

## INTRODUZIONE

Secondo me, l'attuale Stato d'Italia si formò in determinato momento giuridico, in maniera di consapevole costituzione di un nuovo Stato; e questo momento si ricollega precisamente con la Legge 17 marzo 1861<sup>1</sup>.

Così Vittorio Emanuele Orlando<sup>2</sup>, nel 1937, «con uno dei

---

<sup>1</sup> V. E. ORLANDO, *Regno d'Italia (Formazione del)*, in «Nuovo Digesto italiano», X, Torino 1937-1939, p. 314; il testo di Orlando sarà poi riedito in ID., *Diritto pubblico generale*, Milano 1940, pp. 311 ss.

<sup>2</sup> Vittorio Emanuele Orlando, uomo politico e giurista (Palermo 1860 – Roma 1952). Fu il più importante esponente della scuola italiana del diritto pubblico liberale (*Principi di diritto costituzionale*, 1889; *Principi di diritto amministrativo*, 1890). Deputato dal 1897 al 1929 e più volte ministro, divenne presidente del consiglio dopo la rotta di Caporetto (1917) e condusse il paese alla vittoria nella I guerra mondiale. Alla conferenza della pace di Versailles la sua richiesta che Fiume fosse attribuita all'Italia provocò lo scontro con gli alleati franco-inglesi e col presidente statunitense Th. W. Wilson. La mancanza di risultati concreti lo portò a dimettersi (19.VI.1919). Di fronte al fascismo Orlando tenne un atteggiamento possibilista e accettò la candidatura nel “listone” fascista del 1924. In seguito al delitto Matteotti si ritirò dalla politica. Nel 1931, per non prestare giuramento al fascismo come professore universitario, chiese di essere collocato a riposo. Eletto alla costituente nel 1946, fu senatore di diritto nella prima legislatura repubblicana. Cfr.: G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di Vittorio Emanuele Orlando e la giuspubblicistica italiana*, Milano 1980; M. FOTIA, *Il liberalismo incompiuto*. Gaetano Mosca, Vittorio Emanuele Or-

suoi scritti idealizzanti il passato statutario»<sup>3</sup>, individuava il momento “innovativo”, di creazione giuridica di un nuovo stato, nella legge, brevissima, con cui Vittorio Emanuele II<sup>4</sup> assumeva il titolo di re d'Italia.

---

*lando, Santi Romano tra pensiero europeo e cultura meridionale*, Milano 2001; F. GRASSI ORSINI, *Orlando, profilo dell'uomo politico e dello statista: la fortuna e la virtù*, in V.E. ORLANDO, *Discorsi Parlamentari*, Bologna 2002, pp. 13-118; M. FOTIA, «Orlando, Vittorio Emanuele», in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Diritto*, 2012, [https://www.treccani.it/enciclopedia/vittorio-emanuele-orlando\\_%28Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/vittorio-emanuele-orlando_%28Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto%29/); G. CIANFEROTTI, «Orlando, Vittorio Emanuele», in *Dizionario Biografico degli Italiani* (d'ora in poi *DBI*) 79, 2013, in [https://www.treccani.it/enciclopedia/vittorio-emanuele-orlando\\_%28Dizionario-Biografico%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/vittorio-emanuele-orlando_%28Dizionario-Biografico%29/); ID., «Orlando, Vittorio Emanuele», in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, a cura di I. BIROCCHI, E. CORTESE, A. MATTONE, M.N. MILETTI, II, Bologna 2013, pp. 349-351.

<sup>3</sup>M. DOGLIANI, *Un peccato originale del costituzionalismo italiano: incertezze e silenzi sulla novazione dello Statuto dopo i plebisciti*, in *I plebisciti del 1860 e il governo sabauda*, a cura di G.S. PENE VIDARI, Torino 2016, p. 389.

<sup>4</sup>Vittorio Emanuele II (Torino 1820 – Roma 1878), re di Sardegna (1849-1861), re d'Italia (1861-1878). Divenne re di Sardegna nel tragico momento della sconfitta di Novara nella Guerra d'Indipendenza e dell'abdicazione del padre Carlo Alberto (1849) e negoziò un armistizio pesante, ma onorevole, con il maresciallo Radetzky. Unico tra i governanti italiani, dopo il 1848 mantenne le libertà costituzionali, meritando l'appellativo di “re galantuomo”, anche se intervenne duramente contro la maggioranza liberale in Parlamento che aveva rifiutato di approvare la pace con l'Austria, minacciando lo scioglimento della Camera se non avesse accettato il trattato con l'Impero austroungarico (Proclama di Moncalieri). Nel 1852 diede a Cavour il mandato di formare il governo, pur temendone la politica di limitazione dei privilegi al clero. Nel 1855 il sostegno dato dal re alla forte opposizione del clero al disegno di legge Rattazzi, che sopprimeva gli ordini religiosi contemplativi, comportò la temporanea caduta del governo Cavour (crisi Calabiana), che fu costretto comunque a riconfermare per l'opposizione della Camera subalpina ad un'eventuale solu-

Con i plebisciti del 1860, effettuati in primavera in Emilia e Toscana ed in autunno in Sicilia, nel Napoletano, nelle Marche e in Umbria, le popolazioni, convocate nei «comizi nazionali» a suffragio universale maschile, avevano aderito alla “monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele II”, pur con formule tra loro leggermente diverse<sup>5</sup>: in primo piano

