

LA NASCITA DELLO STATO UNITARIO

Libri, periodici e stampe della Biblioteca della Camera dei deputati



Catalogo della mostra

Biblioteca della Camera dei deputati

7 giugno - 4 luglio 2011



LA NASCITA DELLO STATO UNITARIO

Libri, periodici e stampe della Biblioteca della Camera dei deputati

Catalogo della mostra
Biblioteca della Camera dei deputati
7 giugno - 4 luglio 2011



La nascita dello Stato unitario

Libri, periodici e stampe
della Biblioteca della Camera dei deputati

Catalogo della mostra

Biblioteca della Camera dei deputati

Palazzo del Seminario

7 giugno - 4 luglio 2011

Ricerca iconografica, testi,

progetto grafico e segreteria organizzativa:

Biblioteca della Camera dei deputati

tel. 06.6760/3476 – 06.6760/3805

mail: bib_segreteria@camera.it

*Hanno collaborato i seguenti Servizi e Uffici della
Camera:*

Archivio storico

Servizio amministrazione

Servizio per la gestione amministrativa

Servizio per la sicurezza

Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico

Ufficio stampa

Fotocomposizione e stampa:

Centro riproduzione e stampa della Camera dei
deputati

Copyright©Camera dei deputati

Segreteria generale – Ufficio pubblicazioni
e relazioni con il pubblico

Roma, giugno 2011

Indice

Presentazione, Gianfranco Fini
Presidente della Camera dei deputati

- 7 Istituzioni e legislazione degli Stati preunitari
- 27 L'unificazione legislativa. I primi codici del Regno d'Italia
- 51 L'unificazione economica
- 75 L'unificazione amministrativa ed il problema delle autonomie locali (1860-1865)
- 97 Il nuovo Stato, i cattolici e l'unità d'Italia
- 119 La società civile e la questione meridionale
- 143 Il brigantaggio

Presentazione

Il 17 marzo 1861, data di promulgazione della legge istitutiva del Regno d'Italia, ha segnato l'avvio di un processo pluridecennale di costruzione di una realtà giuridica ed amministrativa nuova, che si sovrappose a quelle ereditate dagli Stati preunitari e che costituì a lungo l'ossatura dello Stato nazionale. Nel volgere di pochi anni, la classe dirigente compì scelte, talora assai dibattute e contrastate, dense di conseguenze per la vita politica, economica e sociale del Paese.

La mostra, che la Camera dei deputati dedica alla nascita dello Stato unitario, intende illustrare le diverse tappe di questo processo di "*State-building*" e lo fa attraverso l'analisi sia della situazione normativa preesistente all'unità, sia di quella successiva, con particolare riferimento al quinquennio 1861-1865. Due sezioni specifiche sono dedicate alle vicende politiche che maggiormente influirono sulle modalità con cui fu realizzata l'unificazione del Paese: la "questione romana" ed il rapporto con la Santa Sede; la cosiddetta "questione meridionale".

La mostra, realizzata con materiali bibliografici e documentari appartenenti alle collezioni della Biblioteca della Camera dei deputati, comprende una vasta selezione di periodici, libri e stampe dell'epoca, nonché atti parlamentari e normativi.

L'esposizione si avvale anche di materiali multimediali e di pannelli illustrativi che consentono ai visitatori di cogliere l'essenza dei principali fatti storici che caratterizzarono la costruzione dello Stato unitario.

Gianfranco Fini
Presidente della Camera dei deputati

ISTITUZIONI E LEGISLAZIONE DEGLI
STATI PREUNITARI

Alla vigilia dell'unità: una sola monarchia costituzionale

Nel 1859, allo scoppio della Seconda guerra d'indipendenza, l'ordinamento giuridico degli Stati italiani rispecchiava la frammentazione politica della penisola.

Come è noto, solo il Regno di Sardegna aveva un assetto costituzionale vero e proprio, basato sullo Statuto albertino concesso il 4 marzo 1848. Nello stesso anno, le tumultuose vicende rivoluzionarie avevano spinto altri sovrani, già prima di Carlo Alberto, e lo stesso Pontefice, a concedere Carte costituzionali denominate prevalentemente Statuti e non erano mancate esperienze di vero e proprio potere costituente come nel caso dello Statuto del Regno di Sicilia e della Costituzione della Repubblica romana.

La fine della stagione costituzionale del 1848-1849 rappresentò anche la fine della possibilità di costruire il nuovo Stato nazionale sulla base della partecipazione di tutti i sovrani in una prospettiva confederale. Lo Statuto albertino divenne così la base del modello monarchico costituzionale italiano. Nel Regno di Sardegna venne a svilupparsi una scienza del diritto costituzionale e si pubblicarono raccolte di Carte costitu-

zionali e libri che miravano a divulgare i doveri ed i diritti dei cittadini in una monarchia costituzionale.

Gli altri Stati preunitari, nella loro diversità, restavano monarchie assolute nelle quali il monarca esercitava personalmente il potere legislativo ed esecutivo e dove il diritto pubblico coincideva con il diritto amministrativo. Erano tuttavia monarchie che non potevano ignorare la tradizione riformistica settecentesca né tanto meno l'esperienza napoleonica. Di quest'ultima avevano mantenuto istituti, prassi e strumenti burocratici e amministrativi e, in molti casi, le leggi civili e penali con i principi di semplificazione, di sostanziale uguaglianza di fronte alla legge e di tutela della proprietà e di alcuni diritti individuali. In molti casi, queste "monarchie amministrative" cercavano di sopperire all'assenza di organi rappresentativi attraverso organismi consultivi di livello locale o centrale come le Congregazioni generali di Milano e Venezia nel Regno Lombardo-Veneto.

La legislazione civile: il modello napoleonico

Sul piano della legislazione civile, gli Stati italiani, alla vigilia dell'unità, presentavano un panorama molto vario.

In alcuni casi, lo stesso principio della codificazione era stato cancellato dai governi assoluti della restaurazione e in alcuni ordinamenti, come lo Stato pontificio e il Granducato di Toscana, la legislazione civile era basata su leggi speciali oltre che sul diritto comune e sul diritto canonico.

Tuttavia è indubbio che il modello era rappresentato dal codice civile napoleonico, introdotto in Italia nel 1806. Dopo il congresso di Vienna, il *Code Napoleon* era stato abrogato in tutti gli Stati della penisola (ad eccezione del Ducato di Lucca). Si trattava di una decisione politica inevitabile ma, ben presto, la necessità di superare il particolarismo giuridico che era alla base della società di *ancien régime*, rese inevitabile il ritorno alla codificazione di diritto privato e quindi alla “riscoperta” del *Code Napoleon* da parte di molti Stati preunitari.

Il primo degli Stati italiani ad elaborare un proprio codice civile sul modello napoleonico fu il Regno delle due Sicilie nel 1819, seguito nel 1820 dal Granducato di Parma e nel 1837 dal Regno di Sardegna. Infine, nel 1852, venne promulgato il codice civile del Ducato di Modena e di Reggio. Nel Lombardo-

Veneto, tra il 1815 e il 1816, il codice civile francese fu sostituito dall'*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch* (ABGB) emanato a Vienna nel 1811.

La legislazione penale: tra modello francese e tradizione toscana

Alla vigilia dell'unificazione, anche la legislazione penale degli Stati preunitari era debitrice della codificazione napoleonica. Tuttavia, in questo campo, restava forte il peso della tradizione illuministica italiana che vedeva nell'opera di Cesare Beccaria e nel cosiddetto codice leopoldino del 1786 le espressioni più note.

L'impianto del modello francese era alla base di molti codici penali vigenti negli anni che precedettero l'unificazione, in particolare nel caso del Regno delle due Sicilie (1819), del Ducato di Parma (1820) e del Regno di Sardegna (1839).

Nello Stato pontificio si arrivò alla sostituzione della normativa penale anteriore agli anni della dominazione francese solo con l'emanazione da parte di Gregorio XVI del Regolamento sui delitti e sulle pene del 20 settembre 1832. Si trattò dell'unica esperienza di codificazione dello Stato pontificio, a seguito del *Memorandum* delle grandi potenze che,

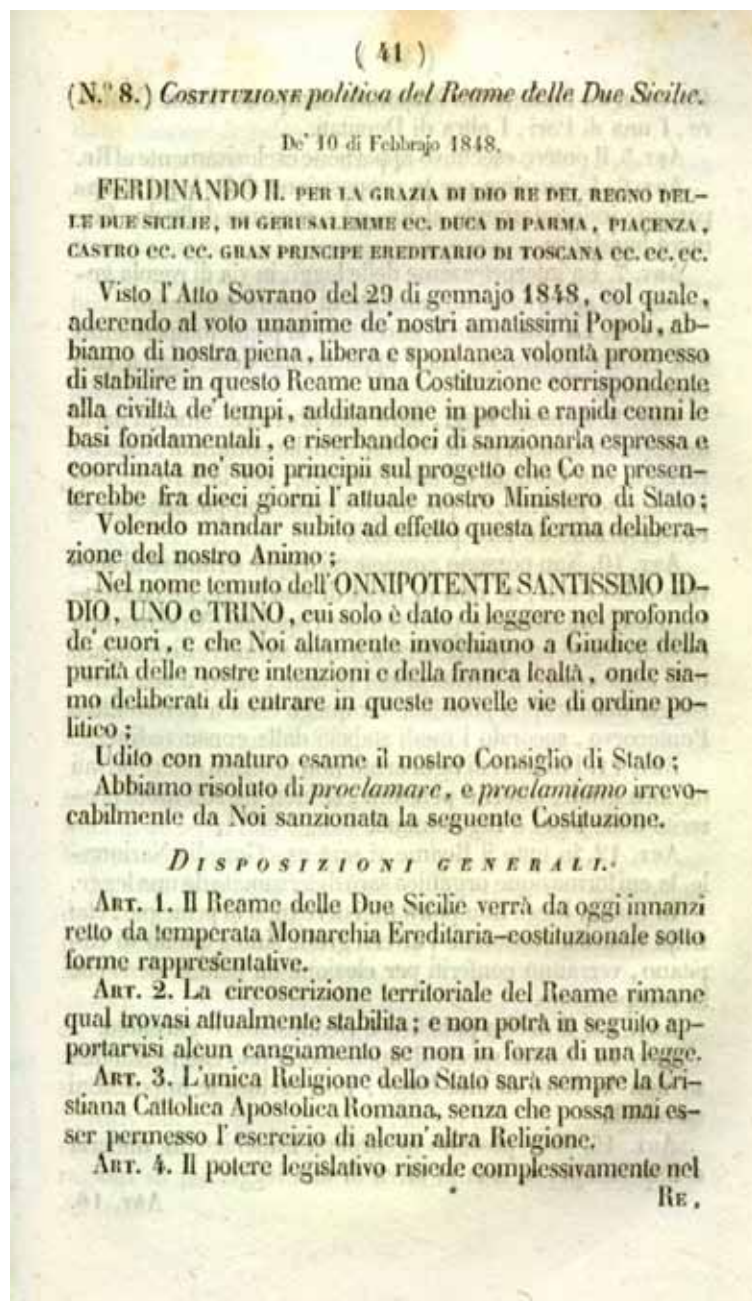
dopo i moti del 1831, chiedeva riforme amministrative nello Stato pontificio.

Nel Ducato di Modena e Reggio, un codice penale fu promulgato nel 1855. Nel Lombardo-Veneto era in vigore il codice penale del 1852 che aveva sostituito il codice penale universale austriaco del 1803.

Diversa era la situazione del Granducato di Toscana. Dopo la parentesi napoleonica era tornata in vigore la Riforma della legislazione criminale toscana del 30 novembre 1786 emanata dal Granduca Pietro Leopoldo e perciò chiamata *Codice Leopoldino* o *Leopoldina*. Nel 1853 fu promulgato il codice penale del Granducato di Toscana, dove è

evidente l'influsso di una visione emendatrice delle pene.

Il codice del 1853 sopravvisse al Granducato poiché continuò ad essere applicato in Toscana anche dopo l'unificazione mentre nel resto del paese entrava in vigore il codice penale albertino. Certamente una delle ragioni di questa scelta risiede nel fatto che il codice toscano escludeva la pena di morte anche se, formalmente, fu abrogata nel 1859, alla vigilia dell'unità. L'importanza del codice toscano appare evidente anche nei lavori preparatori del *Codice Zanardelli* dove la *Relazione* del 1883 lo giudicò "mirabile per la euritmia giuridica e la venustà della forma".



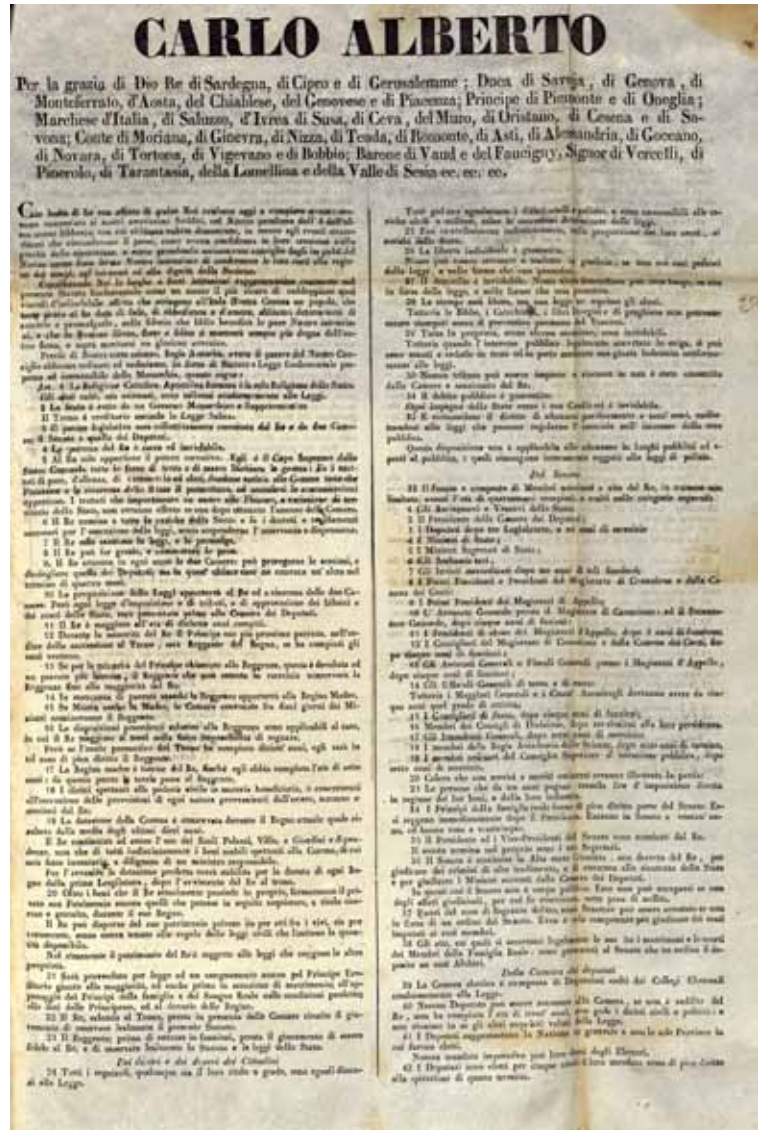
Costituzione del Regno delle due Sicilie

in: Collezione delle leggi e de' decreti reali del Regno delle due Sicilie, anno 1848

Napoli, Dalla Stamperia reale, 1848

Biblioteca della Camera dei deputati, N 1/A

A seguito dell'insurrezione di Palermo, il 29 gennaio 1848, Ferdinando II annunciava la concessione di una Carta costituzionale che era promulgata il 10 febbraio. Si tratta della prima delle Costituzioni ottriate del 1848, cioè "concesse" dai sovrani degli Stati italiani di fronte alle pressioni dell'opinione pubblica liberale e al pericolo di moti insurrezionali. Largamente ispirate alle Carte costituzionali francesi del 1814, del 1830 e alla Costituzione belga del 1831, erano documenti brevi, molto simili tra loro, nei quali le libertà fondamentali erano garantite ma le prerogative regie restavano preminenti. Infatti al Re e ai suoi ministri restava formalmente affidato l'esecutivo e il potere rappresentativo, espressione di una Camera bassa elettiva, era controbilanciato dalla previsione di Senati di nomina regia. Lo Statuto del Regno delle due Sicilie non fu mai formalmente abrogato ma il governo assoluto fu ripristinato dopo lo scioglimento del Parlamento nel marzo 1849.



Statuto del Regno di Sardegna

Miscellanea di editti e memorie,
[s.n.t.], vol. 7

Biblioteca della Camera dei deputati, N 23

L'8 febbraio 1848 fu emanato un proclama con il quale Carlo Alberto annunciava l'adozione di "uno Statuto fondamentale per stabilire nei Nostri Stati un compiuto sistema di governo rappresentativo" fissando in 14 punti le disposizioni più importanti. Il 4 marzo era emanato lo Statuto sul modello della Costituzione francese del 1830 e della Costituzione belga del 1831. Lo Statuto albertino fu l'unica delle carte Costituzionali del 1848 a non essere travolta dagli esiti delle rivoluzioni del 1848-49 e costituì la base del sistema monarchico parlamentare prima del Regno di Sardegna poi del Regno d'Italia.



Statuto fondamentale pel Governo temporale degli stati di S. Chiesa

Roma, nella Tip. Della Rev. Cam. Apost., 1848

Miscellanea di Encicliche, editti, notificazioni 1846-48, [S.n.t.], M 55

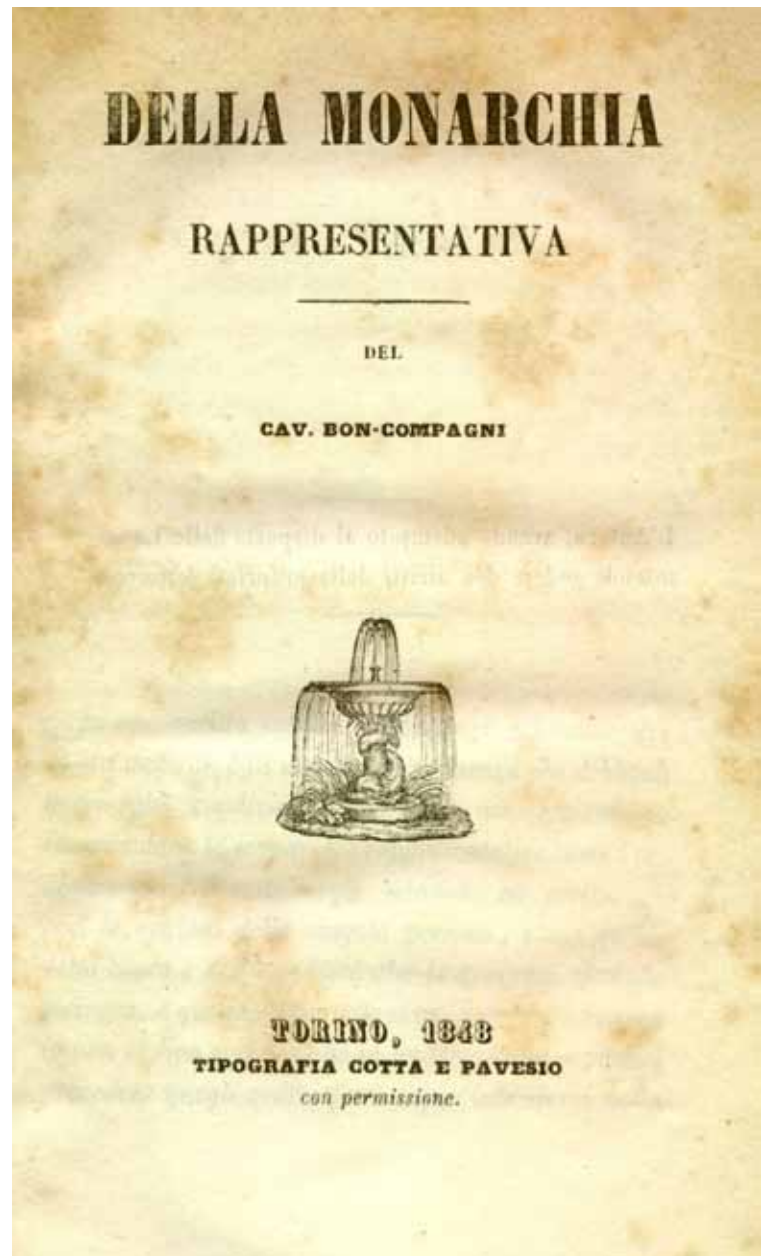
Il 14 marzo 1848, a conclusione di una lunga fase di riforme iniziata nel 1846, Pio IX, facendo espresso riferimento alla concessione degli Statuti nel Regno delle due Sicilie e nel Regno di Sardegna, promulga uno Statuto per il governo temporale dello Stato Pontificio “poiché i Nostri Vicini hanno giudicato maturi i loro popoli a ricevere il beneficio di una Rappresentanza non meramente consultiva, ma deliberativa”. Dopo la fuga da Roma di Pio IX e la successiva convocazione di un’Assemblea nazionale che proclamò la Repubblica, lo Statuto restò inapplicato e non fu richiamato in vita dopo il ritorno del Papa al seguito dell’esercito francese.

