

Unità d'Italia. Abolizione del contenzioso amministrativo e questione demaniale

*Federico Casu**

Certo il cammino è lungo e pieno di ostacoli, ma sembra che sia già affiorata una nuova generazione capace di spezzare gli ultimi ceppi del feudalesimo.

(G. Dorso, 1924)

SOMMARIO: 1. Il contesto politico - 2. Il contesto costituzionale - 2.1. L'allegato E della legge 2248 del 1865: origini e doppio livello di lettura del dibattito parlamentare - 3. Brevi cenni sui profili giuridici dell'abolizione del contenzioso amministrativo - 4. Profili economici e politici della legge abolitrice del contenzioso amministrativo: la questione demaniale - 5. Riferimenti bibliografici.

1. Il contesto politico.

Nella tarda mattinata del 16 giugno 1864 a Torino, nell'aula della Camera dei deputati...

Peruzzi, *ministro per l'interno*. Io non credo che si venga a questa conseguenza. Se l'onorevole Rattazzi lo crede, non ha che a porre un emendamento e se questo raggiungerà lo scopo a cui miriamo, e lo esprimerà in modo più chiaro, io, per la parte mia, sarò ben felice di accettarlo; ma siccome non vedrei questo pericolo, così non mi diparto dalla proposta della Commissione.

Rattazzi. A me pare che basti che il signor ministro si attenga alla sua prima relazione, la quale sottrae bensì gli affari a questi Consigli di prefettura, non prescrive così l'abolizione di questi Consigli.

Presidente. Fa una proposta?

Rattazzi. Io non faccio proposta (1), dico solo che si potrebbe fare così.

Peruzzi, *ministro dell'interno*. In una discussione come questa, a me pare che non sia il caso di limitarsi a dare consigli. Ognuno abbia la responsabilità dei propri atti; io ho la responsabilità dei miei, l'onorevole Rattazzi l'abbia dei suoi.

Egli in conseguenza è libero di presentare un emendamento quando lo creda necessario, ed io mi farò un dovere di esaminarlo e di pronunziarmi intorno ad esso.

Lo ringrazio del consiglio che mi ha favorito; ma io non giudicando necessario quanto egli suggerisce, non credo doverlo proporre; se egli stima necessario l'emendamento da lui indicato, si compiaccia proporlo.

Rattazzi. Io non sono venuto per dare alcun consiglio, poiché certo il ministro non me

(*) Viceprefetto.

Un ringraziamento all'avv. Stato Maurizio Borgo per l'invio del presente saggio alla Rassegna.

(1) Così testualmente nel resoconto stenografico.

lo domanda, ed io non voglio spontaneamente dar consigli a chi non me li chiede; io son venuto a proporre un dubbio che il progetto fa sorgere: se il ministro crede che questo dubbio non esista, o se malgrado il dubbio, egli intende che il medesimo rimanga, lo faccia pure. Io quindi lascio che il ministro provveda come crede più conveniente ed abbia la responsabilità del suo progetto, senza che questa responsabilità venga divisa da altri (2).

A distanza di più di un secolo e pur in assenza di una registrazione audio-video della seduta, il resoconto stenografico è ancora in grado di trasmettere al lettore contemporaneo uno stato di tensione tra due esponenti di spicco della classe politica di allora.

Essi stanno discutendo intorno alla tematica dell'abolizione del contenzioso amministrativo, ovvero su una questione caratterizzata da un non comune tecnicismo giuridico, lontano, almeno all'apparenza, da qualsiasi possibile eccesso retorico che pure caratterizzava i dibattiti nel Parlamento del neonato Regno d'Italia e che tante volte aveva riempito le tribune della vecchia Camera subalpina, calamitando l'attenzione di giornalisti, diplomatici o semplici cittadini.

Eppure, nel giugno del 1864, si cimentano su quello stesso argomento, fra i tanti, Filippo Cordova, Pasquale Stanislao Mancini eppoi Crispi, Bon Compagni, Mosca, Minervini, Giuseppe Romano.

Molti sono giuristi, la più parte avvocati.

Per comprendere più a fondo il contesto storico in cui si inserisce questo spaccato di vita parlamentare, potrebbe essere utile, ancora per un attimo, *zoomare* su Rattazzi e Peruzzi; l'uno *ex* ministro dell'interno, l'altro ministro dell'interno in carica, ma soprattutto entrambi espressione di due mondi, quello piemontese e quello toscano, che, se pure avevano remato uniti nelle acque agitate del processo di unificazione, ora si contendevano la *leadership* della rivoluzione liberale.

Da una parte il Piemonte, a trazione cavouriana, che, accollandosi oneri politici e rischi economici, aveva, come noto, assunto la conduzione politica e militare della seconda guerra d'indipendenza.

Dall'altra la Toscana che, con Bettino Ricasoli, sceglieva senza indugi di seguire Cavour, antepoendo rivendicazioni autonomistiche, probabilmente consapevole che i territori dell'*ex* Granducato avrebbero, almeno nel breve e medio periodo, pagato il prezzo di un sistema di governo di stampo centralistico, disegnato, proprio da Rattazzi, sulla scorta del sistema francese.

Un modello che, fra il 1859 e il 1861, si presentava ad avviso di molti come l'unico in grado di imbrigliare il nascente Stato italiano, territorialmente

(2) Lo stralcio del dibattito è tratto dal resoconto stenografico della seduta della Camera dei deputati del 16 giugno 1864, p. 5394, consultabile in rete all'indirizzo storia.camera.it, sezione *Legislature, Regno d'Italia, VIII Legislatura, 1864, seduta del 16 giugno*.

molto vasto, forse troppo, culturalmente ed economicamente disomogeneo; uno Stato diviso nell'atto stesso della sua fondazione, ma che, proprio per questa ragione, la gran parte della classe dirigente liberale voleva sin da subito unito a qualsiasi costo, senza se e senza ma.

Due mondi a confronto, dunque.

Da un lato Torino capitale del Regno di Sardegna e ora del più grande Regno d'Italia, con tutti gli onori e le ricadute positive che ciò avrebbe comportato; dall'altra Firenze che, invece, capitale non lo era più, seppur di un piccolo Stato, ma che, tra il 1863 e il 1864, stava lavorando per tornare ad esserlo.

Da una parte Rattazzi, avvocato, figlio della provincia piemontese, che a Torino si era fatto conoscere, apprezzare e temere. Capo del centrosinistra subalpino, politico accorto, a tratti sfuggente, capace di tenere testa all'ingombrante figura di Cavour. Spregiudicato e coraggioso nelle alleanze, fu artefice nel '52, assieme al Conte, del patto passato alla storia con il nome di "connubio", che fu la base delle strategie politiche che portarono il Regno di Sardegna ad assumere, in Italia, la guida della rivoluzione risorgimentale.

Abile nell'insinuarsi nelle pieghe del difficile rapporto tra Cavour e Vittorio Emanuele, di cui seppe guadagnarsi la fiducia, fu estimatore di Garibaldi e, chi lo sa, intimamente convinto della bontà di alcune idee di rinnovamento sociale che il movimento delle camicie rosse aveva saputo esprimere con la liberazione della Sicilia e del Mezzogiorno continentale. E a quest'ultimo riguardo, non sarà mai completamente chiarito il ruolo, di certo ambiguo, assunto dal suo Governo nel '62 di fronte ai tentativi insurrezionali garibaldini, che condussero alla crisi dell'Aspromonte e alle dimissioni da Presidente del Consiglio, segnando così l'inizio della parabola discendente della sua carriera politica.

Chi discuteva animatamente, dunque, con il ministro dell'interno *pro tempore*, quel 16 giugno del 1864, non era un personaggio qualsiasi della politica italiana.

Non è, peraltro, da escludere che dietro allo scontro sul disegno di legge relativo alla abolizione del contenzioso amministrativo vi fosse, fra le altre motivazioni, il tentativo di Rattazzi di difendere Torino dai disegni politici, più o meno segreti, che miravano a sottrarre alla città sabauda il titolo di capitale del Regno italiano in favore di altre città che non fossero Roma.

E vi era anche il tentativo di difendere la legislazione del '59 che, bene o male, aveva saputo assicurare al neo costituito Stato un'ossatura amministrativa che nel Governo centrale e nel sistema prefettizio aveva uno dei cardini principali.

E che cos'era, del resto, l'abolizione del contenzioso amministrativo se non la soluzione, prospettata e sostenuta non a caso dagli autonomisti, di spostare la tutela di situazioni giuridiche *borderline*, coinvolgenti assetti di interesse riconducibili alla Pubblica amministrazione, dai consigli di prefettura e dal Consiglio di Stato, quindi in definitiva dal Governo, alla magistratura or-

dinaria, ovvero ad un corpo ad ordinamento tendenzialmente orizzontale e non già verticale come la carriera prefettizia?

Un'operazione che avrebbe riorientato anche tutta la trattazione della questione demaniale e della divisione delle terre - che al Sud stava procedendo pur fra mille intoppi sotto la supervisione prefettizia, certo scontentando influenti potentati economici, clientelari ed elettorali - verso la magistratura, più sensibile alla tutela dei diritti già acquisiti dalla grande proprietà terriera e ora messi in discussione dai procedimenti di quotizzazione.

Se ne parlerà più avanti, ora, invece, qualche doveroso cenno biografico anche su Ubaldino Peruzzi.

Se Rattazzi era figlio del Piemonte e di Torino, Peruzzi lo era della Toscana e di Firenze.

Cugino di Bettino Ricasoli ed espressione dell'aristocrazia fiorentina, fu attivo nei moti risorgimentali e convinto autonomista, ostile, quindi, alla politica di accentramento che aveva portato ad accantonare, anche per la fragilità del nascente Regno d'Italia, i progetti regionalistici elaborati da Farini e da Minghetti.

Fu molto attivo in alcune operazioni societarie nel redditizio campo degli investimenti ferroviari e non è un caso che, nel III governo Cavour (1860) e nel primo ministero Ricasoli (1861), ricoprì la carica di ministro dei lavori pubblici.

Dopo i fatti di Aspromonte e la caduta del Governo Rattazzi, divenne ministro dell'interno nel ministero Farini e in quella carica giocò un ruolo fondamentale nelle trattative politiche che portarono alla Convezione di settembre (1864), ovvero a quell'accordo diplomatico attraverso il quale, tra le altre cose, l'Italia si impegnava con la Francia a spostare la capitale da Torino ad un'altra città, che non fosse Roma, posta in posizione geografica più baricentrica.

Furono prese in considerazione Napoli e Firenze e alla fine, nel 1865 (3), vinse, anche qui non a caso, Firenze.

Quando gli articoli segreti della Convezione furono di pubblico dominio, nelle giornate tra il 21 e il 22 settembre si registrarono a Torino forti proteste concentrate prevalentemente in piazza Castello e in piazza San Carlo, dove i manifestanti incontrarono reparti di guardie di pubblica sicurezza e di carabinieri schierati con intenti non certo amichevoli.

Morirono più di 50 persone e quasi 200 furono i feriti.

La città apparve spaesata e i torinesi, increduli, leggevano le cronache degli eventi dalle pagine dei quotidiani.

Sotto accusa finì la gestione dell'ordine pubblico e quindi Peruzzi, definito spregiativamente dagli avversari il "mitragliatore", ma che, tuttavia, fu scagionato da una commissione d'inchiesta.

(3) Il trasferimento della corte a Firenze si ebbe nel febbraio '65.

Le conseguenze sul governo non si fecero attendere e, infatti, il presidente del consiglio Minghetti rassegnava le dimissioni, lasciando il posto al governo La Marmora.

Con i fatti di Torino ebbe termine anche la carriera ministeriale di Peruzzi che, di lì a poco, si dedicò alla vita politica locale della sua Firenze, che intanto si apprestava a divenire capitale del Regno d'Italia.

La prospettiva fece gola agli investitori e in città fu tutto un fiorire di iniziative societarie nel campo edilizio e del riassetto urbanistico.

Anche per Peruzzi - componente del consiglio municipale e, dal '68, primo cittadino - Firenze doveva conoscere un nuovo Rinascimento, la sue strade divenire più belle e i palazzi, vecchi e nuovi, essere pronti ad accogliere la nuova burocrazia ministeriale.

Oggi, con gli stilemi tipici della neolingua contemporanea, si direbbe che la città che fu dei Medici conobbe un periodo di *restyling* e di rigenerazione urbana.

E fu davvero così: molti si arricchirono, anche se l'età dell'oro durò poco e, alla fine, rimasero i debiti.

Quando, infatti, il titolo di capitale passò a Roma, il bilancio del comune di Firenze registrava oramai disavanzi per oltre due milioni di lire e, in ambito nazionale, si parlava della necessità di interventi di sostegno *ad hoc* per una città illusa da un sogno troppo presto tradito.

Il caso di Firenze, ovvero il *business* delle speculazioni edilizie e degli appalti di lavori pubblici, riguarderà ovviamente anche Roma e poi, nei 160 anni della storia del nostro Paese, altre città.

Ma questa è davvero tutta un'altra storia...

2. Il contesto costituzionale.

Le prime due leggi tecnicamente "italiane", approvate con l'obiettivo di stabilizzare gli esiti della rivoluzione risorgimentale, furono la n. 4671 del 17 marzo e la n. 1 del 21 aprile 1861.

Tuttavia, tale tentativo di "normalizzazione" costituzionale non riuscì del tutto e già allora la numerazione delle due leggi era la spia di un sistema politico ancora in fase di assestamento.

Mentre, infatti, la legge del 17 marzo continuava ad essere legata alla serie degli atti normativi del Regno di Sardegna, il numero identificativo della seconda fu il segnale di un apparente nuovo inizio, quasi il simbolo di una rifondazione del patto sociale.

Quanto ai contenuti, se con la prima Vittorio Emanuele II assumeva per sé e i suoi eredi il titolo di re d'Italia, la seconda, che appunto inaugurava la numerazione progressiva delle leggi e dei decreti del nuovo Regno, stabiliva che, d'ora in avanti, tutti gli atti pubblici da intitolarsi in nome del re lo dovessero essere con la seguente formula: "*(Il nome del Re) Per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia*".

In particolare, la n. 4671 gettava un velo solenne sulle espansioni territoriali del Regno di Sardegna, conseguite con la seconda guerra d'indipendenza e la spedizione dei mille. Celato al di sotto della sua scarna struttura linguistica, il significato politico era che la grande corsa verso l'unificazione nazionale fosse stata vinta da Cavour e non già dalle forze progressiste.

Per anni, esse avevano sognato un'Italia libera.

Riscatto sociale, Roma capitale, laicità dello Stato, repubblica, federalismo, unitarismo, redistribuzione della terra erano tutte parole d'ordine, talvolta in contraddizione reciproca, che pure animavano il pensiero e l'azione del campo progressista.