---

zione extraparlamentare. Il re, nonostante l'avversione al laicismo del suo Primo Ministro, era chiaramente a favore della sua politica estera, anche se, nei momenti decisivi, perseguì una politica personale che richiedeva, ad esempio, l'accettazione dell'armistizio di Villafranca alla fine della seconda guerra d'indipendenza contro l'aspra opposizione di Cavour. Vittorio Emanuele diventò un punto di riferimento per le diverse tendenze del Risorgimento, placando i conservatori e attirando molti democratici sotto la bandiera sabauda: il suo ascendente su Garibaldi, ad esempio, fu particolarmente importante per ovviare ai non buoni rapporti tra i nizzardi e Cavour. Nel 1860 accettò di cedere Savoia, culla dei suoi antenati, e Nizza alla Francia, in cambio della partecipazione francese alla seconda guerra d'indipendenza. Nel 1864 fu concorde a malincuore al trasferimento della capitale da Torino a Firenze. Il 17 marzo 1861, assunse il titolo di Re d'Italia mantenendo il numero “II” per sottolineare la continuità dinastica e rifiutando di cambiare il titolo tradizionale da “Re d'Italia” a “Re degli Italiani”. Nonostante i suoi scrupoli di sincero cattolico, continuò a sostenere la politica di unità nazionale con la terza guerra d'indipendenza e la presa di Roma. Morì nel 1878 avendo ormai assunto il ruolo di vero e proprio “padre della patria”. Vedovo di Marie Adelaide d'Asburgo, che aveva sposato nel 1842, nel 1877 prese per moglie Rosa Vercellana, contessa di Mirafiori. A proposito di Vittorio Emanuele II cfr. D. MACK SMITH, *Vittorio Emanuele II*, Bari 1972; ID., *I Savoia re d'Italia*, Milano 1990, pp. 13-94; F. COGNASSO (a cura di), *Le lettere di Vittorio Emanuele II*, I-II, Torino 1966; G. ROCCA, *Avanti Savoia! Miti e disfatte che fecero l'Italia. 1848-1866*, Milano 1993; G. OLIVA, *I Savoia. Novecento anni di una dinastia*, Milano 1998, pp. 368-408; P. GENTILE, *L'ombra del re. Vittorio Emanuele II e le politiche di corte*, Roma 2011; A. VIARENGO, *Vittorio Emanuele II*, Roma, 2017.

<sup>5</sup>Sul punto cfr. E. MONGIANO, *I plebisciti Meridionali, Umbro e Marchigiano*, in *I plebisciti del 1860 e il governo sabauda*, cit., pp. 360-361: «I ‘quesiti’ sottoposti al voto popolare restano certamente l'a-

era stata posta la figura del re, con un messaggio semplice per la gran parte di cittadini che si recava per la prima volta alle urne. In effetti, però, l'impostazione costituzionale del regno si basava sul Parlamento: Cavour<sup>6</sup> volle quindi che

---

spetto più rilevante ed anche quello più noto; su di essi si sarebbe, poi, ampiamente incentrata l'attenzione della dottrina e della storiografia nel tentativo di sciogliere il nodo relativo al valore giuridico dei plebisciti ed alla loro incidenza sull'ordinamento costituzionale dello Stato unitario. Considerate nel loro insieme, le formule dei plebisciti appaiono il risultato di fattori diversi. In parte, esse tengono conto delle soluzioni del problema italiano emerse nel quadro degli accordi tra le grandi potenze, riflettendo, talora, anche le peculiari aspettative dei territori interessati all'unione; in parte, rispecchiano, invece, la particolare fase del processo di unificazione nella quale le consultazioni popolari si svolsero. L'opzione tra «Monarchia costituzionale del Re Vittorio Emanuele» e «Regno separato», sulla quale erano state chiamate ad esprimersi Emilia e Toscana, aveva di necessità tenuto conto anche della soluzione delineata sin dagli accordi di Plombières e nuovamente riproposta, nel febbraio, dalla diplomazia francese di un vicariato papale nelle Romagne e di un regno indipendente in Toscana sotto un principe di Casa Savoia. Essa, tuttavia, era pure venuta incontro, attraverso l'uso del termine «annessione» per l'Emilia e di quello di «unione» per la Toscana, alle forti remore toscane ad accettare una pura e semplice aggregazione nel Regno sardo. La formula «Il popolo vuole l'Italia una ed indivisibile con Vittorio Emanuele, Re costituzionale, e suoi legittimi discendenti», predisposta dal Pallavicino per le votazioni nell'Italia meridionale ed egualmente adottata per il plebiscito siciliano, dava invece rilievo al passaggio dalla dimensione subalpina del progetto di unificazione a quella italiana e poneva, nel contempo, decisamente l'accento sul carattere rigidamente unitario di tale progetto, rispecchiando al riguardo anche le aspettative della componente democratica. Assai più neutra si rivela quella utilizzata nelle Marche e nell'Umbria, essendo gli elettori chiamati a rispondere al quesito «Volete far parte della Monarchia Costituzionale del Re Vittorio Emanuele II».