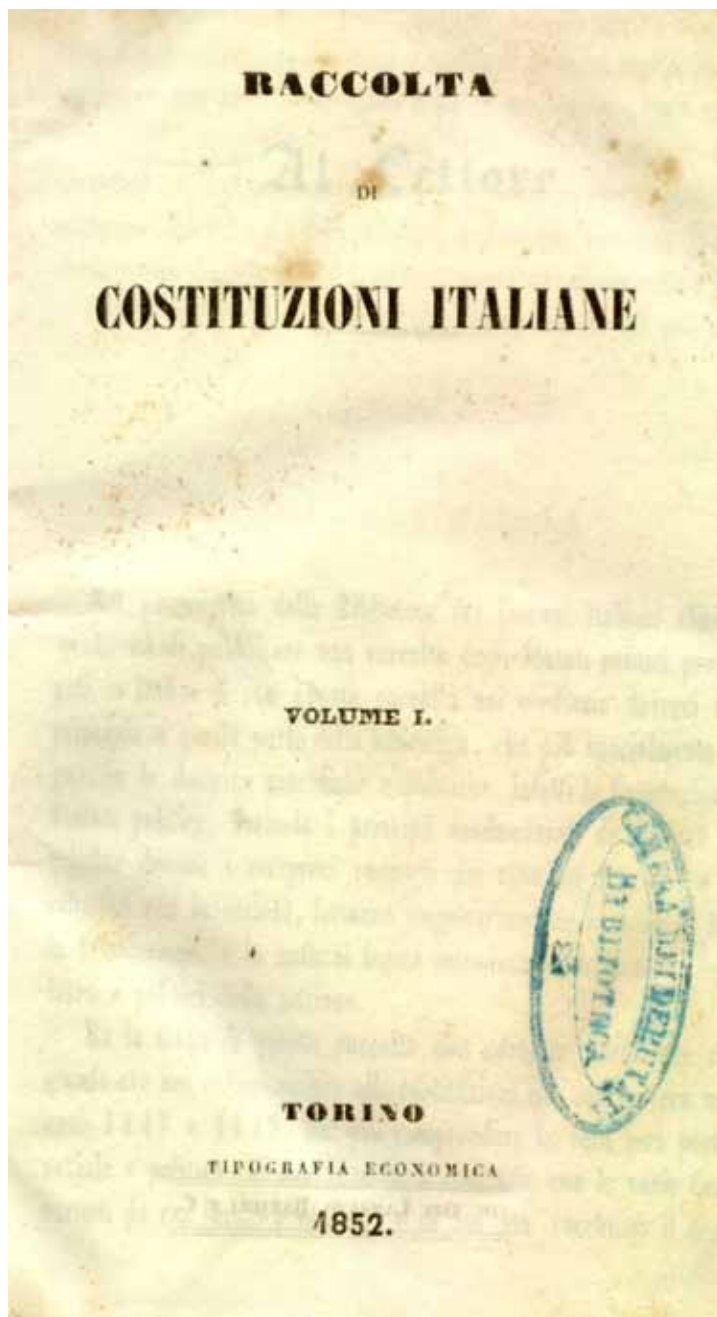
**Carlo Bon-Compagni di Mom-
bello**

Della monarchia rappresentativa
Torino, Tip. Cotta e Pavesio, 1848
Biblioteca della Camera dei deputati,
37.4.48

Lo scritto di Carlo Bon-Compagni, pubblicato all'indomani del proclama dell'8 febbraio 1848 con il quale Carlo Alberto annunciava la concessione dello Statuto (come dimostra una "poscritta" al volume datata 3 marzo 1848) è il primo frutto del costituzionalismo subalpino, a cui sarebbero seguiti, tra gli altri, i nomi di Luigi Amedeo

Melegari ("Programma del corso di diritto costituzionale per l'anno 1853-1854 all'Università di Torino", Torino, [s.n.], 1853) e di Cesare Balbo ("Della monarchia rappresentativa in Italia", Firenze, Le Monnier, 1857).

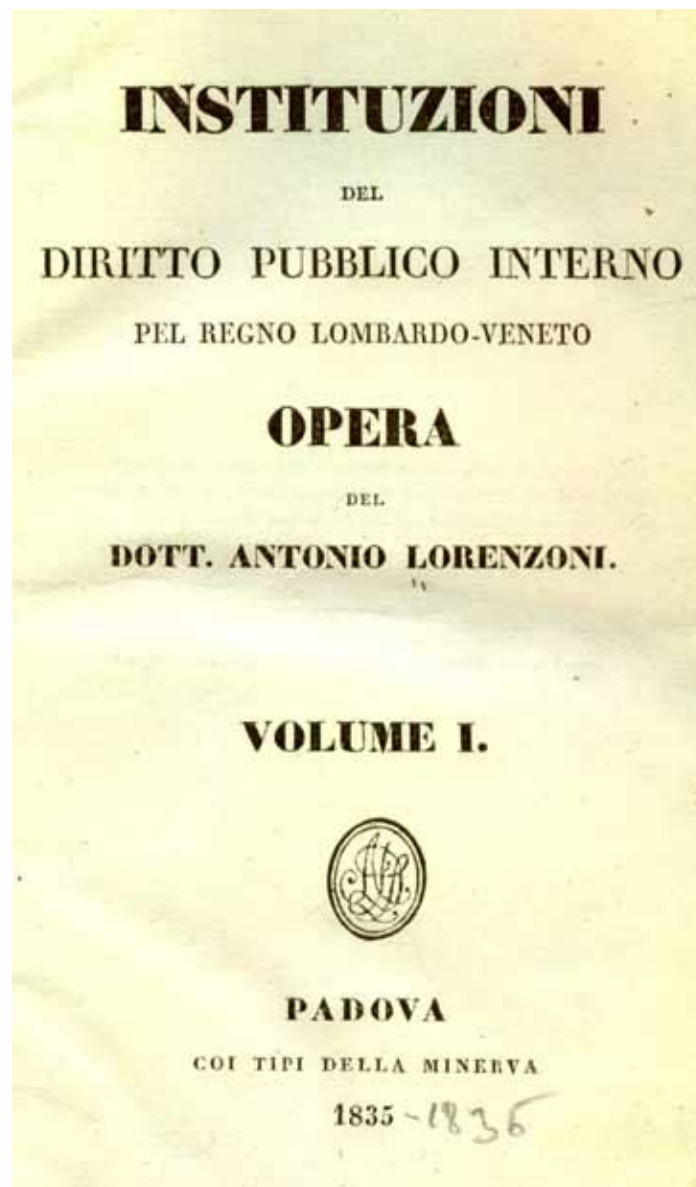




Raccolta di costituzioni italiane

Torino, Tip. Economica, 1852, 2 v.
Biblioteca della Camera dei deputati, 37.4.25

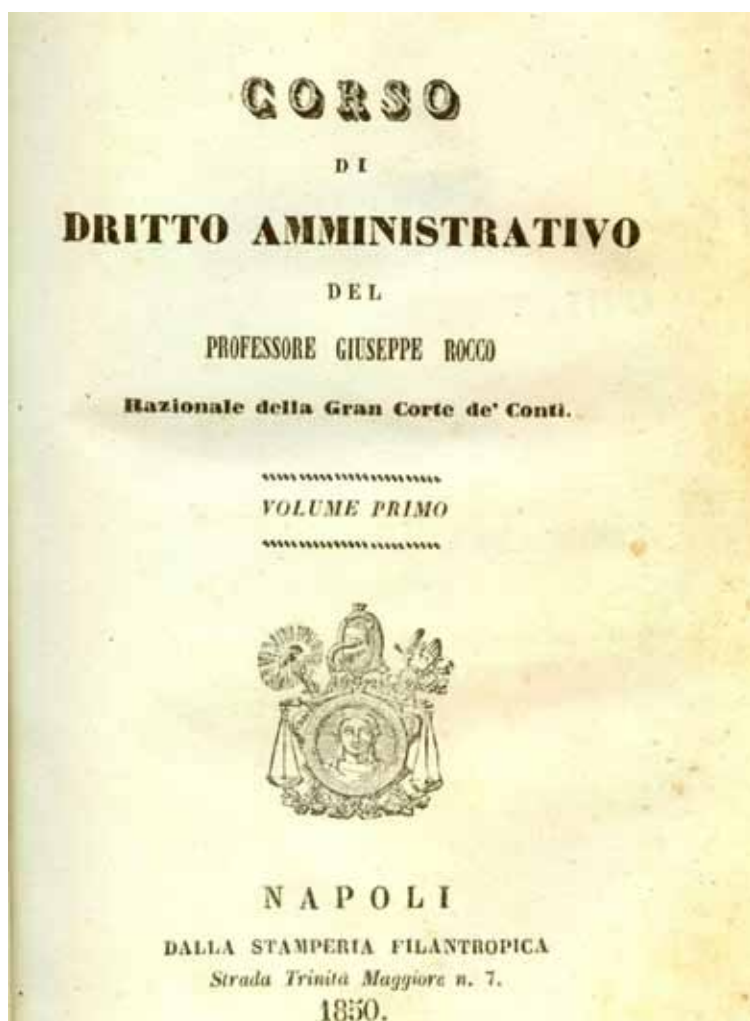
Nel Piemonte dello Statuto albertino, lo studio del diritto costituzionale si avvale di strumenti come questa raccolta di Costituzioni italiane che non si limita a pubblicare gli Statuti del 1848-49 ma risale al periodo giacobino e napoleonico "in cui sta racchiuso il germe di quelle grandi riforme, le quali, insinuatesi da lungo tempo, e ad onta di ogni maniera di ostacoli, nelle nostre consuetudini e nelle nostre leggi, ricevettero [nel 1848-49] una nuova solenne sanzione".



Antonio Lorenzoni

Istituzioni del diritto pubblico interno
per Regno Lombardo-Veneto, Padova
Tip. Della Minerva, 1835-1836, 5 v.
Biblioteca della Camera dei deputati, 42.8.8

L'opera rappresenta una ordinata esposizione delle leggi amministrative del Lombardo-Veneto dopo il Congresso di Vienna. Il cap. IV è dedicato al Viceré, rappresentante dell'Imperatore, ai due governi, Lombardo e Veneto, e alle Congregazioni centrali di Milano e di Venezia, istituite "per conoscere nelle vie regolari con esattezza i desiderii ed i bisogni degli abitanti del Regno, e per mettere a profitto nella pubblica amministrazione i lumi ed i consigli che i loro rappresentanti potessero somministrare a vantaggio della patria". Si tratta di organismi consultivi organizzati per ceti ed a base fortemente censitaria con i quali le "monarchie amministrative" cercavano di sopperire all'assenza di organi rappresentativi.



Giuseppe Rocco

Corso di diritto amministrativo
Napoli, dalla Stamperia filantropica,
1850, 3 v.

Biblioteca della Camera dei deputati,
31.8.9

Giuseppe Rocco fu professore di diritto civile ed amministrativo nonché razionale della Gran Corte de' Conti del Regno delle due Sicilie. Nell'introduzione a questo trattato di diritto amministrativo si lodano le leggi che

la Francia diede ai suoi popoli tra la fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo: "debbono meritar sempre l'ammirazione del mondo, perché composte sopra un sistema generale di riforma. Non solo ristabilirono nuove istituzioni amministrative conformi alla civiltà, ma anche le leggi civili operarono cose novelle, e queste due branche di legislazione si fondarono con uniformità di disegno".

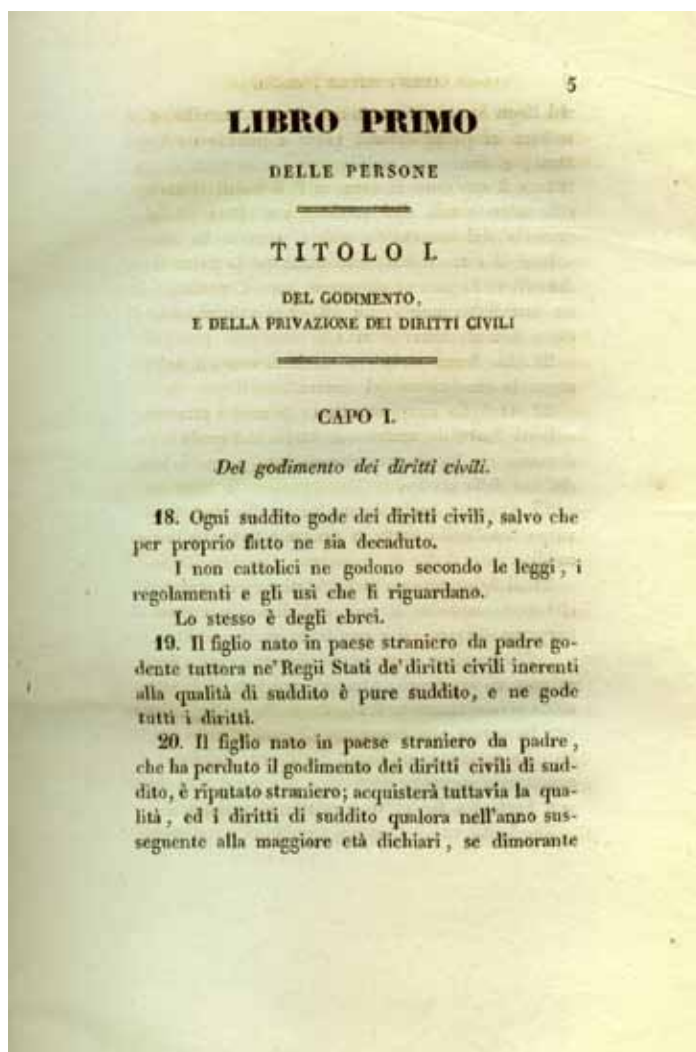


Codice di Napoleone il grande pel Regno d'Italia.

Ed. originale e la sola ufficiale, Milano, dalla Reale Stamperia, 1806

Biblioteca della Camera dei deputati, 45A.03.07

Il "Code civil des Français" (il cosiddetto "Code Napoleon"), promulgato in Francia nel 1804, entrò in vigore nel Regno d'Italia napoleonico nel 1806 in questa edizione italiana ufficiale che comprendeva anche la traduzione in latino. La versione latina aveva lo scopo di collegare il nuovo codice alla tradizione del diritto romano di cui la cultura giuridica italiana poteva vantare l'eredità. Dopo il congresso di Vienna, il Codice Napoleone fu abrogato in quasi tutti gli Stati della penisola per essere ben presto "riscoperto" e rappresentare il modello di tutte le codificazioni preunitarie a partire dal Codice del Regno delle due Sicilie del 1819. Il codice napoleonico fu il modello di riferimento della codificazione preunitaria anche nella struttura, basata sulla divisione in tre libri (Delle persone, Dei beni e delle differenti modificazioni della proprietà, Dei differenti modi coi quali si acquista la proprietà).



Codice civile per gli stati di S.M. il Re di Sardegna

Torino, Stamperia Reale, 1837

Biblioteca della Camera dei deputati, 45A.3.1/d

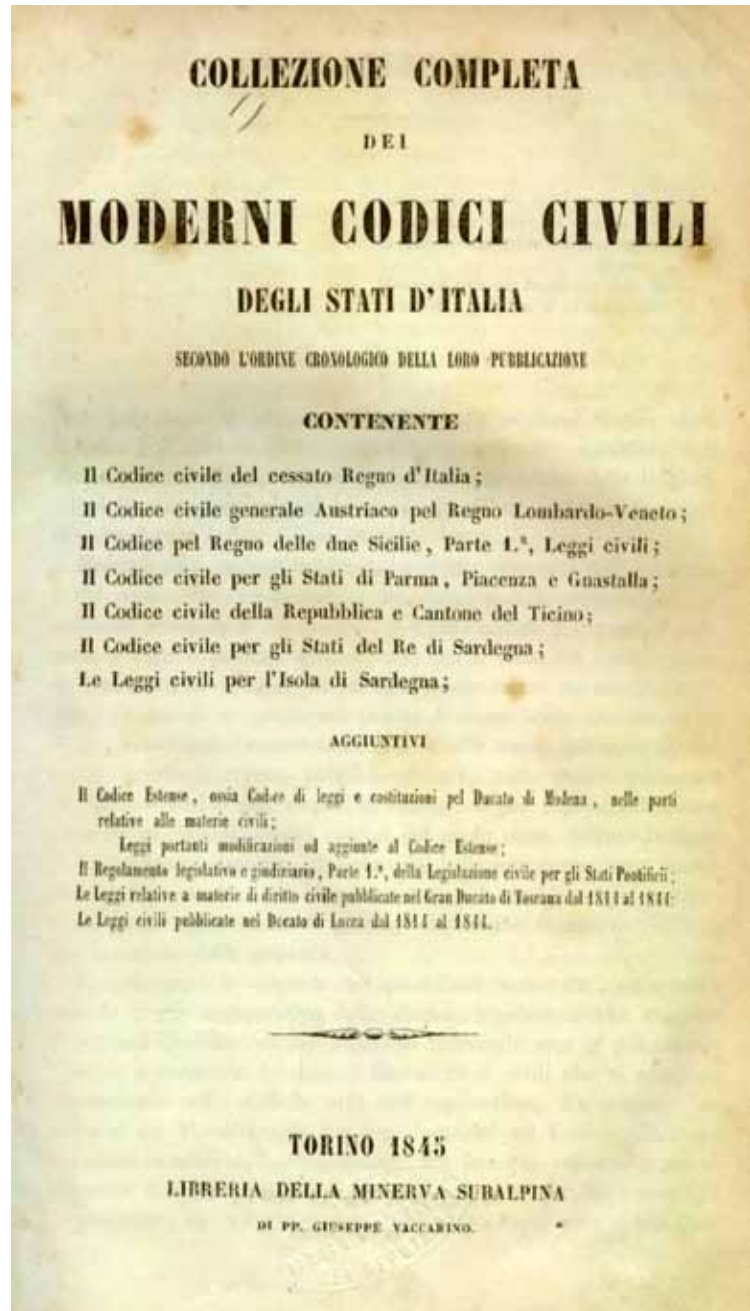
Nel 1832, Carlo Alberto di Savoia, poco dopo la sua ascesa al trono, nomina una commissione per la preparazione di un codice civile. Nel 1837 è promulgato il cosiddetto Codice Albertino largamente basato sul Codice Napoleone. Gli altri codici civili emanati dopo la restaurazione sono quello del Regno delle due Sicilie, del Ducato di Parma e del Ducato di Modena e Reggio. Da notare che, diversamente dai Codice Napoleone, sia il Codice Albertino che quello di Modena prevedevano limitazioni al godimento dei diritti civili e politici per non cattolici ed ebrei e che tutti e quattro i codici italiani reintroducevano il matrimonio canonico con effetti civili.