Gli sconfitti, alcuni dei quali non avevano fatto in tempo a conoscere l'epopea dell'unificazione, ma che vivevano nella memoria dei più giovani o dei superstiti dei moti del '21 e del '48-'49, avevano nomi e cognomi ben precisi: Filippo Buonarroti, Carlo Pisacane, Goffredo Mameli, Aurelio Saffi, Carlo Cattaneo, Giuseppe Ferrari.

I più illustri restavano, comunque, Mazzini e Garibaldi, che nei mesi della spedizione dei mille avevano operato perché, una volta avvenuta la liberazione del Meridione e fatta di Roma la capitale d'Italia, fosse avviato un processo costituente finalizzato a conformare il nascente Stato con una costituzione e un ordinamento nuovi di zecca.

Ma le cose, si sa, andarono diversamente.

I plebisciti del 1860, riconosciuti con decreti dei Governi sardi - a loro volta autorizzati preventivamente o ratificati dalle Camere subalpine (4) - avevano in qualche modo legittimato l'ingresso di ampie parti del territorio della penisola nella sfera di sovranità dell'ordinamento piemontese, nonché la conseguente progressiva estensione nei loro confronti dello Statuto albertino.

È pur vero che i plebisciti del 21 ottobre del 1860, riguardanti le province napoletane e la Sicilia, dove non a caso era ancora molto forte l'influenza garibaldina, parlavano della volontà del popolo di avere un'Italia «...una e indivisibile con Vittorio Emanuele Re Costituzionale e suoi legittimi discendenti...» e non, invece, come gli omologhi pronunciamenti popolari della Toscana, dell'Emilia, delle Marche e dell'Umbria, di *adesione, annessione o unione* alla monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele.

Ciononostante, al di là delle sottigliezze linguistiche della formulazione

(4) I regi decreti del 18 marzo 1860 n. 4004 e del 22 marzo 1860 n. 4014 concernenti, rispettivamente, le annessioni dell'Emilia e della Toscana furono autorizzati all'esecuzione con leggi del 15 aprile n. 4059 (Emilia) e 4060 (Toscana). Con legge 3 dicembre 1860 n. 4497 il Governo fu, invece, autorizzato ad accettare e stabilire con decreti reali l'annessione allo Stato delle province dell'Italia centrale e meridionale a seguito di esito positivo dei plebisciti. Le annessioni furono formalizzate con regi decreti del 17 dicembre 1860 nn. 4498 e 4499, riguardanti, rispettivamente, le province del meridione continentale e la Sicilia. In pari data, con regi decreti nn. 4500 e 4501, fu formalizzata anche l'annessione delle Marche e dell'Umbria.

del quesito popolare, anche il plebiscito napoletano e quello siciliano passarono, per la loro validazione, al vaglio di atti normativi del governo e del parlamento sabaudi.

Dunque anche Napoli e Palermo, al pari degli altri territori, entravano formalmente a far parte della sfera di influenza piemontese.

E così quando, con le leggi del 17 marzo e del 21 aprile, il Regno di Sardegna mutò il proprio nome - e ciò proprio in conseguenza del fatto che, quasi per incanto, il re Vittorio Emanuele si fosse trasfigurato in *re d'Italia* - non furono necessarie né assemblee costituenti né, tanto meno, nuove costituzioni.

Una costituzione c'era già ed era lo Statuto albertino, mentre le forme di stato e di governo erano quelle che, a partire dagli anni '50, l'attivismo politico di Cavour aveva abilmente modellato in Piemonte all'insegna di un parlamentarismo moderato di stampo liberale.

Ma il Paese, soprattutto al Sud, ribolliva.

Il 18 aprile del 1861 gli echi della rivoluzione garibaldina arrivarono fino a Torino fra le mura della Camera dei deputati, ove tra il generale, presentatosi provocatoriamente alla seduta in camicia rossa e *poncho* argentino, e Cavour si consumò una durissima controversia in tema di regolarizzazione del così detto esercito meridionale.

La conseguenza fu un acuirsi dei dissidi politici fra le due principali anime del Risorgimento italiano, che di lì a poco sarebbero tornate a scontrarsi.

Appena un anno dopo, infatti, si sarebbe consumata la battaglia dell'Aspromonte e, ancora, nel '67, quella di Mentana, ultimo tentativo di Garibaldi e del campo progressista di trovare una soluzione alla questione romana che prescindesse dal contesto internazionale e, in primo luogo, dagli interessi francesi.

Intanto il debito pubblico, aumentato enormemente in conseguenza dei costi derivanti dall'unificazione, rischiava esso stesso di divenire un fattore di instabilità, mentre nel Mezzogiorno il nascente fenomeno del brigantaggio già imponeva scelte dolorose e divisive, come le leggi eccezionali e gli stati di emergenza.

Di fronte a questa situazione lo Stato appariva debole.

Invero, alcuni interventi ordinamentali avevano sin da subito cercato di consolidarne l'impalcatura costituzionale, come, per citare solo alcuni esempi, il decreto del Ministro della guerra Fanti del 4 maggio del 1861 volto a trasformare l'Armata sarda nel Regio esercito italiano (5), le misure in campo economico come l'istituzione del Gran libro del debito pubblico del Regno

(5) Va, inoltre, ricordata l'istituzione della Direzione generale delle leve, Bassa-forza e matricola (agosto 1861). Nel '61 furono anche approvati i regolamenti del servizio militare della Marina. Il Ministero della marina ebbe il suo definitivo assetto con i regi decreti del 22 febbraio 1863, n. 1174, e del 26 luglio 1863, n. 1396.

d'Italia (6) o quelli in materia di corso legale della lira (7) o concernenti la riorganizzazione del corpo delle guardie di pubblica sicurezza (8), del sistema carcerario (9) e la repressione del brigantaggio (10).

Ma questo non bastò.

Era come se il nuovo Regno, pur essendo dotato di uno scheletro, mancasse ancora delle terminazioni nervose e dei muscoli.

Il Governo aveva dato priorità al riassetto organizzativo delle Forze armate e delle Forze di polizia, costretto a mostrare al Paese reale il volto duro dello Stato per reagire alle fibrillazioni internazionali, dovute al processo di unificazione, e all'instabilità politica e sociale interna, ancora una volta prevalentemente concentrata nel Mezzogiorno.

Ora, però, divenivano improcrastinabili riforme organiche in alcuni settori della vita civile.

In altri termini, era giunto il momento che lo Stato mostrasse anche il volto buono del potere, ad esempio di costruttore di edifici pubblici, ponti, strade, acquedotti e di ferrovie, tanto importanti per unire a livello infrastrutturale la penisola.

Bisognava, poi, disciplinare la sanità pubblica e ridisegnare il rapporto tra centro e periferia, valorizzando il ruolo delle province e soprattutto dei comuni, cui delegare importanti funzioni statali quali l'anagrafe, lo stato civile, la leva militare.

Occorreva, inoltre, superare con gradualità la legislazione speciale sull'ordine e la sicurezza pubblica, conferendo stabilità all'intero settore, regolamentando le riunioni, i pubblici spettacoli, le attività commerciali, il lavoro nelle fabbriche e nei campi, i limiti della libertà di stampa e tutte quelle attività che, oggi, ricondurremmo nel settore della polizia amministrativa.

Si pensava, infine, che i tempi fossero maturi per intervenire in materia di tutela dei diritti anche per circoscrivere in modo più chiaro, sulla base del principio tutto liberale della divisione dei poteri, l'ambito d'azione della pubblica amministrazione rispetto a quello dei giudici.

Su queste tematiche il Parlamento italiano cominciò, invero, a lavorare sin dall'unificazione.

(6) Legge 10 luglio 1861, n. 94, cui si aggiunse la legge 4 agosto 1861, n. 174 con la quale furono riconosciuti, quali debiti del Regno d'Italia, i debiti degli Stati preunitari con conseguente disciplina relativa alla sostituzione dei vecchi titoli dei debiti pubblici con nuovi titoli garantiti dallo Stato italiano.

(7) Stabilità con regio decreto 17 luglio 1861, n. 326.

(8) Con legge 4 agosto 1861, n. 143 fu riorganizzata la guardia nazionale mobile, mentre i regi decreti n. 258 del 29 settembre 1861 e n. 378 del 22 dicembre 1861 incrementarono l'organico del corpo delle guardie di pubblica sicurezza. Da ricordare, ancora, la legge 13 maggio 1862, n. 616, sull'Ordinamento delle guardie doganali e il correlato regolamento attuativo 13 novembre 1862, n. 989.

(9) Il regio decreto 13 gennaio 1862, n. 413 approvò il regolamento generale per le case di pena.

(10) Il 15 agosto del '63 fu emanata la legge "Pica" n. 1409. Il relativo regolamento di attuazione fu adottato con regio decreto 30 agosto 1863, n. 1433.

Poi la morte inaspettata di Cavour rallentò un po' tutto.

Era come se nella plancia di comando dello Stato fossero improvvisamente venute a mancare le mappe per proseguire nella rotta finora tracciata; mappe che il Conte sembrava essersi portato con sé nella tomba, senza condiderne i contenuti se non con quei pochi fedelissimi che, tuttavia, senza il loro Capo, non avrebbero potuto o saputo utilizzarle per proseguire da soli.

Sia quel che sia, dal 1861 le Camere iniziarono, comunque, a discutere e ad approfondire alcune ipotesi di riforma istituzionale, elaborando vari progetti di legge rimasti, tuttavia, nei cassetti delle commissioni parlamentari fino alle soglie del 1865, quando il Governo diede ordine di recuperarli in fretta in furia.

Nacque così la legge 20 marzo 1865, n. 2248, composta, come noto, da 5 articoli e da 6 allegati così denominati: allegato A, *Legge sull'Amministrazione comunale e provinciale*; allegato B, *Legge sulla Sicurezza pubblica*; allegato C, *Legge sulla Sanità pubblica*; allegato D, *Legge sull'Istituzione del Consiglio di Stato*; allegato E, *Legge sul Contenzioso amministrativo*; allegato F, *Legge sulle Opere pubbliche*.

Per dare un'idea dell'entità dell'intervento normativo in questione può essere utile evidenziare come l'intera legge constasse di 841 articoli (11), senza considerare, poi, i correlati regolamenti attuativi.

Solo a titolo esemplificativo, il regolamento attuativo dell'allegato A sull'amministrazione comunale e provinciale, approvato con regio decreto 8 giugno 1865 n. 2321, era composto da 113 articoli, mentre quello relativo all'allegato C sulla sanità pubblica, approvato in pari data con regio decreto, n. 2322, poggiava su ben 138 articoli.

Ai fini del presente lavoro, però, è importante sottolineare come la legge n. 2248 si inserisse perfettamente nel quadro delle iniziative normative funzionali al consolidamento dello Stato liberale.

Fu, insomma, una legge molto importante, *organica al regime nascente*; se si preferisce, fu una legge di *classe*.

Ciò, naturalmente, vale anche per l'allegato E, riguardante il contenzioso amministrativo, cui è dedicato il paragrafo seguente.

2.1. L'allegato E della legge 2248 del 1865: origini e doppio livello di lettura del dibattito parlamentare.

Libertà di circolazione sull'intero territorio dello Stato, un più ampio mercato nazionale, massima mobilità possibile degli investimenti e dei titoli di proprietà mobiliare e immobiliare, uniforme tutela dei diritti, ovvero unicità di procedure e di apparati giudiziari: a tutto ciò guardavano gli esponenti di quelle forze sociali ed economiche al potere nei primi anni dell'unificazione.

(11) Gli articoli di ogni allegato, a loro volta, erano suddivisi attraverso una numerazione autonoma e progressiva.

Di contro il Paese reale, anche dal punto di vista del sistema giurisdizionale, appariva estremamente frammentato, un *puzzle* multicolore di difficile composizione.

All'alba del 18 marzo del 1861, giorno della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale proprio di quella legge n. 4671 con la quale Vittorio Emanuele assumeva il titolo di re d'Italia, poteva, ad esempio, capitare che un cittadino milanese si vedesse costretto a difendere i propri diritti sulla base di una legislazione civile e penale diversa, nei principi e negli istituti di diritto sostanziale e processuale, rispetto a quella vigente per gli *ex* sudditi del Regno di Sardegna o per i cittadini della Toscana o della Sicilia.

E occorrerà attendere la grande opera di codificazione del 1865, non a caso definito l'anno del Risorgimento giuridico, per elidere ed appianare tali disarmonie ordinamentali (12).

Ma cosa c'entra tutto ciò con il dibattito che, tra il '61 e il '65, impegnò le Camere sull'opportunità o meno di abolire il contenzioso amministrativo?

Per la verità c'entra eccome perché anche su questo versante si riteneva, da più parti, necessario un chiarimento istituzionale volto ad eliminare quei diaframmi di natura territoriale e giuridica che frequentemente emergevano nei casi di controversie fra i cittadini, da un lato, e i pubblici poteri, dall'altro; controversie che nascevano nei più disparati campi dell'azione amministrativa come, ad esempio, gli espropri o la riscossione dei tributi.

Campi in cui uno Stato ideologicamente orientato in senso liberale non poteva più ammettere differenti regimi di tutela degli interessi pubblici e delle situazioni giuridiche soggettive, specie quando ad essere in gioco erano rilevanti interessi economici come, ad esempio, quelli del redditizio settore degli appalti e degli investimenti statali per l'ammodernamento infrastrutturale del Paese.

Per esemplificare ulteriormente, non era più tollerabile che una causa di esproprio per la costruzione di un tratto di ferrovia fosse risolta con tempi e procedure diverse a seconda del comune o della provincia interessata.

Ma quali furono i modelli ordinamentali del contenzioso amministrativo intorno ai quali si snodò il confronto politico?

Fondamentalmente quattro.

Il primo, di matrice austriaca e in vigore in Lombardia fino al 1859, prevedeva che le controversie tra i privati e i pubblici uffici fossero attribuite alla stessa amministrazione, che le dirimeva attraverso procedimenti di riesame.

(12) Nel 1865 furono emanati il nuovo Codice Civile, il Codice di Procedura Civile, il Codice Penale, il Codice di Procedura Penale e il Codice della marina mercantile e della navigazione. Il Codice penale, invero, era quello del Regno di Sardegna del 1859. Alcune sue disposizioni non trovarono applicazione in Toscana (ad esempio la normativa sulla pena di morte, non contemplata dalla legislazione dell'*ex* Granducato) e nei territori dell'*ex* Regno delle Due Sicilie. Analoghe considerazioni valgono per il Codice di commercio che replicava, sostanzialmente, quello albertino del 1842 così come modificato nel '53 e nel '54.

