

camillo cavour statista liberale. un ricordo

Relazione svolta in occasione della celebrazione della ricorrenza
del 150° della prima riunione del Parlamento italiano

Camera dei Deputati, Palazzo Montecitorio, Sala della Lupa,
Roma 18 febbraio 2011

di Carlo Scognamiglio Pasini^()*

Sono grato al presidente Fini per l'invito a partecipare a questa giornata che commemora il centocinquantenario della prima riunione del Parlamento italiano; dell'occasione di fare qualche breve riflessione per ricordarne il significato sotto il profilo dei valori della democrazia liberale; e di ricordare insieme a questi valori la figura di Camillo Cavour di cui fra pochi mesi ricorrerà anche il 150° della scomparsa. Un ricordo dovuto in questa occasione, perché lo statista piemontese oltre ad essere stato fra i padri dell'indipendenza e dell'unità della nostra nazione è stato anche un campione dei valori del parlamentarismo liberale che ha pochi confronti nella storia europea.

La data odierna è certamente degna e significativa per aprire le celebrazioni che ci condurranno alla ricorrenza del 150° dalla proclamazione solenne dell'unità d'Italia il 17 marzo prossimo. Tuttavia in un primo tempo avevo suggerito alla presidenza una data diversa – quella del 27 gennaio – cioè la ricorrenza del giorno in cui si aprirono le urne per il primo turno delle elezioni politiche indette per formare il nuovo Parlamento nazionale.

La ragione di questa preferenza stava in una bella lettera che mi è capitata casualmente in mano e di cui leggerò qualche riga. La lettera è stata scritta da

^(*) Già presidente del Senato della Repubblica. Ordinario di Economia Applicata, Università Luiss- Guido Carli di Roma. L'A. ringrazia il dott. Fabrizio Rossi consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica per la preziosa collaborazione prestata ai fini della ricostruzione storica e documentale della vicenda del primo Parlamento italiano.

Costanza Alfieri d'Azeglio, cognata di Massimo d'Azeglio¹, che si rivolge al proprio figliolo per raccontargli una giornata davvero particolare: il 27 gennaio 1861 appunto. Si tratta del giorno del suo compleanno, ma anche delle prime elezioni per il Parlamento italiano, a cui Costanza non partecipa perché alla donna il voto non era ancora concesso.

“Oggi ci si occupa di cose ben più importanti della mia festa. Si tratta delle elezioni, tuo padre se ne sta tornando dopo aver dato il voto a Camillo Cavour². (...) In quella sezione non c'era quasi nessuno. Non so come interpretare la cosa, visto che ci si era tanto occupati di queste elezioni! (...)”

Qui tutto è perfettamente calmo, come al solito. Gli sguardi e i pensieri sono rivolti al meridione, dove le cose non vanno splendidamente bene, anche se non tragicamente male come dicono.

Si spera che Gaeta non resisterà più a lungo e sarà un bel sollievo (...)”.

Se si riflette per un istante sulla data in cui le elezioni si andavano svolgendo (erano state indette il 3 gennaio) e sulle circostanze – a Gaeta l'esercito di Francesco II di Borbone resisteva ancora nella fortezza protetta dalla squadre navali francese e spagnola, per non parlare di Roma e del Veneto - non ci si può non chiedere perché il presidente del Consiglio Cavour avesse avuto così tanta fretta di sciogliere il Parlamento del Regno di Sardegna allargato alle regioni centro-settentrionali che era di recente elezione (marzo 1860) e che lo aveva sino a quel punto sostenuto, per correre l'alea di indire le elezioni per eleggerne uno nuovo, che sarebbe stato l'espressione dell'intera Italia unificata.

Le biografie di Cavour ci narrano che a lui non dispiaceva il gioco d'azzardo, non solo perché giocava a *whist*, ma soprattutto per le strategie ad alto rischio con cui aveva condotto le vicende della guerra di Crimea e quelle che portarono alla seconda guerra di indipendenza italiana. Decidere elezioni così affrettate era come lasciare il certo per l'incerto perché sul piano politico esse presupponevano le dimissioni del suo governo e ciò avrebbe potuto rappresentare per la sua leadership un rischio eccessivo

¹ Costanza, nata Alfieri di Sostegno, era la moglie del marchese Roberto d'Azeglio (1790-1862, senatore del regno di Sardegna) fratello maggiore di Massimo e insigne liberale che aveva promosso l'affrancamento degli ebrei e dei valdesi nel regno sabauda.