Collezione completa dei moderni codici civili degli Stati d'Italia secondo l'ordine cronologico della loro pubblicazione

Torino, Libreria della Minerva subalpina, 1845

Biblioteca della Camera dei deputati, 45A.4.11

Nell'Italia della Restaurazione, politicamente divisa, la raccolta si presenta come uno strumento di «studio comparativo delle diverse legislazioni» rivolto agli operatori del diritto ma anche ai commercianti e ai «possidenti le cui relazioni o per vincoli di sangue, o per ragioni d'interessi possono estendersi oltre i confini del suolo natio». La raccolta ha inizio con il Codice napoleone cioè con il «Codice civile del cessato Regno d'Italia».





Codice penale ossia dei delitti e delle pene

Torino, dalla stamperia Davico e Picco, 1810

Biblioteca della Camera dei deputati, I-1ter

Si tratta della traduzione italiana del Codice penale di Napoleone, promulgato nel 1810 e subito adottato in gran parte degli Stati dell'Italia napoleonica. Il codice francese rappresentava il superamento dell'antico pluralismo delle fonti giuridiche penali ma indubbiamente sacrificava i principi illuministici alle esigenze autoritarie dell'Impero: il principio di legalità era fortemente indebolito, la pena di morte aveva largo spazio, ricomparivano pene come il marchio, la confisca dei beni e la gogna, il tentativo era equiparato al reato consumato e il partecipe all'autore del reato.

Codice criminale per il Granducato di Toscana (1786)

in: Bandi e ordini del Granducato di Toscana pubblicati in Firenze dal dì 5 gennaio 1786 a tutto il dicembre 1788

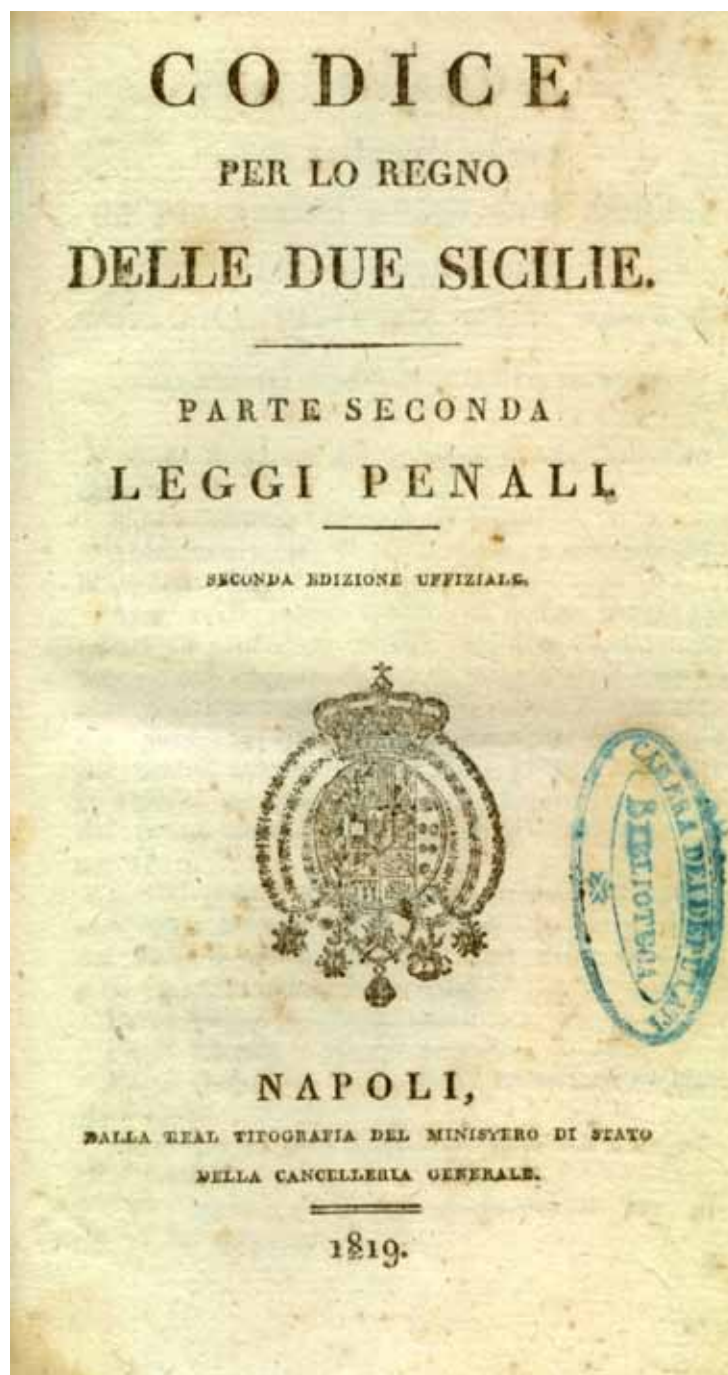
Firenze, Cambiagi, 1789

Biblioteca della Camera dei deputati, N 21

Si tratta della riforma della legislazione penale toscana del 30 novembre 1786 emanata dal Granduca Pietro Leopoldo e perciò chiamata "Codice Leopoldino" o "Leopoldina". Questa legge è interpretata tradizionalmente come la prima espressione normativa delle idee di Cesare Beccaria la cui opera "Dei delitti e delle pene" era apparsa in Toscana nel 1764. Le più celebri novità furono l'abolizione della pena di morte e della tortura ma nel Codice vi sono altre norme molto moderne per quell'epoca come la proporzionalità tra reati e pene, la limitazione del carcere preventivo e l'istituzione del difensore d'ufficio. Di fronte agli eventi della Rivoluzione francese, la pena di morte fu reintrodotta dallo stesso Leopoldo ma, dopo la parentesi napoleonica e la Restaurazione, di fatto mai applicata.

Il Codice Leopoldino è alla base di una cultura giuridica tipicamente toscana che vede in Giovanni Carmignani, Francesco Antonio Mori e, in seguito, Francesco Carrara le personalità più importanti ed influenti della cosiddetta "scuola classica" del diritto penale italiano.



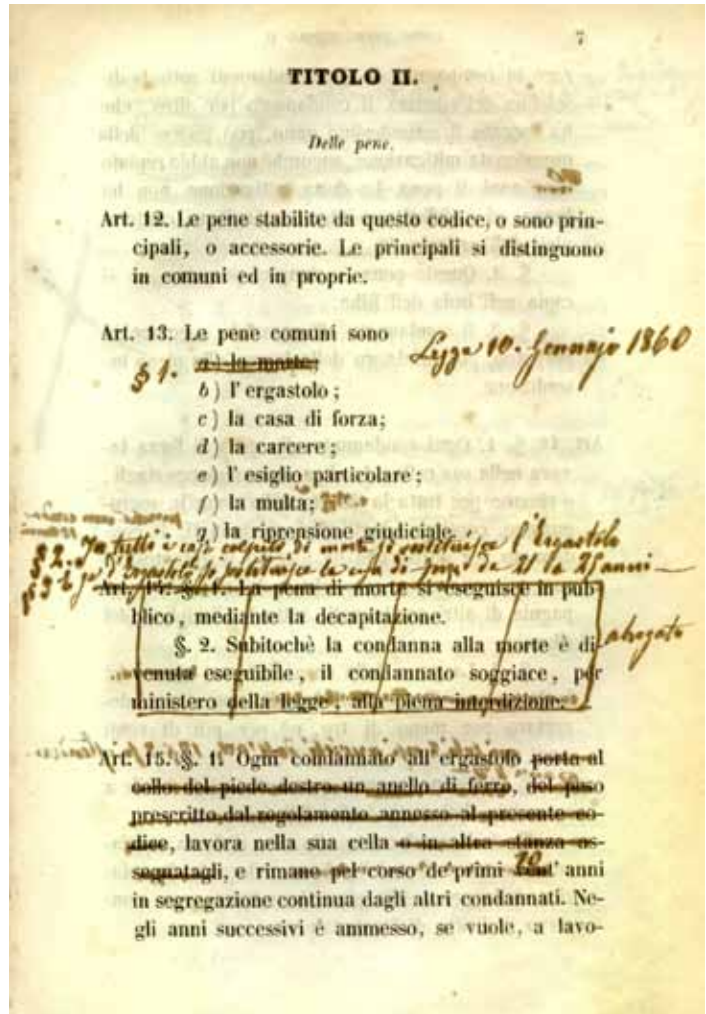


Codice per lo Regno delle due Sicilie. Parte II, Leggi penali

2. ed. ufficiale, Napoli, Real Tipografia, 1819

Biblioteca della Camera dei deputati,
45A.7.2b

Dopo la Restaurazione, Ferdinando di Borbone fu indotto dagli elementi più illuminati della sua corte e, in particolare, dal ministro Donato Tommasi, ad istituire una commissione per la formazione di una vera e propria codificazione napoletana. Nel 1819 entrò così in vigore il "Codice per lo Regno delle due Sicilie" nelle sue cinque parti (civile, penale, procedurale civile e penale e di commercio). Molte disposizioni della parte penale risultano più evolute del modello napoleonico, in particolare per ciò che concerne la graduazione dell'imputabilità, la distinzione tra delitto tentato e consumato e l'eliminazione della confisca, del marchio, della gogna e della morte civile. Più arretrata la parte speciale soprattutto nella dura repressione dei reati politici e dei reati contro la religione.



Codice penale per il Granducato di Toscana

Firenze, Stamperia Granducale, 1853

Biblioteca della Camera dei deputati, 45A.3.17A

A seguito dei lavori di una commissione istituita da Leopoldo II, nel 1853 fu emanato il codice penale del Granducato di Toscana che presenta caratteri moderni sia per l'organizzazione della materia, sia per la visione emendatrice delle pene. Come è noto, il codice del 1853 sopravvisse al Granducato poiché continuò ad essere applicato in Toscana anche dopo l'unificazione mentre nel resto del Paese entrava in vigore il codice penale albertino. Certamente una delle ragioni di questa scelta risiede nel fatto che il codice toscano escludeva la pena di morte anche se il testo originario la prevedeva ed essa fu abrogata con decreto 30 aprile 1859, alla vigilia dell'unità. Nell'esemplare esposto si possono notare alcune glosse derivanti dal decreto 10 gennaio 1860 dove «per l'abolita pena di morte si ricompone la graduazione di tutte le pene».



Giovanni Carmignani

Teoria delle leggi della sicurezza sociale

Pisa, Nistri, 1831-1832, 4 v.

Biblioteca della Camera dei deputati,
43.8.22b

Giovanni Carmignani (San Benedetto a Settimo, Pisa, 1768 - Pisa 1847) insegnò diritto criminale e filosofia del diritto all'università di Pisa. La "Teoria delle leggi sulla sicurezza sociale", è certamente tra le maggiori trattazioni penalistiche dell'Ottocento ed è comunemente considerata uno dei fondamenti della scuola classica

italiana di diritto penale. Nonostante il dialogo con i maggiori giuristi del suo tempo, la sua opera si caratterizza per il rifiuto della legislazione francese e il legame con la tradizione moderata Toscana: il suo ideale restò sempre la legislazione di Pietro Leopoldo, sulla scia del pensiero di Cesare Beccaria. Nel 1839 scrisse alcune Osservazioni alle "Istruzioni per norma dei redattori di un Codice penale Toscano" ma non poté partecipare alla stesura del codice penale di Leopoldo II del 1853. L'esemplare esposto, acquistato in antiquariato nel 1950, è appartenuto alla biblioteca personale del grande penalista, magistrato e uomo politico Luigi Lucchini (1847-1929).

L'UNIFICAZIONE LEGISLATIVA.
I PRIMI CODICI DEL REGNO D'ITALIA

La prima fase dell'unificazione giuridica (1859-1864)

Nell'aprile 1859, poco prima che scoppiasse la Seconda guerra d'indipendenza – che segnò la prima tappa del cammino verso l'unità del paese, portando all'annessione della Lombardia al Regno di Sardegna –, il Parlamento subalpino conferì al Governo i pieni poteri legislativi ed esecutivi, nell'eventualità di un conflitto contro l'Austria (legge 25 aprile 1859, n. 3345). In virtù di tali poteri, il Governo dispose, nel novembre 1859, la pubblicazione di tre nuovi codici – il codice penale, di procedura penale e di procedura civile – che, nel corso del processo di unificazione, furono estesi a diverse “nuove province” annesse al Regno dei Savoia.

In primo luogo questi tre codici, insieme agli altri due codici allora in vigore nel Regno sabauda – il codice civile del 1837 e il codice di commercio del 1842 – furono estesi alle province dell'Emilia, delle Marche e dell'Umbria tra il 1859 e il 1860.

Con l'annessione delle province dell'ex Regno delle due Sicilie, fu poi decretata l'entrata in vigore dei nuovi codici penale e di procedura penale sardi in queste

terre all'inizio del 1861. Per quanto riguarda la legislazione civile e commerciale fu invece mantenuta in vigore la codificazione borbonica del 1819.

In Lombardia fu stabilita l'entrata in vigore esclusivamente del codice di procedura penale sardo del 1859, e solo a partire dal 1° luglio 1862. Il Governo decise infatti di mantenere provvisoriamente in esecuzione nelle province lombarde il codice civile austriaco del 1811 e il codice penale austriaco del 1852, in attesa di una riflessione più ampia per realizzare una nuova normativa italiana.

Per quanto riguarda la Toscana, annessa al Regno sabauda nel marzo 1860, si verificò una situazione del tutto particolare. In virtù del rispetto per le avanzate tradizioni giuridiche di questa regione, soprattutto nel campo della legislazione penale, fu deciso che le province toscane potessero conservare temporaneamente la propria legislazione in tutte le materie.

Dopo questi primi anni di unificazione giuridica, la cosiddetta “unificazione a vapore” per la velocità ed i metodi autoritari con cui l'Esecutivo aveva approntato ed esteso alcuni codici sardi alle nuove province, si aprì una fase nuova nel processo di codificazione del diritto

italiano, che vide un maggiore coinvolgimento del nuovo Parlamento unitario e di magistrati provenienti dalle diverse realtà del Paese.

Un primo importante dibattito sulla codificazione nel Parlamento italiano si ebbe nel campo del diritto civile. Il dibattito parlamentare era in realtà già iniziato alla vigilia della proclamazione del Regno d'Italia. Il 19 giugno 1860 il Ministro della giustizia Cassinis (II Governo Cavour) aveva presentato infatti alla Camera dei deputati un progetto di revisione del codice civile albertino del 1837, dopo essersi avvalso del contributo di una commissione di giuristi piemontesi, lombardi, emiliani e toscani per la sua redazione. Tale progetto presentava alcune innovazioni importanti, prevedendo in particolare l'istituzione del matrimonio civile, che fu poi oggetto di un'ampia discussione in Parlamento perché osteggiato dagli ambienti più conservatori. Malgrado il suo lungo e non conclusivo iter legislativo, il progetto Cassinis rimase poi una base importante per i successivi progetti di modifica della legislazione civile. Il 9 gennaio 1862 fu presentato al Senato dal nuovo Ministro

della giustizia Miglietti (II Governo Ricasoli) un altro progetto di Codice civile, che fu poi sottoposto, dal nuovo Guardasigilli Pisanelli (Governo Farini e I Governo Minghetti), succeduto al Conforti, all'esame di commissioni di giuristi riunite a Torino, Milano, Firenze, Napoli e Palermo. Il Pisanelli elaborò a sua volta un nuovo progetto di codice, presentato al Senato il 15 luglio e il 26 novembre 1863 e sul quale iniziò un vivace dibattito parlamentare, che fu però interrotto nel novembre 1864 per il sopraggiungere di importanti eventi politici.

I primi codici del Regno d'Italia (1864-1889)

Con la Convenzione di settembre (15 settembre 1864) tra Italia e Francia fu deciso il trasferimento della capitale da Torino a Firenze e fu quindi particolarmente avvertita dalla classe dirigente liberale l'urgenza di dotare il nuovo Stato di leggi uniformi in ambito civile e penale.

Il 19 novembre 1864 fu approvato alla Camera dei deputati il noto ordine del giorno Boggio con cui venne in particolare esortato il governo «a presentare un progetto di legge che provvederà

alla più pronta unificazione legislativa ed amministrativa del Regno, in quanto è urgentemente richiesto dal trasporto della capitale». Il 24 novembre 1864 il nuovo Ministro della giustizia Vacca (I Governo La Marmora) presentò alla Camera l'atteso progetto, che consisteva in una sorta di delegazione legislativa al Governo, autorizzato ad emanare con semplice decreto il codice civile, di procedura civile e per la marina mercantile, nonché altre leggi di unificazione normativa. I codici sarebbero stati pubblicati nelle condizioni in cui si trovavano all'esame delle Camere e il Governo vi avrebbe poi apportato modifiche per il loro perfezionamento e coordinamento.

La Camera discusse il progetto di legge sull'unificazione legislativa dal 9 al 22 febbraio 1865 e approvò un testo emendato in cui fu in particolare previsto che, tra i nuovi codici, fosse incluso anche il codice di commercio. Al Senato l'esame del progetto avvenne dal 15 al 29 marzo 1865 e si concluse con un voto positivo. Dopo pochi giorni fu promulgata la legge sull'unificazione legislativa (legge 2 aprile 1865, n. 2215).

Con regio decreto del 2 aprile 1865 fu inoltre istituita una commissione consul-

tiva, formata da parlamentari, magistrati e accademici, incaricata della redazione definitiva dei nuovi codici. La commissione fu poi suddivisa in diverse commissioni speciali, ognuna istituita per il coordinamento di un codice specifico.

Il primo codice civile del Regno d'Italia, che riprendeva molti aspetti del progetto Cassinis e poi del progetto Pisanelli, tra cui in particolare l'introduzione del matrimonio civile, fu quindi promulgato, al termine dei lavori della commissione competente e previa supervisione del ministro Vacca, con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358.