Il secondo, invece, di derivazione francese e ancora in vigore nel Regno d'Italia limitatamente alle province meridionali (ivi compresa la Sicilia), affidava tali affari a dei funzionari amovibili i quali, oltre ad essere titolari di competenze paragiurisdizionali, erano anche incardinati negli uffici dell'amministrazione attiva.

Più nello specifico, tale modello organizzativo prevedeva una prima fase di natura decisionale, attribuita ad un collegio di livello provinciale (13), con la possibilità, da parte degli interessati, di attivare un secondo livello, questa volta consultivo, in seno ad un organismo centrale deputato a rendere un parere che, poi, il capo del potere esecutivo, ovvero il re, sarebbe stato libero di accogliere o meno (14).

In definitiva solo il decreto del Re, sempre se chiamato in causa, avrebbe potuto, una volta per tutte, definire il procedimento con un atto capace, ad avviso di alcuni giuristi dell'epoca, di esplicare effetti simili ad un giudicato: ad ogni modo, solo la decisione regia avrebbe potuto accertare definitivamente la legittimità o meno dell'originario provvedimento amministrativo, che aveva dato origine alla controversia.

Il terzo modello, in vigore nei territori dell'ex Regno di Sardegna, in Lombardia e nelle Marche e in quelli dell'ex Granducato di Parma, prevedeva una sorta di giurisdizione speciale del contenzioso amministrativo in grado di emettere decisioni, simili a provvedimenti di natura giudiziaria, e non pareri.

Mentre per i territori sabaudi, lombardi e marchigiani vigeva la legislazione Rattazzi del '59 - con un procedimento articolato su due livelli di cui uno provinciale, affidato ai consigli di prefettura, e uno centrale presso la sezione del contenzioso del Consiglio di Stato di Torino - per le province parmensi la competenza era, invece, riconosciuta al c.d. Tribunale del contenzioso amministrativo (15). Sia a Torino che a Parma sedevano giudici amovibili, anche se il Piemonte aveva in passato conosciuto un modello analogo a quello del '59, ma con giudici inamovibili (16).

Infine il quarto modello - in vigore in alcune province dell'Italia centrale

(13) I consigli di intendenza (i consigli di prefettura francesi e piemontesi).

(14) Le cc.dd. sezioni del contenzioso amministrativo delle Corti dei Conti di Napoli e Palermo. All'epoca in cui la Camera dei deputati discute intorno alla problematica dell'abolizione del contenzioso amministrativo, i pareri della sezione consultiva della Corte dei Conti di Napoli potevano ancora essere rimessi, da parte del re, anche su impulso ministeriale, ad un ulteriore riesame, sempre di natura consultiva, da parte del Supremo consiglio amministrativo per Napoli (che a sua volta aveva sostituito la Consulta di Stato di epoca borbonica).

Per la Sicilia la questione era più complessa, perché si discuteva in merito a quale organismo potesse essere indirizzato il riesame consultivo di secondo grado del parere espresso dalla sezione del contenzioso amministrativo di Palermo, ovvero se alla così detta Commissione dei Presidenti di Palermo o, addirittura, al Consiglio di Stato di Torino. In epoca borbonica detto organismo si identificava nella Consulta di Stato di Palermo.

(15) Il vecchio Consiglio di Stato parmense.

(16) Il riferimento è alla Regia Camera dei conti di Piemonte.

(17) - prevedeva che i casi di contenzioso amministrativo fossero ricondotti nell'alveo delle competenze del giudice ordinario.

La Camera dei deputati fu impegnata a discutere sul tema nelle sedute dal 9 giugno al 22 giugno del 1864 (18) quando, su 204 votanti, fu approvato, con 150 voti favorevoli, un disegno di legge per l'abolizione del contenzioso amministrativo e il passaggio delle competenze alla magistratura ordinaria.

L'atto passò al Senato e i suoi uffici iniziarono di buona lena l'analisi del testo, suggerendo anche alcune modifiche formali (19), ma l'Assemblea non fu mai investita della discussione (20).

Si sa che quel disegno di legge costituirà la base su cui, un anno dopo, sarà redatto l'allegato E della legge 2248 del 1865 (21).

Si sa anche che da quel momento iniziò un dibattito giurisprudenziale e dottrinario sull'opportunità e utilità della riforma, che comunque avrà vita breve.

E anche questo è noto.

Il 7 maggio del 1880 Silvio Spaventa pronunzierà, infatti, il famoso discorso di Bergamo sulla *Giustizia nell'amministrazione* e il 31 marzo 1889, con la legge n. 5992, il contenzioso amministrativo risusciterà dalla sue ceneri con l'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato.

Con il senno di poi si può affermare, e da più parti lo si è pure fatto, che il legislatore liberale del 1864-1865 fosse stato affetto da miopia istituzionale e che l'abolizione del contenzioso amministrativo sia stata, in realtà, una riforma dal corto respiro.

(17) Toscana, Umbria e il territorio della Romagna.

(18) Cenni sullo svolgimento del dibattito, con particolare riferimento alle posizioni di Cordova e Mancini, in ANTONIO SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi con speciale riguardo al vigente diritto italiano*, Torino, Unione Tipografica Editrice, 1904, pp. 312 ss., in particolare pp. 328-373.

(19) Ad esempio, all'art. 2 dell'Atto Camera veniva proposta la sostituzione delle parole «... tutte le controversie che riguardano i diritti civili e politici...» con le parole «... tutte le controversie nelle quali si faccia questione di un diritto privato civile o politico suscettivo di azione giudiziaria...». All'art. 3, invece, scompariva il riferimento ai ricorsi contro atti di pura amministrazione riguardanti gli interessi (individuali e collettivi) riconducibili alla cognizione della pubblica amministrazione. Veniva, quindi, meno quella contrapposizione tra interessi e diritti (di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria), che tanto aveva animato il dibattito alla Camera: A. SALANDRA, *La giustizia*, cit., pp. 371-372.

(20) La mancata discussione viene giustificata da Antonio Salandra col fatto che il relatore dell'Atto Senato, il senatore Vacca, fosse nel mentre diventato Ministro della giustizia: A. SALANDRA, *La giustizia*, cit., p. 372.

(21) Il cui testo, rispetto a quello elaborato nel '64, recherà, tuttavia, alcuni significativi accorgimenti di natura terminologica e formale. Ad esempio, l'articolo 2, nella parte in cui devolveva alla giurisdizione ordinaria tutte le cause per contravvenzioni e tutte le materie nella quali si faccia questione di un diritto civile e politico, recuperava la sostanza del testo dell'art. 2 del progetto governativo (poi abbandonato in favore del testo elaborato dalla Camera), che affidava, fra le altre materie, alla giurisdizione dei tribunali ordinari «... tutte le cause contravvenzionali...». Ciò consentiva alla formulazione una maggiore chiarezza in ordine al fatto che alla giurisdizione ordinaria passasse anche la materia penale c.d. minore, riguardante illeciti di natura contravvenzionale (la materia dei delitti, invece, come noto, era già di pertinenza della magistratura ordinaria).

Forse è vero, almeno in parte.

E tuttavia, non può non considerarsi come tra il 1865 e il 1889 lo scenario nazionale avesse subito rilevanti evoluzioni tali da suggerire una riconsiderazione della riforma.

In altri termini, date le condizioni economiche e sociali del Paese, è probabile che il legislatore liberale del '65 non avrebbe potuto prendere altre strade diverse da quella che in realtà scelse, poi, di percorrere.

Mutate erano, innanzi tutto, le condizioni economiche del Paese: se agli inizi dell'unificazione lo Stato - anche a costo di drenare ricchezza dal Sud - diede impulso ad un processo di accumulazione dei capitali al fine di promuovere gli investimenti infrastrutturali e quelli in campo industriale, nel 1889 i frutti di tali scelte cominciavano a maturare, se si pensa ai nascenti impianti per la produzione dell'energia idroelettrica e alle industrie in campo tessile, manifatturiero e siderurgico, concentrate soprattutto fra Milano, Genova e Torino (22).

Mutati erano, altresì, i rapporti di forza tra le classi: spenti gli ultimi fuochi della rivoluzione in camicia rossa, addomesticato il movimento azionista e scomparsi Mazzini e Garibaldi, ora erano le masse operaie e i loro primi movimenti politici (23) a destare le preoccupazioni della classe dirigente liberale.

Diversi erano, inoltre, i rapporti di forza politici.

Se, infatti, all'alba dell'unificazione il potere era saldamente nelle mani degli eredi di Cavour, dal 1876 il Paese era governato dalla sinistra storica, la cui ala più estrema, di fede democratica, aveva in passato *flirtato* con mazziniani e garibaldini destando sospetti e incertezze (24).

Altri tempi, quindi, se si considera il fatto che nel 1889 presidente del Consiglio era Francesco Crispi (25), garibaldino fino al midollo, Segretario di Stato della Sicilia appena liberata dalle camicie rosse, avversario di Cavour ed esponente di spicco dell'ala sinistra dello schieramento parlamentare.

Oramai erano davvero *acqua passata* le parole del Ministro dell'interno Peruzzi, strenuo sostenitore, come sappiamo, dell'abolizione del contezioso amministrativo, che a Crispi, nella seduta dell'11 giugno 1864, replicava in questo modo:

(22) A Milano, nel 1886, nasceva la Breda per la fabbricazione, fra l'altro, di treni e binari, mentre, nel 1884, nasceva a Terni la società Acciai Speciali Terni S.p.A. A Genova, invece, era già operativo, sin dal 1853, il complesso navalmeccanico dell'Ansaldo. A Torino, nel 1899, nasceva invece la FIAT.

(23) Come, ad esempio, il Partito socialista rivoluzionario di Romagna, fondato da Andrea Costa a Rimini nel 1881.

(24) L'ala più estrema, di impronta democratica, dello schieramento parlamentare passato alla storia con il nome di "sinistra storica", durante le vicende risorgimentali che condussero all'unità, tenne contatti con Mazzini e Garibaldi per il tramite dei suoi esponenti di punta ovvero, rispettivamente, Angelo Brofferio e Lorenzo Valerio.

(25) Il suo primo governo restò in carica dal 29 luglio 1887 al 9 marzo 1889. Il secondo dal 9 marzo 1889 al 6 febbraio 1891.

«L'onorevole Crispi vi diceva ieri che il contenzioso amministrativo sorse, secondo lui, come strumento di rivoluzione, che esso nacque gemello coi tribunali rivoluzionari. Quest'origine, o signori, la quale per avventura può spiegare il patrocinio accordato dall'onorevole Crispi al contenzioso amministrativo, ch  altrimenti io non avrei saputo intendere, questa origine dovrebbe produrre un effetto diametralmente opposto sopra l'animo mio e sopra gli onorevoli miei amici politici...» (26).

Infine, sembravano lontani gli anni in cui i pi  convinti sostenitori della teoria del *laissez faire*, nel nome di un liberismo radicale, teorizzavano che davanti ad un giudice terzo e imparziale non vi potessero essere altre situazioni giuridiche soggettive da garantire se non diritti, diritti e ancora diritti.

Per la prima generazione dei liberali, dunque, la giurisdizione doveva restare cieca e muta dinnanzi all'esercizio di pubbliche funzioni poste a presidio di interessi generali che non fossero in grado di assurgere alla qualificazione di *diritti*.

Nel 1864-'65 si riteneva, in definitiva, che nessuna dignit  processuale dovesse essere riconosciuta a vicende amministrative da relegarsi, semmai, ad eventuali mediazioni tra il privato e le autorit  amministrative, ombre di quelle che un tempo sarebbero state le procedure del contenzioso amministrativo affidate ad uffici tenuti, quantomeno, ad un minimo di imparzialit  nell'istruttoria dei relativi affari.

Ma nel 1889 quei medesimi *interessi generali* reclamarono, ottenendolo, uno spazio tutto loro di tutela giurisdizionale.

Ci , tuttavia, per tornare alla tesi della miopia istituzionale del legislatore del '65, avvenne non per reazione alla riparazione di un presunto errore di valutazione in ordine alla scelta di abolire il contenzioso amministrativo, ma in ragione del mutamento delle condizioni economiche, politiche e sociali del Paese.

E l'azione dello Stato vi si era adeguata, modificando competenze e apparati.

Non pi  uno Stato leggero, rispettoso della libera iniziativa privata e mero custode dell'ordine costituito, ma uno Stato presente in vari ambiti della vita sociale con istituti e uffici messi in campo, ad esempio, per contrastare l'analfabetismo o le precarie condizioni in cui versavano le masse contadine, facciate da una tassazione talvolta ritenuta iniqua e dal duro lavoro nelle campagne, con la pellagra, la malaria o la difterite sempre pronte a falciare vite invecchiate troppo in fretta o non cresciute affatto.

Adesso si che era giunto il momento di costituire una giurisdizione speciale in grado di schermare le nuove funzioni amministrative da indebite in-

(26) Seduta della Camera dei deputati in data 11 giugno 1864, p. 5219 del resoconto stenografico, consultabile in rete all'indirizzo storia.camera.it, sezione *Legislature, Regno d'Italia, VIII Legislatura, 1864, seduta del 11 giugno*.

terferenze dei giudici ordinari, quest'ultimi ancora vicini alle istanze del cittadino privato e più propensi, per esemplificare, a stare dalla parte dell'espropriato, a difesa del diritto di proprietà, rispetto all'ufficio che l'esproprio aveva disposto per il perseguimento di un interesse generale.

Tutto ciò, appunto, nello '89.

Nel 1864-'65, viceversa, le priorità del Paese erano altre e furono in modo cristallino espresse dal Ministro dell'interno, sempre nella seduta dell'11 giugno '64:

«... io credo effettivamente che la questione del contenzioso amministrativo sia dominata... dalla gran lotta che si è sempre combattuta tra l'individuo e lo Stato. È naturale che presso i popoli, i quali esercitavano la libertà, quasi direi direttamente, e nel foro, e nelle loggie, e sulle piazze, è naturale che quest'idea dell'assorbimento dell'individuo nello Stato fosse predominante. Ma quando questo Stato si trasforma, quando invece del popolo sovrano, che liberamente disponeva della sua sorte, vennero al governo dei despoti, questi, o signori, furono ben contenti di usufruire questo principio (27), ridurlo ad aforisma legale, ed impiantare sopra questo il loro reggimento politico. Essi si fecero credenti, e tutti dovevano credere a modo loro; essi si fecero insegnanti, e tutti dovevano imparare a modo loro; essi si fecero protettori dell'industria nazionale, e tutti dovevano esercitare quelle industrie che ad essi sembravano migliori per il benessere della nazione; si negava a quelli che altre industrie volevano esercitare o gli arnesi, o la materia greggia...» (28).

Più in generale, il dibattito parlamentare, che si sviluppò in quel mese di giugno alla Camera dei deputati, è interessante perché, al di sotto del livello di lettura tecnico-giuridico, se ne cela un altro.