² Vale forse la pena di notare che il voto del marito di Costanza era espresso per eleggere il candidato *deputato* Cavour, e non per il presidente del Consiglio.

e non necessario. Infatti, come accadrà a Winston Churchill dopo la conclusione della seconda guerra mondiale in Europa, la sconfitta elettorale di un leader pure vincitore di un conflitto rappresenta una possibilità reale.

Per un altro verso queste elezioni potevano invece sembrare soltanto una formalità, perché il processo di unificazione era ormai un fatto compiuto, come conseguenza dei successi militari delle campagne del 1859 e del 1860. Un fatto compiuto peraltro già ratificato da consultazioni “popolari” con i plebisciti che avevano sancito l’annessione alla monarchia dei Savoia della Lombardia da prima, Parma, Modena, Bologna con le ex Legazioni pontificie e Toscana in seguito, e infine di Napoli e della Sicilia, delle Marche, e dell’Umbria (ottobre-novembre 1860). Inoltre il trattato di Torino con Napoleone III (24 marzo 1860), che prevedeva la cessione di Nizza e della Savoia in cambio del riconoscimento dei nuovi confini del regno, aveva risolto quasi del tutto la questione della legittimazione internazionale.

Perché allora interrompere la legislatura e fare svolgere le elezioni per un nuovo Parlamento addirittura nel pieno dell’inverno e con la guerra nel Meridione ancora in corso?

La risposta sta nel fatto che il Risorgimento italiano non è consistito soltanto nell’affermazione dei valori dell’indipendenza nazionale e dell’unità, ma esso fu anche una rivoluzione liberale, ancora oggi ammirata e studiata in molte parti del mondo, condotta all’insegna dei valori della libertà, della dignità del cittadino e della democrazia rappresentativa, che Cavour voleva sanciti dalla costituzione e legittimati dalla volontà popolare attraverso l’elezione di un parlamento rappresentativo dell’intera nazione. Si tratta di concetti – questi ultimi - che oggi potrebbero apparire persino ovvi per una democrazia occidentale, ma che allora non lo erano affatto.

Per un liberale come lui soltanto il parlamento rappresentativo della nazione avrebbe costituito la fonte legittima della proclamazione del nuovo Stato unitario. Ciò è chiaramente esposto in una sua lettera del 2 ottobre 1860 pubblicata da Rosario Romeo in “Vita di Cavour”:

“Non ho alcuna fiducia nelle dittature, e soprattutto nelle dittature civili: io credo che con il Parlamento si possano fare cose che sarebbero impossibili per un potere assoluto.... Sono figlio della libertà e se bisognasse mettere un velo sulla sua statua non sarò io a farlo. (...) Reputo che non sarà ultimo titolo di gloria per l’Italia di aver saputo costituirsi a nazione senza passare per le mani dittatoriali di un Cromwell. Ritornare alle dittature rivoluzionarie di uno o più sarebbe uccidere sul

nascere la libertà legale che vogliamo inseparabile dall'indipendenza della nazione".

Questo testo, e soprattutto la condotta politica di Cavour, sono l'espressione dei profondi valori che guidavano la sua azione e che lo distinguono nettamente da altri grandi statisti europei del suo tempo.

Diversamente da Bismarck, cui venne e viene tuttora spesso paragonato, Cavour non riteneva che il cemento della nazione fosse la forza militare. Diversamente da Napoleone III non riteneva che i plebisciti fossero il modo migliore con cui si dovesse esprimere la volontà popolare. Cavour riteneva che il sistema della democrazia parlamentare fosse insostituibile per l'Italia che voleva costruire, aveva cioè un concetto tanto chiaro quanto idealistico per i suoi tempi di come la volontà della nazione dovesse costituirsi ed esprimersi: una dottrina politica dello Stato che a quel tempo avrebbe condiviso solo con i grandi liberali inglesi come Palmerston e Gladstone.

Ma nella parole di Cavour che si sono appena ricordate traspare anche un altro motivo che lo induceva ad accelerare i tempi. Cavour intendeva infatti preservare l'impianto costituzionale del regno che derivava dallo Statuto concesso da Carlo Alberto (8 febbraio – 4 marzo) alla vigilia delle grandi rivoluzioni europee e italiane del 1848. E intendeva farlo in presenza del rischio che le vicende politiche nazionali, dopo la partenza di Garibaldi da Napoli (9 novembre 1860), imprimevano un differente indirizzo alla rivoluzione italiana.

