



# diritto & religioni

**Semestrale**  
**Anno V - n. 2-2010**  
**luglio-dicembre**

ISSN 1970-5301

**10**



**LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE**

**Diritto e Religioni**  
Semestrale  
Anno V - n. 2-2010  
**Gruppo Periodici Pellegrini**

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Mario Tedeschi

*Segretaria di redazione*  
Maria d'Arienzo

*Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

*Struttura della rivista:*

**Parte I**

SEZIONI

*Antropologia culturale*  
*Diritto canonico*  
*Diritti confessionali*  
*Diritto ecclesiastico*  
*Sociologia delle religioni e teologia*  
*Storia delle istituzioni religiose*

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci  
A. Bettetini, G. Lo Castro  
P. Colella, A. Vincenzo  
M. Jasonni, L. Musselli  
G.J. Kaczyński  
R. Balbi, O. Condorelli

**Parte II**

SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*  
*Giurisprudenza e legislazione canonica*  
*Giurisprudenza e legislazione civile*  
  
*Giurisprudenza e legislazione costituzionale*  
*Giurisprudenza e legislazione internazionale*  
*Giurisprudenza e legislazione penale*  
*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

RESPONSABILI

G. Bianco  
P. Stefanì  
L. Barbieri, Raffaele Santoro,  
Roberta Santoro  
F. De Gregorio  
S. Testa Bappenheim  
G. Schiano  
A. Guarino

**Parte III**

SETTORI

*Lecture, recensioni, schede,*  
*segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

F. Petroncelli Hübler, M. Tedeschi

## *La scolarizzazione in italia dallo statuto Albertino alla legge Coppino*

FAUSTINO DE GREGORIO

Sono convinto che una corretta impostazione delle problematiche inerenti lo sviluppo del tema “scuola”, nel nostro Paese, non possa prescindere anche dall’analisi a tutto tondo di quelle che sono state le tappe fondamentali di questo percorso, il quale in tante occasioni è stato puntellato da molte difficoltà ed incognite.

Ecco perché il mio articoletto sarà focalizzato sulla “*Scolarizzazione in Italia dallo Statuto Albertino alla Legge Coppino*” che ebbi occasione di scrivere nel 2009 per una giornata di studi organizzata e su invito della professoressa Gabriella Belgiorno in de Stefano dell’Università di Perugia.

Certo se lo spazio della Rivista lo avesse permesso mi sarei senz’altro spinto sino alle riforme del ministro dell’Istruzione ed Università Berlinguer e dei suoi successori per giungere ai nostri giorni a quella in atto, della ministra Gelmini, ma comprensibilmente non posso certo abusare della pazienza dei lettori e della ospitalità in questo fascicolo.

Vorrà dire che prendo l’impegno di continuare su questo tema nei prossimi numeri di ‘Diritto e Religioni’, con l’intento di sviluppare ulteriormente il tema avvicinandoci, come ricordavo, quanto più possibile a quello che sta accadendo ai giorni nostri.

Dico subito che per analizzare e valutare i risultati che emergono all’interno di una complessa realtà, come quella, in verità assai delicata, dell’insegnamento in Italia, non possiamo prescindere dal considerare l’enorme incidenza che ha avuto nella nostra situazione italiana la Chiesa, intesa come potere temporale, che, con la sua presenza anche e soprattutto nel periodo della formazione dell’Unità d’Italia, non poco ha contribuito ed influenzato le scelte proprio in un settore come quello dell’insegnamento scolastico<sup>1</sup>; anzi, per dirla con il

---

<sup>1</sup> Leggiamo, a proposito degli anni compresi tra la fine del Settecento e gli inizi dell’Ottocento cosa scrive nella introduzione ALBERTO CARACCILO, in *Bibliografia dell’età del Risorgimento. In onore*

Bellini, più che mai (tra la fine dell'Ottocento e i primissimi del Novecento), *“la Chiesa si presentava... come un fattore... di conservazione dell'ordine sociale alleato... delle restaurate monarchie”*<sup>2</sup>.

Non è superfluo evidenziare che sovente la storia dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica in particolare, è il riflesso fedele della società italiana, dei suoi cambiamenti e, della maturazione culturale e civile delle istituzioni e dei cittadini<sup>3</sup>.

---

di Alberto M. Ghisalberti, vol. I, Leo S. Olschki Editore, Firenze, MCMLXXI, pp. 49-60 ed ivi spec. p. 59: *... Non poteva mancare poi, con urgenza particolare, l'elaborazione degli storici a proposito di Chiesa e di religione. Essa era implicita nel movimento giurisdizionalista medesimo, che trovava un forte alleato potenziale nei sovrani assoluti che in tutta Europa stavano percorrendo la stessa via, si trattava però solo di una fase dell'antica disputa fra Stato e Chiesa, che sarebbe tornata in primo piano nelle lotte del Risorgimento e sulla loro scia. Forse è vero che mentre possediamo per l'Italia parecchie storie della Chiesa, dell'opera dei Papi, dei conclavi, e una diffusa letteratura sulle controversie teologiche e religiose, non esiste d'altra parte un profilo sintetico che dia conto del graduale dimensionarsi e collocarsi del pensiero religioso rispetto al procedere di ideologie nuove a base razionalistica e «civile» e all'emergere di una classe dirigente essenzialmente laica*<sup>1</sup>. Ci permettiamo di citare solo alcuni Autori che non hanno trascurato di occuparsi proprio delle questioni alle quali Caracciolo ha fatto cenno: ARTURO CARLO JEMOLO, *Pagine sparse di diritto e storiografia, a cura di Luigi Scavo Lombardo*, Giuffrè, Milano, 1957; ADOLFO AMODEO, *Figure e passioni del Risorgimento Italiano*, 2a ed., Mondadori, Milano, 1945; CARLO PISCHEDDA, *Problemi dell'unificazione italiana*, Stem, Modena, 1963; PIETRO SILVA, *Studi e scorci di storia*, Le Monnier, Firenze 1921; RENATO SORIGA, *L'idea nazionale italiana dal XVIII secolo all'unificazione*, a cura di Silio Manfredi, Stem, Modena, 1941; CARLO MORANDI, *Problemi storici italiani e europei del XVIII e XIX secolo*, I.S.P.I., Milano, 1937; Id., *L'idea dell'unità politica d'Europa nel XIX e XX secolo*, Marzorati, Milano, 1948; CARLO CURCIO, *Nazione, Europa, umanità. Saggi sulla storia dell'idea di nazione e del principio di nazionalità in Italia*, Giuffrè, Milano, 1950; ANTONIO MONTI, *L'idea federalistica nel Risorgimento italiano. Saggio storico*, Laterza, Roma-Bari, 1922; LUIGI SALVATORELLI, *Il pensiero politico italiano dal 1700 al 1870*, 2a ed., Einaudi, Torino, 1941; GIAN SAVINO PENE VIDARI, *Lezioni di storia del diritto italiano ed europeo (anno accademico 2007-2008) a cura di Alice Abena e Sara Cipolla*, Parte II, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 165-279, spec. pp. 239-254 e 264-269; ed altresì, più in generale, MELCHIORRE ROBERTI, *Milano capitale napoleonica. La formazione di uno stato moderno 1796-1814*, 3 voll., Fondazione Treccani degli Alfieri per la Storia di Milano, Milano, 1946 (I vol.) – 1947 (II e III voll.), spec. vol. I, pp. 325-391 (con particolare riferimento alle tematiche dei diritti dell'uomo e del cittadino); CARLO GHISALBERTI, *Istituzioni e società civile nell'età del Risorgimento*, Laterza, Roma-Bari, 2005, pp. VII-214, ed ivi spec. pp. 133-148 e 149-162; e da ultimo MAURO VANGA, *Mazzetti Giuseppe Maria al secolo Giacomo* (voce), in *Dizionario Biografico degli Italiani*, (estratto), Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2008, pp. 569-571, con particolare riferimento alle notizie in ordine al Disegno normativo (del 1838 circa), composto da 12 sezioni e 119 articoli sul sistema di istruzione pubblica (p. 570, seconda colonna).

<sup>2</sup> PIERO BELLINI, *Saeculum Christianum. Sui modi di presenza della Chiesa nella vicenda politica degli uomini*, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 1-365 e la citazione è a pagina 200.

<sup>3</sup> Il contesto storico che ci riguarda necessita di alcune precisazioni proprio in ordine agli atteggiamenti assunti dalla dinastia sabauda la quale non aveva, diciamo così, un passato riformatore, né per quanto concerneva interventi di legislazione ecclesiastica ed anche negli altri settori del diritto civile e pubblico. Dobbiamo allora tener conto che, in particolare nei confronti della Chiesa vanno di pari passo muovendosi due forme di azione. La prima è quella dei mazziniani il cui nazionalismo, sotto il pontificato di Gregorio XVI, assume il carattere anticlericale, anche se, ad onor del vero, il forte patriottismo mazziniano non aveva un esclusivo connotato laico; la seconda azione è quella

Del resto l'Italia ha iniziato la sua storia di Nazione con una Costituzione improntata al confessionismo, lo Statuto Fondamentale del Regno o Statuto