Si tratta di uno strato più profondo che, con particolare riguardo alla questione demaniale, custodisce ancora, a distanza di 160 anni, la cifra ideologica di quella che sarà poi la legge abolitrice del contenzioso amministrativo.

3. Brevi cenni sui profili giuridici dell'abolizione del contenzioso amministrativo.

La discussione generale sul disegno di legge elaborato dalla commissione istruttoria della Camera, in parte diverso da quello presentato dal Governo, si aprì con due interventi di ampio respiro da parte di due fini giuristi, l'uno contro, l'altro a favore della riforma.

Il primo era Filippo Cordova, consigliere di Stato, che aveva partecipato, nel suo Meridione, ai moti liberali e che, esule a Torino, si era fatto conoscere e apprezzare; da giovane avvocato aveva approfondito, nelle aule dei tribunali borbonici, la tematica della distribuzione dei beni demaniali, di cui egli era un

(27) Così letteralmente nel resoconto.

(28) Seduta della Camera dei deputati in data 11 giugno 1864, p. 5219 del resoconto stenografico, consultabile in rete all'indirizzo storia.camera.it, sezione *Legislature, Regno d'Italia, VIII Legislatura, 1864, seduta del 11 giugno*.

sostenitore, convinto che una quotizzazione delle terre fosse una delle possibili soluzioni per il riscatto sociale del Sud e la nascita di una piccola borghesia terriera.

Il secondo era Pasquale Stanislao Mancini, avvocato, fervente liberale e illustre rappresentante della classe dirigente al potere in quegli anni, portò nelle aule dell'università della capitale sabauda quella raffinata cultura giuridica tipica della scuola napoletana.

Se dovessimo, più in generale, delineare sinteticamente gli schieramenti in campo potremmo collocare, a fianco a Cordova, personalità del calibro di Rattazzi e Crispi, mentre dal lato di Mancini, Carlo Bon Compagni, Antonio Mosca e il ministro dell'interno Peruzzi.

Il dibattito ruotò, in sostanza, intorno a due questioni, tra loro strettamente legate.

La prima riguardava i profili organizzativi della gestione di quelle particolari controversie che, in qualche modo, avessero coinvolto privati e pubblica amministrazione, mentre la seconda faceva perno intorno alla difficoltà, in caso di abolizione del contenzioso amministrativo, di stabilire quali situazioni giuridiche fossero meritevoli di tutela giurisdizionale e quali no.

Sugli aspetti organizzativi Filippo Cordova usò argomentazioni molto sottili per contestare il progetto della commissione.

In buona sostanza, a parere del deputato, l'eventuale estensione a tutto il Regno del modello di derivazione francese, in uso nei territori dell'ex Regno delle Due Sicilie, avrebbe *in nuce* risolto il problema: in tale ipotesi, infatti, non vi sarebbe stato nessun contenzioso amministrativo da abolire, mancando, appunto, un processo e un giudice, ovvero un funzionario appartenente all'ordine giudiziario deputato a conoscere le controversie tra cittadini e pubblici uffici.

Quel modello, infatti, prevedeva più semplicemente che fosse la stessa pubblica amministrazione, con le garanzie del contraddittorio e della partecipazione procedimentale, a poter riesaminare i propri provvedimenti a tutela dei cittadini.

Migliorandolo e applicandolo a tutta la penisola si sarebbe, quindi, per Cordova potuto evitare di *gettare a mare* tutte quelle situazioni giuridiche che non fossero veri e propri diritti e, al contempo, di privare i cittadini di minime garanzie, oggi diremmo di pubblicità e trasparenza, dinnanzi ai provvedimenti e alle condotte della pubblica amministrazione.

Urbano Rattazzi, invece, da buon piemontese, sosteneva che il modello sabauda (29), con giudici amovibili e incardinati nella stessa amministrazione,

(29) Seppure con alcune modifiche di carattere normativo per meglio distinguere le materie da ricondursi alla giurisdizione ordinaria (ad esempio la materia dei contratti in cui parte fosse stata la pubblica amministrazione) da quelle da lasciare alla sfera di competenza dell'amministrazione.

potesse essere una valida soluzione, mentre Crispi sottolineava la necessità di creare una vera e propria giurisdizione speciale per assicurare l'imparzialità delle decisioni dei consigli di prefettura e del Consiglio di Stato.

Da buon garibaldino, nella seduta del 10 giugno, non mancò poi di lanciare una frecciata agli avversari:

«Per quanto riguarda l'ordinamento della giurisdizione, in realtà, signori, non mi avete ancor dato l'esempio che voi ne vogliate l'unità, e che in conseguenza siate voi i nemici delle giurisdizioni eccezionali. È ancor fresca la memoria della legge Pica, la quale vi prova come voi, tutte le volte che ne avete bisogno, distraete dai tribunali ordinari il giudizio di materie di grande importanza per darle ai militari...» (30).

Il campo avversario, invece, tirò dritto per la sua strada, sostenendo che il Paese dovesse essere rapidamente unificato anche sotto il profilo giurisdizionale e che per raggiungere questo obiettivo ogni residuo di contenzioso amministrativo o dovesse passare nell'alveo delle competenze del giudice ordinario, ovvero essere lasciato alle cure della pubblica amministrazione.

Ciò, in primo luogo, in ossequio al principio della divisione tra i poteri e, in secondo luogo, per ragioni di modernizzazione in senso liberale del Paese.

Pasquale Stanislao Mancini fu, sul punto, molto esplicito quando osservò:

«L'onorevole Cordova si è provato a tesservi una ingegnosa storia della origine e delle vicende del contenzioso amministrativo... Egli ve l'ha presentata sotto una luce così diversa da quella sotto cui era stata finora generalmente osservata, che è riuscito a sostenere che il contenzioso amministrativo era sorto come una liberale guarentigia, anziché riuscire alla conseguenza, che io spero farvi accettare, che esso fu inventato come una maschera di giustizia compiacente al potere, cioè come un istromento del despotismo ... (31) vi sono... paesi dove non esiste una giurisdizione del contenzioso amministrativo, non perché l'attribuzione di giudicare di questo contenzioso sia confusa con le altre della stessa amministrazione pura, ma perché dessa è stata, non dirò concessa, bensì conservata alle comuni magistrature, come naturalmente propria dell'ordine giudiziario, ed a niuno mai venne in mente l'illiberale pensiero di spogliarnele. E quali sono questi paesi, o signori? Sono fra i più liberi e i più civili del mondo: l'Inghilterra e gli Stati Uniti d'America, parecchi Cantoni della Svizzera, l'Olanda, il Belgio, una parte stessa della nostra Italia...» (32).

L'altro versante polemico riguardò quella parte del disegno di legge che affermava la competenza del giudice ordinario per tutte le controversie concernenti i diritti civili e politici «..., *comunque possa esservi interessata la pub-*

(30) Seduta della Camera dei deputati in data 10 giugno 1864, p. 5190 del resoconto stenografico, consultabile in rete all'indirizzo storia.camera.it, sezione *Legislature, Regno d'Italia, VIII Legislatura, 1864, seduta del 10 giugno*.

(31) Seduta della Camera dei deputati in data 9 giugno 1864, p. 5140 del resoconto stenografico, consultabile in rete all'indirizzo storia.camera.it, sezione *Legislature, Regno d'Italia, VIII Legislatura, 1864, seduta del 9 giugno*.

(32) *Ivi*, p. 5144.

blica amministrazione...» (art. 2) (33), lasciando all'autorità amministrativa la cognizione «... *dei ricorsi contro gli atti di pura amministrazione, riguardanti gl'interessi individuali e collettivi degli amministrati...»* (art. 3) (34).

Questa parte del dibattito è, fra l'altro, interessante perché dagli interventi dei deputati, soprattutto dei giuristi, emerge la vitalità del confronto dottrinario dell'epoca, anche sulla scorta delle esperienze francesi e belghe, in merito alla differenza tra diritti ed interessi.

Dalla dialettica parlamentare sembrerebbero, così, emergere le tracce di quella che, solo più tardi, sarebbe divenuta la teoria dell'affievolimento dei diritti soggettivi (35) o, ancora, i primi lineamenti delle future elaborazioni sulla funzione amministrativa e sulla natura sostanziale degli interessi ad essa sottesi.

Da segnalare, ad esempio, le considerazioni del deputato Serafino Soldi (36) secondo cui distinguere gli *interessi* dai *diritti*:

«... per dividere la giurisdizione dall'amministrazione, la cosa non mi pare debba procedere senza grave maturità, la quale non permette, per fermo, di accettare una distinzione assai nominale, e tutto al più ristretta e relativa; perocché nel fondo è inconcepibile questa distinzione, identificandosi nel fatto e nella realtà il diritto e l'interesse, e come le cose si traducono in beni, il diritto non si traduce in altro che in ciò che giova o nuoce, o sì vero negli interessi.

L'onorevole Mancini pur soggiungeva: se non è concepibile il diritto senza interesse, sonvi importanti interessi senza diritti; dottissimo giureconsulto, egli comprendeva che anche

(33) Il testo definitivo dell'art. 2, transitato nell'allegato E della legge n. 2248 del 1865, era leggermente diverso: «*Sono devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le cause per contravvenzioni e tutte le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile o politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, e ancorché siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'Autorità amministrativa.*»

(34) Il testo definitivo dell'art. 3 dell'allegato E della legge n. 2248 del 1865 era di diverso tenore letterale: «*1. Gli affari non compresi nell'articolo precedente saranno attribuiti alle Autorità amministrative, le quali, ammesse le deduzioni e le osservazioni in iscritto delle parti interessate, provvederanno con decreti motivati, previo parere dei Consigli amministrativi che pei diversi casi siano dalla legge stabiliti. 2. Contro tali decreti che saranno scritti in calce del parere egualmente motivato, è ammesso il ricorso in via gerarchica in conformità delle leggi amministrative.*»

(35) Di origine tedesca, in Italia questa teoria fu rielaborata da Oreste Ranalletti, il quale sosteneva la possibile esistenza in capo ai privati - che fossero in qualche modo venuti in contatto con l'attività amministrativa - di veri e propri diritti soggettivi limitati e/o condizionati dall'interesse generale perseguito dalla pubblica amministrazione. Tracce di questa teoria iniziano ad emergere negli studi del Ranalletti, dei primi del '900, sulle autorizzazioni e sulle concessioni amministrative: ORESTE RANELLETTI, *Facoltà create dalle autorizzazioni e dalle concessioni amministrative, Rivista italiana per le Scienze giuridiche*, Volume XXII, Fratelli Bocca editori, Torino, 1896, pp. 252-263. Proprio in relazione a questa teoria sembrerebbero, ad esempio, riecheggiare le parole di Filippo Cordova, che parlava di diritti minori in quanto subordinati all'interesse pubblico (si veda, in seguito nel testo, lo stralcio del suo intervento nella seduta del 13 giugno). Come noto, poi, negli anni '30 del XX secolo alla teoria dell'affievolimento seguirà quella, di origine giurisprudenziale, della degradazione del diritto soggettivo ad interesse legittimo.

(36) Esponente del liberalismo irpino, avvocato.

l'ultimo del foro avrebbe potuto dirgli che il diritto pratico umano è l'azione, e l'azione non è senza interesse; però, studiosi salvare la sua distinzione con un'altra distinzione, non dubitando asseverare che diritto senza interesse non ci sia, ma che ci siano interessi senza diritto; ed è di questi interessi, che secondo lui si deve occupare l'amministrazione, lasciando di tutti i diritti la materia ai tribunali ordinari.

Ebbene, io, studiando attorno a ciò, prima che egli avesse annunziato questa differenza, ho domandato a me medesimo se mai ci fossero veramente interessi cui non corrispondesse un diritto; ed ho trovato che interessi veri, che nuocciano o che giovinno, senza diritto corrispondente, è raro trovarli.

Li potete trovare nel campo dei desiderii, come io ho interesse ad esser ricco, ma non ne ho il diritto, questo è null'altro che un desiderio; io ho un interesse che si faccia una gran piazza intorno alla mia casa, ma non ho diritto, questo è anch'esso un desiderio, e nulla più...» (37).

Ancora, per Rattazzi:

«... a fianco di questi diritti che hanno un fondamento preciso nelle disposizioni delle leggi civili, ve ne sono altri non così assoluti e perfetti; vi sono diritti subordinati all'interesse generale, pei quali sta nella facoltà dell'autorità amministrativa di dare provvedimenti pregiudicando anche i diritti stessi, senzachè per altra parte che ne resta leso possa pretendere alcuna indennità, sempre quando, e bene inteso, così richiegga l'interesse pubblico...» (38).

Anche Cordova intervenne in merito alla distinzione tra diritti ed interessi con le seguenti considerazioni:

«Signori, questa distinzione... anch'io l'ho appresa alla stessa fonte alla quale parecchi dei miei colleghi l'avranno forse anche attinta. Mi ricordo anch'io che l'onorevole Bon Compagni mi fece l'onore, molti anni sono, di comunicarmi nella sua casa, nella sua biblioteca la memoria di Broglie sopra il contenzioso amministrativo; quella memoria in cui egli notava con compiacenza, mi ricordo, con espressione esatta, come il potere esecutivo fosse a considerarsi quasi potere legislativo *au petit pied*, quando concede lo stabilimento del molino, dell'usina natante nel fiume pubblico e via discorrendo. Broglie pensò di chiamare, quelli che io chiamo diritti, interessi legittimi, *intérêts à apprécier*, ed è questa in rapporto ai privati la vera funzione dell'amministrazione. Ma questi interessi ad apprezzare, questi interessi a valutare, cosa che sta bene nella bocca di un francese, che cosa sono se non diritti? Non vi è altra differenza fra questi diritti e quelli che sono confidati alla tutela dell'autorità giudiziaria, se non che si tratta di diritti che sono subordinati alla considerazione dell'utilità pubblica, di diritti minori, diritti subordinati...» (39).

(37) Seduta della Camera dei deputati in data 10 giugno 1864, p. 5186 del resoconto stenografico, consultabile in rete all'indirizzo storia.camera.it, sezione *Legislature, Regno d'Italia, VIII Legislatura, 1864, seduta del 10 giugno*.

(38) Seduta della Camera dei deputati in data 11 giugno 1864, p. 5228 del resoconto stenografico, consultabile in rete all'indirizzo storia.camera.it, sezione *Legislature, Regno d'Italia, VIII Legislatura, 1864, seduta dell'11 giugno*.

(39) Seduta della Camera dei deputati in data 13 giugno 1864, p. 5265 del resoconto stenografico, consultabile in rete all'indirizzo storia.camera.it, sezione *Legislature, Regno d'Italia, VIII Legislatura, 1864, seduta del 13 giugno*.