Il primo codice di procedura civile del Regno d'Italia, basato sul progetto che il ministro Pisanelli aveva presentato al Senato il 26 novembre 1863, fu anch'esso promulgato, dopo il suo esame da parte della commissione speciale competente e del Guardasigilli, con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2366.

Il primo codice di commercio del Regno d'Italia, consistente nella rielaborazione del codice sardo del 1842, modificato da alcune leggi successive in materia e cui furono aggiunti articoli tratti dalla legislazione commerciale borbonica, fu promulgato con regio decreto

25 giugno 1865, n. 2364. Successivamente, negli anni della Sinistra storica al potere, sarà pubblicato un nuovo codice di commercio – promulgato il 31 ottobre 1882 sotto il IV Governo Depretis – che non presentava modifiche profonde rispetto al codice del 1865, ma serviva a soddisfare esigenze di modernizzazione e di adeguamento ad alcuni modelli stranieri, in particolare al codice generale tedesco del commercio del 1861.

Il primo codice della marina mercantile del Regno d'Italia si basava su un disegno di legge in materia, presentato dal Governo al Senato il 28 gennaio 1863 e discusso in questo ramo del Parlamento dal 27 ottobre al 5 novembre 1864. Il testo era stato redatto sulla base di un progetto elaborato da una “speciale giunta legislativa” insediata a Genova nel 1859 per volere di Cavour. Il codice, dopo essere stato esaminato dalla commissione speciale competente e dal Guardasigilli, fu promulgato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2360. Nel 1877, a solo un anno dall'insediamento del I Governo Depretis, sarà poi promulgato un nuovo codice in materia, maggiormente ispirato ai principi del liberalismo economico, con regio decreto 24 ottobre 1877, n. 4144.

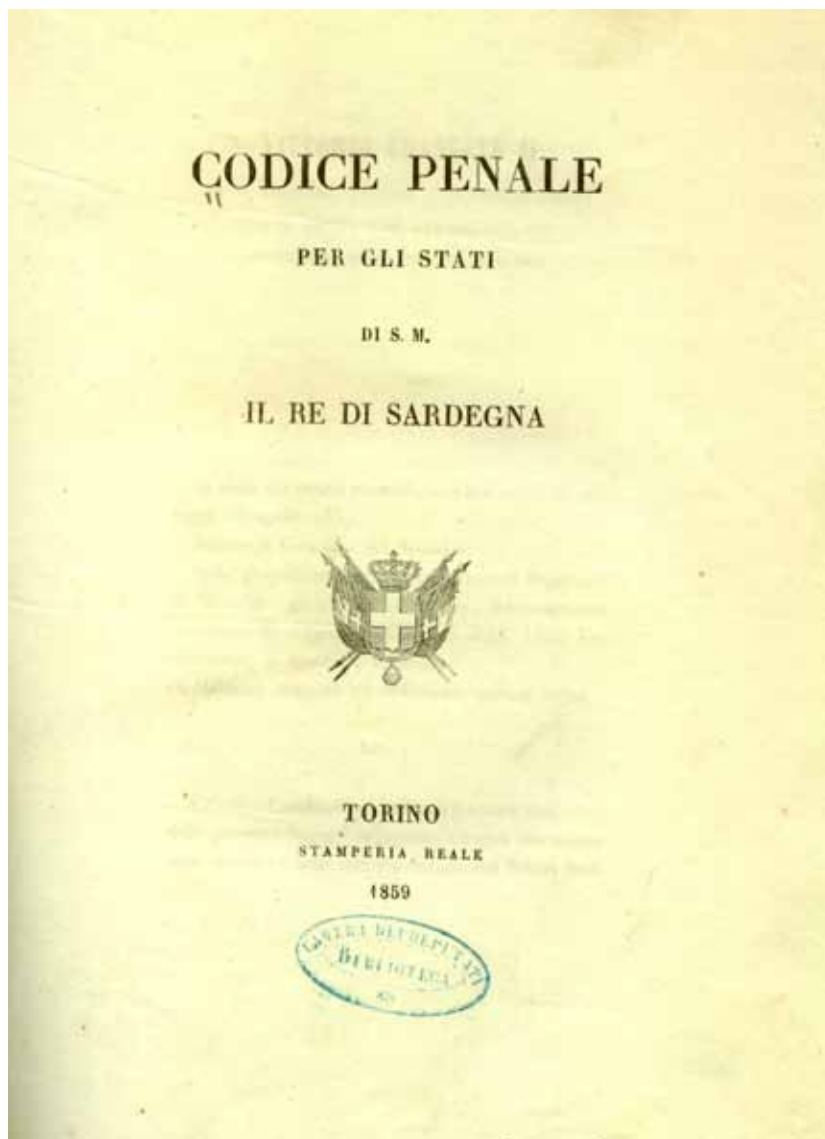
Il primo codice di procedura penale del Regno d'Italia consisteva nella rielaborazione del codice di procedura penale sardo del 1859. Già nel 1863 era stato proposto dal Pisanelli di estendere tale codice alla Toscana. A tale operazione fu esplicitamente autorizzato il Governo con la legge di unificazione legislativa del 1865 e il nuovo codice, a seguito di un ampio lavoro di revisione da parte della commissione speciale e del Ministro della giustizia, fu promulgato con regio decreto 26 novembre 1865, n. 2598.

Decisamente più complessa fu l'operazione condotta dai primi Governi dello Stato unitario per la stesura del primo codice penale italiano. Già nel febbraio 1863 il Guardasigilli Pisanelli, intenzionato ad elaborare un progetto di codice in tale ambito, aveva invitato giuristi e magistrati a far pervenire le loro osservazioni in merito. Il 17 novembre 1864 il deputato Mancini aveva poi presentato alla Camera una proposta di legge con cui proponeva l'estensione alla Toscana del codice penale sardo del 1859, essendo rimasta questa l'unica regione in cui non era in vigore – infatti esso era stato nel frattempo esteso anche alla Lombardia – e la contestuale modifica

dello stesso, con l'abolizione della pena di morte, che nel codice penale leopoldino era stata già soppressa nel 1859. Al momento della presentazione del disegno di legge sull'unificazione del Regno, il 24 novembre 1864, il Ministro della giustizia Vacca dichiarò però che il Governo non poteva prendere in considerazione il contenuto di tale proposta soprattutto perché, senza un ampio dibattito parlamentare, non era possibile che l'esecutivo risolvesse “la grave questione della pena di morte”. Nonostante il parere negativo del Governo sul tema, tuttavia, la Camera approvò la proposta Mancini, illustrata ai deputati nel febbraio 1865. Al Senato prevalsero invece le tesi anti-abolizioniste, dovute in particolare alle paure circa le conseguenze che l'abolizione della pena capitale avrebbe potuto avere sull'ordine pubblico, in particolare nel Mezzogiorno, dove perdurava il fenomeno del brigantaggio. Nel Parlamento si affermò quindi la linea dell'abbandono del principio dell'unificazione legislativa in campo penale e la legge di unificazione del 1865

non prevede infatti un nuovo codice penale per il Regno d'Italia.

Solo in anni successivi il Governo della Sinistra storica sarebbe riuscito a raggiungere finalmente l'obiettivo. Dopo l'esame in Parlamento di diversi nuovi progetti in materia, nel 1883 il Ministro della giustizia Zanardelli (IV Governo Depretis) elaborò infatti un primo progetto di codice penale per il Regno, cui ne seguì un secondo, presentato alla Camera nel 1887. Il nuovo *Codice Zanardelli*, che poi il Parlamento con la legge 22 novembre 1888, n. 5801 autorizzò il Governo a pubblicare, prevedeva in particolare l'abolizione della pena di morte, sostituita con l'ergastolo, la previsione di una bipartizione dei reati in delitti e contravvenzioni e l'introduzione di pene più lievi. Il codice, che fu promulgato nel 1889, all'epoca del II Governo Crispi, con regio decreto 30 giugno 1889, n. 6133, può essere considerato l'ultima tappa del processo di unificazione del diritto compiuto dalla classe dirigente liberale dell'epoca risorgimentale.



**Codice penale per gli Stati
di S.M. il Re di Sardegna**
Torino, Stamperia reale,
1859

Biblioteca della Camera dei
deputati, 45 A 04 12

Il codice penale del Regno di Sardegna del 1859 è pubblicato dal Governo piemontese insieme ad altri due codici – il codice di procedura penale e il codice di procedura civile – in virtù dei pieni poteri esecutivi e legislativi conferitegli dalla legge 25 aprile 1859, n. 3345. L'articolo 1 della legge 20 novembre 1859, n. 3783 con cui specificatamente il Governo pubblica il codice penale stabilisce che esso “avrà esecuzione nelle antiche e nelle nuove province dei Nostri Stati cominciando dal giorno primo di maggio mille ottocento sessanta”.

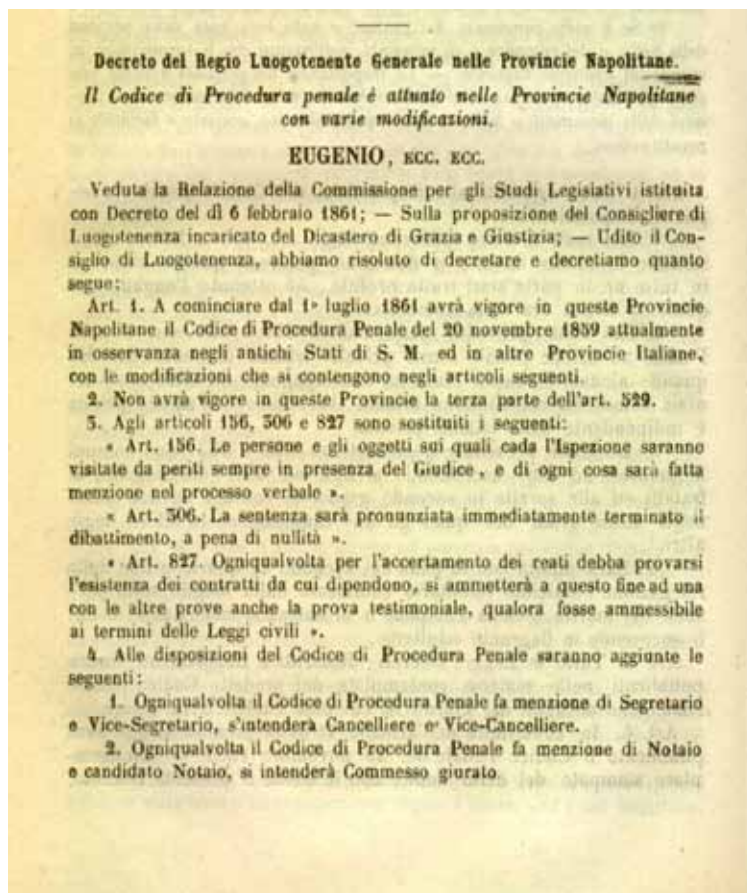
Decreto del Regio Luogotenente Generale nelle Province Napolitane del 17 febbraio 1861, "Il Codice di Procedura penale è attuato nelle Province Napolitane con varie modificazioni"

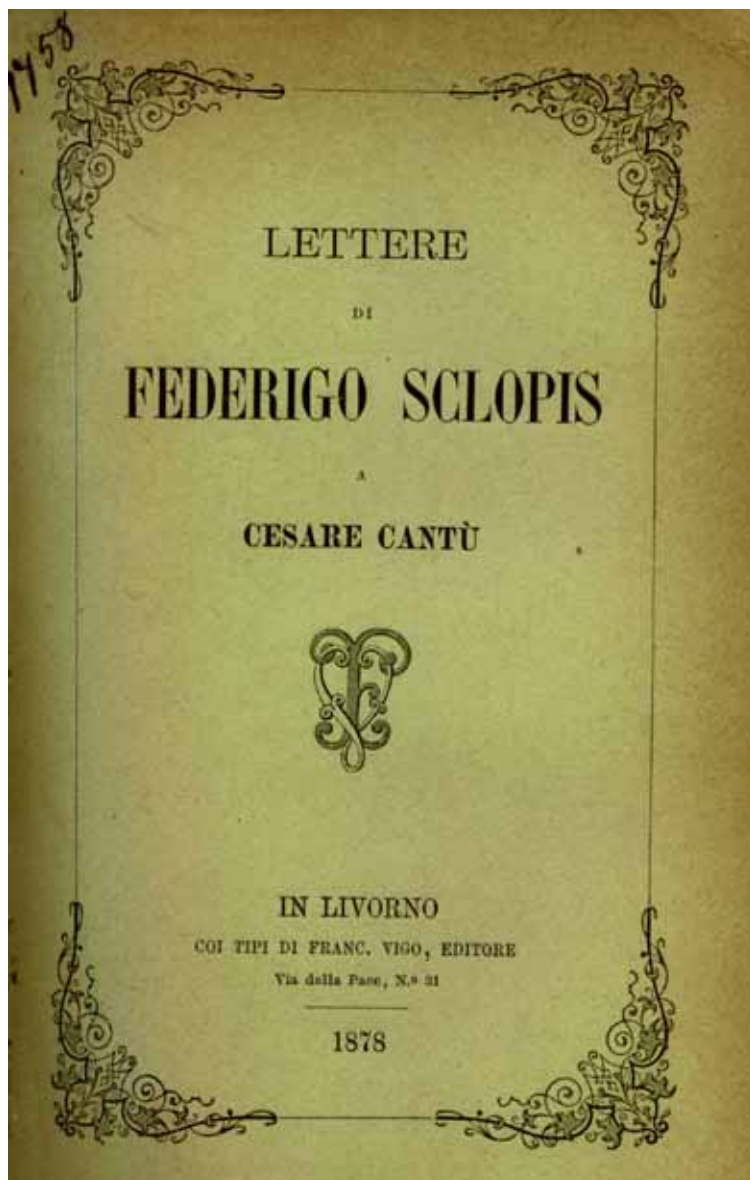
In: Collezione celerifera delle Leggi, Decreti, Istruzioni e Circolari (anno 1861)

Torino, Tipografia editrice di Enrico Dalmazzo, 1861, Vol. 1

Biblioteca della Camera dei deputati, Legisl. I

Dopo l'annessione delle province napoletane al Regno sabauda nel dicembre 1860, il nuovo Luogotenente Generale per queste terre, principe Eugenio di Carignano, succeduto al Farini, stabilì, con tre distinti decreti luogotenenziali del 17 febbraio 1861: l'estensione a queste province del codice penale sardo del 1859 e del codice di procedura penale sardo del 1859; il mantenimento in vigore della legislazione civile e commerciale borbonica. Ai due codici sardi furono apportate le modifiche necessarie per adattarli alle tradizioni giuridiche del Napoletano. Contestualmente, in Sicilia, il Luogotenente Generale per l'isola, senatore Cordero di Montezemolo, stabilì la stessa estensione dei due codici in materia penale, senza però prevedere le modifiche previste per le province napoletane, che furono introdotte successivamente con la legge 30 giugno 1861, n. 59.





Federigo Paolo Sclopis, conte di Salerano

Lettere a Cesare Cantù

Livorno, F. Vigo Editore, 1878

Biblioteca della Camera dei deputati,
M. 0766 0848

Federico Paolo Sclopis (1798-1878), fu magistrato, parlamentare e studioso di scienze storico-giuridiche piemontese. Partecipò come protagonista, nel Consiglio di conferenza, alla redazione dello Statuto albertino, fu quindi deputato e Ministro della giustizia nel 1848. Divenuto poi senatore, svolse la funzione di Presidente del Senato (1863-64)

Cesare Cantù (1804-1895), fu storico e letterato lombardo. Deputato nel primo Parlamento italiano, rappresentò l'opposizione cattolica e conservatrice. Fu direttore dell'Archivio di Stato di Milano

In alcune lettere tra i due studiosi si sviluppò un dialogo sull'opportunità di procedere o meno all'unificazione giuridica. In particolare il conte Sclopis, in una lettera al Cantù del 6-7 febbraio 1860, contestò allo storico lombardo la sua difesa del municipalismo e la sua tesi sul rispetto delle tradizioni giuridiche locali, contro l'operazione di unificazione legislativa promossa dal Governo piemontese, di cui invece lo Sclopis era un convinto sostenitore.



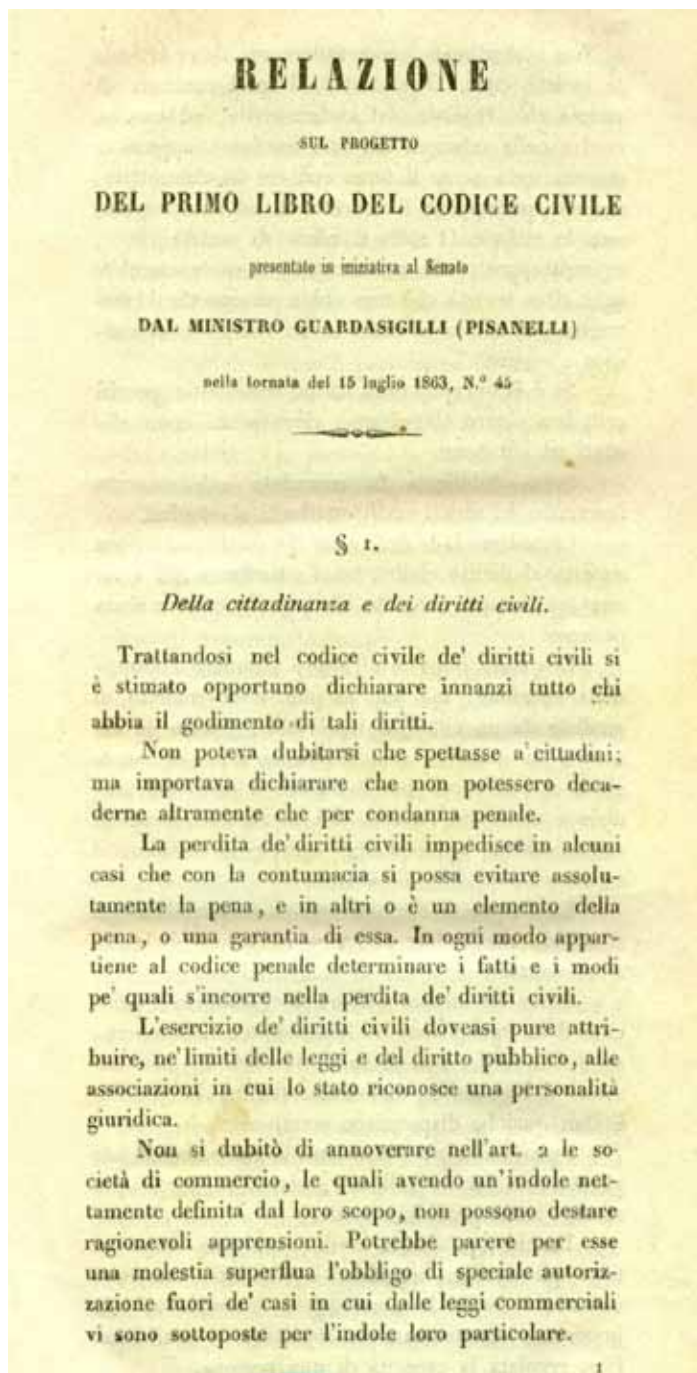
Progetto di revisione del codice civile albertino proposto dalla commissione nominata con decreti del Ministero di grazia e giustizia del 24 dicembre 1859 e 25 febbraio 1860, comunicato al parlamento dal Ministro di grazia e giustizia [Giovanni Battista Cassinis]

[s. l.], [s. n.], [s.d.]