---

dei cattolici liberali, e non potrebbe essere altrimenti, in quanto sposano gli stessi ideali dei primi, discostandosi per ciò che attiene all'azione politica. I nomi degli ispiratori sono notissimi, Vincenzo Gioberti e Cesare Balbo tra tutti, il primo che vuole il papato protagonista ed arbitro delle controversie politiche tra gli Stati autonomi, un papato, insomma, che può proporsi a capo del Risorgimento italiano; quanto a Balbo, assegna a Casa Savoia, con l'avallo del papato stesso, il travagliato e difficile compito dell'Unificazione d'Italia. (Per esempio proprio nel 1847 le riforme proposte da Carlo Alberto fecero sì che il gruppo 'moderato' torinese facente capo al ricordato Cesare Balbo, si determinasse a dar vita al giornale «Il Risorgimento» il quale annoverava tra i principali protagonisti il conte Camillo Benso. Anzi proprio Cavour si perora di sottolineare l'indissolubile nesso tra risorgimento politico e risorgimento economico. È sempre Cavour, dalle pagine del giornale, a sollecitare il re di Sardegna a muovere in soccorso della città di Milano devastata da una gravissima rivolta in atto). Comunque, al di là dei singoli accadimenti storico-politici, è storicamente innegabile il forte peso che hanno avuto le opinioni degli intellettuali, in particolare quelli di stampo cattolico, sulla cultura complessiva del paese e penetrato fin dentro lo stesso ceto ecclesiastico. Non a caso, per dire, dopo la repressione dei moti mazziniani, sotto Gregorio XVI, il nuovo pontefice Giovanni Maria Mastai Ferretti, salito al soglio pontificio sotto il nome di Pio IX, si affrettò a compiere un gesto di pacificazione (noto come l'Editto del perdono) amministrando coloro i quali fossero stati condannati per fini politici. Per la bibliografia in generale può essere utile consultare il recente volume di MIKE RAPPORT, *1848. L'anno della rivoluzione*, (trad. it. Domenico Scaffei), Laterza, Roma-Bari, 2009, pp. V-592 ed ivi specialmente il terzo capitolo '*La primavera dei popoli*' e il quinto capitolo '*L'autunno controrivoluzionario*'; ma anche MARIO TEDESCHI, *La politica ecclesiastica di Bettino Ricasoli: 1859-1862*, Giuffrè, Milano, 1971, pp. VIII-316; SALVATORE BORDONALI, *Riflessi diplomatici e politici della crisi del potere temporale negli anni formativi dell'Unità italiana. 1859-1861*, nella Collana dell'Università di Palermo – Facoltà di Giurisprudenza, Giuffrè, Milano, 1979, pp. XX-284; LUIGI CIBRARIO, *Origini e progressi delle istituzioni della monarchia di Savoia sino alla costituzione del Regno d'Italia. Opera del conte Senatore Luigi Cibrario*, 2 voll., 2a edizione aumentata e corretta, Cellini, Firenze, 1867 e, si precisa, è stato consultato il t. 1, pp. 2-408 mentre il vol. II contiene la cronologia della storia nazionale da Umberto Biancamano a Vittorio Emanuele III; CARLO GHISALBERTI, *Stato e costituzione nel Risorgimento*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. VIII-317; KARL EGON LONNE, *Il cattolicesimo politico nel XIX e XX secolo*, il Mulino, Bologna, 1991, pp. 2-356; INDRO MONTANELLI, *L'Italia del Risorgimento*, 5a ed., Rizzoli, Milano, 1998, pp. IV-534; ROGER AUBERT-ALBERTO MARIA GHISALBERTI-EITTORE PASSERIN D'ENTREVES (a cura di), *Chiesa e Stato nell'Ottocento: miscellanea in onore di Pietro Pirri*, 2 voll., Antenore editrice, Padova, 1962, vol. 1, pp. 2-354 e vol. 2, pp. 3-718; ROGER AUBERT, *Le Pontificat de Pie IX (1846-1878)*, Bloud & Gay, Paris, 1952, pp. 3-510; ALDO BERSELLI, *L'idea liberale e la Chiesa Cattolica*, il Mulino, Bologna, 1963, pp. XII-405; EITTORE PASSERIN D'ENTREVES, *La giovinezza di Cesare Balbo*, Le Monnier, Firenze, 1940, pp. VI-279; GIUSEPPE MARTINI, *Cattolicesimo e storicismo. Momenti d'una crisi del pensiero religioso moderno*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1951, pp. XXIX-357; CARLO M. CURI, *Fatti ed argomenti in risposta alle molte parole di Vincenzo Gioberti intorno ai gesuiti nei prolegomeni del Primato*, nuova ed. riv. e corretta dall'autore, Tipografia Giani, Voghera, 1846, pp. XV-287; ANTONIO MANES, *La libertà religiosa nel Risorgimento italiano: sviluppo dell'idea liberale con prefazione di Luigi Luzzatti!*, Humanitas, Bari, 1914, pp. 370; e in ordine alla bibliografia di Pio IX annottiamo soltanto i lavori di ANTONIO MONTI, *Pio IX nel Risorgimento italiano*, Laterza, Roma-Bari, 1928; PIERRE FERNESOLE, *Pie IX pape (1792-1878)*, 2 voll., Lethelleux, Parigi, 1960-1963; FERNAND HAYWARD, *Pie IX et son temps*, Plon, Paris, 1948; ERNESTO VERCESI, *Pio IX*, Corbaccio, Milano, 1930 e quello di ANGELO MANGUCCI, *Pio IX e il Risorgimento*, Tipografia Adriatica, Senigallia, 1964; ed anche GIULIO ANDREOTTI, *La sciarada di papa Mastai*, Rizzoli, Milano, 1968.

Albertino dell'8 marzo 1848, che prende il nome dal cattolicissimo re di Sardegna Carlo Alberto<sup>4</sup>.

La grande importanza data alla religione è testimoniata dal fatto che essa è subito presente nel primo articolo della Carta, secondo cui la religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato. Per quanto concerne gli altri culti esistenti, si dice semplicemente che sono tollerati conformemente alle leggi<sup>5</sup>.

Mentre in campo politico attua notevoli concessioni alle idee liberali, con la creazione di una Camera dei Deputati che si affianca a quella del Senato di nomina regia nell'esercizio del potere legislativo, in materia religiosa il sovrano piemontese, come d'altronde gran parte degli altri principi dell'Italia pre-unitaria, resta rigorosamente ancorato alla tradizione cattolica del popolo italiano, come si può facilmente notare anche dalla formula che viene usata già nel preambolo<sup>6</sup>.

Pur non contenendo alcuna specifica disposizione concernente la scuola,

---

<sup>4</sup> CARLO GHISALBERTI, *Istituzioni e società civile nell'età del Risorgimento*, cit., spec. pp. 163-190; GUIDO FORMIGONI, *L'Italia dei cattolici. Dal risorgimento a oggi*, 2ª edizione, il Mulino, Bologna, 2010, pp. 5-217 ed ivi alle pp. 27 e 28 leggiamo che '... La stagione del neoguelfismo e del cattolicesimo risorgimentale si chiuse perciò con una sconfitta, se considerata come esperienza politica, ma per molti protagonisti, si trattava anche di uno scacco sotto il profilo spirituale. Il movimento nazionale nel suo complesso approfondiva il suo distacco dal problema religioso, ritenendo impossibile compiere l'Unità in accordo con la Chiesa, e – parallelamente la stessa Chiesa che viveva in Italia perdeva uno stimolo importante al confronto con la modernità, rinchiudendosi in un ostile arroccamento'.

<sup>5</sup> Ci permettiamo di rinviare al lavoro *La legislazione sardo-piemontese e la reazione cattolica (1848-1861). Con particolare riferimento al dibattito parlamentare. Introduzione di Sandro Fontana*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1999, pp. 5-358, ed ivi spec. pp. 35-43 e le indicazioni bibliografiche alle pp. 199-209; così come anche al successivo saggio *Per una storia dei rapporti tra Stato e Chiesa. Considerazioni generali sul Cattolicesimo liberale dell'Ottocento. Profili storico-giuridici. Prefazione di Giampaolo D'Andrea*, 1a ristampa, Aracne, Roma, 2002, pp. VII-351, ed ivi spec. pp. 11-77.

<sup>6</sup> Così il Preambolo dello Statuto '*Con lealtà di Re e con affetto di Padre Noi veniamo oggi a compiere quanto avevamo annunciato ai Nostri amatissimi sudditi col Nostro proclama dell'8 dell'ultimo scorso febbraio, con cui abbiamo voluto dimostrare, in mezzo agli eventi straordinari che circondavano il paese, come la Nostra confidenza in loro crescesse colla gravità delle circostanze, e come prendendo unicamente consiglio dagli impulsi del Nostro cuore fosse ferma Nostra intenzione di conformare le loro sorti alla ragione dei tempi, agli interessi ed alla dignità della nazione. Considerando Noi le larghe e forti istituzioni rappresentative contenute nel presente Statuto Fondamentale come un mezzo più sicuro di raddoppiare quei vincoli d'indissolubile affetto che stringono all'itala Nostra Corona un Popolo, che tante prove Ci ha dato di fede, d'obbedienza e d'amore, abbiamo determinato di sancirlo e promulgarlo, nella fiducia che Iddio benedirà le pure Nostre intenzioni, e che la Nazione libera, forte e felice si mostri sempre più degna dell'antica fama, e saprà meritarsi un gioioso avvenire. Perciò di Nostra certa scienza, Regia autorità, avuto il parere del Nostro Consiglio, abbiamo ordinato ed ordiniamo in forza di Statuto e Legge Fondamentale, perpetua ed irrevocabile della Monarchia, quanto segue ...'* e il documento completo dello Statuto può essere consultato in *La legislazione sardo-piemontese e la reazione cattolica (1848-1861). Con particolare riferimento al dibattito parlamentare. Introduzione di Sandro Fontana* cit., spec. pp. 215-218.

malgrado la quasi contemporanea istituzione del relativo Ministero (30 ottobre 1847)<sup>7</sup>, che consolida la sua rilevanza, è bene ricordarlo, con la fondamentale legge di unificazione amministrativa del 20 marzo 1865, la quale, assieme ad un corpo organico di ulteriori norme, influirà in maniera determinante sulla legislazione successiva, con effetti che si snodano attraverso il periodo del Regno d'Italia e perdurano anche nell'ordinamento della Repubblica, e non prevedendo espressamente e direttamente la libertà di insegnamento, lo Statuto Albertino viene posto dalla dottrina dell'epoca anche a fondamento della libertà di insegnare<sup>8</sup>.

Esiste una sorta di discrasia, si diceva, «tra il senso soggettivo e il senso oggettivo (...) tra la mente del Costituente, ossia di Carlo Alberto e dei suoi consiglieri e la mente della Costituzione»<sup>9</sup>. Secondo la concezione del Costituente nello Statuto «non è racchiusa» alcuna libertà di insegnamento; «ma secondo la mente della Costituzione là è racchiusa insieme a tutte le libertà politiche»<sup>10</sup>.

La Carta non declina neppure una «espressa proclamazione della libertà di manifestazione del pensiero della quale fosse chiaramente desumibile, come

---

<sup>7</sup> Per la bibliografia si indicano i lavori di AUGUSTO ROMIZI, *Storia del Ministero della Pubblica Istruzione*, 2a edizione, Albrighi, Segati e c., Milano, 1902; ROBERTO BERARDI, *L'insegnamento politico-amministrativo della scuola negli Stati Sardi alla vigilia della creazione del ministero della Pubblica Istruzione (1847)*, in *Annali della Pubblica Istruzione*, Ministero della Pubblica Istruzione, Firenze, 1957, pp. 511-516; e anche LEOPOLDO POGLIANI, *Le scuole comunali di Torino: origine e incremento*, Vitali, Torino, 1925; GIACOMO CIVIS (a cura di), *La scuola italiana dall'Unità ai nostri giorni*, La Nuova Italia, Scandicci, 1990; ESTR DE FORT, *La scuola elementare dall'Unità alla caduta del fascismo*, il Mulino, Bologna, 1996.

<sup>8</sup> GIAN GALEAZZO STENDARDI, (voce), *Statuto del Regno*, in Nuovissimo Digesto Italiano, UTET, Torino, 1971, pp. 420-425, ed ivi spec. a p. 423 ove leggiamo anche '... Infine lo Statuto stabiliva i diritti dei cittadini. (...) Erano riconosciuti i diritti di libertà individuale, di proprietà, nonché il diritto alla fede pubblica mediante la norma (art. 31) secondo cui ogni impegno dello Stato verso i suoi cittadini era inviolabile. Era poi riconosciuto il diritto alla libertà di domicilio, di riunione, di stampa. I limiti e le garanzie di tutti questi diritti, peraltro, erano affidati al legislatore ordinario al quale lo Statuto aveva affidato il compito di provvedere a disciplinare l'esercizio dei diritti in questione ...'.

<sup>9</sup> Cfr. le puntuali osservazioni e differenziazioni in PAOLA CASANA, *Le costituzioni italiane del 1848-'49*, Giappichelli, Torino, 2001, spec. pp. 30-35.

<sup>10</sup> Imperdibili sullo specifico tema i lavori di NINO CORTESI, *Le costituzioni italiane del 1848-1849. In appendice: Le costituzioni francesi e belga del 1830-1831 e del 1848*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1945; Id., *Idee e uomini nel Risorgimento d'Italia*, Edizioni Voce della Giustizia, Torino, 1948; Id., *Il centenario del Parlamento. 8 maggio 1848*, Camera dei Deputati, Roma, 1948; Id., *Il primo passo verso l'unità d'Italia. 1848-1849*, Ufficio storico dello S. M. dell'Esercito, Roma, 1948; e quelli di LUIGI SALVATORELLI, *La rivoluzione europea 1848-1849*, Rizzoli, Milano, 1949; MASSIMO PETROCCHI, *Riflessi europei sul '48 italiano*, Sansoni, Firenze, 1947; RUGGERO MOSCATI, *La diplomazia europea e il problema italiano nel 1848*, Sansoni, Firenze, 1947; PAOLA CASANA, *Le costituzioni italiane del 1848-'49* cit., spec. pp. 1-77.

parte rispetto al tutto, la libertà di insegnamento», ma soltanto «una cauta affermazione della libertà di stampa»<sup>11</sup>.

