progetto Cassinis*: dalla revisione del codice sardo al progetto di codice del Regno d'Italia, di stampo napoleonico; 3) Fase Miglietti (1861-1862) – *Progetto Miglietti*: prosegue la fase "napoleonica"; 4) Fase Pisanelli (1862-1864) – *Progetto Pisanelli*: codice nuovo del Regno, con il concorso delle commissioni "regionali".

Dal gennaio 1860, si era insediato il nuovo gabinetto Cavour ed il protagonista del proscenio era diventato indubbiamente il nuovo ministro di Grazia e Giustizia, Giovanni Battista Cassinis, legatissimo al Cavour e, come questi, determinato a conseguire l'obiettivo del codice unitario. Nel giugno 1860 il Cassinis era già in grado di relazionare alle Camere sul *Progetto di revisione del Codice civile albertino*.

Il "Progetto" rimaneva nell'ambito della revisione del Codice albertino ma presentava interessanti novità sul piano della sistematica e del diritto sostanziale. Tra le novità sostanziali introdotte, spiccano il pieno riconoscimento dei diritti civili agli stranieri (anche in assenza di reciprocità), il matrimonio civile, la parificazione delle donne nel diritto successorio, il testamento olografo. Inoltre, la Commissione di Torino abolì l'autorizzazione maritale, riconoscendo alla moglie la piena capacità giuridica per gli atti patrimoniali e giudiziari⁸⁶.

Gli istituti che connoteranno positivamente il codice unitario del 1865 erano già tutti presenti in questo *Primo Progetto Cassinis*.

⁸⁶ Tale riconoscimento, tuttavia, non superò il filtro della commissione senatoria.