Biblioteca della Camera dei deputati, 42 01 07

Il progetto di revisione del codice civile albertino del 1837 fu presentato dal Ministro della giustizia Cassinis alla Camera il 19 giugno 1860 e al Senato il 21 giugno 1860. Il testo intendeva introdurre in particolare nella legislazione: il matrimonio civile; la soppressione dell'autorizzazione maritale per la gestione dei beni da parte della moglie; la concessione agli stranieri del pieno godimento dei diritti civili, indipendentemente dalle condizioni di reciprocità.

Giovanni Battista Cassinis (1806 – 1866), avvocato e studioso del diritto, fu deputato nella I e nella IV legislatura del Parlamento subalpino. Sostenitore del Cavour, nel 1860 fu da questi nominato Ministro della giustizia nel suo primo e secondo gabinetto. Esercitò la carica di Presidente della Camera (1863-1865) e di senatore dal 1865 al 1866.



Relazioni sul progetto di codice civile presentato in iniziativa al Senato dal Ministro Guardasigilli (Pisanelli) nelle tornate del 15 luglio e del 26 novembre 1863 [atto Senato n. 45]

Torino, Stamperia reale, 1863

Biblioteca della Camera dei deputati, 42 01 10

Il codice civile ideato dal Pisanelli fu da questi presentato al Senato con un'ampia "Relazione" svolta il 15 luglio 1863 (I libro) e il 26 novembre 1863 (II e III libro). Il progetto fu poi analizzato da una Commissione incaricata del suo esame che elaborò diverse proposte emendative, tra cui figurano: il ripristino dell'autorizzazione maritale per la gestione dei beni delle moglie e il ripristino dell'istituto dell'adozione che non figuravano nel disegno di legge originario; il godimento dei diritti civili da parte degli stranieri subordinato alla loro residenza nello Stato.

Giuseppe Pisanelli (1812-1879), avvocato e studioso del diritto fu esponente della scuola giuridica napoletana, insieme a P.S. Mancini, F. De Sanctis e A. Scialoja. Nel 1848 fu deputato al Parlamento napoletano ma nel 1849 fu costretto a fuggire. Esule a Londra, Parigi e Torino, operò in sostegno dell'unificazione politica promossa dal Cavour. Fu deputato nel Parlamento italiano dal 1861 al 1874. Quale Ministro della giustizia (1862-1864), si dedicò prioritariamente all'elaborazione di alcuni nuovi progetti di codici. Fu poi relatore della Commissione della Camera chiamata a riferire sul disegno di legge di unificazione legislativa, presentato dal nuovo Guardasigilli Vacca. Fu quindi vicepresidente, insieme al Cassinis, della Commissione generale per il coordinamento dei codici. Fu Vicepresidente della Camera (1866-74) e Consigliere di Stato dal 1865.

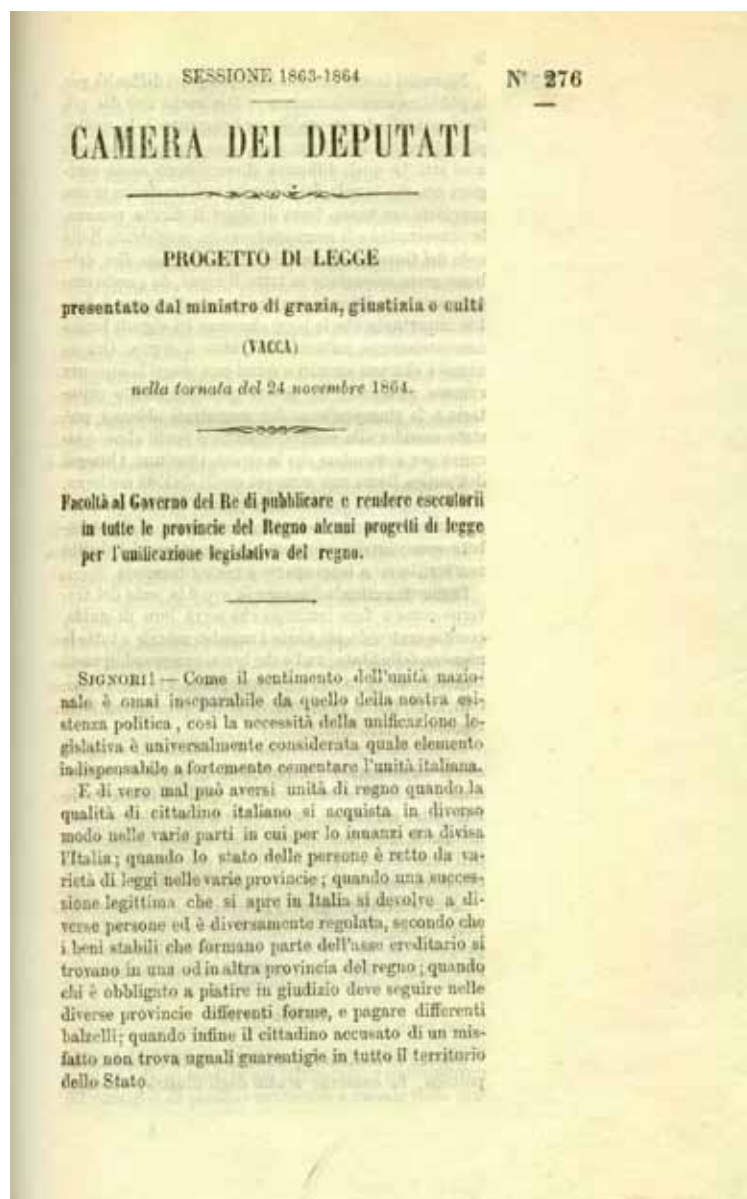
Progetto di legge presentato dal Ministro di grazia, giustizia e culti (Vacca) nella tornata del 24 novembre 1864, "Facoltà al Governo del Re di pubblicare e rendere esecutorii in tutte le provincie del Regno alcuni progetti di legge per l'unificazione legislativa del Regno"

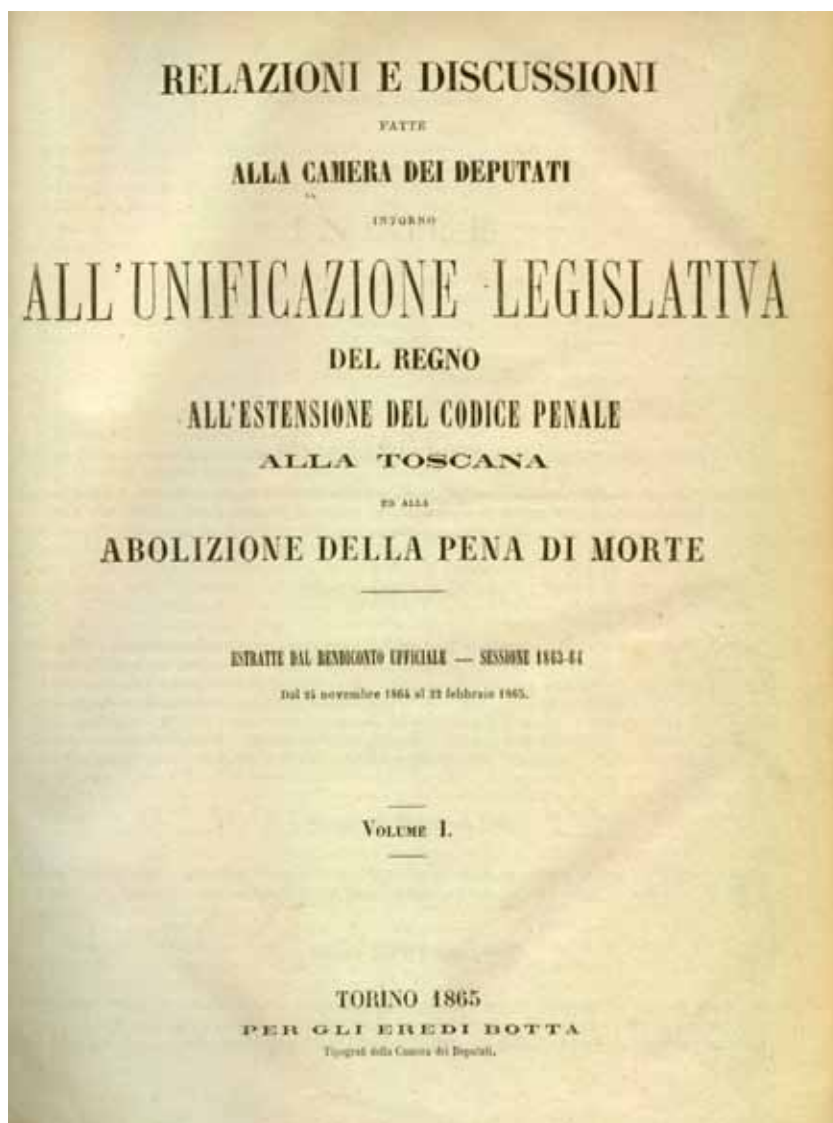
[atto Camera n. 276]

In: Camera dei deputati, legislatura VIII – Sessione 1863-64, Raccolta dei documenti stampati per ordine della Camera, Vol. VI.

Torino, Tipografia eredi Botta, 1865

Biblioteca della Camera dei deputati,
Camera dei deputati, Atti parlamentari
del Regno d'Italia



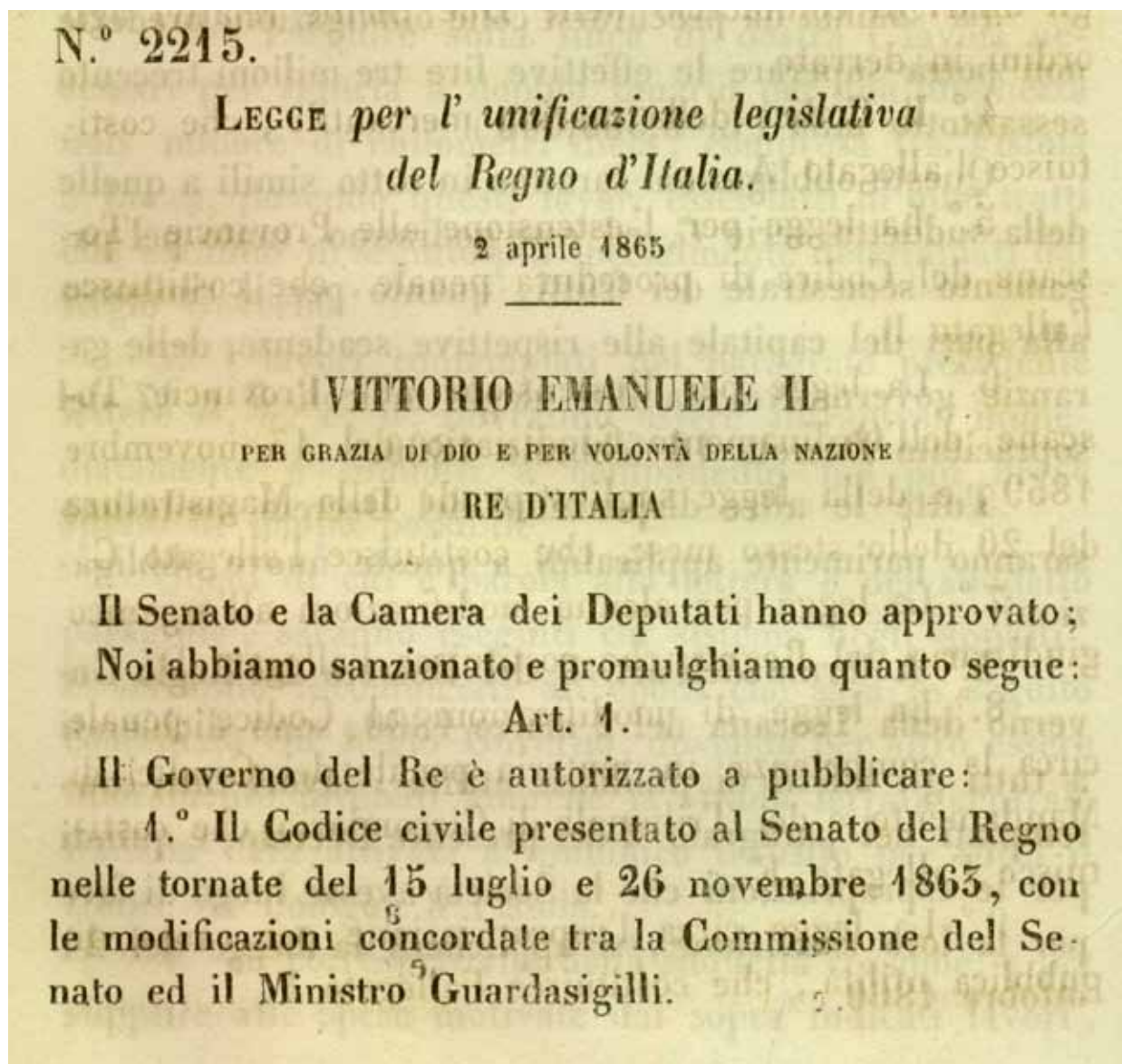


Camera dei deputati

Relazioni e discussioni fatte alla Camera dei deputati intorno all'unificazione legislativa del Regno, all'estensione del codice penale alla Toscana ed alla abolizione della pena di morte: estratte dal rendiconto ufficiale-sessione 1863-64, dal 24 novembre 1864 al 22 febbraio 1865

Torino, Tipografia eredi Botta, 1865

Biblioteca della Camera dei deputati, 43 01 20

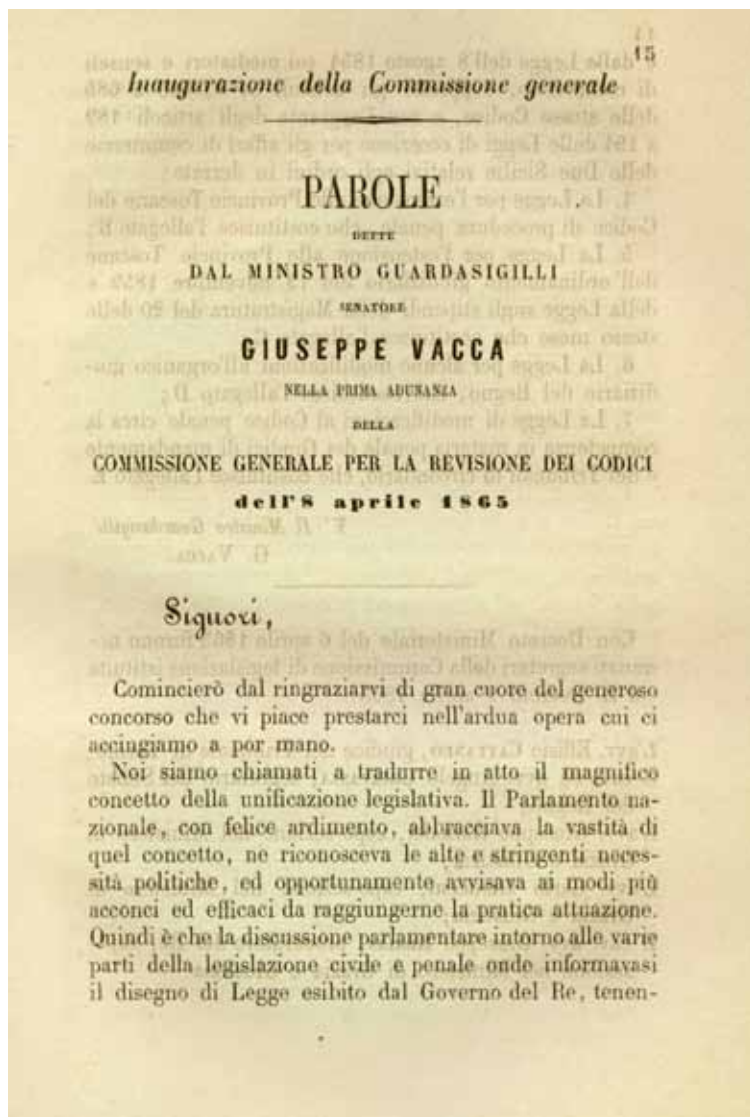


Legge 2 aprile 1865, n. 2215, “Legge per l’unificazione legislativa del Regno d’Italia”

In: Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d’Italia [anno 1865]

Torino, Stamperia reale, 1861-1946

Biblioteca della Camera dei deputati, Coll. Leg. Italia 08



Inaugurazione della Commissione generale. Parole dette dal Ministro Guardasigilli senatore Giuseppe Vacca nella prima adunanza della Commissione generale per la revisione dei codici dell'8 aprile 1865

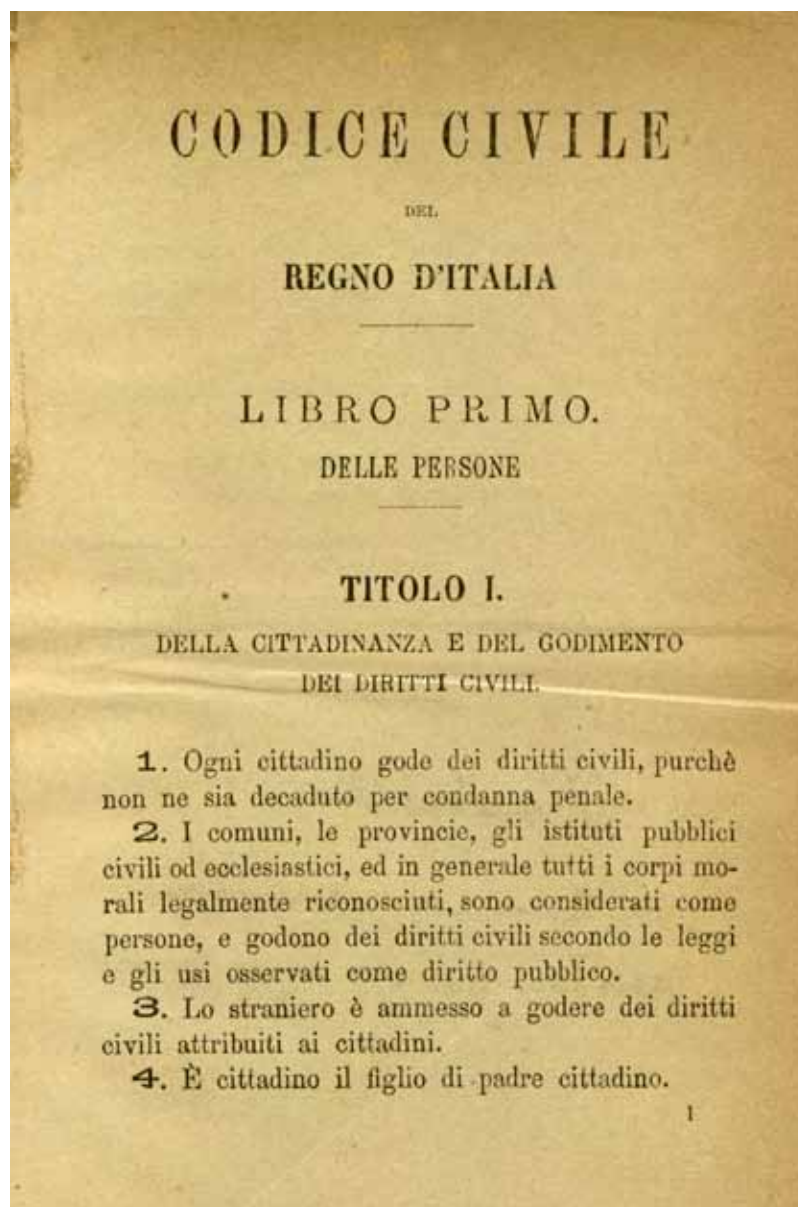
In: Commissione speciale istituita pel coordinamento del Codice di procedura civile