Lo Statuto può essere ritenuto, in ogni caso, presupposto sia politico che giuridico della libertà di insegnamento, non essendo «un privilegio da applicarsi ed interpretarsi restrittivamente», non può essere creato solo e soltanto da una norma<sup>12</sup>. La libertà di insegnamento avrebbe vigore, quindi, a livello costituzionale, anche al di là del suo esplicito riconoscimento.

La libertà di insegnamento e più in generale le libertà accademiche ricevevano, anche in mancanza di un esplicito principio statutario, una tutela che sembrava dovesse dipendere sia dalla tradizione della libertà delle università medioevali, sia da un atteggiamento della pubblica amministrazione che consentiva ambiti di esercizio non troppo limitati<sup>13</sup>.

La dottrina, da una parte, considerava questi diritti di libertà ‘diritti naturali’, cioè a dire ‘pre-esistenti’ allo Stato, e, nel contempo, dall’altra, li

---

<sup>11</sup> Cfr. VALERIO ONIDA, *La Costituzione*, il Mulino, Bologna, 2004, pp. 5-190, spec. pp. 24-40 ed ivi alle pp. 26 e 27 leggiamo ‘... Apparentemente lo Statuto dava vita dunque ad una monarchia costituzionale, in cui alle due Camere spettava solo deliberare le leggi, al re spettava il potere di assentire a sua volta alle leggi votate dal Parlamento, e, in esclusiva, il potere esecutivo, nonché il potere di far guerra e di intrattenere relazioni internazionali, salvo l’assenso delle Camere solo per i trattati che comprendessero oneri finanziari o variazioni territoriali. In pratica, però, l’interpretazione del sistema fu nel senso che i ministri dovessero essere scelti dal re nell’ambito della maggioranza eletta dalla Camera elettiva, che comunque determinava la politica dello Stato, sia pure con una robusta partecipazione del sovrano: quindi piuttosto nel senso di una Monarchia parlamentare all’inglese, dove il «re regna e non governa», ed a p. 39 ‘... La Costituzione si è inserita nel sistema legislativo preesistente, composta da leggi risalenti al periodo prefascista e a quello fascista, spesso incongruenti rispetto ai principi costituzionali. Non si è proceduto, per lo più, ad una revisione organica, ma si è legiferato per aggiungere e per ritocchi. È sopravvissuta a lungo l’applicazione di norme che facevano a pugno con la Costituzione, in attesa di riforme che tardavano o finché, istituita la Corte costituzionale, questa ha potuto provvedere alla loro cancellazione, o più spesso ad un loro adattamento parziale o ad una interpretazione restrittiva’; ed altresì l’insuperato volume di PIERO BELLINI, *Per una sistemazione canonistica delle relazioni tra diritto della Chiesa e diritto dello Stato. Condizioni e limiti di contributo da parte della dottrina statualistica* (1954), Presentazione di Mario Tedeschi, Pellegrini Editore, Cosenza, 2006, pp. 5-254, ed ivi a p. 48 il Maestro scrive che ‘... L’unità delle norme nei singoli sistemi si presenta essa stessa come un dato ricavabile, mediante osservazione, dalla realtà sociale normativa; non rappresenta cioè il prodotto di un processo di astrazione e di generalizzazione, meramente dottrinario, procedente dalla molteplicità dei fenomeni sociali normativi, sulla falsariga di un criterio di unificazione accolto solo parzialmente a posteriori, ma costituisce essa medesima una realtà sociale concreta, un fenomeno sociale che la scienza può limitarsi a constatare come tale. Il problema della individuazione degli elementi che valgono a unificare e quindi a ridurre a sistema i vari gruppi di norme socialmente rilevabili non precede, così, sul piano logico, l’accostamento dottrinario alla realtà, ma segue ad esso e si traduce in conclusione ultima da trarre dalla osservazione analitica esauriente di ogni dato gruppo’.

<sup>12</sup> Cfr. VINCENZO FRANCO, ALEXANDRA KOLEGA, ANGELA LANCONELLI, MARIA ANTONIETTA QUESADA (a cura di), *Fonti Documentarie sulla Legislazione elettorale 1848-1882*, in *Quaderni dell’Archivio Storico*, n. 1, Camera dei Deputati, Roma, 1991, pp. VII-174.

<sup>13</sup> Sul punto GUIDO VERUCCI, *L’Italia laica prima e dopo l’Unità 1848-1876*, 1ª ed. riveduta e aggiornata, Laterza, Roma-Bari, 1996, pp. XXII-380.

ricavava per via interpretativa dall'articolo 28 (libertà di stampa: *'La stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi. Tuttavia le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiera non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del Vescovo'*) e dall'articolo 32 (libertà di riunione: *'È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che possono regolare l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica. Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici, od aperti al pubblico, i quali rimangono intieramente soggetti alle leggi di polizia'*) dello Statuto<sup>14</sup>.

È d'obbligo ricordare, al momento in cui siamo giunti, come il processo di unificazione dell'Italia si sia realizzato attraverso l'espansione del Regno di Sardegna<sup>15</sup>.

Tra il 1859 e il 1860, in seguito alla seconda guerra di indipendenza ed alla spedizione dei Mille (proprio di questi tempi ricorrono i 150 anni dell'Unità d'Italia e lo sbarco delle camicie rosse guidate da Garibaldi), il Regno di Sardegna ha acquistato, con successive annessioni, territori che precedentemente appartenevano a stati indipendenti oppure all'Impero austriaco<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> LUCIO FIORENTINI, *Lo Statuto spiegato al popolo con appendice sul diritto elettorale*, Morcelliana, Brescia, 1861.

<sup>15</sup> GIOVANNA D'AMELIO, *Stato e Chiesa. La legislazione ecclesiastica fino al 1867*, Giuffrè, Milano, 1961.

<sup>16</sup> Preferiamo inizialmente riferirci all'importantissimo volume di ANTONIO MONTI, *Gli studi del Risorgimento negli ultimi cento anni*, in *Un secolo di progetto scientifico italiano 1839-1939*, vol. VII, Società Italiana per il Progresso delle Scienze, Roma, 1940, pp. 291; ed alla lettura del recentissimo volume di LUCIO VILLARI, *Bella e perduta. L'Italia del Risorgimento*, VIa ed., Laterza, Roma-Bari, 2010, pp. III-360 e con particolare riferimento alla spedizione dei Mille il capitolo VII *'Dai Mille a Roma'*, nonché il riferimento svolto nella *'Premessa'* a p. VII *'... E meditando anche sull'«ilarità del pericolo» che, insieme alla «coscienza di servire la causa santa della patria», Garibaldi vedeva «impronta sulla fronte dei Mille»; e dei tanti altri mille che centocinquanta anni or sono hanno fatto l'Italia unita. Il Risorgimento è stato infatti il primo tentativo di modernizzazione politica dell'Italia, ed è stata anche la prima esperienza del machiavelliano «vivere civile» degli italiani, finalmente sottratti a governi e a istituzioni fondati sulle separazioni giuridiche e sociali e sulla negazione dei diritti dei cittadini. (...) In assoluto, l'ansia di giustizia è stata la forza morale sommersa e il tormento intellettuale del Risorgimento (si pensi, ad esempio, al senso profondo dell'opera letteraria, poetica e della drammaturgia di Manzoni). Tradotta nello scontro ideologico l'idea di giustizia è stata la componente «religiosa» del liberalismo, oltre che la maggior fonte di energia politica nell'azione democratica e nei primi percorsi del socialismo. Almeno fino a quando la borghesia liberale difese questa idea dai condizionamenti classisti dovuti agli interessi economici che essa rappresentava. Se si rivendicano queste ascendenze è possibile dare un giudizio equilibrato delle vicende italiane dal 1796 al 1870'*; e alla bibliografica dedicata alla figura di Giuseppe Garibaldi (annotando solo che è anche ricordato come il difensore della breve Repubblica Romana, insieme al generale e capo supremo delle forze armate di Roma Avezzana; in particolare per queste notizie ci permettiamo di rinviare al nostro *La Repubblica Romana e la figura di Pasquale de' Rossi tra storia e realtà*, in *Argomenti di Storia e diritto canonico. Approfondimenti concettuali di alcuni istituti del Diritto canonico e di Storia del diritto*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 105-126, testo della relazione svolta presso l'Università 'La Sapienza' di Roma, Facoltà di Giurisprudenza per la ricorrenza del CLVI anniversario della Repubblica Romana, organizzato dal prof.

Il Regno d'Italia, che è stato proclamato nel 1861, non si configura, quindi, come uno stato nuovo, bensì la «continuazione del Regno Sardo». Non è un caso, infatti, se il primo re d'Italia conservava il nome di Vittorio Emanuele II, nome assunto in precedenza, nella veste di re di Sardegna; così come al nuovo Stato italiano venivano estese automaticamente le leggi dello Stato piemontese ed i relativi obblighi internazionali<sup>17</sup>.

Ora, è doveroso ricordare che, al momento della proclamazione del Regno d'Italia, il paese è abitato da circa 22 milioni di cittadini, dei quali solo una piccola parte (cinque milioni) avevano avuto l'opportunità di frequentare con una certa costanza almeno un corso di istruzione elementare<sup>18</sup>. Le città erano prive di attività produttive di rilievo, cosicché la grande maggioranza degli italiani viveva nelle campagne e nei piccoli centri rurali, comunque lontano dai grandi agglomerati urbani<sup>19</sup>. L'agricoltura italiana era, nel complesso, povera,

---

Pierangelo Catalano, pubblicato con l'aggiunta di 92 note a corredo del testo, che ha trovato spazio anche nella rivista *'Materiali per una storia della cultura giuridica. Fondata da Giovanni Tarello, Anno XXXVI, n. 2, Dicembre 2006, il Mulino, Bologna, 2006, pp. 395-415* iniziando, in ordine cronologico e con esclusione della storiografica recente preferendo riportare quella di più difficile reperibilità, da GIUSEPPE GUERZONI, (1807-1882), *con documenti editi e inediti e piante topografiche*, 2 voll., Barbera, Firenze, 1882; JESSIE M. WHITE, *Vita di Giuseppe Garibaldi*, 2 voll., Treves, Milano, 1882; MARIE ESPERANCE von SCHWARTZ, *Garibaldi: recollections of his public and private life*, Trubner, London, 1887; ERMANNO LOEVISON, *Giuseppe Garibaldi e la sua legione nello Stato romano 1848-1849*, 3 voll., Albrighi e Segati, Roma, 1907; GIACOMO EMILIO CURATOLO, *Garibaldi, Vittorio Emanuele e Cavour nei fatti della patria*, Zanichelli, Bologna, 1911; GUSTAVO SACERDOTE, *La vita di Giuseppe Garibaldi secondo i risultati delle più recenti indagini storiche, con numerosi documenti inediti*, Rizzoli, Milano, 1933; CARLO AGRATI, *I Mille*, Mondadori, Milano, 1933; LUIGI SALVATORELLI, *Il pensiero politico italiano dal 1700 al 1800*, Einaudi, Torino, 1935; ADOLFO OMODEO, *Difesa del Risorgimento*, Einaudi, Torino, 1951; RENATO EUGENIO RIGHI, *Sulla via dell'unificazione. La lega militare (1859-1860)*, Tamari, Bologna, 1959; GIUSEPPE D'ANNA, *Giuseppe Garibaldi e la spedizione dei Mille in Sicilia. Saggio bibliografico (1860-1960)*, in *'Archivio Storico Messinese'*, Pubblicazione periodica della *'Società Messinese di Storia Patria'*, Tipografia D'Amico, Messina, 1959-1961, pp. 307-405; GIOVANNI SPADOLINI, *I radicali dell'Ottocento (da Garibaldi a Cavallotti)*, Le Monnier, Firenze, 1960; LUIGI SALVATORELLI, *Spiriti e figure del Risorgimento*, Le Monnier, Firenze, 1964; GIULIO AROMOLO, *Garibaldi negli Stati Uniti d'America*, Intercontinentalia, Napoli, 1961.