Cavour, assieme a Massimo e Roberto d'Azeglio, era stato alla guida del movimento dei liberali che non senza fatica e velate minacce avevano convinto Carlo Alberto a "concedere" lo Statuto agli inizi del 1848, e non vi è dubbio che fra tutti gli argomenti proposti a sostegno di questa concessione quello più efficace fosse la necessità di fermare la pericolosa deriva della borghesia e più in generale della pubblica opinione, una deriva apparentemente repubblicana e democratica - ma nel fondo antiparlamentare e autoritaria -, che in Francia aveva provocato la caduta di Luigi Filippo d'Orléans (24 febbraio 1848) e in seguito avrebbe portato al potere Luigi Napoleone Bonaparte.

La scelta della forma costituzionale proposta da Cavour e d'Azeglio ricalcava quella del regno del Belgio del 1831 e quella orleanista del 1830. La forma di governo era la monarchia costituzionale rappresentativa, con uno statuto "breve e flessibile" (cioè modificabile con legge ordinaria – si cominciò con l'adozione della bandiera tricolore) che avrebbe quindi potuto evolvere senza soluzioni di continuità verso la

forma di governo britannica della monarchia parlamentare; un sistema nel quale la prevalenza nella funzione legislativa della camera elettiva rispetto a quella di nomina (Senato) e al sovrano era destinata ad accentuarsi, secondo una tendenza già molto evidente nel sistema costituzionale inglese.

Un sistema costituzionale dunque flessibile, chiaramente ispirato ai valori della libertà e delle garanzie dei diritti individuali della tradizione britannica e americana e ai principi della separazione dei poteri di Montesquieu. A questi principi faceva eccezione il potere giudiziario che avrebbe dovuto “emanare dal Re” con la nomina e non l’elezione dei giudici, ma con alcune forme di garanzia per i cittadini (giudice naturale, divieto di tribunali straordinari, pubblicità delle udienze e del dibattimento, appellabilità delle sentenze e diversi gradi di giudizio) e per i giudici stessi (inamovibilità trascorso un triennio dall’incarico).

I valori del liberalismo e la democrazia parlamentare rappresentativa.

I valori su cui Cavour voleva che la nuova nazione italiana prendesse forma erano dunque quelli che oggi riconosciamo nei principi della democrazia liberale rappresentativa; e vale forse la pena, in questa celebrazione, ricordare brevemente in che cosa essi consistessero.

Perché un sistema costituzionale possa definirsi liberale, democratico e rappresentativo non basta che vi sia qualche forma di consultazione del corpo elettorale, ma occorre anche che vi siano presenti tre requisiti essenziali che costituiscono i veri cardini del sistema della democrazia rappresentativa. Si tratta di principi che Cavour, d’Azeglio e Balbo³ conoscevano assai bene, e che nella lingua inglese si chiamano: *constituency* (che significa grosso modo "collegio elettorale"); *trust* (che significa grosso modo "rappresentanza fiduciaria conferita per amministrare l’interesse comune"); e *accountability* (che indica il dovere morale di rendere conto della responsabilità conferita al fiduciario dalla scelta dei suoi elettori).

³ Cesare Balbo era stato il presidente della commissione incaricata di redigere la legge elettorale con cui si tennero le prime elezioni nel marzo 1848 dopo la promulgazione dello Statuto. La legge rimase sostanzialmente invariata – salvo l’aumento del numero dei collegi elettorali – nelle prime sette legislature (1848-1860) del Regno di Sardegna, come anche per l’VIII legislatura che si aprì il 18 febbraio 1861 e che proclamò il Regno d’Italia. In proposito si può osservare che Cavour avrebbe voluto che anche il Senato divenisse elettivo, ma la sua proposta precorreva troppo i tempi. Fino all’avvento della Repubblica e alle prime elezioni parlamentari repubblicane del 1948 la nomina dei senatori era spettava formalmente al Re, ma di fatto la loro scelta avveniva in base a un elenco compilato dal presidente del Consiglio. Tali liste (le cosiddette *informate*), analogamente a quanto accade per la camera dei Lords britannica, facevano in modo che la maggioranza del Senato si conformasse a quella espressa dagli elettori per la Camera dei deputati.