L'onorevole Gaetano Brunetti, invece, soffermandosi in particolar modo sul diritto di proprietà e sul potere espropriativo dell'amministrazione, dirà:

«Ma qual ragione ci sarebbe per cui una scuola voglia qui competente il potere esecutivo, un'altra il potere legislativo? Secondo il mio modo di vedere, una scuola guarda questo come un diritto eminente, diritto sociale; un'altra invece lo guarda come un fatto, e per conseguenza come un interesse; l'utilità privata, quando si presenta contro all'utilità pubblica, cessa di essere un diritto e diventa un interesse, altrimenti nè il Governo, nè il Parlamento potrebbero pretendere il sacrificio di un diritto» (40).

Ad ogni buon conto, mentre per gli oppositori del disegno di legge *diritti e interessi* apparivano mere *scatole vuote*, simulacri utili solo per giustificare l'abolizione del contenzioso amministrativo, per i propugnatori della riforma, invece, si configuravano come argini a possibili abusi della pubblica amministrazione, che solamente un giudice libero ed imparziale sarebbe stato in grado di contrastare.

Antonio Mosca - rispondendo ad una sollecitazione dell'onorevole Soldi sul perché la commissione avesse sentito il bisogno di aggettivare i diritti, da affidare alla tutela giurisdizionale, con le parole *civili e politici* - osservava:

«... che noi intendiamo che nessun diritto, nessun vero diritto debba stare senza la sanzione delle garanzie giudiziarie, e che quindi, se noi abbiamo detto diritti civili e politici, egli è perché crediamo che non vi siano altri diritti all'infuori dei civili e politici; diciamo di più, diciamo che abbiamo creduto necessario di esprimere anche quest'idea. L'onorevole Soldi ne sa il perché?

In favore dei principii di libertà a cui abbiamo dedicato il culto maggiore...» (41).

Nella seduta del giorno prima, invece, Carlo Buon Compagni aveva difeso il termine *diritti* con queste riflessioni:

«... questa parola *diritti*, oh! guardiamoci bene dal crederla una parola misteriosa o strana; è una parola che trova la sua definizione nell'esame di tutti gli atti della vita civile; è una parola in cui ciò che vi ha di generale e di astratto si chiarisce facilissimamente per poco che tutti quelli i quali non sono affatto estranei alla scienza delle leggi rammentino le distinzioni elementarissime che ne sono il fondamento...» (42).

Già, magari era davvero così, o magari no.

(40) Seduta della Camera dei deputati in data 17 giugno 1864, p. 5421 del resoconto stenografico, consultabile in rete all'indirizzo storia.camera.it, sezione *Legislature, Regno d'Italia, VIII Legislatura, 1864, seduta del 17 giugno*.

(41) Seduta della Camera dei deputati in data 11 giugno 1864, p. 5236 del resoconto stenografico, consultabile in rete all'indirizzo storia.camera.it, sezione *Legislature, Regno d'Italia, VIII Legislatura, 1864, seduta dell'11 giugno*.

(42) Seduta della Camera dei deputati in data 10 giugno 1864, p. 5205 del resoconto stenografico, consultabile in rete all'indirizzo storia.camera.it, sezione *Legislature, Regno d'Italia, VIII Legislatura, 1864, seduta del 10 giugno*.

4. Profili economici e politici della legge abolitrice del contenzioso amministrativo: la questione demaniale.

Un mese prima che iniziasse il dibattito sul disegno di legge in merito all'abolizione del contenzioso amministrativo, l'onorevole Donato Cocco, avvocato, originario della provincia di Chieti, chiedeva al Ministro dell'agricoltura e del commercio:

«... se crede egli in buona fede che i prefetti, dei quali ha voluto fare un secondo anno d'esperienza, abbiano effettivamente raggiunto lo scopo a cui miravano tutte le leggi, tutti i decreti, tutti i regolamenti circa la materia demaniale sotto il triplice rapporto della *speditezza*, della *economia*, della *politica*. Io credo che l'onorevole ministro, atteso tutto quello che sinora ho potuto vedere e leggere, dovrebbe dirmi nella sua altissima lealtà che effettivamente lo scopo non si è raggiunto...» (43).

E invece il buon Giovanni Manna rispose all'interrogante di non essere affatto d'accordo con la sua ricostruzione, evidenziando, al contrario, come l'opera della ripartizione dei demani avesse prodotto buoni e, per certi versi, inaspettati risultati.

E così proseguiva:

«Ricorderò all'onorevole Cocco, che le operazioni dei demanii si distinguono specialmente in tre categorie: una quella dello scioglimento di promiscuità di uso, l'altra è quella della rivendicazione dei terreni usurpati, e finalmente l'ultima è quella della quotizzazione dei demanii già attribuiti o rivendicati ai comuni. Per la prima operazione si cerca d'integrare la proprietà togliendo tutte quelle servitù che la guastano o la diminuiscono; lo scioglimento della promiscuità di uso. Questa parte di operazioni procede molto celeremente, e si può vedere che molte migliaia di ettari sono già stati sciolti dalla promiscuità, e ridonati alla condizione di proprietà libera. La seconda operazione è quella della reintegrazione, della rivendicazione dei terreni usurpati. Questa era materia d'infiniti litigi, i quali spesso durati per 30, 40, 50 anni, avevano prodotti dei processi annosi e dispendiosi...

Queste liti annose sono per la più parte venute al Ministero d'agricoltura e commercio, e per quanto ho potuto ho cercato di sbrigarle. Ma c'era un'altra infinita quantità di piccole controversie per rivendicazioni che si trovavano per effetto dell'ultima determinazione cadute in mano ai prefetti, in quella tale giurisdizione eccezionale che l'onorevole Cocco pur troppo conosce. Ebbene, colle insinuazioni del Ministero, colle sollecitazioni ripetutamente fatte si è potuto ottenere quantità di conciliazioni per le quali infinite liti sono state risparmiate; e giorno per giorno dai prefetti ci vengono delle così dette ordinanze di conciliazione per le quali le reintegrazioni sono fatte senza controversia.

Finalmente l'ultima parte... era quella delle quotizzazioni dei demanii, cioè quei demani che sciolti dalla promiscuità, che liberati e rivendicati ai comuni, debbono, secondo le leggi, dall'amministrazione comunale ripartirsi ai cittadini poveri.

(43) Seduta della Camera dei deputati in data 27 maggio 1864, p. 4694 del resoconto stenografico, consultabile in rete all'indirizzo storia.camera.it, sezione *Legislature*, *Regno d'Italia*, *VIII Legislatura*, 1864, seduta del 27 giugno.

Queste quotizzazioni sono state spinte moltissimo, e molte migliaia di ettari sono state distribuite... In trenta o quarant'anni che si era proceduto a questo bisogno, appena si erano distribuite, rivendicate e sciolte alcune migliaia di ettari, mentre l'opera medesima spinta con tutti gli sforzi in questi due anni, e specialmente in quest'ultimo, ha prodotto più della metà del lavoro che non si era fatto nel tempo precedente, cioè una somma di circa 60,000 ettari che si sono tolti a questa condizione anormale e sterile in cui erano...» (44).

Si è avuto già modo di evidenziare come l'unità d'Italia abbia significato tante cose: fu un sogno per intere generazioni, fu una speranza di riscatto, per alcuni anche la perdita di un'illusione, il disinganno di un'epoca che aveva dimostrato l'impossibilità di realizzare i propri ideali, una rivoluzione tradita.

Non bisogna, però, dimenticare che per molti l'unità fu soprattutto un grande affare economico.

Come accennato nelle pagine precedenti, lo Stato italiano si accorse ben presto di avere un disperato bisogno di denaro, non solo per far fronte all'ingente debito pubblico (45), ma, altresì, per promuovere una serie di investimenti nel settore delle infrastrutture e per sostenere lo sviluppo industriale nel così detto triangolo tra Genova, Torino e Milano.

Una parte di questo denaro giunse all'erario attraverso la leva tributaria, mentre altre risorse affluirono mediante nuove emissioni di titoli del debito pubblico, la cui collocazione sul mercato era affidata al sistema bancario, molto dinamico in quegli anni (46).

Un altro canale di finanziamento degli investimenti fu l'azionariato privato da parte di imprese che sceglievano la via della quotazione in borsa.

Per farla breve, l'unificazione mise in moto un grande fiume di denaro e a guadagnarci furono, ad esempio, gli istituti di credito, italiani e stranieri, o le società private ferroviarie e gli industriali, che agevolmente potevano accedere ai prestiti bancari.

A lucrarci furono, inoltre, i grandi proprietari terrieri del Mezzogiorno, molti dei quali appartenenti alla vecchia nobiltà borbonica, che negli anni ave-

(44) Seduta della Camera dei deputati in data 27 maggio 1864, p. 4698-4699 del resoconto stenografico, consultabile in rete all'indirizzo storia.camera.it, sezione *Legislature, Regno d'Italia, VIII Legislatura, 1864, seduta del 27 giugno*.

(45) Nel 1865 il deficit di bilancio ammontava a 2178 milioni di lire, con un debito pubblico che superava i 4800 milioni, di cui 1700 costituiti da titoli in mano straniera: VALERIO CASTRONOVO, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, Torino, Einaudi, 2013, p. 26.

(46) Tra il 1861 e il 1862 la circolazione dei buoni del Tesoro passò da 38,9 milioni a 227,5 milioni di lire: si veda in proposito la *Relazione del Direttore generale del debito pubblico del Ministero del Tesoro alla Commissione parlamentare di vigilanza, Debito pubblico in Italia, 1861-1987*, Vol. I, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1988, p. 17. Anche le dismissioni dei beni ecclesiastici, a seguito delle leggi del 1866 e del 1867, contribuiranno ad alimentare (seppur in misura non incisiva) le entrate pubbliche, favorendo, al contempo, la formazione di una classe di proprietari terrieri medio-grandi, di estrazione borghese, che ben presto si affiancherà a quella di origine nobiliare.

vano accumulato grossi appezzamenti seppure a scapito del pubblico demanio, con procedure non sempre conformi alle leggi e agli usi locali.

La terra poi, si sa, veniva data in gestione ai contadini per il tramite di istituti negoziali non sempre di facile comprensione e la cui origine si perdeva nella memoria delle famiglie dei poveri affittuari, che si tramandavano la storia di un fazzoletto di terra cui, talvolta, erano associati quattro muri di pietra per il ricovero di uomini e animali.

Certo è che la terra rendeva, e molto, ai proprietari, che reinvestivano il ricavato non tanto in migliorie fondiari, quanto piuttosto nell'acquisto dei titoli del tesoro, nell'azionariato privato o nel mero deposito bancario.

Per paradossale che possa sembrare, dunque, gli interessi della grande proprietà terriera meridionale divennero presto funzionali all'esigenza della classe liberale, allora al potere, di favorire una rapida accumulazione di capitali.

Per una parte degli storici e degli economisti questo processo fu all'origine della questione meridionale: per alcuni un prezzo necessario da pagare per lo sviluppo economico del Paese, per altri, invece, un prezzo inutile ed evitabile.

Sia quel che sia, avvenne, comunque, che i latifondisti del Sud apparvero ad un certo punto più vicini a Torino di quanto la geografia non facesse pensare; proprio loro, i padroni delle bellissime ville di campagna, frequentate di raro, e dei lussuosi palazzi nelle città, contro i quali, solo pochi anni prima, si erano scagliate le critiche dei garibaldini, che, durante la risalita dello Stivale, ottennero l'appoggio di ampi settori delle masse popolari in cambio della promessa della redistribuzione delle terre.

Dunque, lasciati alle spalle divisioni e rancori, i baroni della terra riuscivano, ora, con più incisività, a farsi ascoltare nella capitale del Regno d'Italia, anche grazie al sistema elettorale che consentiva l'espressione di una rappresentanza parlamentare più vicina alle istanze della borghesia agraria.

Ebbene, queste dinamiche economiche e sociali erano ancora in atto nel momento in cui il Ministro dell'agricoltura e del commercio rispondeva, alla Camera dei deputati, all'interrogazione dell'onorevole Cocco.

Proprio le cifre comunicate in aula dal Ministro, in particolare i 60.000 ettari già quotizzati, rappresentano una possibile spia di quanto i latifondisti meridionali, alle soglie del 1865, potessero essere preoccupati e infastiditi dal troppo dinamismo dei prefetti, che, evidentemente con troppo zelo, stavano accertando o riaccertando antichi possedimenti demaniali, sui quali magari qualche proprietario aveva, nel frattempo, elevato muri e staccionate.

Ma quel dinamismo rischiava anche di infastidire gli imprenditori del nord, il sistema bancario e la classe politica allora egemone.

Indebolire la rendita terriera per quali fini poi? Per distribuire pochi acri di terreno a poveri contadini che, di lì a poco, non essendo più in grado di gestirli, avrebbero deciso di rivenderli? (47).

Eppoi chi poteva davvero garantire che fra qualche anno il potere, ovvero la guida del Governo e, quindi, il controllo sull'amministrazione prefettizia, non passasse alla sinistra parlamentare, ancora troppo sensibile alle sirene mazziniane e agli effervescenti ambienti garibaldini, non ancora disposti a rinunciare all'idea di liberare con le armi Roma e sempre pronti, per raggiungere questo obiettivo, ad organizzare rivolte e eserciti popolari e ad agitare il già turbolento Sud, magari riproponendo lo slogan della *Terra ai contadini!*?

Meglio, molto meglio privare i prefetti della competenza in materia di quotizzazione dei terreni e attribuirli ai giudici ordinari, espressione della classe dirigente al potere (48), ma, soprattutto, ideologicamente convinti della bontà dei principi liberali che all'epoca permeavano il diritto civile; un diritto civile che in molte parti d'Europa, a seguito della rivoluzione francese e dell'esperienza napoleonica, aveva irradiato il valore della proprietà privata quale caposaldo etico e giuridico della società (49).

Ai giudici, dunque, e non ai prefetti, sarebbe dovuto spettare il compito di tutelare, *nel processo e attraverso il processo*, la proprietà fondiaria e con essa il privato cittadino, i cui diritti erano ora messi in discussione da questa strana moda delle quotizzazioni.

E poco importava se la *parte in giudizio* fosse davvero il proprietario delle terre che diceva essere sue o, più semplicemente, ritenesse di esserlo in forza di un possesso di fatto di terreni che, forse sì, in altre epoche lontane, di cui nessuno aveva più memoria, erano appartenuti alle comunità e agli Enti locali di riferimento.

In tale quadro non è, quindi, forse un caso che il disegno di legge sull'abolizione del contezioso amministrativo, elaborato dalla commissione, si presentasse, rispetto a quello proposto dal Governo, con una coda di articoli sulle competenze giurisdizionali in materia demaniale.

(47) Cosa che in effetti avvenne: sul punto si rinvia all'oramai classico libro di EMILIO SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Bari - Roma, Laterza, 2020, pp. 404-405.