<sup>17</sup> Cfr. RENATO SORIGA, *L'idea nazionale italiana dal secolo XVIII all'unificazione. Scritti raccolti e ordinati da Silio Manfredi*, Società Tipografica Modenese, Modena, 1941, spec. pp. 106-123.

<sup>18</sup> LAMBERTO BORGHI, *Il pensiero pedagogico del Risorgimento*, Giuntine e Sansoni, Firenze, 1958; DINA BERTONI JOVINE, *Storia della scuola popolare in Italia*, Einaudi, Torino, 1954; Id., *Storia dell'educazione popolare in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 1965; GIOVANNI CALÒ, *Pedagogia del Risorgimento (raccolta di saggi)*, Sansoni, Firenze, 1965; PIETRO BARICCO, *Gli asili d'infanzia o le scuole infantili in Torino: monografia del t.c. Pietro Baricco presentata alla Esposizione nazionale italiana dalla direzione delle Società delle scuole infantili di Torino nell'anno 1884*, Bona, Torino, 1884, pp. 86; Id., *L'istruzione popolare in Torino*, Botta, Torino, 1865, pp. 3-236.

<sup>19</sup> Si indicano alcuni riferimenti bibliografici utili per una più approfondita ricerca dedicata ai temi dell'agricoltura, dell'industria e del lavoro: iniziamo da CARLO PAZZAGLI, *L'agricoltura toscana nella prima metà dell'Ottocento. Tecniche di produzione e rapporti mezzadrili*, Olschki, Firenze, 1973; PAOLO VILLANI (a cura di), *Trasformazione delle società rurali nei paesi dell'Europa occidentale e*

per niente favorita da un territorio che si presentava per lo più montuoso e

---

*mediterranea (secoli XIX-XX)*, Guida, Napoli, 1986; ERNEST C. BANFIELD, *Le basi morali di una società arretrata (1958)*, a cura di Domenico Di Masi, il Mulino, Bologna, 1976; PIETRO BEVILACQUA, *Stato, culture consuetudinarie, legalità. Stato nazionale e società rurali del Mezzogiorno*, in Franco Andreucci-Alessandra Pescarolo (a cura di), *Gli Spazi del potere*, Ponte alle Grazie, Firenze, 1989, p. 172 ss.; PIETRO BEVILACQUA, *Tra Europa e Mediterraneo. L'organizzazione degli spazi e i sistemi agrari*, in Piero Bevilacqua (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, vol. I, Marsilio, Venezia, 1989, pp. XL-1020 ed ivi da p. 11e ss.; PAOLO MALANIMA, *Le campagne nei secoli XVI e XVII*, in Nicola Tranfaglia e Massimo Firpo (a cura di), *La storia*, III, *L'Età moderna, I quadri generali*, UTET, Torino, 1986, pp. 132-160; WILHELM ABEL, *Congiuntura agraria e crisi agrarie. Storia dell'agricoltura e della produzione alimentare nell'Europa centrale dal XIII all'età industriale. Presentazione di Ruggero Romano*, (trad. it. Piero Pesucci), Einaudi, Torino, 1976, pp. XXVIII-505; DAVID GRIGG, *La dinamica del mutamento in agricoltura*, il Mulino, Bologna, 1985, pp. V-202; PAUL BAIROCH, *Rivoluzione industriale e sottosviluppo*, 2a ed., Einaudi, Torino, 1967; FERNAND BRAUDEL, *Civiltà materiale, economia, capitalismo (secoli XV-XVIII)*, 3 voll., Einaudi, Torino, 1977-1982; MARCEL R. REINHARD-ANDRÉ ARMENGALD-Jacques Dupaquier, *Storia della popolazione mondiale*, Laterza, Roma-Bari, 1971; PIERRE LEON, *Storia economica e sociale del mondo*, vol. 1, *Le rivoluzioni 1730-1840*, Laterza, Roma-Bari, 1980; ALBERTO CARACCILO, *La storia economica*, in AA.VV., *Storia d'Italia*, vol. III, Einaudi, Torino, 1975; GABRIELLA CORONA-GINO MASSULLO, *La terra e le tecniche. Innovazioni produttive e lavoro agricolo nei secoli XIX e XX*, in Piero Bevilacqua (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana*, cit., I, pp. 353-449; AA.VV., *Contadini e proprietari nella Toscana moderna: atti del Convegno di studi in onore di Giorgio Giorgetti*, 2 voll., Olschki, Firenze, 1979-1981; GIORGIO GIORGETTI, *Capitalismo e agricoltura*. Prefazione di Giorgio Mori, Editori Riuniti, Roma, 1977; FRANCO DELLA PERUTA, *Democrazia e socialismo nel Risorgimento*, Editori Riuniti, Roma, 1964; MARTA PETRUSEWICZ, *Latifondo. Economia morale e vita materiale in una periferia dell'Ottocento*, Marsilio, Padova, 1989; ALDO DI BIASIO, *L'agricoltura nel Regno di Napoli nella prima metà del XIX secolo*, in *Annuario dell'Istituto storico italiano (1979-1980)*, edito dall'Istituto Storico Italiano, Roma, 1982, pp. 297-432; ALESSANDRA PESCAROLO-GIAN BRUNO RAVENNI, *Il proletariato invisibile. La manifattura della paglia nella Toscana mezzadrile (1820-1950)*, Franco Angeli, Milano, 1991; GUIDO PESCOSOLIDO, *Agricoltura e industria nell'Italia unita*, Le Monnier, Firenze, 1983; VERA ZAMAGNI, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1990)*, il Mulino, Bologna, 2003; LUCIANO CAFAGNA, *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Marsilio, Venezia, 1989; EMILIO SERENI, *Il capitalismo nelle campagne*, Einaudi, Torino, 1948; ROSARIO ROMEO, *Risorgimento e capitalismo*, Laterza, Bari, 1959; ALEXANDER GERSCHENKRON, *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Einaudi, Torino, 1965; LUIGI FAGGINI, *L'economia risicola lombarda dagli inizi del XVIII secolo all'Unità*, SugarCo Edizioni, Milano, 1976; PAOLO SORCINELLI, *Gli Italiani e il cibo. Appetiti, digiuni e rinunce dalla realtà contadina alla società del benessere*, CLUEB, Bologna, 1992; GIULIANO PROCACCI, *La lotta di classe agli inizi del XX secolo*, Editori Riuniti, Roma, 1970; ALBERTO MIONI, *Le trasformazioni territoriali in Italia nella prima età industriale*, Marsilio, Venezia, 1976, spec. pp. 159-180; CAMILLO DANEI, *Breve storia dell'agricoltura italiana 1860-1970*, Mondadori, Milano, 1980; LUIGI MUSELLA, *Proprietà e politica agraria in Italia (1861-1914)*, Guida, Napoli, 1984; Alberto De Bernardi (a cura di), *Questione agraria e protezionismo nella crisi economica di fine secolo*, Franco Angeli, Milano, 1977; GIANNI TONIOLO (a cura di), *L'economia italiana 1861-1940*, Laterza, Roma-Bari, 1973; ALAN S. MILWARD-S. BERRICK SAUL, *Storia economica dell'Europa continentale 1850-1914*, il Mulino, Bologna, 1979; ANTONIO TRAMPOLINI, *Agricoltura e società rurale nel Mezzogiorno agli inizi del '900. L'inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali e nella Sicilia*, Vol. I, *L'agricoltura*, Franco Angeli, Milano, 1981; STEFANO JACINI, *I risultati dell'Inchiesta agraria. Relazione presentata negli atti della Giunta per l'Inchiesta agraria*, Einaudi, Torino, 1976; ERCOLE SORI, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, il Mulino, Bologna, 1979; ROSARIO VILLARI, *Il Sud nella storia d'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 1961; PIETRO FANTOZZI, *Associazionismo contadino e assetto economico-agrario nel Mezzogiorno, 1900-1910*, Marsilio, Venezia, 1991; ANDREINA DE CLEMENTI (a cura di), *La società inafferrabile. Protoindustria, città e*

che era infestato da malattie ‘ambientali’ come ad esempio la malaria<sup>20</sup>.

Per dire, solo nella zona irrigua della pianura padana si erano sviluppate numerose aziende agricole che univano al lavoro nei campi quello dell’allevamento dei bovini, condotte, dette aziende, con criteri che potremmo definire in termini moderni, capitalistici, attraverso soprattutto dell’impegno di mano d’opera salariata. A differenza di ciò che succedeva in particolar modo nella Italia centrale, dove, invece, dominava la mezzadria la quale già di per sé, costituiva un ostacolo all’innovazione tecnica ed allo sviluppo di una agricoltura orientata verso il mercato, in quanto, ciascun podere, dallo sfruttamento del fondo produceva appena il necessario per il mantenimento della famiglia che lo coltivava e sufficiente per il pagamento del canone,

---

*classi sociali nell'Italia liberale*, Edizioni Lavoro, Roma, 1986; GIORGIO MORI, *Il capitalismo industriale italiano. Processo d'industrializzazione e storia d'Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1977; FRANCO BONELLI, *Lo sviluppo di una grande impresa in Italia. La Terni dal 1884 al 1962*, Einaudi, Torino, 1975; SERGIO ZANINELLI (a cura di), *Le lotte nelle campagne dalla grande crisi agricola al primo dopoguerra 1880-1921*, CELUC, Milano, 1971; LUIGI PRETI, *Le lotte agrarie in Valle Padana*, Einaudi, Torino, 1955; EMILIO MORANDI, *La manodopera e le macchine agrarie, Relazione al XLVI Congresso della Società degli agricoltori italiani 'Problemi agrari dopo la guerra', Roma 3-6 maggio*, Stabilimento Tipografico Porta, Piacenza, 1916, p. 73 ss.; ARRIGO SERPIERI, *La guerra e le classi rurali italiane*, Laterza, Bari, 1930; SILVIO LANARO, *L'Italia nuova. Identità e sviluppo (1861-1988)*, Einaudi, Torino, 1988; PIETRO BEVILACQUA-MANLIO ROSSI-DOMA, *Le bonifiche in Italia dal Settecento a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 1984; GUIDO FABIANI, *L'agricoltura in Italia tra sviluppo e crisi (1945-1977)*, il Mulino, Bologna, 1979; ARRIGO SERPIERI, *La struttura sociale dell'agricoltura italiana*, INEA, Roma, 1947; FRANCESCO DE STEFANO (a cura di), *Problemi di politica agraria*, il Mulino, Bologna, 1988; GIUSEPPE ORLANDO, *La politica agraria italiana attraverso l'analisi della spesa pubblica*, Franco Angeli, Milano, 1984; GIORGIO AMADEI, *La terra non può aspettare. L'avventura agricola dell'Italia, 1945-1980*, Edagricole, Bologna, 1980; GIUSEPPE ORLANDO, *Politica economica per l'agricoltura*, La Nuova Italia Scientifica, Firenze, 1987; GIUSEPPE ORLANDO, *Storia della politica agraria in Italia dal 1848 ad oggi*, Laterza, Roma-Bari, 1984; ALFREDO DEL MONTE-ADRIANO GIANNOLA, *Il mezzogiorno nell'economia italiana*, il Mulino, Bologna, 1978; MICHELE DE BENEDICTIS (a cura di), *L'agricoltura nello sviluppo del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna, 1980; MICHELE DE BENEDICTIS, *Struttura degli scambi agro-alimentari e politica agraria*, Franco Angeli, Milano, 1988; ROBERTO FANFANI, *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1990; GIANCARLO COSONNI-FRANCO DELLA PERUTA (a cura di), *Stato e agricoltura in Italia, 1945-1970*, Editori Riuniti, Roma, 1980; ENRICO PUGLIESE, *Braccianti agricoli in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1984; CORRADO BARBERIS, *Famiglie senza giovani e agricoltura a mezzo tempo in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1979; SEBASTIANO BRUSCO, *Agricoltura ricca e classi sociali*, Feltrinelli, Milano, 1979; GIOVANNI MOTTURA-ENRICO PUGLIESE, *Agricoltura, mezzogiorno e mercato del lavoro*, il Mulino, Bologna, 1975; ANTONIO GAVAZZAMI, *Il part-time agricolo. Ristrutturazione capitalistica e famiglia agricola*, 2a ed., Marsilio, Venezia, 1980; CORRADO BARBERIS, *Gli operai - contadini*, il Mulino, Bologna, 1970; ROBERTO FANFANI (a cura di), *Il contoterzismo nell'agricoltura italiana*, il Mulino, Bologna, 1989.