<sup>6</sup> Camillo Benso conte di Cavour (Torino 1810, ivi 1861) era figlio cadetto del marchese Michele e di Adele de Sellon (di nobile famiglia ginevrina). Fu avviato alla carriera militare, che tuttavia la-

---

sciò nel 1831 per dedicarsi alla conduzione delle tenute agricole familiari e ad un'intensa attività commerciale e bancaria. La partecipazione ai movimenti di riforma economica e sociale del Piemonte, gli studi approfonditi, i soggiorni nelle grandi città europee (Londra, Parigi, Ginevra) completavano intanto la sua formazione di uomo politico, tra i cui elementi costitutivi rientrava la preminenza accordata allo sviluppo economico nel quadro di un rigoroso modello liberale. Constant e Guizot, Bentham, Smith e Ricardo, le riviste e i giornali politici europei; la genesi delle istituzioni liberali inglesi; la libertà economica come strumento per l'affermazione di un nuovo ordine civile; la religione e la sua funzione come strumento di ordine e coesione sociale nel mondo uscito dalla Rivoluzione francese: sono questi i temi fondamentali della formazione politica di Cavour, che fu tra i fondatori del quotidiano «il Risorgimento» (1847), dalle cui colonne chiamò Carlo Alberto a sostenere militarmente gli insorti milanesi nel marzo 1848. Nel giugno dello stesso anno Cavour fu eletto deputato nel parlamento piemontese e tra il 1850 e il 1851 ottenne i ministeri dell'Agricoltura e Commercio e delle Finanze nel governo D'Azeglio, con il compito di fronteggiare il deficit causato dalla guerra del 1848-49. A questo scopo mise in atto una severa politica tributaria, con nuove imposte dirette, anche se non riuscì comunque a raggiungere il pareggio previsto. Le altre riforme furono improntate al liberalismo economico, che Cavour considerava la proiezione degli ideali politici più alti della civiltà occidentale. Promosse dunque una serie di trattati di commercio, riformò le tariffe doganali (abbassando i dazi); inoltre potenziò il sistema di credito. La politica di riforme di Cavour trovava un crescente consenso presso gli oppositori della sinistra moderata e resistenze sempre più forti presso la destra conservatrice, che faceva parte della maggioranza di governo. Da ciò scaturì una contraddizione nella situazione parlamentare da cui nacque la soluzione passata alla storia come il «connubio»: l'alleanza tra il centrodestra capeggiato da Cavour e il centrosinistra guidato da Urbano Rattazzi. L'accordo tra i due portò a uno scontro con D'Azeglio, a una crisi ministeriale e alle dimissioni di Cavour; ma dopo pochi mesi il governo cadde e Cavour fu nominato Presidente del consiglio (4 novembre 1852). Come primo ministro Cavour non solo poté consolidare la precedente opera di rinnovamento dell'economia, ma si volse alla risoluzione della questione italiana mostrando grande abilità diplomatica. La partecipazione alla guerra di Crimea nel 1855 gli permise di porre al con-

---

gresso di pace di Parigi (1856) la questione dell'unità italiana nel contesto della diplomazia europea. Fu poi decisivo l'accordo con la Francia (stabilito all'incontro di Plombières nel 1858). Cavour assicurò alla monarchia sabauda la direzione del moto risorgimentale con la guerra d'indipendenza del 1859 e con l'intervento del 1860 nell'Italia centromeridionale, che consentiva a Vittorio Emanuele II di raccogliere i frutti della spedizione garibaldina. Restavano ancora le questioni di Venezia e, soprattutto, di Roma. Le trattative con il pontefice fallirono. Il 27 marzo 1861 Cavour enunciò solennemente alla camera il principio separatista della «Libera Chiesa in libero Stato» e in conclusione della seduta Roma venne proclamata «capitale acclamata dall'opinione pubblica nazionale». Il «tessitore dell'unità italiana», proprio quando stava iniziando il lavoro di organizzazione del nuovo regno, la sera del 29 maggio 1861 fu assalito da febbri malariche che, malamente curate, il mattino del 6 giugno 1861, a meno di 51 anni, ne provocarono la morte. Sulla biografia su Camillo Benso, conte di Cavour si veda: a) scritti: *Discorsi parlamentari*, a cura di A. OMODEO, L. RUSSO, A. SAITTA, I-XV, Firenze, 1932-1973; *Tutti gli scritti di Camillo di Cavour*, I-IV, a cura di C. PISCHEDDA, G. TALAMO, Torino 1976-1978; *Diari di Cavour*, a cura di A. BOGGE, Bologna 1991, I-II; *Epistolario*, a cura di C. PISCHEDDA, R. ROCCIA, Firenze 1962-2012, I-XXI, tomi 34; b) saggi: W. DE LA RIVE, *Le comte de Cavour, récits et souvenirs*, Paris 1862-1863; A. PANZINI, *Cavour et l'épopée du Risorgimento*, Paris 1932; A. CAPPÀ, *Cavour*, Bari 1932; A. OMODEO, *L'opera politica del conte di Cavour, Parte I (1848-1857)*, I-II, Firenze 1940 (nuova edizione Milano 1968-2012); E. PASSERIN D'ENTRÈVES, *L'ultima battaglia politica di Cavour: i problemi dell'unificazione italiana*, Torino 1956; ID., «Cavour, Camillo Benso conte di» in *DBI*, 23, 1979, pp. 120-138; R. ROMEO, *Il Piemonte della Restaurazione e la giovinezza di Cavour*, Messina 1959; ID., *Cavour e il suo tempo*, 1 (1810-1842), Roma-Bari, 1969; 2 (1842-1854), Roma-Bari 1977; 3 (1854-1861), Roma-Bari 1984; ID., *Vita di Cavour*, Roma-Bari, 1998; P. GUICHONNET, *Cavour agronomo e uomo d'affari*, Milano Feltrinelli, 1961; D. MACK SMITH, *Vittorio Emanuele, Cavour e il Risorgimento*, Bari 1968; ID., *Cavour e Garibaldi nel 1860*, Torino 1958; ID., *Cavour*, London 1985; ID., *Cavour contro Garibaldi*, Milano 1999; H. HEARDER, *Cavour*, London 1994, trad. it. *Cavour, un europeo piemontese*, Roma-Bari 2000; L. CAFAGNA, *Cavour*, Bologna 1999; A. PETACCO, *Il regno del Nord: il sogno di Cavour infranto da Garibaldi*,