Si tratta di tre elementi essenziali per il funzionamento della democrazia rappresentativa fondata sui liberi Parlamenti: la loro assenza o la loro soppressione può persino segnare il confine fra democrazia e dittatura.

Infatti i regimi dittatoriali del Novecento non si realizzarono sopprimendo completamente le assemblee parlamentari, e – nel caso italiano e in quello tedesco – neppure sopprimendo o modificando sostanzialmente le costituzioni vigenti, ma semplicemente imponendo un sistema "elettorale" basato su una unica lista di rappresentanti eleggibili scelti dagli organi del partito dominante, che perciò - anche se formalmente "eletti" - erano però privi di rappresentanza (*constituency, trust, accountability*) nei confronti degli elettori, e dunque rispondevano politicamente soltanto ai capi, ovvero a coloro dai quali erano stati scelti.

E' agevole comprendere quindi come la realizzazione concreta dei principi della democrazia liberale derivi non solo dall'impianto costituzionale che Cavour voleva mettere al riparo dai rischi di una deriva plebiscitaria, ma anche dalle norme che regolano le elezioni per il parlamento. E sotto questo profilo mi limiterò a notare che il sistema elettorale del tempo di Cavour e della nascita del primo Parlamento italiano rispondeva perfettamente ai tre requisiti della democrazia liberale (*constituency, trust, accountability*), sia pure con le limitazioni dell'elettorato attivo dovute alla prassi di quei tempi, mentre altrettanto non si può dire del sistema in vigore nell'Italia di oggi.

Le elezioni del primo parlamento nazionale italiano (27 gennaio- 3 febbraio 1861)

Nel lontano 1861 lo sforzo organizzativo che si compì in meno di un mese appare a dire poco prodigioso. I collegi elettorali furono portati a 443 (dai 260 previsti per le elezioni che si erano svolte nel 1860) a fronte di una popolazione di poco più di 25 milioni di abitanti. Questo dato dovrebbero fare riflettere sulle ragioni che oggi portano a sostenere che 630 parlamentari sono troppi, pur con una popolazione di 60 milioni di abitanti.

I collegi elettorali furono ritagliati dai territori delle province secondo i dati disponibili dei censimenti. Questa definizione dei collegi (o *circoscrizioni elettorali* nel termine che usa la nostra costituzione) su una base territoriale molto ristretta avrebbe dato al futuro parlamento una forte connotazione federalista e unitaria allo stesso tempo.

Federalista perché vi sarebbe stato uno stretto legame (*accountability*) fra i singoli parlamentari eletti e gli specifici ambiti territoriali (*constituencies*) dei collegi da cui proveniva la loro legittimazione. Tutte le province italiane, e ciascuna di esse, sarebbero state rappresentate da uno o più deputati nel parlamento nazionale .

Unitaria perché la rappresentanza locale si sarebbe fusa nell'assemblea nazionale. Di questo concetto è tuttora testimonianza l'articolo 67 della nostra costituzione: “*Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita la sua funzione senza vincolo di mandato*⁴”.

Che questo fosse l'indirizzo politico istituzionale della forma di Stato che era nella mente di Cavour è dimostrato dal progetto unitario-federalista che Cavour stesso affidò al proprio ministro degli Interni Marco Minghetti, e che non si realizzò per la scomparsa prematura dello statista piemontese.

Il sistema elettorale era maggioritario e uninominale, con il doppio turno per il ballottaggio dove nessun candidato al primo turno avesse raggiunto la maggioranza assoluta.

Gli iscritti alle liste elettorali furono 419 mila come risultavano dai criteri concepibili allora di definizione del diritto di voto attivo (esclusione delle donne; limitazione dell' elettorato maschile ai soggetti in grado di leggere e scrivere e in base a criteri di censo⁵). Gli elettori furono molti meno – come aveva percepito Costanza Alfieri d'Azeglio nella sua lettera – circa 240 mila; indubbiamente pochi, ma comunque più della metà degli aventi diritto. La stagione invernale, le difficoltà di raggiungere le sedi dei seggi elettorali collocate nei capoluoghi, la fede politica dei nostalgici legittimisti, e forse la diffidenza di molti italiani verso le novità, avevano avuto non poco peso.