Processi verbali delle sedute della Commissione speciale istituita pel coordinamento del Codice di procedura civile e per proporre le relative disposizioni transitorie. Torino, Stamperia reale, 1868

Biblioteca della Camera dei deputati,
42 02 10

La Commissione generale per la revisione dei codici fu istituita con regio decreto del 2

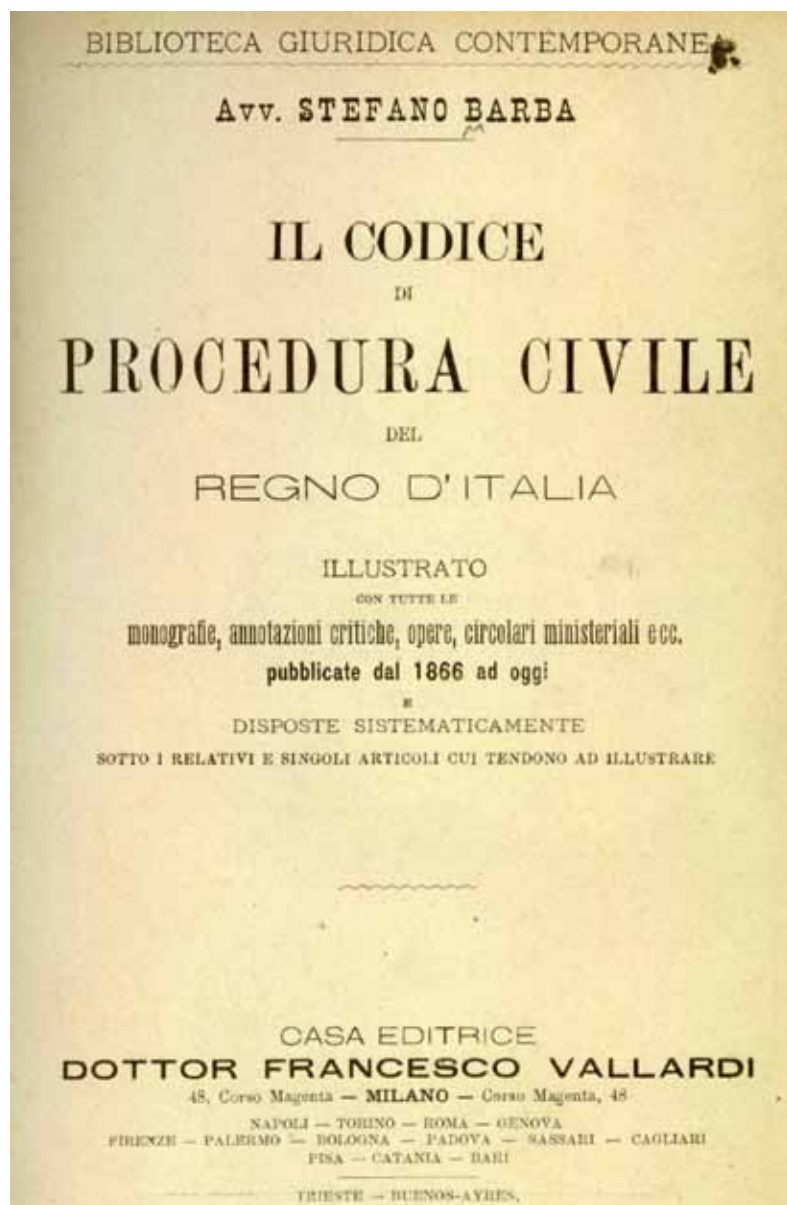
aprile 1865. Presieduta dal Ministro della giustizia Vacca, ebbe come vicepresidenti Pisanelli e Cassinis. Tra i suoi illustri componenti furono: il prof. Gerolamo Boccardo (professore di economia politica all' Università di Genova), Carlo Cadorna (Vicepresidente del Senato), l'avv. Francesco Crispi (deputato), il prof. Pasquale Stanislao Mancini (deputato), Celso Marzucchi (procuratore generale presso la Corte di cassazione di Firenze), Vincenzo Niutta (primo presidente della Corte di cassazione di Napoli e senatore), Urbano Rattazzi (deputato), Giuseppe Stara (primo presidente della Corte di appello di Torino). La commissione fu poi suddivisa in diverse commissioni speciali, ognuna dedicata ad un codice.



Il Codice civile del Regno d'Italia [1865]

Torino, Stamperia reale, 1865

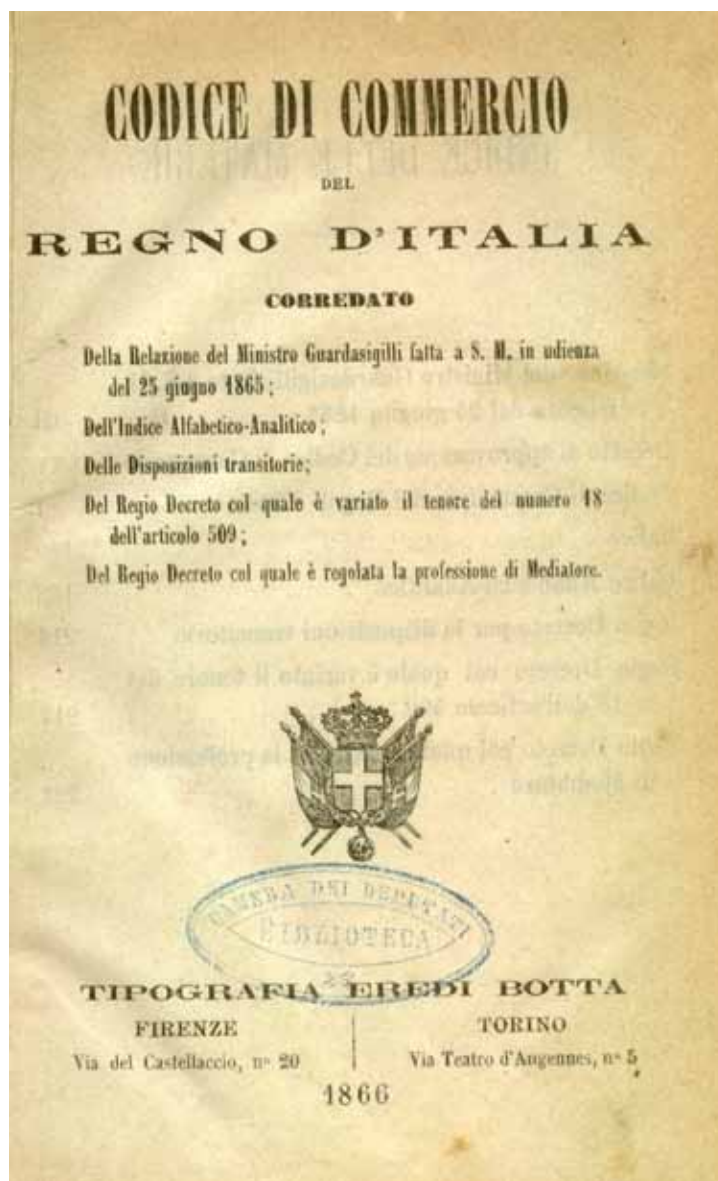
Biblioteca della Camera dei deputati, 139 08 09



Il Codice di procedura civile del Regno d'Italia [1865]

Milano, Casa editrice F. Vallardi, 1898

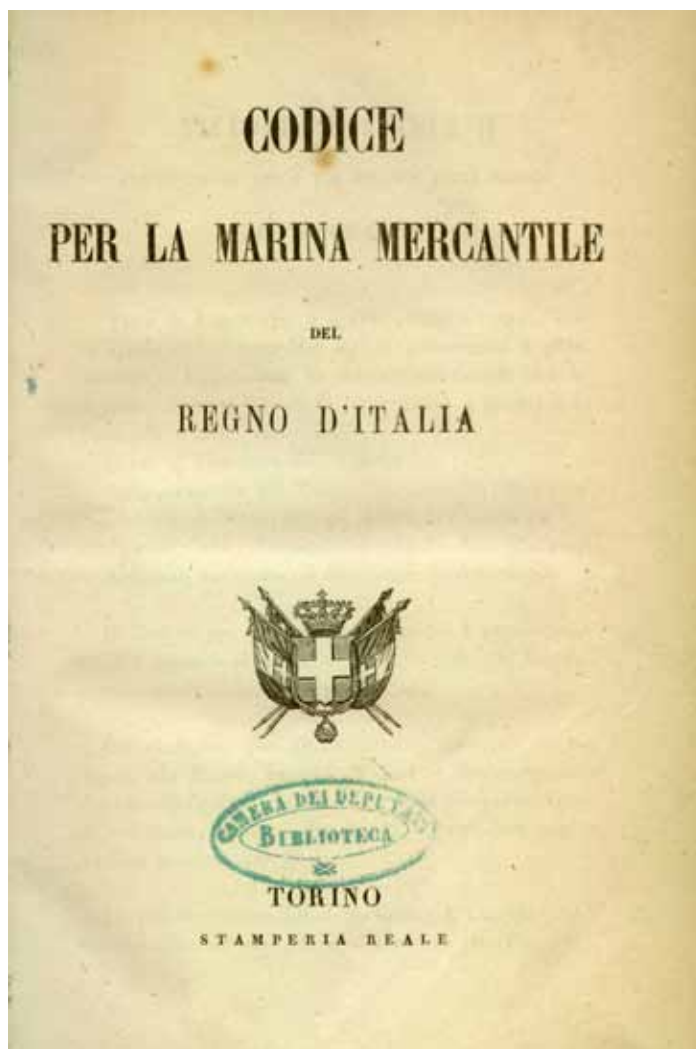
Biblioteca della Camera dei deputati, 39 07 47



Il Codice di commercio del Regno d'Italia [1865]

Firenze-Torino, Tipografia eredi Botta, 1866

Biblioteca della Camera dei deputati, 27 A (Busta) 38

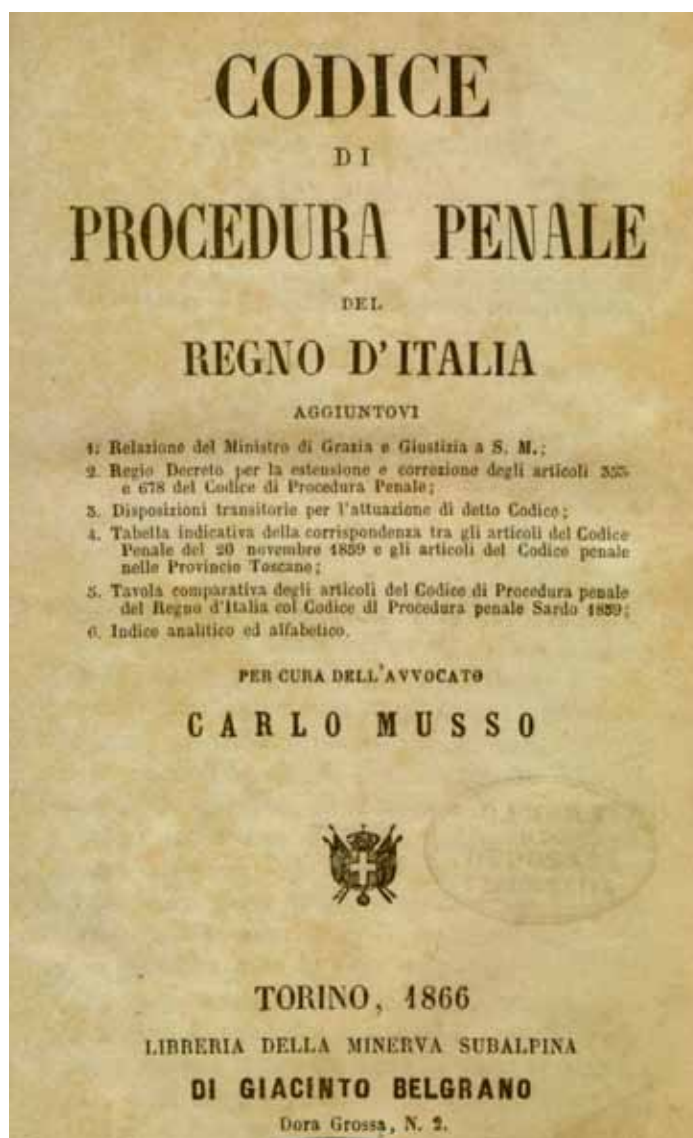


Il Codice per la marina mercantile del Regno d'Italia [1865]

Torino, Stamperia reale, 1865

Biblioteca della Camera dei deputati, 1 09 12

Il Codice di procedura penale del Regno d'Italia [1865]
Torino, Libreria della Minerva subalpina di Giacinto Belgrano, 1866
Biblioteca della Camera dei deputati, 139 gir.





Pasquale Stanislao Mancini

Per l'abolizione della pena di morte : discorsi del deputato Mancini pronunziati nella Camera dei deputati nelle tornate del 24 e 25 febbraio e 13 marzo 1865 Torino, Tipografia eredi Botta, 1865

Biblioteca della Camera dei deputati, M. 0397 0544

Il 24 e 25 febbraio 1865 Mancini svolse alla Camera la "Relazione" alla sua proposta di legge per l'estensione alla Toscana del codice penale sardo del 1859 e per l'abolizione della pena capitale in tutto il Regno d'Italia. In particolare egli, dopo aver sottolineato che l'attuale esecuzione della pena capitale aveva perso i caratteri che la rendevano "esemplare ed intimidante", come avveniva in altri tempi, in cui spesso essa era eseguita "nelle piazze principali della città, nelle ore e nelle occasioni più opportune ad attirare frequenza di spettatori...", concludeva il suo discorso, definendo la pena di morte "un'inutile crudeltà". L'articolo del progetto relativo all'abolizione della pena capitale fu approvato dalla Camera il 13 marzo con 150 voti favorevoli contro 91 e 3 astenuti. L'intera proposta fu approvata con modifiche, il 16 marzo, con 127 voti favorevoli contro 96 e 1 astenuto. Al Senato il testo fu però bocciato.

Pasquale Stanislao Mancini (1817-1888), nato a Castel Baronia, presso Ariano Irpino, fu professore universitario ed avvocato a Napoli, illustre esponente della scuola giuridica napole-

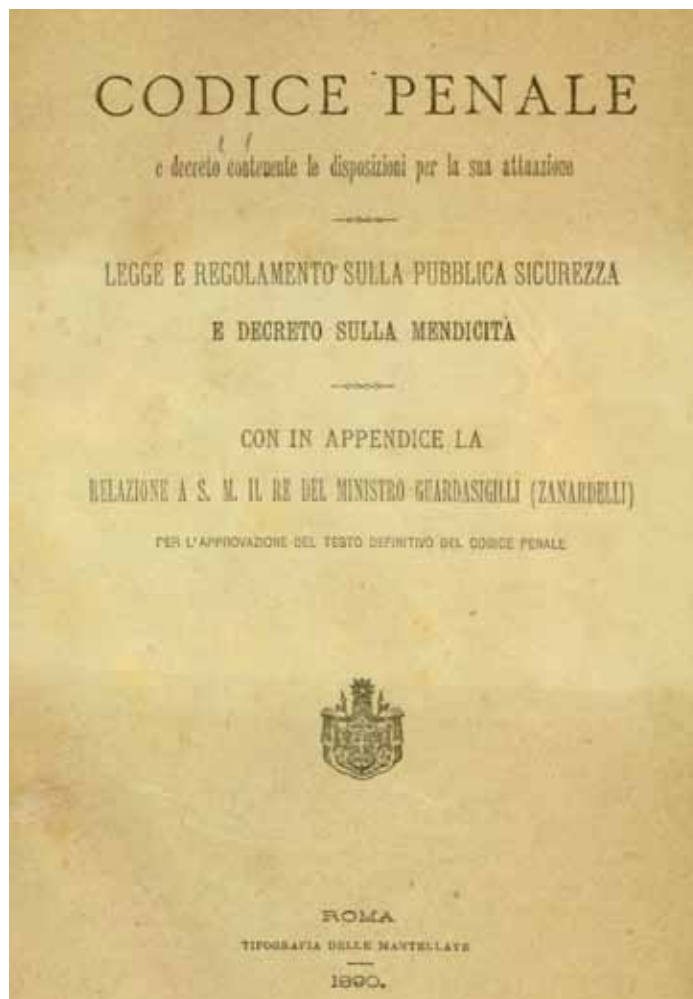
tana. Membro del Parlamento di Napoli (1848), dopo la repressione borbonica si rifugiò a Torino, nella cui università gli fu assegnata la prima cattedra di diritto internazionale. La sua prolusione "Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti" (1851) fu considerata un manifesto della dottrina giuridico-politica del Risorgimento. Deputato nel Parlamento nazionale dal 1861, militò nei banchi della sinistra democratica. Fu per pochi giorni Ministro dell'istruzione (1862) nel I Gabinetto Rattazzi; divenne poi Ministro della giustizia (1876) nel I Governo Depretis e Ministro degli esteri (1882) nel IV Governo Depretis.

Codice penale e decreto contenente le disposizioni per la sua attuazione: legge e regolamento sulla pubblica sicurezza e decreto sulla mendicizia: con in appendice la relazione a S.M. il Re del Ministro guardasigilli (Zanardelli) per l'approvazione del testo definitivo del codice penale [1889]
Roma, Tipografia delle Mantellate, 1890

Biblioteca della Camera dei deputati, 43 08 42

Il codice penale del 1889 (detto anche "Codice Zanardelli"), che entrò in vigore il 1° gennaio 1890, era diviso in tre libri: il primo, dedicato ai reati e alle pene in generale; il secondo, relativo ai delitti in specie; il terzo, dedicato alle contravvenzioni in specie. Tra le sue misure principali: l'abolizione della pena di morte, sostituita dall'ergastolo; la bipartizione dei reati in delitti e contravvenzioni; la non previsione dei reati commessi a mezzo stampa; la predisposizione di un sistema di pene previste in limiti minimi e massimi ed intese come mezzi per promuovere la rieducazione del condannato; la severità delle pene per i reati contro l'indipendenza, l'unità e la sovranità dello Stato.