fosse quest'ultimo a prendere atto dei risultati emersi tramite i plebisciti. In conformità a tale valutazione, la Camera dei deputati subalpina a fine dicembre 1860 fu sciolta, affinché fossero indette nuove elezioni e se ne costituisse una nuova, in cui si insediassero i rappresentanti di tutti i territori che erano venuti a far parte del Regno di Sardegna, mentre il Senato veniva integrato con la nomina di componenti provenienti da quelle stesse zone. Il nuovo Parlamento, appena riunito all'inizio del 1861, convalidò i risultati dei plebisciti. Si ritornava, così, nell'alveo della tradizionale vita parlamentare. Nel frattempo un disegno di legge ministeriale, attestando il ruolo-guida del governo nel procedimento unitario voluto da Cavour, proponeva di attribuire a Vittorio Emanuele II il titolo di re d'Italia, dopo aver sondato la non contrarietà della maggioranza delle Corti europee. Infrangendo una prassi che stabiliva la precedenza dell'esame alla Camera, tale disegno di legge fu presentato prima in Senato, dove fu votato il 26 febbraio con due soli voti contrari, e passò poi alla Camera, dalla quale fu approvata il 14 marzo all'unanimità.

La legge, promulgata il 17 marzo, è la seguente:

Vittorio Emanuele II,

per Grazia di Dio Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme, Duca Di Savoia, di Genova, Ecc., Ecc., Ecc., Principe di Piemonte, Ecc., Ecc.

---

Milano 2009; A. VIARENGO (a cura di), *Camillo Cavour. Autoritratto. Lettere, diari, scritti e discorsi*, Milano 2010; ID., *Cavour*, Roma 2010; G. TALAMO, *Cavour. Studio biografico sulla vita e le opere di Camillo Benso*, Roma 2010; U. LEVRA (a cura di), *Cavour, l'Italia e l'Europa*, Bologna 2011; G. DELL'ARTI, *Cavour. Vita dell'uomo che fece l'Italia*, Venezia 2011; F. ALBANO, *Cento anni di padri della patria 1848-1948*, Roma 2017; P. GENTILE (a cura di), *Camillo Cavour. Una biografia per immagini*, Santena 2018.

Il Senato e la Camera dei deputati hanno approvato,  
Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Articolo unico.

Il Re Vittorio Emanuele II assume per sé e pei suoi successori  
il titolo di Re d'Italia.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia  
inserita nella raccolta degli atti dal Governo mandando a chiunque  
spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello  
Stato.

Data a Torino addì 17 marzo 1861

Vittorio Emanuele

C. Cavour.	M. Fanti.
M. Minghetti.	T. Mamiani.
G. B. Cassinis.	T. Corsi.
F. S. Vegezzi.	U. Peruzzi <sup>7</sup> .

Anche questa volta, come già per i plebisciti, era stata posta in primo piano la figura del sovrano<sup>8</sup>. La legge del 17 marzo fu promulgata da Vittorio Emanuele II ancora come re di Sardegna, quelle successive come re d'Italia. Anche la numerazione progressiva delle norme emanate da allora in poi ripartiva dall'inizio. Era l'attestazione formale della formazione del nuovo Regno, realizzata attraverso la persona

---

<sup>7</sup> *Regno d'Italia. Statuto Fondamentale del Regno in data 4 marzo 1848, corredato di Lettere Patenti, Decreti, Proclami, Plebisciti con intestazioni degli atti di governo e formola per la promulgazione delle Leggi*, Torino 1884, p. 27. Circa la biografia e la personalità politica degli otto ministri sottoscrittori della legge, rinvio alle note che sono state loro riservate nelle pagine successive di questo lavoro.