(48) Di una magistratura ordinaria espressione della borghesia prevalentemente agraria e portata a condividere la concezione autoritaria dello Stato parla MARIO NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, il Mulino, 1976, pp. 76 ss. Gli studi più recenti stanno facendo emergere una natura più composita dell'estrazione sociale della magistratura postunitaria. Sull'onda delle opere di Pietro Saraceno, infatti, le ricerche archivistiche hanno consentito di dimostrare che i magistrati dei gradi più alti della Magistratura, nel periodo successivo al 1861, erano fortemente legati alle élites al potere e alle classi dirigenti del Paese; mentre i magistrati degli uffici giudiziari periferici, più che altro relegati in un ruolo di mediazione sociale, erano maggiormente a contatto con interessi deboli e frammentari: GUIDO MELIS, *Poche note sugli studi di storia della magistratura nello Stato liberale*, in *Studi storici, Rivista trimestrale della Fondazione Gramsci*, n. 4/2010, pp. 809-818 (ivi ulteriori indicazioni bibliografiche).

(49) CARLO GHISALBERTI, *Istituzioni e società civile nell'età del Risorgimento*, Roma - Bari, Laterza, 2005. Più in generale GUIDO ALPA, *Diritto civile italiano. Due secoli di storia*, Bologna, il Mulino, 2018. Il tema dell'abolizione del contezioso amministrativo era, tuttavia, più ampio perché riguardava anche la materia degli illeciti penali di natura contravvenzionali nei confronti dei quali da più parti si auspicava un chiarimento in favore della competenza del giudice ordinario (si veda nota 21 del presente scritto).

Non importa se tra il Governo e, in particolare, tra il ministro Peruzzi e la maggioranza parlamentare fosse stato raggiunto un accordo politico in tal senso, nell'ambito di una precisa strategia parlamentare volta a *portare a casa* il disegno di legge, senza, tuttavia, esporre il presidente del Consiglio Minghetti su un tema scivoloso e dai delicati risvolti politici.

Fatto sta che il progetto della commissione recava un articolo 17 così formulato:

«I giudizi di promiscuità e di reintegro, per occupazione od illegittima alienazione del demanio comunale, nelle provincie meridionali, ora di competenza dei prefetti, apparterranno alla cognizione dei tribunali circondariali, con le forme sommarie e cogli ordinari mezzi di gravame».

Su questa disposizione il dibattito in aula si animò, segno della rilevanza del tema e della portata politica di questa parte del disegno di legge.

Fu ancora una volta Filippo Cordova a porre il tema

«Voi avete inteso come, appena fatta la rivoluzione, le prime manifestazioni delle popolazioni napolitane furono di sollecitare il riparto dei demanii comunali, e cominciò anche per vie di fatto l'occupazione di essi. Ed ora vediamo questa materia amministrativa, che ha per fine di far progredire l'agricoltura, sottratta ai prefetti» (50).

L'onorevole Mancini cercò di parare il colpo, sostenendo essere

«... oggi un accidente fortunato che l'onorevole ministro d'agricoltura e commercio sia un valente giureconsulto del mezzogiorno d'Italia, e dell'integrità che tutti onorano. Ma è pur vero che d'ordinario i ministri d'agricoltura e commercio non sogliono essere giureconsulti; e non di meno si vorrà che egli solo giudichi, sulla fede altrui, della fortuna d'interi comuni, e disponga talvolta di milioni di valore col suo pronunziato, senza garanzie di sorta!» (51).

Ma garanzie per chi?

Probabilmente non per i comuni, i cui demani erano stati usurpati, né tanto meno per i poveri contadini.

A Mancini replicò, comunque, Crispi:

«... esiste in Inghilterra sin dal 1836, e vi avrà vita per tutto il 1867, una Commissione chiamata a decidere del riscatto o della conversione delle decime, del riscatto o della conversione dei livelli feudali, non che a fare i riparti delle terre comunali. Voi vedete dunque che nel paese stato preso a modello come quello in cui fosse condannato il contenzioso amministrativo, l'istituzione esiste in tutta la sua pienezza» (52).

(50) Seduta della Camera dei deputati in data 9 giugno 1864, p. 5137 del resoconto stenografico, consultabile in rete all'indirizzo storia.camera.it, sezione *Legislature, Regno d'Italia, VIII Legislatura, 1864, seduta del 9 giugno*.

(51) Seduta della Camera dei deputati in data 9 giugno 1864, p. 5163 del resoconto stenografico, consultabile in rete all'indirizzo storia.camera.it, sezione *Legislature, Regno d'Italia, VIII Legislatura, 1864, seduta del 9 giugno*.

Cinque giorni dopo a Crispi diede manforte l'onorevole Emilio Civita (53), con alcune considerazioni che è interessante riprendere:

«... se si conferiscono queste attribuzioni alle autorità giudiziarie, le quali ogni giorno non fanno altro che applicare il diritto privato, non si otterranno mai più reintegrazioni amministrative... Se, o signori, si deferisse la cognizione dei ricorsi, avverso i predetti atti dei prefetti all'autorità giudiziaria o qualche cosa di simile, come l'autorità giudiziaria pronuncia unicamente sentenze, sentenze sulle quali non si può ritornare, mancherebbe un modo di riparare a quegli inconvenienti di cui vi ho intrattenuto poc' anzi, astrazione fatta dall'intrusione dell'autorità giudiziaria in funzioni meramente amministrative...» (54).

Ma l'onorevole Civita, poco dopo, dimessi i panni del magistrato e indossati quelli dello storico e del politico, proseguiva esortando la Camera, qualunque fosse stata la sorte del progetto di legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo, a non trascurare la materia delle quotizzazioni,

«... la quale è materia politica della più alta importanza, poichè le nostre popolazioni aspettano la risoluzione di queste questioni demaniali col più vivo interesse. Esse saranno rimandate a' secoli avvenire, se voi le deferite all'autorità giudiziaria...» (55).

Poi, così proseguiva nel suo intervento:

«Signori, nello scorso mese di marzo io ho girato molti comuni delle provincie di Terra di Lavori, ed è venuto in essi anche l'onorevole prefetto della provincia di Terra di Lavoro (56), il quale si occupa delle popolazioni con un amore e un senno del quale io sono stato spesso testimone e che reputo superiore ad ogni elogio. Sapete, o signori, quale era lo scopo di questa gita?

Questioni demaniali gravissime, questioni demaniali delle quali gran parte si sono composte con espedienti che solo l'autorità amministrativa può mettere in esecuzione, vale a dire

(52) Seduta della Camera dei deputati in data 10 giugno 1864, p. 5189 del resoconto stenografico, consultabile in rete all'indirizzo storia.camera.it, sezione *Legislature, Regno d'Italia, VIII Legislatura, 1864, seduta del 10 giugno*.

(53) Originario di Napoli e magistrato.

(54) Seduta della Camera dei deputati in data 15 giugno 1864, p. 5345 del resoconto stenografico, consultabile in rete all'indirizzo storia.camera.it, sezione *Legislature, Regno d'Italia, VIII Legislatura, 1864, seduta del 15 giugno*.

(55) Seduta della Camera dei deputati in data 15 giugno 1864, p. 5345 del resoconto stenografico, consultabile in rete all'indirizzo storia.camera.it, sezione *Legislature, Regno d'Italia, VIII Legislatura, 1864, seduta del 15 giugno*.

(56) In quegli anni prefetto della provincia della Terra di Lavoro (la futura provincia di Caserta) era Carlo Mayr, avvocato, originario della provincia di Ferrara. Esule in Piemonte in ragione della sua partecipazione all'esperienza della Repubblica romana, fu parlamentare e prefetto in varie provincie del Regno. Di fede liberale, in gioventù aderì alla Giovane Italia e a Mazzini fu vicino, più o meno apertamente, fino alla fine.

Di Mazzini fu, ad esempio, Ministro dell'interno nella breve esperienza romana e, da prefetto di Genova, si dice che, nel 1870, si adoperasse per evitarne l'arresto. Quando, poi, Mazzini sarà condotto agli arresti nella fortezza di Gaeta, pare continuasse a seguire da lontano il caso, mostrando una coraggiosa vicinanza al vecchio rivoluzionario.

fusioni di due o più amministrazioni, confinazioni riconosciute per mezzo degli stessi Consigli comunali, questioni che sarebbero state interminabili presso l'autorità giudiziaria, e che col prudente arbitrio di quell'egregio funzionario, di quell'uomo dabbene furono messe in via di composizione.

Sapete voi, o signori, come il rappresentante del Governo era ricevuto in quei comuni? Al grido: *Viva la divisione delle terre demaniali! Viva l'Italia! Viva Vittorio Emanuele!*

Vedete, o signori, che quelle popolazioni non possono scompagnare l'espressione dei loro bisogni da quella della loro fede nell'Italia e nel suo Re.

Fate, o signori, che quest'opera benefica della divisione delle terre demaniali, alla quale il Governo si è messo alacremente, sia continuata e condotta a fine...» (57).

Intanto iniziavano a piovere emendamenti sull'art. 17, cosicché la commissione, dopo aver consultato i Ministri dell'interno, della giustizia e dell'agricoltura, si convinse a riformulare la disposizione.

È significativo che, fino ad allora, Governo e commissione avessero marciato compatti nella difesa del disegno di legge, accettando minime riformulazioni formali del testo. Ora, invece, probabilmente per evitare scossoni alla maggioranza parlamentare, si apriva ad una riconsiderazione della tematica delle quotizzazioni.

E così, nella seduta del 22 giugno, fu ancora una volta Pasquale Stanislao Mancini ad esporsi personalmente, quale membro della commissione istruttoria, informando l'assemblea che, per il momento, i prefetti sarebbero rimasti titolari della competenza a curare le quotizzazioni, pur prevedendosi, in capo al Governo, la facoltà di sostituirli con altri funzionari, chiamati *speciali commissari riparatori*, e ferma restando la possibilità di ricorrere alle Corti d'appello, territorialmente competenti, avverso le ordinanze prefettizie.

In definitiva, si trattava, per alcuni, di un accettabile compromesso (58) e, per altri, di un mero "contentino" che, comunque, non eliminava il pericolo di un'interruzione del processo di quotizzazione, perché l'azione prefettizia veniva indebolita e sottoposta ad incisivi contrappesi amministrativi e giurisdizionali.

In effetti, la nuova riformulazione dell'articolo 17 stabiliva, ora, che i prefetti fossero affiancati o addirittura potessero essere sostituiti nella loro opera da particolari funzionari governativi e che le loro ordinanze potessero essere ricorribili davanti ai giudici.

La nuova disposizione che, riformulava l'originario articolo 17 e inglo-

(57) Seduta della Camera dei deputati in data 15 giugno 1864, p. 5346 del resoconto stenografico, consultabile in rete all'indirizzo storia.camera.it, sezione *Legislature, Regno d'Italia, VIII Legislatura, 1864, seduta del 15 giugno*.

(58) Ad esempio l'onorevole Civita si dichiarerà persuaso dalla proposta della commissione: Seduta della Camera dei deputati in data 22 giugno 1864, p. 5581 del resoconto stenografico, consultabile in rete all'indirizzo storia.camera.it, sezione *Legislature, Regno d'Italia, VIII Legislatura, 1864, seduta del 22 giugno*.

bava anche il vecchio art. 18 (59) del progetto della commissione, recitava, dunque, così:

«Sono temporaneamente mantenuti nelle provincie napoletane e siciliane i procedimenti riguardanti scioglimenti di promiscuità, divisione in massa e suddivisione dei demani comunali, e quelli di reintegra per occupazione o illegittima alienazione dei demani medesimi; ed i prefetti continueranno ad esercitare in conformità delle relative leggi in vigore tutte le attribuzioni loro conferite per tali oggetti, udito soltanto l'avviso di funzionari aggiunti con le norme da stabilirsi mediante decreto reale, il quale avviso terrà luogo di quello del Consiglio di prefettura.

Il Governo avrà tuttavia facoltà di confidare tali attribuzioni a speciali commissari ripartitori nelle provincie in cui ne riconosca il bisogno.

I richiami contro le ordinanze dei prefetti e dei commissari ripartitori, che prima portavansi alla Corte dei conti, saranno di cognizione delle Corti d'appello con le forme del procedimento sommario.

Le Corti d'appello potranno in ogni caso ordinare la sospensione della esecuzione delle ordinanze impugnate...» (60).

Questo testo sarà, come noto, integralmente recepito (61) nell'art. 16 dell'allegato E della legge n. 2248 del 1865 e il 25 giugno 1865 verrà adottato il regio decreto n. 2361 che stabiliva le competenze dei così detti *funzionari aggiunti*, i quali avrebbero affiancato i prefetti in luogo dei consigli di prefettura.

Ed è curioso notare che sulla materia demaniale il prefetto era, ora, chiamato a rapportarsi non più ad un collegio, il consiglio di prefettura, incardinato stabilmente presso il suo ufficio, ma ad un altro organismo composto da due funzionari «*scelti, l'uno dal Presidente del Tribunale di Circondario che ha sede nel Capoluogo della Provincia, fra i Giudici dello stesso Tribunale, e l'altro dal Prefetto tra i Consiglieri provinciali o di Prefettura*» (art. 26, comma 2, del r.d. 25 giugno 1865, n. 236).

Ed era come se, per il tramite del rappresentante dell'autorità giudiziaria ordinaria, anche nel primo livello decisionale della materia demaniale - appunto la fase contenziosa e/o di conciliazione davanti al prefetto - l'ordinamento cercasse di portare dentro le mura della prefettura i valori liberali del diritto civile, i quali, come già sopra rilevato, nella proprietà, soprattutto in quella fondiaria, vedevano un valore costituzionale da affermare e difendere (62).

(59) Art. 18 «*I procedimenti di reintegro demaniale vertenti, nelle province meridionali, avanti la sezione della abolita Corte dei conti di Napoli e di Palermo, o il Consiglio amministrativo di Napoli e la Commissione dei presidenti di Palermo, saranno anch'essi giudicati dalla Corte d'appello delle rispettive giurisdizioni territoriali*».

(60) Nel testo definitivo votato, il 22 giugno 1864, dalla Camera questa disposizione costituirà l'articolo 18.

(61) Salvo alcune lievi modifiche di carattere meramente formale di coordinamento con gli altri articoli del medesimo allegato E.

(62) Ancora EMILIO SERENI, nel suo *Paesaggio agrario italiano*, osserverà come, alle fine delle

E così la materia dei demani e della proprietà fondiaria iniziò un percorso tutto suo che, in 160 di storia patria, arriverà fino alla legge 20 novembre 2017, n. 168, recante le nuove norme in materia di *domini collettivi*.