Giuseppe Zanardelli (1826-1903), nato a Brescia, fu giurista ed illustre uomo politico. Nel 1848 partecipò ai moti anti-austriaci. Nel 1859 Garibaldi lo chiamò a guidare l'insurrezione independentista a Brescia. Fu eletto deputato al Parlamento subalpino nel 1860 e poi al nuovo Parlamento unitario fino alla XXI legislatura, militando con la sinistra. Ministro dei lavori pubblici (1876-77) nel I Governo Depretis, ebbe poi il portafoglio degli interni (1878) nel I Governo Cairoli. Fu quindi Ministro della giustizia (1881-83) nel IV gabinetto Depretis. Chiamato nuovamente al Dicastero della giustizia (1887-91) nel V Governo Depretis, preparò il noto codice penale. Fu eletto Presidente della Camera nel 1892, 1897 e 1898. Avversario di Crispi, osteggiò la politica repressiva da questi adottata in occasione dei moti in Sicilia e Lunigiana (1893) e la sua politica estera. Divenuto capo del Governo (1901-1903), il Zanardelli chiamò Giolitti al Dicastero degli interni e avviò una svolta politica in senso liberale.



L'UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA ED
IL PROBLEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI
(1860-1865)

Il modello amministrativo dal Regno di Sardegna all'Italia unita

La costruzione della struttura amministrativa che caratterizzò il Regno d'Italia fino all'inizio del Novecento, e in alcuni settori fino a tempi ben più recenti, si realizzò in un arco di tempo relativamente breve, tra il 1860 ed il 1865, con l'estensione all'intera penisola del modello sardo-piemontese, definitosi tra gli anni Quaranta dell'Ottocento e la Seconda guerra di indipendenza. Si trattò dunque di un processo rapido, all'interno del quale si confrontarono linee politiche diverse, le une favorevoli a valorizzare le antiche autonomie locali, le altre, che finirono per riuscire vincenti, propense alla costruzione di un ordinamento amministrativo uniforme per tutto il Regno.

La struttura amministrativa del Regno di Sardegna era fortemente legata al modello francese, pur presentando alcune significative specificità. Al centro del sistema si collocava una struttura ministeriale strettamente dipendente dal Governo, riorganizzata e modernizzata da Cavour (legge 23 marzo 1853, n. 1483). A livello locale, con il regio decreto 7 ottobre 1848, n. 807, si affermò

un limitato autogoverno comunale e provinciale, anche se il sindaco rimase di nomina regia.

Con l'annessione della Lombardia e degli Stati dell'Italia centrale, si aprì un intenso dibattito sulle autonomie locali. Inizialmente, l'Esecutivo si dimostrò favorevole a conservare le tradizionali autonomie della Lombardia, ma alla fine del 1859 il Governo Rattazzi, valendosi dei pieni poteri concessi per la guerra, estese alle nuove provincie l'ordinamento comunale e provinciale del Regno di Sardegna, regolato, da ultimo con la cosiddetta legge Rattazzi (legge 23 ottobre 1859, n. 3702), che ampliò l'elettorato amministrativo e, allo stesso tempo, riconfermò lo stretto controllo dei rappresentanti del Governo (governatori ed intendenti, dal 1861 prefetti) sugli enti locali.

Il problema delle autonomie nello Stato unitario

Tornato al potere, Cavour nominò, nel giugno 1860, una Commissione di legislazione presso il Consiglio di Stato, incaricata di ridefinire l'assetto complessivo dei poteri locali nel nuovo Stato unitario. I progetti che, al termine di

un iter piuttosto tortuoso, ne scaturirono (progetti Farini – Minghetti), aprivano a forme avanzate di autogoverno locale per i comuni e le provincie e si spingevano a proporre l'istituzione delle regioni, sia pure intese come consorzi di provincie, prive di organi elettivi.

Sul progetto Farini – Minghetti si aprì, a partire dal marzo del 1861, un intenso dibattito, che registrò il prevalere delle posizioni ostili a forme, anche limitate, di decentramento. Il clima politico era ormai cambiato e, dopo l'annessione delle regioni meridionali, prevalevano i timori per la tenuta del nuovo Stato. Caduta, già nella discussione presso la Camera, l'ipotesi di dare vita ad un ordinamento regionale, i progetti furono così abbandonati dal Governo e formalmente ritirati il 3 gennaio 1862 dal Presidente del Consiglio Bettino Ricasoli, succeduto a Cavour nel giugno del 1861. L'accantonamento della prospettiva del decentramento amministrativo fu inteso dalla maggioranza liberale come una misura strettamente legata ad un contesto politico difficile e non come il definitivo abbandono di una prospettiva aperta ad una valorizzazione delle autonomie locali. I governi della Destra che

si rifacevamo all'eredità di Cavour non seppero però cogliere tutte le implicazioni della scelta compiuta e finirono progressivamente per abbandonare ogni progetto di valorizzazione delle autonomie locali, che rimase patrimonio della riflessione scientifica e di alcuni settori della Sinistra liberale. La scelta accentratrice ebbe anche un suo riflesso nella costruzione della burocrazia statale che, durante il primo decennio postunitario, fu caratterizzata, a livello di reclutamento, dal prevalere delle componenti più attive nel processo unitario e da un'accentuata piemontesizzazione (data a questi anni l'uso del termine ironico *travet* come sinonimo di impegnato).

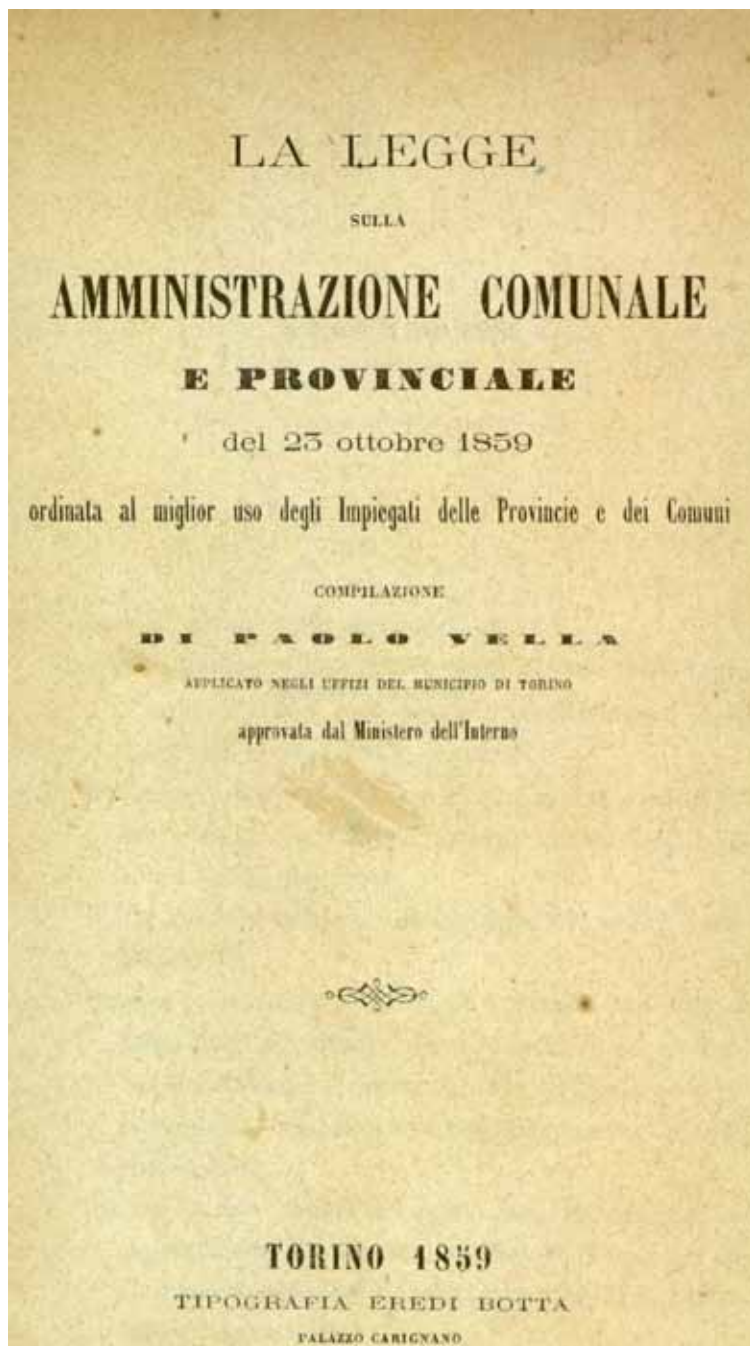
Il processo di unificazione amministrativa procedette dunque spedito sotto la stretta direzione dell'Esecutivo, con l'estensione al Regno della Legge Casati sull'istruzione primaria (regio decreto 13 novembre 1859, n. 3725), con l'istituzione di una Corte dei conti unica (legge 14 agosto 1862, n. 800), l'unificazione dei debiti pubblici (legge 10 luglio 1861, n. 94, e successive), l'organizzazione dell'esercito del Regno e l'introduzione della leva obbligatoria (maggio 1861). I provvedimenti decisivi ai fini dell'unificazione

amministrativa furono però la legge 2 aprile 1865, n. 2215, e la legge 20 marzo 1865, n. 2248, che realizzò una vera e propria codificazione nel diritto pubblico con i suoi sei allegati: la legge comunale e provinciale (all. A), la legge di pubblica sicurezza (all. B) e di sanità pubblica (all. C), la legge sul Consiglio di Stato (all. D) e sul contenzioso amministrativo (all. E) e la legge sulle opere pubbliche (all. F). Ad esse si unì, poco dopo, la legge organica sull'ordinamento giudiziario (legge 6 dicembre 1865, n. 2626).

L'ordinamento amministrativo forgiato nel 1861-1865 sulla base di un'ampissima delega concessa dal Parlamento al Governo confermava gli elementi salienti dell'ordinamento del Regno di Sardegna, in particolare nel settore, decisivo per la tenuta dello Stato unitario, del governo locale. L'amministrazione periferica si venne ad impennare sul prefetto, rappresentante del potere esecutivo e vertice dell'amministrazione statale nella provincia, che partecipava

direttamente dell'amministrazione locale come presidente della deputazione provinciale. A livello comunale si confermava la natura "anfibia" del sindaco, non eletto, ma nominato tra i consiglieri, espressivo della realtà locale, ma allo stesso tempo titolare di funzioni delegate dello Stato. Di notevole rilievo erano pure le norme degli allegati D ed E, che abolivano i tribunali del contenzioso amministrativo, devolvendo al giudice ordinario le controversie tra cittadini e pubblica amministrazione.

La linea centralizzatrice affermata nel 1861-1865, anche in conseguenza dei problemi posti dal governo delle regioni meridionali e dei timori della classe dirigente liberale per lo sviluppo di tendenze centrifughe, lasciò peraltro numerosi problemi aperti, in relazione ad esempio alla riorganizzazione delle circoscrizioni, alle finanze locali e, soprattutto, all'elettività dei sindaci. Di qui il proseguire di un dibattito politico e culturale che sfociò, negli anni Ottanta dell'Ottocento, in un complessivo intervento di riforma.



Paolo Vella

La legge sull'amministrazione comunale e provinciale del 23 ottobre 1859

Torino, Botta, 1859

Biblioteca della Camera dei deputati
31 03 17

Emanata in virtù dei pieni poteri, la "legge Rattazzi" ridefiniva la struttura dell'amministrazione locale del Regno di Sardegna (presto Regno d'Italia), secondo un'impostazione fortemente accentrata, imperniata sul ruolo, a livello provinciale, dei governatori (dal 1860 prefetti).



Luigi Borroni

Dell'autonomia amministrativa dei singoli Stati d'Italia, ossia norme fondamentali per l'ordinamento del nuovo Regno italiano proposte al parlamento nazionale da L. B

Milano, tipografia Bernardoni, 1860

Biblioteca della Camera dei deputati M. 0130

Nell'ambito del dibattito sull'unificazione, il milanese Luigi Borroni ripropose le tesi di un ampio decentramento, rispettoso delle specificità degli antichi Stati italiani, pur rifiutando i principi federalisti di Cattaneo.



Carlo Cattaneo

La circolare del ministro Farini sul riordinamento amministrativo

In: "Il Politecnico", s. II, vol. IX (1860), pp. 281-85

Biblioteca della Camera dei deputati Period. 0554

Nel 1860 fu istituita presso il Consiglio di Stato una Commissione temporanea di legislazione, incaricata di elaborare un progetto di unificazione amministrativa. Il 13 agosto 1860 il ministro Farini indirizzò alla Commissione temporanea una Nota, che avrebbe dovuto servire da base per i lavori e che apriva ad un moderato decentramento, ipotizzando una forma di coordinamento (non elettiva) a livello regionale. Carlo Cattaneo, che inizialmente aveva visto con favore la creazione della Commissione, intervenne criticamente sulla Nota, giudicandola per più aspetti insufficiente e non coerente con una prospettiva realmente federalista.

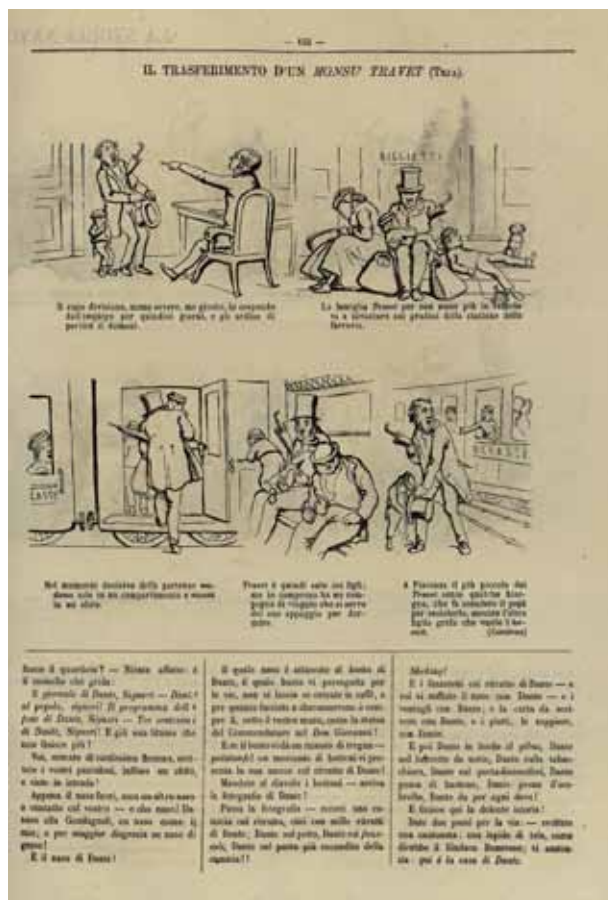
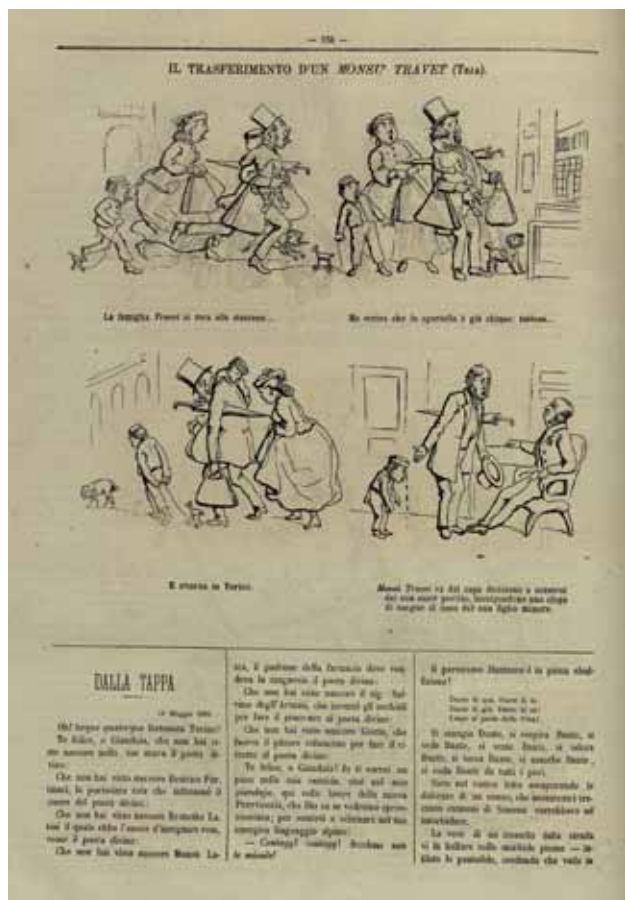


Marco Minghetti

De l'organisation administrative du royaume d'Italie. Traduction et préface d'Alexandre Mickiewics, avec introduction d'Armand Levy
Paris, Dentu, 1862

Biblioteca della Camera dei deputati,
31 03 05

Il progetto Minghetti sull'“Ordinamento amministrativo” del Regno d'Italia, ispirato ad una valorizzazione delle autonomie locali, pur respinto nella discussione parlamentare, rimase un punto di riferimento nel dibattito sull'organizzazione amministrativa del Regno e conobbe una notevole fortuna, testimoniata da una traduzione tedesca ed una francese.



Pasquino. Giornale umoristico, non politico con caricature (1865)

Biblioteca della Camera dei deputati, Period. 1597

La prima amministrazione del Regno d'Italia recava forte, com'è naturale, l'impronta della preesistente amministrazione del Regno di Sardegna e, almeno in una prima fase, fu caratterizzata da un'elevata presenza di piemontesi. Nella serie di vignette sono rappresentate le traversie di un impiegato ("travel" – letteralmente travicello – da una fortunata commedia di Vittorio Bersezio) e della sua famiglia alle prese con il trasferimento da Torino.



Giuseppe La Farina

Decentramento e unificazione

In: "Rivista contemporanea" (gennaio 1863)

Biblioteca della Camera dei deputati, Period. 0189

Giuseppe La Farina (1815-1863), esponente della Società nazionale e stretto collaboratore di Cavour nelle annessioni del Regno delle due Sicilie, intervenne sulla questione del decentramento con un articolo sulla "Rivista contemporanea", da lui diretta, nel quale si schierò contro l'accentramento ministeriale ed il decentramento politico, proponendo una sorta di decentramento di funzioni ai rami periferici dell'amministrazione statale.