<sup>8</sup> Sulla figura del re e per un'analisi della realtà istituzionale della Corona (come viene chiamato l'organo costituzionale monarchico, attraverso il quale si cerca di 'spersonalizzare' il re) cfr. P. COLOMBO, *Il re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano 1999; ID., *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Bari-Roma 2001.



del Re: una soluzione non totalmente soddisfacente per coloro che avrebbero voluto mettere in rilievo la partecipazione del popolo all'unificazione italiana. A questa critica si cercherà di rispondere – solo parzialmente – un mese dopo con una legge la quale stabiliva che la successiva legislazione sarebbe stata emanata da Vittorio Emanuele II re d'Italia attraverso la volontà della nazione e per grazia di Dio.

Nella stessa primavera del 1861 il Parlamento, riunito a Torino, dichiarava di volere che Roma fosse inserita nel Regno d'Italia e ne divenisse capitale. Per il momento soltanto un auspicio, ma che avrà i suoi effetti – prima provvisori nel 1864, con lo spostamento della capitale da Torino a Firenze, poi definitivi nel 1870 – con la conquista di Roma e il suo passaggio al ruolo di capitale dello Stato.

Una parte, allora minoritaria, della dottrina del tempo ha sostenuto che dopo la costituzione del Regno d'Italia lo Statuto (“concesso” da Carlo Alberto<sup>9</sup> nel 1848 per il Regno

---

<sup>9</sup>Carlo Alberto (Torino 1798 – Oporto 1849), figlio del principe Carlo Emanuele di Savoia-Carignano e Maria Cristina Albertina di Sassonia; all'età di 10 anni fu mandato in un collegio a Parigi, poi a Ginevra in un istituto protestante. Nel frattempo, dopo la morte del padre, la madre si risposò con un nobile francese. Nel 1813 divenne luogotenente dell'ottavo reggimento dei dragoni napoleonici. Richiamato nel 1814 in Piemonte, dove la monarchia di Casa Savoia era stata restaurata e riconosciuta erede della corona dal Congresso di Vienna, subì il contrasto tra l'educazione francese aperta e illuminata e l'atmosfera reazionaria della corte subalpina. A Torino il principe era circondato da giovani patrizi che, come lui, avevano militato nelle file dell'esercito napoleonico e avevano difeso gli obiettivi dell'indipendenza nazionale: Luigi Provana del Sabbione, Carlo Emanuele Asinari di San Marzano, Santorre di Santarosa. Personalmente propenso ad uno Statuto con un suffragio elettorale molto ristretto, come quello di Luigi XVIII, decise, su consiglio degli amici patrioti, di concedere, da poco nominato reggente da Vittorio Emanuele I a seguito dei movimenti insurrezionali dei “carbonari” (13 marzo 1821), la Costituzione spagnola, più democratica di quella francese. Disconosciu-

---

to dallo zio paterno Carlo Felice, si trovò in una situazione delicata: non potendo evitare la guerra civile, riparò a Novara presso l'esercito lealista organizzato dalle forze della Restaurazione per soffocare il moto rivoluzionario. Disprezzato dai governi della Santa Alleanza per la sua "ambiguità", "odiato" dai liberali che lo accusavano di tradimento, sembrò recuperare prestigio tra i primi e riconfermare la condanna dei secondi partecipando alla spedizione del Duca di Angoulême in Spagna per sopprimere il movimento liberale, segnalandosi durante l'assedio del Trocadero (31 agosto 1823). Rientrato in Piemonte, succedette a Carlo Felice nel 1831 e, all'inizio del suo regno, nonostante le speranze di Mazzini, agì da sovrano assoluto, reprimendo duramente le rivolte del 1833. In politica estera fu sempre più ostile all'Austria e, in questo modo, si avvicinò alle correnti indipendentiste sorte negli altri stati italiani. Inoltre, la crescente attività delle forze economiche e politiche più mature portò Carlo Alberto a favorire, soprattutto dopo il 1840, la riorganizzazione amministrativa ed economica del Piemonte. Lo dimostrano i nuovi codici da lui promulgati sull'esempio dei codici napoleonici e lo slancio dato alle imprese economiche e alle attività culturali. In questo fervore di rinnovamento, il giornalismo liberale fu in grado di svilupparsi meglio che altrove e le forze progressiste si rafforzarono. Il riformismo di Pio IX, gli eventi del 1847, la concessione della Costituzione a Napoli convinsero il sovrano subalpino ad accettare uno Statuto proposto dai suoi ministri l'8 febbraio 1848 e a promulgarlo il 4 marzo successivo, affidando il primo ministero costituzionale a Cesare Balbo. Inoltre, spinto dall'opinione pubblica e dal timore di perdere la leadership del movimento di liberazione nazionale di fronte alle pressioni delle correnti repubblicane francesi e milanesi, dichiarò guerra all'Austria. L'esercito vinse a Goito, Pastrengo e Peschiera, ma grossi errori militari, titubanze politiche, disaccordi con altri stati italiani indebolirono le posizioni del re di Sardegna. Sconfitto a Custoza, Carlo Alberto si ritirò a Milano e concluse l'armistizio il 9 agosto 1848. Tuttavia, nel periodo turbolento che seguì, di fronte alle perplessità dei moderati e all'impazienza dei democratici, e nonostante il fallimento in Europa del movimenti per l'indipendenza nazionale, si schierò fermamente per la ripresa della guerra. Il 12 marzo 1849 si decise quindi di sospendere l'armistizio, ma tutte le speranze furono deluse dalla grave sconfitta di Novara (23 marzo). Quella stessa sera abdicò a favore del figlio Vittorio Emanuele e si esiliò volontariamente a Porto, dove morì il 28 luglio

di Sardegna) sia stato poi approvato dal popolo attraverso i plebisciti e adottato per il nuovo Regno cui essi aderivano. Oggi questa teoria della “novazione” dello Statuto, decisa per il nuovo Stato dalla volontà popolare tramite i plebisciti, sembra più condivisa<sup>10</sup>. Lo Statuto, in effetti, contro le aspettative democratiche, rimase nella redazione formulata nel 1848 – senza ulteriori discussioni sulla redazione di un