<sup>20</sup> Sul punto il corposo volume *Fonti per la Storia della malaria in Italia. Repertorio a cura di Floriano Boccini, Eminia Ciccozzi, Mariapina Di Simone, Nella Eramo. Saggio introduttivo e coordinamento di Maura Piccialuti*, Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Direzione Generale per gli Archivi, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2003, pp. V-781.

che avveniva normalmente con i prodotti della terra, al padrone del fondo stesso<sup>21</sup>.

Dunque, nel Mezzogiorno prevale la formula del latifondo: le tracce dell'ordinamento feudale si facevano sentire in modo pesante nei contratti agrari, profondamente arcaici e basati sullo scambio in natura, spesso caratterizzati da forme di dipendenza personale<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. DENIS MACK SMITH, *Storia d'Italia*, traduzione dei capitoli 1-12 di Alberto Aquarone e Giovanni Ferrara degli Uberti, traduzione dei capitoli 13-15, di Giovanni Ferrara degli Uberti e Michele Sampaolo, IVa ed., Laterza, Roma-Bari, 2005, pp. V-703 e, con specifico riferimento alle questioni attinenti i problemi della agricoltura e quelli della industria già dal 1880, si possono consultare le pp. 180-190.

<sup>22</sup> La letteratura sul tema del feudo e degli argomenti ad esso connessi è vastissima, pertanto indichiamo solo alcune opere di carattere generale non limitandoci però a circoscriverle esclusivamente al periodo in argomento: AA.VV., *Les liens de vassalité et les immunités*, Recueils de la Soc. Jean Bodin, 2a ed., Bruxelles, 1958, pp. 3-223; AA.VV., *Le servage*, Recueils de la Soc. Jean Bodin, 2a ed., Bruxelles, 1959, pp. 315; AA.VV., *L'azienda agraria nell'Italia centro-settentrionale dall'antichità ad oggi*, Giannini, Napoli, 1979, pp. 507; AA.VV., *Formazione e strutture dei ceti dominanti nel Medioevo: marchesi, conti e visconti nel regno italico (sec. IX-XII)*, vol. I, Atti del Secondo Convegno di Pisa 3-4 dicembre 1993, Istituto Storico Italiano per il Medio Evo, Roma, 1993; MARC BLOCH, *La società feudale*, 2 voll., Albin Michel, Paris, 1939-1940 (tradotto in italiano una prima volta anche per i tipi della casa editrice Einaudi con il titolo *La società feudale*, Torino, 1949); KARL BOSL, *Die Gesellschaft in der Geschichte des Mittelalters*, Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen, 1966 (tradotto in italiano da Massimo Sanfilippo per la casa editrice il Mulino con il titolo *Modelli di società medievale*, Bologna, 1979); ROBERT BOUTRUCHE, *Seigneurie et féodalité*, 2 voll., Les Belles-Lettres, Paris, 1968-1970 (tradotto in italiano per il Mulino con il titolo *Signoria e feudalesimo*, 2 voll., Bologna, 1971-1974); PIETRO BRANCOLI BUSDRAGHI, *La formazione storica del feudo lombardo come diritto reale*, in *Quaderni di Studi senesi* raccolti da Domenico Maffei, Giuffrè, Milano, 1965, pp. 126-147; OTTO BRUNNER, *Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte*, 2a ed., Vandenhoeck-Ruprecht, Göttingen, 1956-1968 (tradotto in italiano a cura di Pierangelo Schiera per l'editore Vita & Pensiero con il titolo *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, 2a ed., Milano, 2000); PAOLO CAMMAROSANO, *L'economia italiana nell'età dei Comuni e il "modo feudale di produzione": una discussione*, in *Società e storia*, V, Franco Angeli, Milano, 1979, pp. 495-520; AURELIO CERNIGLIARO, *Sovranità e feudo nel Regno di Napoli, 1505-1557*, 2a ed., Jovene, Napoli, 1983; GIOVANNI CHERUBINI, *Signori, contadini, borghesi: ricerche sulla società italiana del basso Medioevo*, La Nuova Italia, Firenze 1974; GIORGIO CHITTOLETTI, *La formazione dello Stato regionale e le istituzioni del contado (sec. XIV-XV)*, Einaudi, Torino, 1979; MAURICE DOBB-Paul M. SWEETZ et autres, *Du féodalisme au capitalisme. Problèmes de la transition*, Maspéro, Paris, 1977 (anche nella versione italiana con nota introduttiva di Aurelio Lepre, *Dal feudalesimo al capitalismo*, Liguori, Napoli, 1986); GEORGE DUBY, *L'Economie rurale et la vie des campagnes dans l'Occident médiéval. France, Angleterre, Empire, IX-XV siècles. Essai de synthèse et perspectives de recherches*, 2 voll., Aubier Montaigne, Paris 1962 (tradotto in italiano per l'editore Laterza a cura di Ilio Daniele con il titolo *L'economia rurale nell'Europa medievale*, Roma-Bari, 1966). GEORGE DUBY, *Les trois ordres ou l'imaginaire du féodalisme*, Gallimard, Paris, 1978 (tradotto in italiano da Carlo Santianello per l'editore Laterza con il titolo *Lo specchio del feudalesimo: sacerdoti, guerrieri e lavoratori*, Roma-Bari, 1980); JEAN FLORI, *L'essor de la chevalerie*, Droz, Genève, 1986; ROBERT FOSSIER, *Enfance de l'Europe*, 2 voll., PUF, Paris, 1982 (tradotto in italiano per le edizioni de il Mulino da Tommaso Capra con il titolo *L'infanzia dell'Europa. Economia e società dal X al XII secolo*, Bologna, 1987); JOSEPH GOY-EMMANUEL LE ROY LADURIE, *Prestations paysannes, dîmes, rente foncière et mouvement de la production agricole à l'époque préindustrielle*, 2 voll.,

I contadini italiani, nella loro grande maggioranza, vivevano ai limiti della sussistenza fisica, lo ricordavamo prima; si nutrivano quasi esclusivamente di pane e di pochi legumi ed andavano soggetti alle malattie da nutrizione, prima fra tutte la pellagra. Per non dire dei mezzi di trasporto, con una rete ferroviaria molto scarsa e di quella della comunicazione stradale pressochè inesistente.

Parallelamente alla unificazione amministrativa e legislativa, i governi della Destra storica si ritrovano ad affrontare anche il problema della unificazione economica del Paese<sup>23</sup>.

---

Editon de l'EHess / Mouton, Paris, 1982; OTTO HINTZE, *Essenza e diffusione del feudalesimo*, in *Stato e società*, Zanichelli, Bologna 1980, pp. 50-76; WITOLD KULA, *Teoria ekonomiczna ustroju feudalnego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 1963 (titolo dell'edizione italiana 'Teoria economica del sistema feudale. Proposta di un modello', Einaudi, Torino, 1970); CESARE MAGNI, *Il tramonto del feudo lombardo*, Giuffrè, Milano, 1937; GIOSUÉ MUSCA, (a cura di), *Terra e uomini nel Mezzogiorno normanno-svevo*, Atti delle settimane Giornate normanno-sveve, Bari, 15-17 ottobre 1985, Dedalo, Bari, 1987, pp. 19-37; MICHAEL M. POSTAN, *The Medieval economy and society: an economic history of Britain in the Middle Ages*, Penguin, Harmondsworth, 1972 (tradotto in italiano per l'editore Einaudi con il titolo 'Economia e società nell'Inghilterra medievale. Dal XII al XVI secolo', Torino, 1978); GABRIELLA ROSSETTI, *Formazione e caratteri delle signorie di castello e dei poteri territoriali dei vescovi sulle città nella Langobardia del secolo X*, in "Aevum", Università Cattolica del Sacro Cuore – Facoltà di Lettere, XLIX, Milano, 1975, pp. 243-309; ALDO A. SETTIA, *Castelli e villaggi nell'Italia padana. Popolamento, potere e sicurezza fra XI e XIII secolo*, Liguori, Napoli, 1984; GIOVANNI TABACCO, *Egemonie sociali e strutture del potere nel Medioevo italiano*, Einaudi, Torino, 1979; CINZIO VIOLANTE, *La società milanese nell'età precomunale*, Laterza, Bari, 1953; CINZIO VIOLANTE, *Ricerche sulle istituzioni ecclesiastiche dell'Italia centro-settentrionale nel Medioevo*, Accademia di Scienze, Lettere ed Arti, Palermo, 1986

<sup>23</sup> Alcuni riferimenti bibliografici utili anche per ulteriori ricerche: Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Archivio storico Regno d'Italia, *Legislatura XVI*, seconda sessione 1887-1888; Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Archivio storico Regno d'Italia, *Legislatura XIII*, prima sessione 1876-1877; Atti Parlamentari, Senato del Regno, Archivio storico Regno d'Italia, *Legislatura XVI*, seconda sessione 1887-1888; AA.VV., *Le riforme crispine*, Archivio ISAP, Giuffrè, Milano 1990; AA.VV., *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, voll. 1-9, Neri Pozza, Venezia, 1969 ed in particolare, per i nostri interessi, il primo volume di CARLO MARIA IACCARINO (a cura di), *L'Istruzione e il culto*. 1, *L'istruzione*, pp. 299; il secondo volume di PIETRO AGOSTINO D'AVACK (a cura di), *L'istruzione e il culto*. 2, *La legislazione scolastica*, pp. 646; ed il volume nono di FELICIANO BENVENUTI e GIANFRANCO MIGLIO (a cura di), *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, pp. 461; PIETRO AIMO, *Stato e poteri locali in Italia (1848-1995)*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1997; GUIDO ASTUTI, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Morano, Napoli, 1966; ALDO BERSELLI, *La Destra storica dopo l'Unità*, (in due volumi), I, *L'idea liberale e la Chiesa cattolica*; II, *Italia legale e Italia reale*, il Mulino, Bologna, 1963-1965, spec. pp. 405-498 (del vol. II); RODOLFO CALAMANDREI, *La Nuova Legge Provinciale e Comunale spiegata e raffrontata con l'Anteriore*, Niccolai, Firenze, 1889, pp. VIII-340; PIETRO CALANDRA, *L'esperienza dello Statuto albertino*, Giuffrè, Milano, 1971; ALBERTO CARACCILO, *Il Parlamento nella formazione del Regno d'Italia*, Giuffrè, Milano, 1970; GIAMPIETRO CAROCCI, *Agostino De Pretis e la politica interna dal 1876 al 1887*, Einaudi, Torino, 1956; SABINO CASSESE, *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana*, Garzanti, Milano, 1995; FRANCESCO CRISPI, *Scritti e discussioni politiche (1894-1890)*, Perelli, Torino-Roma, 1892; BEBEDETTO CROCE, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Laterza, Roma-Bari, 1928; GIUSEPPE

La legislazione doganale vigente nel Regno Sardo, ispirata ai principi liberali, veniva subito estesa all'intero territorio; contemporaneamente, notevole impulso fu dato allo sviluppo delle vie di comunicazione, ma, nel complesso, solo le produzioni agricole rivolte prevalentemente alla esportazione traevano, di fatto, giovamento dall'intensificazione degli scambi. Non si registrava alcun vantaggio immediato con riguardo al settore industriale, nemmeno in quello siderurgico e meccanico, ancora molto deboli per reggere alla concorrenza internazionale, mentre, i pochi nuclei industriali del mezzogiorno, subivano pesanti conseguenze negative a causa della brusca caduta dei mezzi protettivi, dei quali avevano beneficiato e all'ombra dei quali avevano potuto svilupparsi<sup>24</sup>.