⁴ L'articolo 67 della Costituzione della Repubblica riprende quasi testualmente l'art. 41 dello Statuto del 1848, che peraltro risultava forse ancora più chiaro dal punto di vista dei principi di *constituency*, *trust*, e *accountability* che lo ispiravano: "I Deputati rappresentano la nazione in generale, e non le sole province in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli Elettori".

⁵ Gli analfabeti nel nuovo Regno raggiungevano l'80% della popolazione maschile, con punte più elevate nelle campagne del Sud e delle isole. Il criterio di censo era rappresentato dal pagamento di un'imposta di 40 lire. Una eventuale comparazione con i valori monetari correnti non risulterebbe significativa: tuttavia si può rammentare che tale somma corrispondeva a circa 12 grammi di oro fino, che oggi varrebbero circa 400 euro. L'importo risulterebbe molto più elevato (2.500-4.000 euro) se si prendesse a raffronto il livello del *reddito procapite* ovvero il salario giornaliero di un operaio. Nel 1860 il salario giornaliero era mediamente inferiore a 1 lira mentre oggi risulterebbe compreso fra 60 e 100 euro al lordo delle imposte. Il prelievo delle imposte dirette era prevalentemente basato sul reddito fondiario e sull'imposta mobiliare che era applicata con accertamenti basati sul tenore di vita. In conclusione risultava ammesso all'elettorato attivo soltanto chi disponeva di uno stipendio (principalmente impiegati, dipendenti pubblici e militari), chi svolgeva un'attività professionale (medici, avvocati, periti, imprenditori-artigiani, eccetera) o disponesse almeno di qualche piccola proprietà fondiaria. Questi criteri rendevano elettori circa un terzo della popolazione maschile adulta alfabetata. Per l'elettorato passivo (cioè per l'eleggibilità) non vi era invece alcuna restrizione, né di censo né di alfabetismo.

Le caratteristiche del sistema elettorale portavano alla convergenza verso il centro moderato, e così accadde; ma il risultato fu a lungo in bilico, perché il ballottaggio si rese necessario in ben 203 collegi su 443⁶. Alla fine la Destra liberale moderata di Cavour ebbe il 46,1% dei seggi; la Sinistra il 20,4%; il 31,2% erano candidati non riconducibili ai due schieramenti; la Sinistra estrema ebbe il 2,3%.

L'azzardo di Cavour aveva vinto. Ricevuto l'incarico di formare il nuovo governo da Vittorio Emanuele II, la strada per una legittima proclamazione dell'unità nazionale era spianata, e questa avvenne appena un mese dopo la prima convocazione del parlamento italiano; come tutti sanno, il 17 marzo di centocinquanta anni fa.

Cavour ne diede l'annuncio all'amico-rivale Massimo d'Azeglio a quel tempo ambasciatore a Londra presso il governo della Regina Vittoria⁷ con questa lettera scritta in francese, che era la lingua solenne della diplomazia, e anche la lingua della madre di Cavour, e che ho potuto leggere nell'originale grazie alla cortesia del presidente Ciampi:

"Il Parlamento nazionale oggi ha votato e il Re ha sanzionato la legge in virtù della quale S.M. Vittorio Emanuele II assume per sé e per i suoi successori il titolo di Re d'Italia.

La legalità costituzionale ha così consacrato l'opera di giustizia e di riparazione che ha reso l'Italia a sé stessa. Da questo giorno l'Italia afferma solennemente di fronte al mondo la propria esistenza e il diritto che le appartiene di essere indipendente e libera".

Cavour aveva compiuto così un altro (e sarà purtroppo l'ultimo) suo capolavoro di statista liberale. Esattamente come era avvenuto nella grande rivoluzione che aveva preceduto quella italiana con la nascita della nazione americana e la dichiarazione di indipendenza sancita dalla solenne "Dichiarazione dei Rappresentanti degli Stati Uniti d'America Riuniti in Congresso" del 4 luglio 1776, il 17 marzo 1861 la nascita dell'Italia ed il suo diritto di essere indipendente e libera furono sanciti solennemente con il voto dei rappresentanti della nazione italiana riuniti in Parlamento.

⁶ L'elezione al primo turno prevedeva un doppio *quorum*; oltre alla metà più uno dei voti espressi occorreva raggiungere almeno un terzo degli iscritti alla lista elettorale del seggio.

⁷ Il governo britannico fu il primo fra quelli delle grandi potenze europee a riconoscere il nuovo Regno d'Italia il 31 marzo 1861.