---

dello stesso anno. Su Carlo Alberto di Carignano-Savoia, cfr. CH. A. COSTA DE BEAUREGARD, *La jeunesse du roi Charles-Albert*, Paris 1889; A. OMODEO, *La leggenda di Carlo Alberto nella recente storiografia*, Torino 1941; N. RODOLICO, *Principio di Carlo Alberto di Carignano*, I, Firenze 1931; ID., *Carlo Alberto negli anni di regno 1831-1843*, II, Firenze 1936; ID., *Carlo Alberto negli anni 1843-1849*, Firenze 1943 (nuova edizione Torino 2018); G. TALAMO, «Carlo Alberto, re di Sardegna», in *DBI*, 20, 1977, pp. 310-326; N. NADA, *Dallo Stato assoluto allo Stato costituzionale. Storia del Regno di Carlo Alberto dal 1831 al 1849*, Torino 1980; U. LEVRA, *L'altro volto di Torino risorgimentale 1814-1848*, Torino 1988; P. GENTILE, *Alla Corte di Re Carlo Alberto. Personaggi, cariche e vita a palazzo nel Piemonte risorgimentale*, Torino 2013; ID., *Carlo Alberto in un diario segreto. Le memorie di Cesare Trabucco di Castagnetto (1834-1849)*, Roma 2015.

<sup>10</sup>Riprendendo e citando le teorie di Brunialti, M. DOGLIANI, in *op. cit.*, pp. 394-395, individua due novazioni dello Statuto: nel 1849, con un primo patto “popolo-nazione” e una seconda nel 1860, con i plebisciti. «Con essi si compiva così definitivamente la trasformazione dello Statuto piemontese, che “mutava titolo ... lo Statuto non è un atto unilaterale, non è ottriatto o largito dal principe; bensì un patto nazionale, stretto tra il principe ed il popolo, una condizione sine qua non posta alla monarchia”. Gli avvenimenti storici hanno dunque “a poco a poco trasformato l’originario statuto piemontese ottriatto nell’origine. Lo statuto ... insieme alle consuetudini che lo svolsero e completarono” assunse “un prevalente carattere convenzionale”; con i plebisciti “mutò natura, diventando un vero patto nazionale”, e “continuando a trasformarsi, sulla base dei principi della monarchia costituzionale ... si è sviluppato come una costituzione storica, adattandosi sempre più alle tradizioni, al temperamento ai bisogni progressivi del popolo italiano”».

nuovo testo e sulla contestuale stipulazione di un nuovo “patto” costituzionale – alla base della vita del Regno d'Italia, seppure con consistenti innovazioni introdotte nel frattempo dalla pratica della vita costituzionale.

Riprendendo la citata impostazione di Orlando, la quale individua la creazione giuridica del nuovo stato nella legge del 17 marzo e vede nel 1860-61 una cesura netta con il passato attraverso la nascita di un'originale individualità statale, non si possono trascurare le riserve e le polemiche avanzate nei suoi confronti in sede scientifica, come ricordato autorevolmente anche da Mario Dogliani in un importante saggio nel volume sui *'Plebisciti'*, edito nel 2016 dalla Deputazione Subalpina di storia patria. Queste critiche hanno pressoché ricalcato le grandi alternative, che si erano presentate alla classe dirigente dell'epoca tra il 1860 e il 1861: continuità del Regno d'Italia con il Regno di Sardegna, oppure l'istituzione di un nuovo Ente statale o tramite i plebisciti popolari o attraverso un atto parlamentare.

Già negli anni Ottanta dell'800, se in maggioranza i costituzionalisti che potremmo chiamare «tradizionalisti», come Gabba, Oliva, Brusa, aderivano alla tesi della continuità<sup>11</sup>, sostenendo la teoria dell'incorporazione, secondo la quale il Regno d'Italia altro non sarebbe stato che il Regno sabaudico con un nuovo nome<sup>12</sup>, una voce autorevole, come quella del giovane Attilio Brunialti<sup>13</sup>, parlava di uno Stato

---

<sup>11</sup> Cfr. A. CARACCILO, *Il Parlamento nella formazione del Regno d'Italia*, Milano 1960, p. 50.

<sup>12</sup> Cfr. C.F. GABBA, *Successione di Stato a Stato*, in «Questioni di diritto civile», 2, 1882, pp. 364 ss.