A rileggere, oggi, l'allegato E della legge n. 2248 del 1865, che in alcune parti continua ad essere in vigore, a ulteriore testimonianza di quanto l'ordinamento dello Stato italiano abbia dimostrato una pervicace capacità di resistenza, nonostante i molteplici cambi di regime e le correlate mutazioni costituzionali, giunge a noi solo l'eco lontana del suo originario significato politico-ideologico.

I suoi articoli sono, infatti, ancora oggetto di analisi giuridica, ma in un contesto completamente mutato, dove il contenzioso amministrativo, protetto da una copertura di livello costituzionale, esiste ed opera come ambito di tutela giurisdizionale distinto dalla giurisdizione ordinaria.

L'articolo 4 (63), ad esempio, dell'allegato E è oggi particolarmente considerato sia sotto il profilo dei limiti entro i quali il giudice del diritto soggettivo può, sul versante dell'*efficacia*, conoscere di un provvedimento amministrativo, sia dal punto di vista della tipologia di atti, anche di natura normativa secondaria, che ricadono nell'ambito di applicazione della norma in parola.

Le disposizioni dell'articolo 2 (64) e 4, poi, assieme a quelle dell'art. 7 (65) del Codice del processo amministrativo, rappresentano un valido ausilio per stabilire i confini, costituzionali e costitutivi del sistema italiano, fra la tutela giurisdizionale del diritto soggettivo e quella dell'interesse legittimo.

operazioni eversive (con riferimento al periodo 1861-1899), fossero stati ottenuti 741.362 ettari dallo scioglimento dei diritti promiscui, ed ettari 521.832 di beni del demanio universale, per un totale di 1.263.194 ettari. Di questi, 407.941 erano stati riservati agli usi civici delle popolazioni stesse, 461.296 erano stati quotizzati, e si erano riconcentrati nelle mani dei grossi proprietari (*perché in gran parte riacquistati dai poveri contadini n.d.r*), mentre 393.957 ettari erano stati addirittura concessi agli usuratori, tramite il così detto processo di conciliazione: E. SERENI, *Il Paesaggio*, cit., p. 405. Sarebbe, in proposito, interessante conoscere quanta parte dei 393.957 ettari sia da ascrivere al periodo successivo al 1865, ovvero nel periodo a decorrere dal quale i consigli di prefettura furono sostituiti dal nuovo organismo costituito dai funzionari aggiunti.

(63) «*1. Quando la contestazione cade sopra un diritto che si pretende leso da un atto dell'Autorità amministrativa, i Tribunali si limiteranno a conoscere degli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio. 2. L'atto amministrativo non potrà essere rievocato o modificato se non sovra ricorso alle competenti Autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei Tribunali in quanto riguarda il caso deciso*».

(64) «*Sono devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le cause per contravvenzioni e tutte le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile o politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, e ancorché siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'Autorità amministrativa*».

(65) «*1. Sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni. Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico...*».

Ciò, però, vuol dire anche che, ai nostri giorni, l'analisi di questi due articoli dell'allegato E è per la maggior parte tutta interna al tema della giurisdizione (66), mentre, in origine, essi non solo fungevano da presidio alle attribuzioni della pubblica amministrazione, in ossequio al principio della divisione tra i poteri dello Stato, ma stavano anche e soprattutto a significare che, a prescindere dagli aspetti concernenti la legittimità di un provvedimento, nell'arena del processo il giudice ordinario tornava ad essere il custode assoluto dei valori liberali affermati dalla legislazione dell'epoca, a tutela dei diritti civili e sociali del cittadino borghese.

In proposito, risulta particolarmente significativo l'articolo 14 del progetto di legge volto a preservare la funzionalità, in qualità di giudici speciali del contenzioso amministrativo, della Corte dei conti in materia di pensioni, dei tribunali commerciali, marittimi e militari, dei Consigli della guardia nazionale e delle deputazioni provinciali in materie elettorali (67).

Sul punto, infatti, sembrerebbe che il legislatore del '65 si sia prefisso un obiettivo riformatore molto più limitato di quanto la retorica politica non lasciasse *prima facie* pensare, ovvero la sola eliminazione del contenzioso amministrativo ordinario - affidato alle cure dei consigli di intendenza (68) e del Consiglio di Stato - ove più frequentemente si registravano attriti con i giudici ordinari nella tutela di situazioni giuridiche a vario titolo riconducibili agli interessi patrimoniali pubblici e privati (69).

Sembrava quasi che alle classi dirigenti interessassero non tanto le sorti di possibili contenziosi in materia contabile, pensionistica o militare (ad esempio in tema di leva), quanto, ad esempio, quelli sui diritti di sfruttamento di una miniera, su un procedimento di esproprio (70) ivi comprese le ricadute in termini di indennizzazioni e dei risarcimenti, sull'esecuzione di un'opera pubblica, sui tributi, nonché sulla ripartizione della proprietà terriera; tutti settori, questi, nei quali le esigenze di politica economica spingevano per favorire, a

(66) Tema che, a livello costituzionale, è circoscritto dagli articoli 24, primo comma, 103, primo comma, e 113, primo comma, della nostra Costituzione.

(67) Il testo dell'articolo 14 era il seguente: «Non è fatta innovazione né alla giurisdizione contenziosa della Corte dei conti in materia di contabilità e di pensioni, né alle attribuzioni esercitate dai tribunali commerciali, marittimi, militari, o dai Consigli della guardia nazionale, né alle attribuzioni delle deputazioni provinciali in materie elettorali». Nell'allegato E verrà riformulato e incasellato nell'articolo 12 che così recitava: «Colla presente legge non viene fatta innovazione né alla giurisdizione della Corte dei conti e del Consiglio di Stato in materia di contabilità e di pensioni, né alle attribuzioni contenziose di altri corpi o collegi derivanti da leggi speciali e diverse da quelle fin qui esercitate dai giudici ordinari del contenzioso amministrativo».

(68) O di intendenza o di Governo che dir si vogliono.

(69) Molto interessanti sul punto, con particolare riferimento all'ordinamento sardo-piemontese, le considerazioni di SALVATORE SAMBATARO, *L'abolizione del contenzioso nel sistema di giustizia amministrativa*, Milano, Giuffrè, Milano, pp. 41 ss., 145 ss., 177 ss., 224 ss.

(70) Sul punto ALBERTO ROMANO, *Giurisdizione amministrativa e limiti della giurisdizione ordinaria*, Giuffrè, Milano, 1975, pp. 56-60.

qualsiasi prezzo, quel processo di accumulazione dei capitali che tanta parte ebbe nella formazione del mercato nazionale, nello sviluppo industriale di fine '800 e nei correlati squilibri tra il Nord e il Sud del Paese.

Da questo punto di vista, la legge abolitrice del contenzioso amministrativo resta una straordinaria *porta del tempo*, che consente di andare all'origine del processo unitario per cercare di comprenderne i punti di forza e i punti di debolezza.

Sembra strano e per certi versi curioso, ma attraverso le sue scarse e apparentemente aride formulazioni normative è ancora possibile risalire la corrente della Storia fino a lambire i vasti confini di quella che fu, un tempo, la questione agraria e, con essa, la civiltà contadina, oramai scomparsa con la sua preziosa cultura e il suo bagaglio di riti e tradizioni, con tutte le sue glorie e i suoi drammi.

Alla fine di queste pagine, resta una domanda alla quale non è semplice rispondere, ovvero se la legge abolitrice del contenzioso amministrativo sia stata una legge progressista (71) o reazionaria, se sia stata effettivamente anche un fenomeno di reazione della borghesia agraria del Mezzogiorno e, con essa, dell'intero sistema liberale, che da rivoluzionario si stava gradualmente trasformando *in regime*.

Rispondere a questa domanda significherebbe anche trovare una soluzione al dilemma, ancora attuale, se la questione meridionale sia stata una rivoluzione agraria mancata, per citare Gramsci (72), o una rivoluzione agraria impossibile.

5. Riferimenti bibliografici.

Si segnalano di seguito le principali fonti bibliografiche prese in considerazione ai fini dell'analisi delle questioni analizzate nel presente lavoro, escluse le opere di volta in volta specificamente annotate in calce ai precedenti paragrafi.

Tali indicazioni, tuttavia, non esauriscono lo sterminato elenco di studi sulla materia.

Sul Risorgimento cfr. ACCARDO A., *Costruire la patria*, in A. ROCCUCCI (a cura di), *La costruzione dello Stato nazione in Italia*, Viella, Roma 2012; ACCARDO A., *Scegliere la patria. Classi dirigenti e Risorgimento in Sardegna* (assieme a N. GABRIELE), Donzelli, Roma, 2011; ARISI ROTA A., *I piccoli cospiratori. Politica ed emozioni nei primi mazziniani*, il Mulino, Bologna, 2010; ARISI ROTA A., *Risorgimento. Un viaggio politico e sentimentali*, il Mulino, Bo-

(71) Dell'abolizione del contenzioso amministrativo come "atto dichiaratamente rivoluzionario" del regime liberale parla FABIO MERUSI, *Consiglio di Stato (all. D) e abolizione del contenzioso (all. E)*, in *Amministrare*, Fascicolo 1, supplemento 2015, Bologna, il Mulino, p. 225.

(72) ANTONIO GRAMSCI, *Scritti sul Risorgimento*, ora in *Sul Risorgimento* a cura di ENRICO MANNARI, Mind edizioni, Milano, 2011.

logna, 2019; BALZANI R., *Memoria e nostalgia nel Risorgimento*, il Mulino, Bologna, 2020; BANTI A.M., *Il Risorgimento italiano*, Laterza, Roma - Bari, 2004; BANTI A.M., *La nazione nel risorgimento. Parentela, santità e onore alle origini dell'Italia unita*, Einaudi, Torino, 2000; BANTI A.M., *Sublime madre nostra. La nazione italiana dal Risorgimento al fascismo*, Laterza - Bari, 2011; BEALS DEREK - BIAGINI EUGENIO F., *Il Risorgimento e l'unificazione dell'Italia*, il Mulino, Bologna, 2015; BELARDINELLI M., *Il Risorgimento e la realizzazione della comunità nazionale*, Edizioni Studium, Roma, 2011; BERTI G., *I democratici e l'iniziativa meridionale nel Risorgimento*, Feltrinelli, Milano, 1962; DI RIENZO E., *Il Regno delle Due Sicilie e le potenze europee, 1830-1861*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012; LUPO S., *L'unificazione italiana. Mezzogiorno, rivoluzione, guerra civile*, Donzelli, Roma, 2011; MACRY P., *Unità a Mezzogiorno - Come l'Italia ha messo assieme i pezzi*, il Mulino, Bologna, 2012; MATURI W., *Interpretazioni del Risorgimento*, Einaudi, Torino, 1962; MERIGGI M., *La nazione populista. Il Mezzogiorno e i Borboni dal 1848 all'Unità*, il Mulino, Bologna, 2021; PÉCOUT G., *Il lungo Risorgimento*, Mondadori Bruno, Milano, 2011; PESCOLIDO G., *Nazione, sviluppo economico e questione meridionale in Italia*, Rubbettino, 2017, in particolare sul risorgimento pp. 35-91; PINTO C., *La guerra per il Mezzogiorno. Italiani, borbonici e briganti (1860-1870)*, Laterza, Roma - Bari, 2019; ROMANELLI R., *Ottocento. Lezioni di storia contemporanea. I*, il Mulino, Bologna, 2011; SCIROCCO A., *L'Italia del Risorgimento (1800-1871)*, il Mulino, Bologna, 1993; SONETTI S., *La guerra per l'indipendenza. Francesco II e le Due Sicilie nel 1860*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2020; VILLARI L., *Bella e Perduta. L'Italia del Risorgimento*, Laterza, Roma - Bari, 2012.

La tematica relativa al rapporto tra accumulazione dei capitali, sviluppo industriale del nord del Paese e questione meridionale fu introdotta nel dibattito accademico da ROSARIO ROMEO in due scritti: *La storiografia politica marxista*, pubblicato nella rivista «Nord e Sud» nel 1956 e *Problemi dello sviluppo capitalistico in Italia dal 1861 al 1887*, parimenti pubblicato in quella rivista nel 1958. Entrambi i saggi furono poi pubblicati nel libro, divenuto oramai un classico, *Risorgimento e capitalismo*, Laterza, Bari, 1959 (poi ripubblicato dalla Laterza con un'edizione del 1998).

In sintesi, la tesi di Romeo fu che l'accumulazione dei capitali, avvenuta nei primi decenni dell'Unità, anche a scapito del Sud, sia stato il prezzo necessario da pagare per porre le basi per lo sviluppo industriale del Paese, avvenuto prevalentemente al nord.

Questo testo determinò un ampio dibattito fra storici ed economisti. Qui di seguito alcune fra le principali fonti bibliografiche sulla tematica: CAFAGNA L., *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Marsilio, Venezia, 1989; CAFAGNA L., *Intorno alle origini del dualismo economico in Italia*, in CARACCILO A. (a cura di), *Problemi storici dell'industrializzazione e dello sviluppo*, Argalia, Urbino, 1965, pp. 103 ss.; CANDELORO G., *Storia dell'Italia moderna. Vol. V, La costruzione dello Stato unitario 1860-1871*; CANDELORO G., *La nascita dello Stato italiano*, Relazione svolta nel corso del II convegno di Studi gramsciani, Roma 19-21 marzo 1960, in *Atti del II convegno di studi gramsciani*, Editori Riuniti, Roma, 1962, pp. 19-46; CARACCILO A., *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Einaudi, Torino, 1960; CASTRONOVO V., *Lo sviluppo economico nell'Italia unita*, *Rivista storica italiana*, 1979, I, 109-113; CASTRONOVO V., *Il dibattito sul decollo industriale italiano: l'interpretazione di A. Gerschenkron*, *Rivista storica italiana*, IV, 1979, pp. 700-703; FENOALTEA S., *Decollo, ciclo e intervento dello Stato*, in CARACCILO A., *La costruzione dell'Italia industriale*, Laterza, Bari, 1963, 95 ss.; GERSCHENKRON A., *Rosario Romeo e l'accumulazione originaria del capitale*, in «Rivista

storica italiana», LXXII, 1960, n. 1 e dello stesso autore in *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Einaudi, Torino, 1974, pp. 89-97; SERENI E., *Capitalismo e mercato nazionale in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1966; SERENI E., *Il capitalismo nelle campagne (1860-1900)*, Einaudi, Torino, 1968 (rist. 1977); SERENI E., *Mercato nazionale e accumulazione capitalistica nell'unità italiana*, relazione svolta nel medesimo convegno e parimenti pubblicata in *Atti del II convegno di studi gramsciani*, Editori Riuniti, Roma, 1962, pp. 583-654; PESCOLIDO G., *Agricoltura e industria nell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari, 1996; ZAMAGNI V., *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1981)*, il Mulino, Bologna, 1990; ZANGHERI R., *Dualismo economico e formazione dell'Italia moderna*, in CARACCIOLIO A., *La costruzione dell'Italia industriale*, Laterza, Bari, 1963, 285 ss.; VILLARI R., *L'interdipendenza fra nord e sud*, in «*Studi storici*», n. 2, 1977.