---

DE CESARE, *La funzione dello Stato unitario (1860-1871)*, Giuffrè, Milano, 1978; GIUSEPPE DE CESARE, *L'ordinamento comunale provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, Giuffrè, Milano 1977; ACHILLE DE NITTO, *Fra le vicissitudini di una pubblica amministrazione*, Editalia, Roma, 1985; FRANCESCO ERCOLE, *Pensatori e uomini d'azione*, Vallecchi, Firenze, 1935; GUIDO MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana 1881-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996; CARLO MORANDI, *La sinistra al potere*, Le Monnier, Firenze, 1944; Giuliana Nobili Schiera, *Problemi dell'organizzazione amministrativa dell'Italia liberale*, Il Mulino, Bologna, 1991; VITTORIO EMANUELE ORLANDO, *Trattato di diritto amministrativo italiano*, 1a edizione, Giuffrè, Milano, 1914; CLAUDIO PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Giuffrè, Milano, 1970; ADRIANA PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Neri Pozza, Vicenza, 1962; ERNESTO RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia d'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 1967; RAFFAELE ROMANELLI, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Il Mulino, Bologna, 1988; ETTORE ROTELLI, *Costituzione e amministrazione nell'Italia unita*, Il Mulino, Bologna, 1881; ANTONIO SALANDRA, *Corso di diritto amministrativo, raccolto dall'avvocato Carlo Manes*, 2a edizione, Athenaeum, Roma, 1915; LUIGI SALVATORELLI, *Spiriti e figure del Risorgimento*, Loescher, Torino, 1944; Id., *Storia d'Europa dal 1871 al 1914*, Loescher, Torino, 1941; GIUSEPPE SAREDO, *La legge sull'amministrazione comunale e provinciale*, vol. I, Utet, Torino, 1902.

<sup>24</sup> Con particolare riguardo alla questione finanziaria, LUIGI SALVATORELLI, *Sommario della storia d'Italia. Dai tempi preistorici ai nostri giorni*, 12a edizione nuovamente riveduta e accresciuta, Einaudi, Torino, 1969, alle pagine 416-418 ricorda che il disavanzo del bilancio statale era sempre andato crescendo fino a raggiungere nel 1862 la cifra di 433 milioni e nel 1866 di 721 milioni, il che costrinse a ricorrere al corso forzoso. Per porvi rimedio si procedette ad una tassazione sempre più dura e ad economie rigorose sulle spese, con scarsa considerazione per le esigenze della popolazione. Significativa nel 1864 l'istituzione della tassa sul macinato, che venne chiamata tassa sui poveri: la dovevano pagare i mugnai, per controllare i quali speciali contatori venivano applicati ad ogni macina (rimando alla nota 15 nella quale viene ripercorsa la storia della tassa sul macinato con particolare attenzione a ciò che è accaduto in Sicilia). Dal 1871, la debolezza della classe politica italiana dipese non solo dal suffragio ristretto e dall'assenteismo di molti che avevano servito gli antichi sovrani, ma anche dal comportamento dei molti cattolici che rispettosi del consiglio dato dalla Chiesa (*Non Expedi* del 1874), di astenersi dalla vita politica attiva, non si occuparono delle vicende italiane. I cattolici si organizzarono per conto loro nell'opera dei Congressi, che si proponeva di raccogliere le forze cattoliche appunto, con compiti culturali e sociali. La questione della misera condizione in cui versavano i contadini, soprattutto al sud, era in quel periodo una delle piaghe più vistose da lenire, che si risolse in un certo modo da sé, per mezzo dell'emigrazione. Fino al 1876, il governo fu tenuto dalla destra storica, con a capo dell'esecutivo Minghetti, il quale presentò per la prima volta nel 1876 un bilancio in pareggio, ma subito fu rovesciato da un governo di sinistra, presieduto da

Più in generale, la situazione economica veniva ulteriormente aggravata dalla necessità di imporre una elevata pressione fiscale incentrata sulla tassazione indiretta, che finiva per colpire soprattutto i consumi dei ceti popolari, come, ad esempio, la contestatissima tassa sul macinato<sup>25</sup>.

---

Depretis. Questa nuova sinistra, era costituita da antichi seguaci di Mazzini e Garibaldi, che avevano aderito alla monarchia. Dopo la morte di Vittorio Emanuele salì al trono Umberto I ed a capo del ministero delle finanze nello stesso periodo fu posto Magliani che inaugurò una politica economica denominata “*degli investimenti pubblici*”, in quanto mirò a costruire strade, ferrovie e quant’altro potesse essere utile alla collettività; cfr altresì GIUSEPPE GAUDINA, *Cenni sulle principali riforme operate nel Regno di Sardegna dal 1833 al 1848*, Deputazione subalpina di Storia Patria, Torino, 1848. Riferimenti storici generali sui diversi sistemi fiscali che si sono succeduti nel corso degli anni, possono essere letti anche in FRANCESCO FORTE-MICHELA MANTOVANI, *Manuale di Economia e Politica dei Beni Culturali*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, pp. I-858 ed ivi spec. pp. 539-602.

<sup>25</sup> Lo ricorda molte bene dalle pagine di Repubblica del 15 luglio 2008 (edizione di Palermo) AMELIA CRISANTINO: *Anche il 1868 fu un anno complicato per il giovane Stato italiano. Anno di miseria e malcontento, col bisogno di trovare soldi a ogni costo, perché il deficit delle casse statali era diventato un voragine. Fu così che il pensiero degli uomini di governo s’aggrappò a un’imposta che garantiva entrate sicure, anche se bastava il nome per evocare ingiustizie: era la tassa sul macinato, promulgata l’8 luglio ma diventata operativa il 1° gennaio del 1869. Una tassa da pagare direttamente al mugnaio, che provocò moti nel Veronese da dove si diffusero nel resto del Veneto e poi in Lombardia, in Piemonte ed Emilia. In Sicilia, nonostante la povertà e lo scontento, non ci furono moti. E pare strano questo silenzio nel momento in cui la protesta diventa diffusa: ma è proprio questa assenza a darci il senso della storia siciliana di quel periodo. La Sicilia era insorta appena due anni prima: a Palermo una rivolta confusa e rimasta senza guida politica aveva lasciato strascichi di risentimento e lutti. C’erano continui allarmi, l’isola era uno dei centri della propaganda repubblicana e le voci di prossime insurrezioni erano continue: ai repubblicani si aggiungevano i borbonico-clericali che si definivano regionisti e i tanti comunque scontenti, tutti accomunati nell’avversione per il nuovo Regno. Innumerevoli focolai di rivolta erano pronti a divampare alla prima occasione, si ripetevano degli episodi minimi che davano una sensazione di instabilità pericolosa, sul punto di trasformarsi in aperta ribellione: come quando, il 21 ottobre del 1867, una bandiera rossa venne inalberata sul Monte Pellegrino, in modo da essere visibile da tutta la città e produrre i doverosi allarmi. La provincia di Palermo era la più turbolenta, né le sue condizioni erano migliorate con lo stato d’assedio seguito alla rivolta del settembre ‘66. Sciolte le corporazioni religiose, ancora una volta la città subiva il contraccolpo di decisioni che ne colpivano la fragilissima economia e, del tutto dimenticati gli entusiasmi annessionistici, ogni colpa veniva gettata addosso al nuovo Stato. Anche il colera. Che era ricomparso con lo sbarco dell’esercito arrivato a reprimere la rivolta, e si era diffuso senza incontrare ostacoli. Le prime vittime furono nella zona del porto. Poi, a quella che uno storico moderato come Francesco Brancato definisce «la mente esaltata e sbigottita della popolazione» sembrò che il morbo avanzasse assieme alle truppe e riprese vigore una diceria antica, che già troviamo nell’epidemia colerica del 1837: il sospetto era che fossero le autorità a diffondere il contagio, allora i Borbone e adesso i Savoia. Sino all’agosto 1867 – quando i casi diminuirono – i morti furono 52.990: abbastanza da far passare in secondo piano ogni passione politica e interessarsi solo alla propria sopravvivenza. Famiglie intere emigrarono in cerca di salvezza, almeno fra quelli che se lo potevano permettere: gli altri rimasero in preda alla paura, che certo non rende ragionevoli. A Messina fu demolito il gasometro, nella convinzione che il governo volesse diffondere la morte coi tubi del gas per arricchirsi con le imposte di successione. A Catania e Girgenti ci furono degli episodi di caccia all’untore. In alcuni centri la giunta municipale stese un improvvisato cordone sanitario verso chiunque provenisse da altri paesi, imponendo una quarantena di cinque giorni a uomini e merci: fu la paralisi di ogni commercio, per i più poveri fu un disastro. In una lettera del gennaio 1867, da Siracusa, Tito De Amicis scriveva: «Il pane è carissimo Manca assolutamente il lavoro~ non ho esagerato dicendo che il proletariato ha fame, si vuole che a Scicli taluni siano morti d’inedia». A Palermo, il governo*

D'altronde, tale politica rispondeva ad una esigenza ben precisa e, cioè, quella di rimettere ordine al disastroso bilancio pubblico il quale accusava un vistoso deficit dovuto principalmente ai costi necessari per la unificazione, ma anche a quelli riferibili alla guerra del 1866 ed alle opere costosissime di realizzazione della rete ferroviaria<sup>26</sup>.