<sup>13</sup> Attilio Brunialti, (Vicenza 1849 – Roma 1920); professore di diritto costituzionale a Pavia (1879-81) e a Torino (1882-93), fu Consigliere di Stato (dal 1893), collaboratore del Bollettino della Società geografica italiana e (dal 1882) più volte deputato (XV-XVIII, XX-XXIII

nuovo, originatosi tramite il voto plebiscitario da cui derivava un patto fondativo tra popolo e sovrano<sup>14</sup>.

---

e XXV Legislatura). Profondo conoscitore delle tematiche elettorali, il suo nome è legato alla *Biblioteca di scienze politiche*, monumentale raccolta delle più importanti trattazioni di diritto costituzionale dell'epoca, della quale fu curatore. Nel corso della sua vita pubblica prese parte a numerose missioni politico-scientifiche all'estero: nel 1880 al congresso industriale e geografico di Lisbona come rappresentante del ministro d'Agricoltura e Commercio; a Londra nel 1892 per studiare l'ordinamento della polizia, in Svizzera e nel Belgio per studiarvi il voto obbligatorio. Fu anche divulgatore di conoscenze geografiche: fondatore del *Giornale delle Colonie* col programma di "contribuire a preparare l'espansione, e frattanto collegare gli Italiani sparsi in tutte le parti del mondo", scrisse nel 1885 *L'Italia e la questione coloniale*, un saggio di tono schiettamente crispino, in cui il nascente colonialismo italiano veniva presentato come il naturale "sviluppo economico e civile di un popolo fuori dei suoi confini politici". Cfr. G. D'AMELIO, «Brunialti, Attilio», in *DBI*, 14, 1972, [https://www.treccani.it/enciclopedia/attilio-brunialti\\_\(Dizionario-Biografico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/attilio-brunialti_(Dizionario-Biografico)/); G. CAZZETTA, «Brunialti, Attilio», in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, I, cit., pp. 349-351; I. FERRERO, *Innovazione nella Facoltà giuridica torinese. Didattica e docenti di metà Ottocento*, Torino 2018, pp. 220-222; EAD., *Rethinking the electoral and constitutional system: the works of Palma and Brunialti on the Norwegian constitution*, in «Giornale di Storia costituzionale», n. 34 (2017), pp. 161-174; EAD., *La carta di Eidsvold nel dibattito costituzionale e politico italiano*, in «Rivista di Storia del diritto italiano», n. XC (2017), pp. 415-456.

<sup>14</sup> A. BRUNIALTI, *La costituzione italiana e i plebisciti*, in «Nuova Antologia», 37, 1883, pp. 322 ss. Come sottolineato da L. LACCHÉ, *Opinione pubblica nazionale e appello al popolo*, in *I plebisciti*, cit., p. 163: «La tesi di Brunialti sulla "discontinuità" del processo unitario e costituzionale restò minoritaria rispetto alla dottrina prevalente che istituzionalizzò invece il canone della continuità (Santi Romano, Ranelletti e altri, ma non Orlando e, per ragioni diverse, Anzilotti) e della fusione per successive 'annessioni'». Cfr. anche F. COLAO, *L'idea di nazione nei giuristi italiani tra Ottocento e Novecento*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 30, 2001, pp. 255-360; ID., *Due momenti della storia costituzionale italiana nella cul-*

Brunialti affermava:

Il nuovo Re non solo aveva giurato fede allo Statuto, ma si era dimostrato subito disposto a considerarlo come un patto tra il principe ed il popolo, patto confermato col reciproco giuramento ed affermato nella pratica continua della vita costituzionale<sup>15</sup>.

Nove anni dopo Brunialti, Guido Fusinato<sup>16</sup>, pur ammettendo che gli elementi giuridico-formali deponevano a favore di un'interpretazione del processo di unificazione come incorporazione o annessione, definiva però tale risultato co-

---

*tura giuridica tra Ottocento e Novecento: la «formazione del regno d'Italia» e la «trasformazione dello Stato» dall'età liberale al fascismo*, in *Costruire lo Stato, costruire la storia. Politica e moderno fra '800 e '900*, a cura di A. DE BENEDICTIS, Bologna 2003, pp. 183-247.

<sup>15</sup> A. BRUNIALTI, *La costituzione italiana e i plebisciti*, cit., p. 334.

<sup>16</sup> Guido Fusinato. Giurista e statista italiano (Castelfranco Veneto 1860 – Schio 1914), professore di diritto internazionale nelle Università di Macerata e di Torino. Particolarmente versato nella materia, effettuò consulenze in diritto internazionale non solo per lo Stato italiano, ma anche arbitrati per altre nazioni. Con F. Schupfer fondò (1883) la *Rivista critica di scienze giuridiche e sociali*. Deputato (1892), sottosegretario agli Affari Esteri nei gabinetti Visconti-Venosta (1899-1901) e Tittoni (1903-06), nonché ministro della Pubblica Istruzione per un brevissimo periodo durante il governo Giolitti (1906), fu uno dei delegati italiani nelle trattative di pace con la Turchia dopo la guerra di Libia (1912). Fusinato morì suicida: è probabile che la decisione di togliersi la vita fosse maturata in lui dopo lo scoppio della I guerra mondiale per la consapevolezza dell'impreparazione bellica del Paese, che costituiva comunque un insormontabile impedimento al suo intervento immediato nel conflitto (in proposito appaiono significative le sue lettere a Giolitti del 19 e 20 ag. 1914). Cfr. G. CARVALE, «Fusinato, Guido», in *DBI*, 50, 1998, [https://www.treccani.it/enciclopedia/guido-fusinato\\_%28Dizionario-Biografico%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/guido-fusinato_%28Dizionario-Biografico%29/); F. VERRASTRO, «Fusinato, Guido», in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, I, cit., pp. 918-919.