Per quanto riguarda, più in generale, la questione meridionale si segnala ALATRI P. (a cura di), *Le condizioni dell'Italia meridionale in un rapporto di Diomede Pantaleoni a Marco Minghetti (1861)*, estratto della Rivista *Movimenti operaio*, n. 5-6, settembre-dicembre, 1953, Milano; BARBAGALLO F., *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 ad oggi*, Laterza ed. economica, Roma - Bari, 2017; CASSESE S. (a cura di), *Lezioni sul Meridionalismo*, il Mulino, Bologna, 2016; DE FRANCESCO, *La palla al piede. Una storia del pregiudizio antimeridionale*, Feltrinelli, Milano, 2020; DE RITA G., *Il lungo Mezzogiorno*, Laterza, Roma - Bari, 2020; DE VINCENTI C., COCO G. (a cura di), *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da «problema» a «opportunità»*, Astrid, il Mulino, Bologna, 2020; LUPO S., *La questione. Come liberare la storia del Mezzogiorno dagli stereotipi*, Donzelli, Roma, 2015; LUPO S., *Storia del Mezzogiorno, questione meridionale, meridionalismo*, in *Meridiana*, Rivista di storia e scienze sociali, 1998, n. 32, pp. 17 ss.; PETRACCONI C., *Le 'due Italie'. La questione meridionale tra realtà e rappresentazione*, Laterza, Roma, 2005; SALVADORI M.L., *Il Mito del buongoverno. La questione meridionale da Cavour a Gramsci*, Einaudi, Torino, 1963; ZOPPI S., *Questioni meridionali*, Astrid, il Mulino, Bologna, 2019.

Per quanto concerne gli intellettuali meridionalisti cfr. AZIMONTI E., *Il Mezzogiorno agrario quale è* (a cura di FORTUNATO G.), Laterza, Bari, II ed., 1921; BELLINI C., *Partito Sardo d'Azione e Repubblica federale (scritti 1919-1925)*, Gallizzi, Sassari, 1985; COLAJANNI N., *Nel regno della mafia*, ripubblicato da BUR, RCS, Milano, 2013; COLAJANNI N., *Settecentrali e meridionali: agli italiani del Mezzogiorno*, Milano - Palermo; R. SANDRON, *Roma* presso la *Rivista popolare*, 1898; COMPAGNA F., *Il Meridionalismo liberale. Antologia di scritti* a cura di GIUSEPPE CIRANNA e ERNESTO MAZZETTI, Laterza, Roma - Bari, 1988; DEFFENU A., «*Sardegna*». *La Rivista di Attilio Deffenu (1914/reprint)*, a cura di MANLIO BRIGAGLIA, Gallizzi, Sassari, 1976; DEFFENU A., *Scritti giornalistici (1907-1916)*, *Il Maestrale*, Nuoro, 2008; DE VITI DE MARCO A., *Mezzogiorno e democrazia liberale. Antologia degli scritti*, Palomar, Bari, 2008; DORSO G., *Appello ai meridionali e altri scritti* (a cura di R. MOLISSE), Aras Edizioni, Fano, 2015; DORSO G. *La rivoluzione meridionale. Saggio storico-politico sulla lotta politica in Italia*, edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2018; FIORE T., *Un popolo di formiche*, Palomar, Bari, 2020; FRANCHETTI L., *Condizioni economiche e amministrative delle Provincie napoletane (Appunti di viaggio)*, ristampate in *Mezzogiorno e colonie*, La Nuova Italia Editrice, Firenze, 1950 e, da ultimo, in *Condizioni economiche e amministrative delle Provincie napoletane. Appunti di viaggio - Diario del viaggio*, a cura di A. JANNAZZO, *Collezione di Studi Meridionali*, Laterza, Roma - Bari, 1985; FRANCHETTI L., *Condizioni politiche e amministra-*

tive della Sicilia, ristampato recentemente da Donzelli, Roma, 1993; FORTUNATO G. *Antologia dai suoi scritti*, a cura di MANLIO ROSSI DORIA, Laterza, Roma - Bari, 1948; FUCINI R., *Napoli a occhio nudo*, ed. Intra Moenia, Napoli, 2014; GALASSO G., *Mezzogiorno. Da «questione» a «problema aperto»*, *Collezione di Studi meridionali*, Lacaia, Manduria, 2005; NITTI F.S., *Scritti sulla questione meridionale*, Voll. I-II, Laterza, Bari, 1959; ROSSI - DORIA M., *Mezzogiorno d'Europa. Lettere, appunti e discorsi (1943-1984)*, Donzelli, Roma, 2015; ROSSI - DORIA M., *Una vita per il Sud. Dialoghi epistolari (1944-1987)*, Donzelli, Roma, 2012; SALVEMINI G., *L'Italia politica nel XIX secolo*, ristampato in *Medioevo Risorgimento Fascismo. Antologia di scritti storici*, a cura di E. TAGLIACCOZZO e S. BUCCHI, *Collezione di Studi Meridionali*, Laterza, Roma - Bari, 1992; SALVEMINI G., *Scritti sulla questione meridionale (1896-1955)*, Einaudi, Torino, 1955; SARACENO P., *Sottosviluppo industriale e questione meridionale (studi degli anni 1952-1963)*, Svimez, il Mulino, Bologna, 1990; SARACENO P., *Studi sulla questione meridionale (1965-1975)*, Svimez, il Mulino, Bologna, 1992; STURZO L., *Riforma statale e indirizzi politici (Discorsi)*, Vallecchi, Firenze, 1923; VILLARI P., *Lettere meridionali e altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Ed. Storia e studi sociali, ed. 1953.

Da segnalare, altresì, gli articoli ospitati nella rubrica “*Voce meridionale*” della Rivista di Piero Gobetti *Rivoluzione Liberale*. Si tratta di una serie di contributi pubblicati, tra il 1924 e il 1925, a firma di intellettuali e scrittori dell'epoca, a vario titolo impegnati sui temi del meridionalismo. Si trattò di un esperimento interessante che avrebbe dovuto costituire l'inizio di un percorso di approfondimento dei problemi del Sud. Esso, tuttavia, fu interrotto a seguito della chiusura del giornale gobettiano per volontà del regime fascista. Gli articoli sono stati recentemente ripubblicati: CICCONE R. (a cura di), *Vita meridionale*, Aras edizioni, Fano, 2020.

Sulla società contadina in particolare cfr. ALVARO C., *Un treno nel Sud*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016; ANSELMINI S., *Agricoltura e mondo contadino*, il Mulino, Bologna, 2001; FIORE T., *Il cafone all'inferno*, Palomar, Bari, 2003; MUSATTI R., *La via del Sud*, Edizioni di Comunità, Roma, 2020; PROSPERI A., *Un volgo disperso. Contadini d'Italia nell'Ottocento*, Einaudi, Torino, 2019; RUSSO G., *Baroni e Contadini*, Dalai editore, 1979, ed. 2011; SCOTELLARO R., *L'uva puttanello. Contadini del Sud*, con un'introduzione di Nicola Tranfaglia, Laterza, Roma - Bari, 2017; ZANGHERI R., *Agricoltori e contadini nella storia d'Italia*, Einaudi, Torino, 1977.

Per il contenzioso amministrativo negli Stati pre-unitari cfr., in primo luogo, con particolare riferimento al periodo napoleonico in Italia, AIMO P., *Le origini della giustizia amministrativa. Consigli di prefettura e Consiglio di Stato*, Giuffrè, Milano, 1990.

Per quanto concerne l'ordinamento del Regno di Sardegna cfr. AZZARITI G., *Percorsi e tendenze della giustizia amministrativa. Indagine su origini, formazione e caratteri del sistema della giustizia amministrativa in Italia*, Giappichelli, Torino, 1990.

Sul Regno delle Due Sicilie cfr. ABBAMONTE O., *Amministrare e giudicare. Il contenzioso nell'equilibrio istituzionale delle Sicilie*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1997; FEOLA R., *La monarchia amministrativa. Il sistema del contenzioso nelle Sicilie*, Jovene, Napoli, 1984.

Sul Granducato di Toscana cfr. BRUGIONI R., *Il Consiglio di Stato del Granducato di Toscana (1848-1865)*, Istituto Storico Lucchese, Lucca, 2013.

Per il Ducato di Parma e di Piacenza si veda MERUSI F. - SPATTINI G.C. - FREGOSO E., *Il contenzioso amministrativo di Maria Luigia*, Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica, Milano, 2013.

Sull'evoluzione del contenzioso amministrativo cfr. ASTUTI G., *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, in *Atti del XL Congresso di storia del Risorgimento italiano (Torino 26-30 ottobre 1961)*, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, Roma, 1961, pp. 93 ss. in particolare pp. 156 ss.; BENVENUTI F., *Giustizia amministrativa* (voce), *Enciclopedia del diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 589-612; CANNADA BARTOLI E., *La tutela giudiziaria del cittadino verso la pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1964; CERULLI IRELLI V., *Giurisdizione amministrativa e pluralità delle azioni (dalla Costituzione al Codice del processo amministrativo)*, *Diritto processuale amministrativo*, 2/2012, Giuffrè, Milano; CHIODI G.M., *La giustizia amministrativa nel pensiero politico di Silvio Spaventa*, Laterza, Bari, 1969; CONTESSA C., *L'attualità del riparto di giurisdizione a dieci anni dall'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo*, 2020, consultabile nel sito istituzionale della giustizia amministrativa www.giustizia-amministrativa.it, sezione "Studi e approfondimenti", "Dottrina"; D'ADDIO M., *Politica e Magistratura (1848-1876)*, Giuffrè, Milano, 1966; GARBAGNATI E., *La giurisdizione amministrativa. Concetto ed oggetto*, Giuffrè, Milano, 1950; GIANNINI M.S., *La Giustizia amministrativa*, Edizione riveduta dalle lezioni raccolte a cura del dott. Raffaele Juso, Jandi Sapi Editori, Roma, 1966; GIANNINI M.S. - PIRAS A., *Giurisdizione amministrativa* (voce), *Enciclopedia del diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 229-294, in particolare pp. 231-250; GUICCIARDI E., *La giustizia amministrativa*, Cedam, Padova, 1942; MAZZAMUTO M., *Il tramonto dottrinario del mito della giurisdizione unica alla luce dell'esperienza tra Orlando e Mortara*, 2019, consultabile nel sito istituzionale della giustizia amministrativa www.giustizia-amministrativa.it, sezione "Studi e approfondimenti", "Dottrina"; MERUSI F., *Dal contenzioso amministrativo di Maria Luigia al Codice del processo amministrativo: due secoli per tornare*, in *Diritto e processo amministrativo*, 4/2015, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli; MONTESANO L., *Processo civile e pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1960; PAJNO A., *Trasformazioni della giustizia amministrativa*, Lezione tenuta presso l'Accademia dei Lincei il 12 maggio 2017, nell'ambito delle "Conferenze istituzionali" dell'Accademia, consultabile nel sito istituzionale della giustizia amministrativa www.giustizia-amministrativa.it, sezione "Studi e approfondimenti", "Dottrina"; PATRONI GRIFFI F., *La giustizia amministrativa tra presente e futuro*, intervento al convegno "Stato e diritto amministrativo tra presente futuro", Parma 4 ottobre 2019, consultabile nel sito istituzionale della giustizia amministrativa www.giustizia-amministrativa.it, sezione "Studi e approfondimenti", "Dottrina"; PATRONI GRIFFI F., *Una giustizia (amministrativa) in perenne trasformazione: profili storico-evolutivi e prospettive*, 2016, consultabile nel sito istituzionale della giustizia amministrativa www.giustizia-amministrativa.it, sezione "Studi e approfondimenti", "Dottrina"; PICCARDI L., *La distinzione fra diritto e interesse nel campo della giustizia amministrativa*, in *Il Consiglio di Stato, Studi in occasione del centenario*, Vol. II, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, 1932, pp. 115-321; PIRAS A., *Interesse legittimo e giudizio amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1962; ROMANO A., *Giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa dopo la legge n. 205 del 2000 (epitaffio per un sistema)*, *Diritto processuale amministrativo*, 3/2001, Giuffrè, Milano; SORDI B., *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, in Università di Firenze, Centro studi per la formazione del pensiero giuridico, Giuffrè, Milano, Vol. XX, 1985; ZANOBINI G., *Corso di Diritto amministrativo*, Volume secondo *La Giustizia amministrativa*, sesta ed., Giuffrè, Milano, 1948.

Per quanto concerne la manualistica giuridica più recente, di più agevole reperimento, cfr. CIRILLO G.P., *Sistema istituzionale di diritto comune*, Cedam - Wolters Kluwer Italia, Milano, 2021; CLARICH M., *Manuale di giustizia amministrativa*, il Mulino, Bologna, 2021, pp. 17-

47; FANTI V., *Profilo storico della giustizia amministrativa in Italia*, in VIPIANA M.P., FANTI V., TRIMARCHI M., *Giustizia amministrativa*, CEDAM - Wolters Kluwer Italia, Milano, 2019, pp. 1-38; COCA F.G., *Giustizia amministrativa*, in particolare la parte I dedicata alla genesi del sistema delle tutele nei confronti della pubblica amministrazione, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 4 ss.; COCA F.G., *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Giappichelli, Torino, 2017; STORTO A. - MARINI F.S., *Diritto processuale amministrativo*, La Tribuna, Milano, 2020, pp. 3-20.

Sull'età della codificazione in Italia cfr. ACQUARONE A., *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Giuffrè, Milano, 1960 (collana *L'organizzazione dello stato*. Collana di studi e testi nel centenario della unita d'Italia diretta da A.M. GHISALBERTI - coordinata da A. CARACCILO); GHISALBERTI C., *La codificazione del diritto in Italia (1865-1942)*, Laterza, Roma - Bari, 2006.

In merito al rapporto tra l'evoluzione del diritto di proprietà ed il liberalismo ottocentesco cfr. BOBBIO N., *Il positivismo giuridico*, Giappichelli, Torino, 1996, 55-84 e RODOTÀ S., *Il terribile diritto. Saggi sulla proprietà privata e i beni comuni*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 73-171; SALVI C., *Capitalismo e diritto civile. Itinerari giuridici dal Code civil ai Trattati europei*, il Mulino, Bologna, 2015.

Sui beni comunitari, in particolare, cfr. GROSSI P., *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Quodlibet, Macerata, 2019; GROSSI P., "Un altro modo di possedere". *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano, 1977, rist. 2017.