---

*assegnò al municipio 25 mila lire da dividere fra i «colerosi poveri», furono organizzate distribuzioni di viveri, medicinali e indumenti: ma la convinzione che gli agenti governativi fossero interessati soprattutto a spargere il contagio era difficile da estirpare, e con chiarezza mostrava come fra il popolo siciliano e le «autorità» il solco non s'era colmato. Non importava che i Savoia avessero sostituito il vecchio re di Napoli, i siciliani continuavano a sentirsi estranei. Erano diffidenti, non si ritenevano parte del nuovo Stato che pure avevano voluto con tanto apparente entusiasmo. Il 16 maggio del '67 arrivò a Palermo una Commissione d'inchiesta incaricata di indagare sulle condizioni di una città dove – per adoperare le parole del procuratore generale Giuseppe Borsani – la rivoluzione appariva «assediate, non vinta»: rimase pochi giorni, rapidamente visitò la provincia e il 1° giugno si affrettò a tornare a Firenze. (...). Quanto all'imposta sul macinato a cui la Sicilia non s'era ribellata, bisognava forse ricordare che per i siciliani il pane era sempre stato gravato da imposizioni legali e speculazioni appena camuffate, dove la fame del popolo faceva alzare i prezzi e crescere i guadagni: quindi era la benvenuta. Speculazioni grandi e piccole, dei trafficanti ma anche dei mugnai, i quali profittavano delle emergenze legate a un cattivo raccolto o alla siccità alzando «del doppio, del triplo e anche del quadruplo il prezzo della macinatura», come si legge in un indignato rapporto del 1866 al ministro Ricasoli. Il 9 marzo del 1869 il prefetto Medici poteva ufficialmente comunicare che la tassa era stata applicata in tutta la provincia senza suscitare «la menoma opposizione». Solo a Borgetto nel luglio del '68 c'erano stati dei disordini, quando i tre mulini comunali erano diventati di proprietà privata e i mugnai avevano rialzato i prezzi con stile predatorio: allora il prefetto aveva chiesto aiuto al Ministero, grano e farina per spezzare il loro piccolo monopolio. La tassa sul macinato era in fondo poca cosa, a cui si ribellavano le regioni poco abituate agli ingiusti balzelli. Ma nel 1868 una reazione così lineare era improbabile che si verificasse in Sicilia, dove ben più gravi erano i quotidiani soprusi a cui era abituato il popolo'.*

<sup>26</sup> «Il bilancio dello Stato piemontese – ha scritto Caracciolo – dal 1840 al 1847 già si raddoppiava, e nel 1850 era moltiplicato quattro volte (...) Il cosiddetto decennio di preparazione vide solo raddoppiate le spese iscritte come intangibili, ma cospicue altresì quelle per l'esercito, gli affari interni, i lavori ferroviari», così a pagina 28 ALBERTO CARACCILO, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Einaudi, Torino, 1960, pp. 2-159; e ricordavamo, con le parole di Piero Bellini all'inizio di questo saggio, che «... la crisi finanziaria che gravava sul paese era ormai diventata l'alleato più potente del programma anticlericale» in PIERO BELLINI, *Saeculum Christianum. Sui modi di presenza della Chiesa nella vicenda politica degli uomini* cit., e la citazione è a pagina 200. Per gli antefatti storici rinvio, invece, a Dizionariorosi.it «*Il La Marmora seguì ad ascoltare le proposte di novatori ungheresi e polacchi, (...) seguì con attenzione la propaganda mazziniana e garibaldina, proprio come aveva fatto Minghetti (...). Fu invece più fortunato nel seguire un'altra traccia della politica italiana già da un pezzo segnata, e che gli permise di giungere alla alleanza italo-prussiana. Austria e Prussia da lungo tempo trattavano per definire le condizioni dei Ducati vincolati alla Danimarca. D'accordo le due grandi Potenze nell'escludere dalla confederazione la Danimarca, vennero ad aspra contesa quando nello stabilire la condizione dei Ducati, si ritenne necessario dare in sostanza un nuovo assetto agli stati germanici confederati. All'avvicinarsi della guerra la Prussia gradì molto l'aiuto dell'Italia, e questa vide nella forza prussiana una garanzia di vittoria, che poteva ricongiungere il Veneto alle altre province italiane. E su queste basi fu conclusa l'alleanza di Berlino, che avrebbe avuta piena esecuzione, qualora entro tre mesi fosse cominciata la guerra austro-prussiana (8 aprile 1866). La Prussia s'impegnava a continuar la guerra, finché l'Italia non avesse avuto il Veneto, e l'Italia a sua volta prometteva di fare altrettanto, finché la Prussia non avesse ottenuto un territorio equivalente in Germania. La guerra fu breve: l'Austria prevalse in Italia, a Custozza ed a Lissa, ma fu vinta in Germania, e dopo la*

Considerate le questioni appena riferite, è proprio dai primi aneliti unitari e dalle mutate condizioni politiche e sociali che è scaturita la necessità di una

---

*sconfitta di Sadowa, dovette accettare i preliminari di Nikolsburg e quindi la pace definitiva. Il Veneto era ceduto a Napoleone, e da questo all'Italia, la quale pertanto doveva riconoscere soddisfatte le condizioni del trattato di Berlino rinunciando alla guerra. (...) potevasi facilmente prevedere che, riconciliata colla Prussia, l'Austria avrebbe dirette tutte le sue truppe contro l'Italia. Parve pertanto necessario concludere un armistizio e poco dopo la pace (Vienna, 3 ottobre 1866). Molti Italiani giudicarono severamente il trattato concluso dopo una campagna tanto infelice, ma il Ricasoli, che, alla partenza del La Marmora per il campo, aveva assunta la presidenza del Consiglio, subì la impopolarità. Egli guardando alle condizioni italiane e internazionali subì la pace, dopo avere tentato invano di toglierle un colorito poco simpatico dovuto all'intervento francese ed una lacuna pericolosa, cioè la mancata unione al Regno di terre italiane, che non erano state contemplate nell'alleanza franco-prussiana, ma che il Ricasoli chiedeva, sia in omaggio ai principi nazionali, sia per eliminare una causa di futuri conflitti fra l'Italia e l'Austria. Senza dubbio la vita italiana nella seconda metà del 1866 era turbata dalle vicende della guerra, dalla necessità di accettare una pace non gradita, dal disagio economico e dalle preoccupazioni che nascevano per la abolizione delle Corporazioni religiose, malanni tutti che rendevano più grave il malessere sentito nei primi tempi del nuovo Regno pure a causa dell'applicazione, forse troppo rapida, certo troppo uniforme e schematica, di ordinamenti amministrativi non adatti a tutte le regioni. Specialmente per questo si erano fatti lamenti e disordini anche in passato, specialmente per questo avvenne allora il tentativo insurrezionale di Palermo represso colla forza dal generale Raffaello Cadorna. Ma, secondo l'opinione delle classi dirigenti, i due problemi che maggiormente impensierivano allora erano la restaurazione del bilancio e lo scioglimento della questione romana, o almeno il trasporto effettivo della capitale a Roma, due problemi che da un pezzo interessavano uomini politici e la stessa massa del popolo e che si ritenevano strettamente congiunti alla grandezza del Paese, e, secondo alcuni, persino all'esistenza dello Stato. Il Ricasoli si dedicò particolarmente, e con criteri non molto comuni, alla soluzione del secondo problema presentando proposte formali colla speranza di avere il consenso pure della Chiesa, più che mai inquieta per i recenti atti del governo: l'introduzione del matrimonio civile stabilito dal nuovo codice civile del 1 gennaio 1866 e la soppressione degli Ordini religiosi. Il Ricasoli considerò i rapporti colla Chiesa e la fine del Potere temporale con larghi criteri ritenuti conformi ad un cattolicesimo sempre più spiritualizzato nella sua azione pratica spoglia da interessi contingenti politici. Quindi vagheggiò la Chiesa senza dominio temporale, col clero indipendente dallo Stato, padrone ed amministratore dei beni ecclesiastici destinati alla pura missione religiosa e quindi privato solo di quei beni che avrebbero dovuto servire ad altre funzioni, ora passate allo Stato. Certo fissare con esattezza la linea di divisione è difficile in teoria, impossibile era allora in pratica e il disegno di legge che a tale fine presentò alla Camera nel gennaio del 1867, dispiacque ai guelfi ed ai ghibellini, e tanto più dispiacque in quanto era accompagnato dalla rinuncia ai diritti giurisdizionali dello Stato ed al riconoscimento della piena libertà della Chiesa che in genere amministrava i propri beni, provvedeva ai propri ministri (vescovi, parroci, ecc), non più vincolati da giuramenti superflui od inutili, e rimaneva per le proprie funzioni e per i propri beni, in sostanza soggetta solo alla legge comune, ad eccezione dei benefici di patronato regio. Il Ricasoli nelle sue proposte ispirate a principi di grande libertà, considerava altresì le condizioni speciali in cui si trovava la Chiesa rispetto al popolo italiano che tanto contributo portava alle alte gerarchie cattoliche in Roma, così da dare a questo, per quanto riguarda le persone, un carattere quasi nazionale. I vincoli della Chiesa col Re d'Italia, capo di un grande Stato colla capitale a Roma, non potevano essere identici ai vincoli che avevano unita la Chiesa ai piccoli stati dell'Italia divisa: occorreva attenuarli, qualora non si potessero addirittura spezzare aprendo la via alla spontanea collaborazione delle autorità ecclesiastiche e delle autorità civili. Per preparare la riuscita di questo piano il Ricasoli si propose anzitutto di addolcire gli aspri rapporti dello Stato colla Chiesa; quindi permise il ritorno dei Vescovi, che spinti avevano abbandonate le loro sedi, ed appoggiò con vivo compiacimento l'invio a Roma del consigliere di Stato Tonello, che, in seguito al desiderio espresso da Pio IX, era stato nominato rappresentante officioso del Re per provvedere alle diocesi vacanti. Il Tonello, trattenutosi*

nuova esigenza educativa, culturale e morale per tutti i cittadini, in particolar modo per i ceti più poveri, proprio sulla spinta di una società in continuo cambiamento che desse prova di una raggiunta emancipata maturità a passo con i tempi e le altre nazioni<sup>27</sup>.

La nostra mente, quindi, si sposta sul ruolo che ha avuto, in questo contesto, il Regno Sardo-piemontese, soprattutto in relazione ai complessi rapporti che hanno caratterizzato lo Stato da una parte e la Chiesa dall'altro<sup>28</sup>.

Ed allora; con la Rivoluzione Francese si erano messi in moto vari processi di trasformazione che hanno riguardato da vicino l'Italia<sup>29</sup>.

Il triplice ideale di libertà, uguaglianza e fraternità aveva non poco scosso le coscienze di quei sovrani 'illuminati' i quali avviarono, così, tutta una serie di politiche riformistiche volte a migliorare le condizioni dei propri suddi-

---

*a Roma dal dicembre del 1866 al marzo del 1867, concordò la nomina di alcuni vescovi che non furono obbligati a prestare il giuramento di fedeltà, ripugnante ai principi del Ricasoli, ed inoltre ritenuto praticamente inutile o superfluo. E forse approfittando del momento buono, qualcosa di più avrebbe potuto concludere, se il Ricasoli non fosse stato esautorato dalla accoglienza che la Camera fece al disegno di legge sulla liquidazione dell'Asse ecclesiastico e sulla libertà della Chiesa. Le critiche vengono da varie parti: i giurisdizionalisti temono l'abdicazione dello Stato, gli anticlericali vorrebbero accrescere i vincoli antichi della Chiesa, e questa nega allo Stato il diritto di legiferare in materia ecclesiastica, anche prescindendo dalla bontà, o meno dei provvedimenti proposti. Il Ricasoli legifera tenendo conto d'una condizione di fatto, ma desidera di giungere ad un assetto tale da rendere superflui e concordati e leggi particolari. E queste aspirazioni del Ricasoli e le proposte che dovrebbero iniziarne l'applicazione turbano più o meno i dirigenti di ogni campo sotto la pressione di tradizioni più volte secolari, ancora vive quasi in tutta l'Europa e non soltanto in Italia. Screzi entro il Gabinetto e in mezzo alla maggioranza parlamentare contribuiscono alle dimissioni presentate dal Ricasoli il 4 aprile e accettate subito; ed ivi alla copiosa bibliografia.*

<sup>27</sup> Cfr. GABRIELE DE ROSA-ANTONIO CESTARO, *Territorio e società nella storia del Mezzogiorno*, Guida Editori, Napoli, 1973; e con particolare riferimento al ruolo svolto dalla Chiesa, il volume sempre a firma GABRIELE DE ROSA, *Chiesa e religione popolare nel Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari, 1978; nonché il lavoro di MAURIZIO LUPO, *Tra le provvide cure di Sua Maestà. Stato e scuola nel Mezzogiorno tra Settecento e Ottocento*, il Mulino, Bologna, 2005

<sup>28</sup> Qualche riferimento può essere letto in OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI, «A Cesare ciò che è di Cesare a Dio ciò che è di Dio». *Laicità dello Stato e libertà delle Chiese*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, pp. X-170; e anche della stessa Autrice il recente articolo, *Rilevanza della giurisdizione ecclesiastica nell'ordinamento italiano. Rapporti con la giurisdizione civile*, in *Scritti in onore di Giovanni Barberini*, a cura di Anna Talamanca-Marco Ventura, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 137-157, spec. pp. 142 e 143.