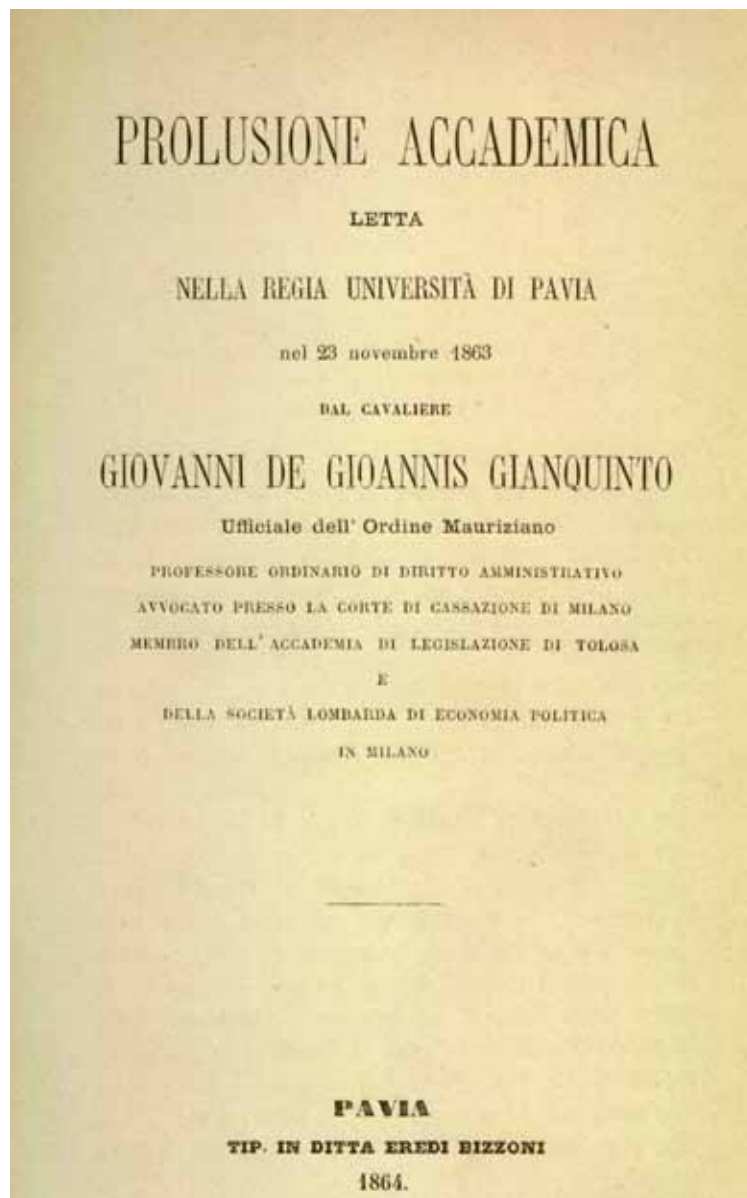


Massimiliano Martinelli

Delle riforme legislative in rapporto
coll'amministrazione e colla finanza
Torino, Tipografia Subalpina, 1863

Biblioteca della Camera dei deputati
M. 0245 0246

In questo articolo, estratto dalla "Rivista dei Comuni italiani", il deputato Massimiliano Martinelli (1816-1893), in seguito senatore del Regno, interveniva sulle tematiche dell'unificazione amministrativa, nella linea del prudente decentramento da lui auspicato in altri scritti.



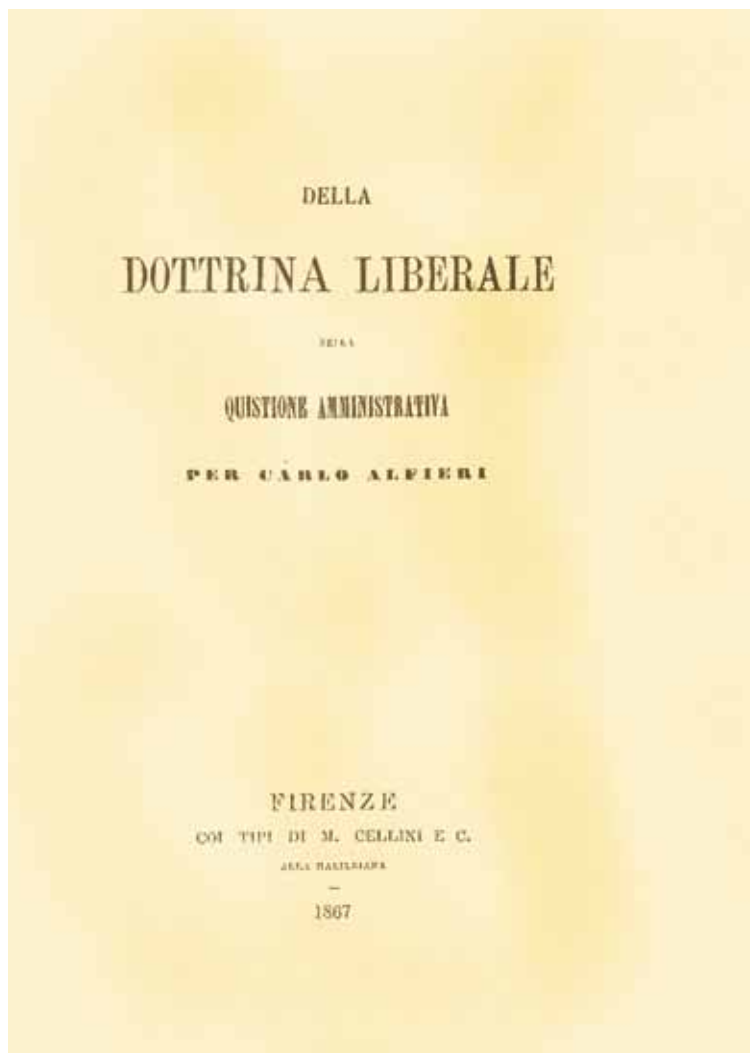
Giovanni De Gioannis Gianquinto

Diritto amministrativo d'Italia.
Prolusione accademica letta nella
Regia Università di Pavia nel 23
novembre 1863

Pavia, Bizzoni, 1864

Biblioteca della Camera dei deputati
31 04 52

Il cagliaritano Giovanni De Gioannis Gianquinto (1821-1883), uno dei maggiori amministrativisti italiani, fu tra i primi ad interrogarsi sulle problematiche poste dall'unificazione. Nella sua lunga prolusione del 1863, in realtà un vero e proprio manuale, offriva una ricognizione del diritto pubblico del nuovo Stato, anteriormente alle leggi di unificazione amministrativa del 1865.



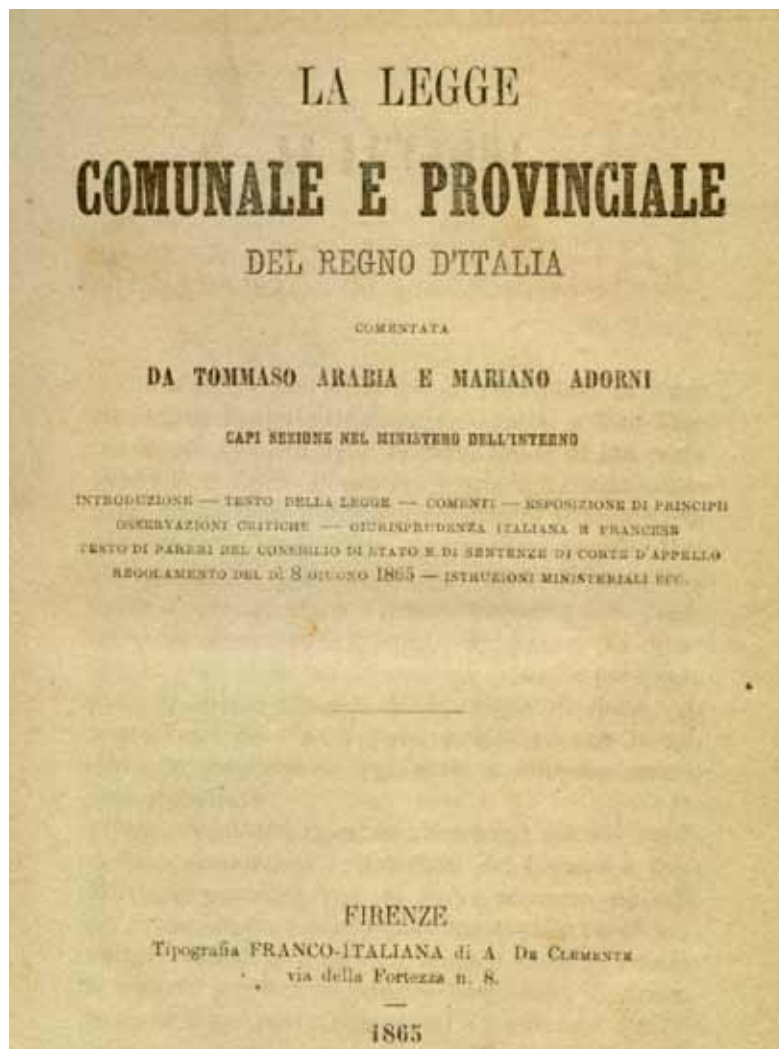
Carlo Alfieri di Sostegno

Della dottrina liberale nella questione amministrativa

Firenze, M. Cellini, 1867

Biblioteca della Camera dei deputati, M. 0487

Carlo Alfieri di Sostegno (1827-1897), a lungo deputato e senatore dal 1870, fu uno degli esponenti dell'élite liberale più sensibile alla riflessione sulle istituzioni del nuovo Stato. Fedele all'eredità di Cavour (di cui aveva sposato la nipote Ginseppina), fu fondatore della Scuola di scienze sociali di Firenze, intitolata al padre, Cesare, Presidente del Consiglio e Presidente del Senato del Regno di Sardegna.



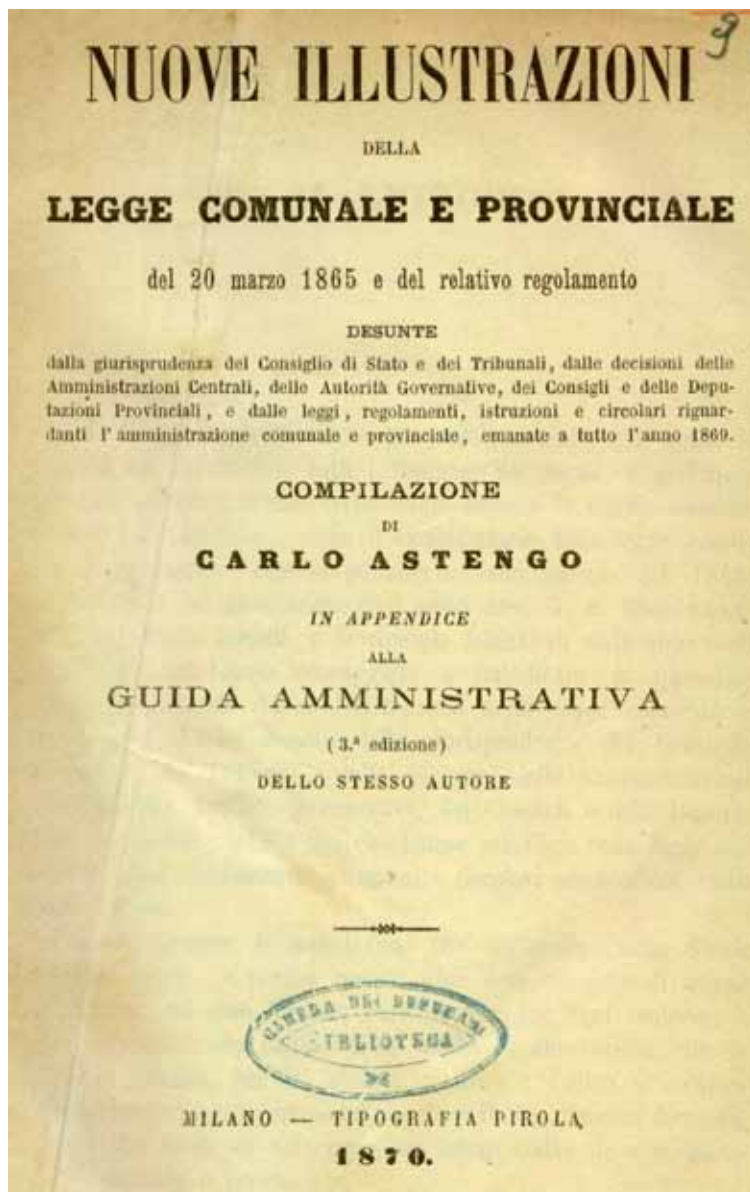
Tommaso Arabia

La legge comunale e provinciale del Regno d'Italia, comentata da Tommaso Arabia e Mariano Adorni

Firenze, De Clemente, 1865

Biblioteca della Camera dei deputati 31 03 20

Tra i numerosi commentari delle leggi sulle autonomie locali prodotti nei primi anni dopo l'unità, ebbe particolare importanza e fortuna quello di Tommaso Arabia (1831-1896), avvocato di origine calabrese, poi capo sezione del Ministero dell'Interno, prefetto di Sassari, Pesaro e Brescia e consigliere di Stato.



Carlo Astengo

Nuove illustrazioni della legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865 e del relativo regolamento. In appendice alla guida amministrativa dello stesso Milano, [s.e.], 1870

Biblioteca della Camera dei deputati
31 03 09

Carlo Astengo (1837-1917) fu uno dei burocrati protagonisti dell'unificazione amministrativa. Aspirante volontario nella prefettura di Savona dal 1853, passa all'amministrazione centrale nel 1861 ed è poi prefetto di Siracusa e Caserta e consigliere di Stato, chiudendo la sua carriera come senatore del Regno (1896). È autore di fortunati e diffusi manuali e guide amministrative.



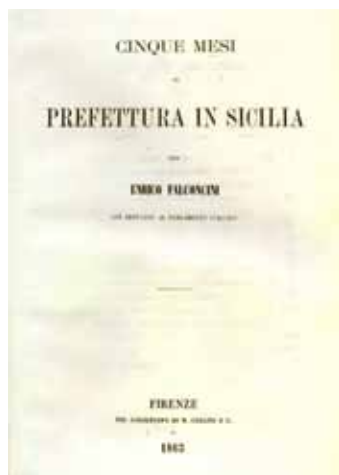
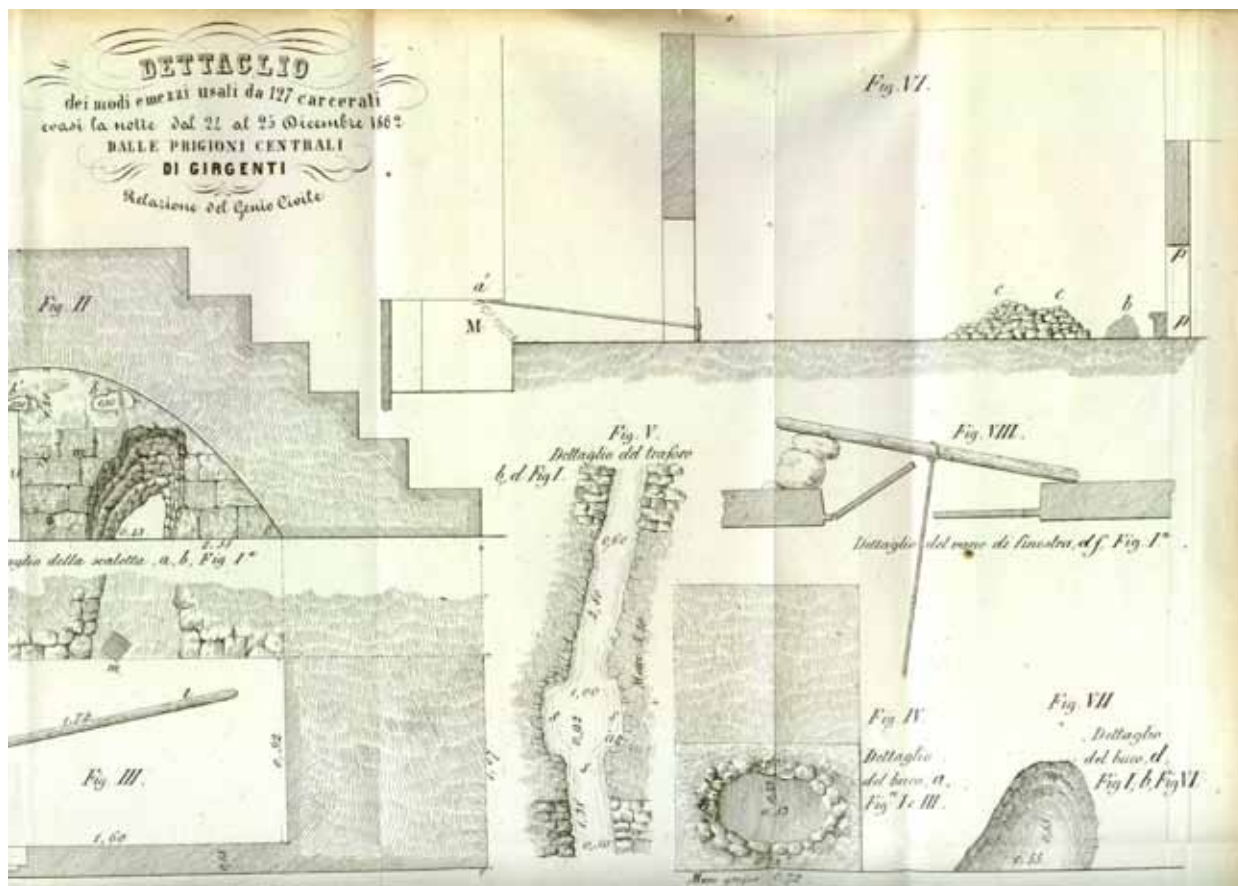
Rivista dei comuni italiani, fondata e diretta da Enrico Falconcini (1860-)

Biblioteca della Camera dei deputati, Period.

0431

Fondata nel 1860, la "Rivista dei comuni italiani" ospitò una prima riflessione amministrativa, legata al mondo della burocrazia del Regno d'Italia. Tra le varie questioni affrontate, notevole rilievo ha quello del contenzioso amministrativo, uno degli ambiti nei quali la nascita dello Stato unitario segnò una netta cesura rispetto agli Stati preunitari, caratterizzati da una pluralità di organi di carattere amministrativo e giudiziario e da procedure amministrative scarsamente garantiste.





Enrico Falconcini

Cinque mesi di prefettura in Sicilia

Firenze, Tip. galileiana di M. Cellini, 1863

Biblioteca della Camera dei deputati, 36 05 10

Enrico Falconcini, deputato e prefetto, già attivo nell'Assemblea toscana del 1859, fondatore della "Rivista dei comuni italiani", è un esempio eloquente delle difficoltà incontrate dagli apparati all'indomani dell'unità. Prefetto di Agrigento dal 1862, incontrò gravi difficoltà a gestire la provincia (ci fu, tra l'altro, nella notte di Natale l'evasione di ben 127 carcerati) e fu rimosso dal ministro Peruzzi. Affidò la sua autodifesa ad un volume che costituisce un vivace (seppure parziale) affresco della realtà della provincia siciliana.



Pasquino. Giornale umoristico, non politico con caricature (1870)

Biblioteca della Camera dei deputati, Period. 1597

Sin dall'unità, la nascente amministrazione del Regno d'Italia fu al centro di dibattiti e polemiche. In questa serie di vignette del "Pasquino" sono evidenziate le diverse percezioni del gruppo sociale degli impiegati dello Stato che caratterizzavano il discorso pubblico delle varie aree politiche.



Pietro Castiglioni

Circoscrizione amministrativa, giudiziaria, elettorale e diocesana, e dizionario dei comuni del Regno d'Italia, comprese le provincie venete

Firenze, Eredi Botta, 1867

Biblioteca della Camera dei deputati F 02 02

Con la costruzione dell'amministrazione dello Stato unitario, si venne diffondendo una specifica attenzione per l'intelaiatura amministrativa che sorreggeva il nuovo Stato, con la produzione di repertori, statistiche etc. In questo ambito si colloca l'opera del cremonese Pietro Castiglioni (1824-1878), autore di diverse opere di taglio politico-costituzionale, tra cui uno dei primi saggi sulla monarchia costituzionale.



Pasquino. Giornale umoristico, non politico con caricature (1870)

Biblioteca della Camera dei deputati, Period. 1597

Dal "Pasquino" del 1870 una puntata della fortunata serie di vignette dedicata alle traversie del nascente ceto impiegatizio, alle prese con le prime riforme. Il termine è legato alla fortunata commedia dialettale di Vittorio Bersezio, "Le miserie di Monsù Travet", rappresentata per la prima volta il 4 aprile 1863 al Teatro Alfieri di Torino.