me istituzione di un nuovo stato, perché l'opzione tra annessione e istituzione di un nuovo ente statale pareva essere una questione puramente nominale:

Se il Regno d'Italia dovesse considerarsi come una continuazione per successive annessioni dell'antico Regno di Sardegna, il quale nell'Italia persisterebbe ad esistere con l'antica individualità giuridica internazionale pur avendo mutato il nome; o se piuttosto non debba considerarsi l'Italia come un nuovo individuo nella società delle nazioni, costituito per la consociazione degli antichi Stati italiani, i quali tutti vollero rinunciare alla loro separata esistenza per dare vita a un nuovo unico Stato, che tutti li assorbì nella grande unità politica nazionale. Senza indugiarmi in una ricerca che ormai non ha più importanza pratica, io non esito a dire che soltanto questa seconda affermazione mi sembra corrispondente così alla forma (specialmente per il nuovo nome assunto di Regno d'Italia, e per l'intitolazione del sovrano attuale), come alla sostanza della nostra costituzione nazionale<sup>17</sup>.

Il dibattito accademico fu ancora più acceso quando si scontrarono, nel secondo decennio del '900, Dionisio Anzilotti<sup>18</sup> e Santi Romano<sup>19</sup>, il primo favorevole alla “novazio-

---

<sup>17</sup>G. FUSINATO, *Annessione*, in «Enciclopedia giuridica italiana», I, parte 2, sez. II, Milano 1892, p. 2100.

<sup>18</sup>D. ANZILOTTI, *La formazione del Regno d'Italia nei riguardi del diritto internazionale*, in «Rivista di diritto internazionale», 1912, pp. 1-33. Dal 1916 Anzilotti fu sottosegretario generale della Società delle Nazioni, veste nella quale partecipò, nel 1920, ai lavori preparatori dello Statuto della Corte permanente di Giustizia internazionale. Dal 1921 divenne giudice presso tale Corte, per poi assumerne la presidenza tra il 1928 e il 1930. Nel 1930 fu rieletto per un secondo mandato di nove anni. F. SALERNO, «Anzilotti, Dionisio», in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, I, cit., pp. 85-87.

<sup>19</sup>S. ROMANO, *I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia*, in «Rivista di diritto internazionale», 1912, pp. 360 ss., ora in S.

ne”, il secondo sostenitore della tesi della “tradizione”<sup>20</sup>.

Anzilotti, nel 1911, celebrando il primo cinquantenario dell'unificazione nazionale, partiva dalla distinzione fra il concetto di «incorporazione» e quello di «fusione»: quest'ultima implicava l'estinzione di tutte le entità preesistenti per dar vita ad un'altra, totalmente nuova. Dall'esame dei vari atti che si susseguirono dalla prima legge sarda per una Costituente lombarda e attraverso i decreti di annessione e i voti dei plebisciti, Anzilotti riteneva che nel 1859-61 si fosse organizzata una “fusione” in un originale Regno d'Italia. Aggiungeva, inoltre, che, muovendo da un'interpretazione opposta, si sarebbe creata una «sproporzione fra la coscienza

---

ROMANO, *Scritti minori*, 1, *Diritto costituzionale*, Milano 1990, pp. 397 ss. Per una biografia di Santi Romano si veda per tutti A. ROMANO, *Nota bio-bliografica*, in ID. (a cura di), *L'“Ultimo” Santi Romano*, Milano 2013 e A. SANDULLI, «Romano, Santi», in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, II, cit., pp. 1728 ss.

<sup>20</sup> Per un ampio quadro ricostruttivo delle diverse posizioni ed in specie delle due contrapposte soluzioni formulate da Dionisio Anzilotti e da Santi Romano, cfr. per tutti P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Contributo alla teoria giuridica della formazione degli Stati*, Milano 1938, pp. 305-310; ID., *Problemi antichi e nuovi circa la natura del procedimento di formazione dello Stato italiano*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XII (1962), pp. 3-21. Per una rilettura in prospettiva storica dei temi affrontati dalla giuspubblicistica italiana, cfr. soprattutto le considerazioni svolte da M. FIORAVANTI, *Costituzione, amministrazione e trasformazione dello Stato*, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, a cura di A. SCHIAVONE, Roma-Bari 1990, pp. 3-87, ed in specie pp. 7-21; ID., *Le dottrine dello Stato e della costituzione*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma 1995, pp. 408-410, nonché la raccolta di testi commentati proposta in *La formazione dello Stato italiano*, I, *Il Risorgimento*, a cura di E. ZAMUNER, Torino 2002, ed in specie pp. 251-297. Con specifica attenzione alle posizioni dell'Anzilotti, L. PASSERO, *Dionisio Anzilotti e la dottrina internazionalistica tra Otto e Novecento*, Milano 2010, pp. 313-317.