<sup>29</sup> STUART J. WOOLF, *Dal primo Settecento all'Unità. L'Illuminismo e il Risorgimento, Storia d'Italia*, 5, Einaudi, Torino, 1973, ed ivi pp. 154 e 155 '... In Italia, come altrove in Europa, la rivoluzione francese aveva sollevato inizialmente un grande entusiasmo nella maggior parte degli intellettuali, i quali, però, reagirono in vario modo alle sollevazioni sociali e all'esperienza giacobina. (...) Nelle discussioni degli intellettuali, anche se disapprovate dai governi italiani, erano, tutto sommato, abbastanza innocue. Più pericolosa era, almeno potenzialmente, la programmatica diffusione delle idee «giacobine» (come venivano genericamente chiamate) nelle logge massoniche; a rendere realmente pericolose queste idee fu, in gran parte, l'atteggiamento dei governi, quando si unirono (...) alla coalizione antifrancesa o ruppero le relazioni diplomatiche con la Francia'.

ti<sup>30</sup>. Non a caso molti governi ‘restaurati’, a partire dal 1815, manifestarono sempre più un crescente interesse soprattutto verso l’istruzione elementare e popolare<sup>31</sup>.

A ciò aggiungasi l’esigenza del potere politico di formare un nuovo ceto dirigente, in verità già avviato in questo percorso alcuni anni prima con il riformismo settecentesco, per il quale era maturo il tempo perché ricevessero una formazione non solo scolastica, cioè di base, ma anche secondaria e di livello superiore<sup>32</sup>.

Volgendo, a mò d’esempio, un rapido sguardo a Paesi d’oltre confine, vediamo che Francia e Germania procedevano progressivamente alla stanziazione dell’istruzione scolastica, mentre l’Inghilterra organizzava le sue istituzioni su basi volontarie; anzi, alcuni elementi progressisti premevano perché l’istruzione pubblica fosse indirizzata anche fra le classi meno abbienti, al contrario di una corrente conservatrice timorosa di alterare il difficile equilibrio sociale. È del 1870 l’istruzione elementare universale obbligatoria nel Regno Unito<sup>33</sup>.

Nel Regno di Sardegna il regolamento del 23 luglio 1822 prevedeva severi controlli degli allievi e degli insegnanti non solo da parte dello Stato ma anche della Chiesa, soprattutto sui contenuti ed i metodi didattici. La politica scolastica del Regno di Sardegna, sottoposta a forti pressioni, si volge ad un progetto organico di riforme nel quale proprio l’istruzione assume la valenza di stabilità ed ordine<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Sarà utile ripercorrere le pagine del libro di PAUL HAZARD, *Rivoluzione Francese e lettere italiane (1789-1815)*, trad. it. a cura di Pier Antonio Borgheggiani, Bulzoni, Roma, 1995, pp. 1-110.

<sup>31</sup> Cfr. per tutti CARLO ZAGHI, *L’Italia di Napoleone dalla Cisalpina al Regno*, UTET, Torino, 1986; PASQUALE VILLANI, *Italia napoleonica*, Guida, Napoli, 1978; Michele La Torre, *Cento anni di vita politica ed amministrativa italiana. 1848-1948*, 3 voll., Nocchioli editore, Firenze, 1952 - 1954

<sup>32</sup> Cfr. GIOVANNI GENOVESI, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. X-309.

<sup>33</sup> Completa, attenta e documentata sul tema l’analisi svolta da ROBERT A. HOUSTON, *Cultura e istruzione nell’Europa moderna*, (trad. it. Nicola Rainò), il Mulino, Bologna, 2000, pp. 1-352, nel quale l’autore fornisce una presentazione dell’alfabetismo, dell’istruzione e della scuola in quanto aspetti essenziali della storia sociale dell’Europa d’ancien régime. Si sofferma largamente sui temi che ruotano intorno al mondo della scuola e non trascura di occuparsi dei problemi dell’alfabetismo e anche di quelli legati al libro e alla carta stampata in generale e, infine, conclude il corposo saggio mettendo a fuoco il più vasto problema della capacità di espressione e comprensione della cultura orale.

<sup>34</sup> Cfr. DINA BERTONI JOVINE, *La scuola italiana dal 1870 ai giorni nostri*, Editori Riuniti, Roma, 1980; ENZO CATARSI, *Storia dei programmi della scuola elementare (1860-1985)*, La Nuova Italia, Firenze (Scandicci), 1990; MARCELLA BACIGALUPI-PIERO FOSSATI, *Da plebe a popolo. L’educazione popolare nei libri di scuola dall’Unità d’Italia alla Repubblica*, La Nuova Italia, Firenze (Scandicci), 1986; GIOVANNI GENOVESI, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, Ia ed., Laterza, Roma-Bari, 1998; VINCENZO SARRACINO-ENRICOMARIA CORBI, *Storia della scuola e delle istituzioni educative*

Ancora, la conferma, per un verso, dell'attenzione rivolta all'istruzione popolare è documentata dall'iniziale tolleranza verso le scuole di mutuo insegnamento<sup>35</sup>; dall'altro, l'esigenza di una diversa e precisa strategia morale ed educativa, spinse la classe politica a chiamare in Piemonte sempre più congregazioni religiose, capaci di istituire strutture di formazione più complesse ed articolate ed idonee a fronteggiare nuovi bisogni educativi molto spesso trascurati<sup>36</sup>.

Ad esempio nella città di Torino, per ovviare a queste esigenze, giunsero diverse congregazioni come quelle dei Fratelli delle Scuole Cristiane, le Suore di S. Anna e come non ricordare quella della Società Salesiana di Don Bosco, o quella di Giuseppe Benedetto Cottolengo, tutte capaci e specializzate nell'istruzione della prima infanzia e nell'educazione dei giovani<sup>37</sup>. Questo nuovo spirito educativo culturale contribuì non poco perché numerose famiglie aristocratiche dell'alta borghesia investissero parte del loro patrimonio in opere di beneficenza ed educative<sup>38</sup>.

Abbiamo già detto che non v'è dubbio, per quanto riguarda l'Italia, che il Regno Sardo-piemontese con le sue scelte, ha fatto da punto di riferimento nei rapporti tra Stato e Chiesa realizzatisi nel corso dell'800<sup>39</sup>. La sua rilevanza

---

(1830-1999), Liguori Editore, Napoli, 1999; ANNA ASCENZI, *Tra educazione etico-civile e costruzione dell'identità nazionale. L'insegnamento della storia nelle scuole italiane dell'Ottocento*, Vita e Pensiero, Milano, 2004; GIORGIO CHIOSSO (a cura di), *Il libro per la scuola tra Sette e Ottocento*, La Scuola, Brescia, 2000.

<sup>35</sup> Si può consultare il saggio di VINCENZO GOYTRE, *La società d'istruzione, di educazione, di mutuo soccorso e di beneficenza tra gli insegnanti dello Stato nei Settanta anni di vita*, Stabilimento Tipografico Nazionale, Torino, 1923, pp. 26

<sup>36</sup> Cfr. GIUSEPPE GRISERI, *L'istruzione primaria in Piemonte (1831-1856)*, Deputazione subalpina di storia patria, Torino, 1973, pp. 2-282; ed altresì LEOPOLDO OTTINO, *Le scuole comunali di Torino prima del loro passaggio allo Stato*, Gambino, Torino, 1951; e GIANFRANCO MASTRANGELO, *Le scuole reggimentali, 1848-1913: cronaca di una forma di istruzione degli adulti nell'Italia liberale*, Ediesse, Roma, 2008; MARIA CRISTINA MORANDINI, *Scuola e nazione: maestri e istruzione popolare nella costruzione dello Stato unitario 1848-1861*, Vita & Pensiero, Milano, 2003.

<sup>37</sup> Una attenta disamina storica viene ripercorsa, seppur compresa tra il cinquecento ed il settecento, nei volumi di GIAN PAOLO BRIZZI, *La formazione della classe dirigente nel Sei-Settecento: i seminaria nobilium nell'Italia centro-settentrionale*, il Mulino, Bologna, 1976; e di FABRIZIO RAVAGLIOLI (a cura di), *La ratio studiorum: modelli culturali e pratiche educative dei Gesuiti in Italia tra Cinque e Seicento*, Bulzoni editore, Roma, 1981

<sup>38</sup> Cfr. il bel volume di CRISTINA SAGLIOCCO, *L'Italia in seminario: 1861-1907*, Carocci, Roma, 2008; nonché il recentissimo lavoro di SAVERIO SANTAMAITA, *Storia della scuola*, Bruno Mondadori, Milano, 2010, pp. 3-256

<sup>39</sup> Sul punto sarà utile consultare il libro di NICOLA PAGANO, *Religione e libertà nella scuola: l'insegnamento della religione cattolica dallo Statuto albertino ai giorni nostri*, Claudiana, Torino, 1990, pp. 1-205.

è indubbia poiché attorno ad esso si andava costruendo lo Stato unitario e si fondavano le speranze per una ampia democrazia politica e sociale<sup>40</sup>. Per capire il cambiamento occorre ricordare che la dinastia sabauda non aveva un passato riformatore anche in relazione all'istruzione scolastica. Per mantenere alcuni privilegi non aveva fatto altro che largheggiare in favore della Chiesa; privilegi che qualche anno più tardi vengono utilizzati nel dibattito e nel confronto politico diretto alle riforme costituzionali e giuridiche dello Stato proprio dal 1848 in poi<sup>41</sup>.

E gli avvenimenti del 1848 accentuarono sempre più un indirizzo anticlericale culminato nella espulsione della Compagnia di Gesù e delle Dame del Sacro Cuore con conseguente perdita dei beni e delle loro scuole<sup>42</sup>. Fu deciso,

---

<sup>40</sup> Imperdibile il pregievole volume di MARIO TEDESCHI, *Cavour e la Questione Romana. 1860 – 1861*, Giuffrè, Milano, 1978, pp. V-154 ed ivi a p. 7 dell'introduzione '... Cavour, nel protestare per il comportamento dei volontari pontifici, replicava che si dovesse giungere a trattative dirette tra Francia e Italia in modo da consentire, una volta messo al sicuro il Papa, l'evacuazione delle truppe francesi; l'Italia si impegnava a non attaccare e a non fare attaccare il Pontefice; auspicava, infine, trattative dirette tra l'Italia e il governo pontificio per il carico degli antichi Stati della Chiesa. Nell'assumere tali impegni Cavour, forse stanco per le resistenze francesi e seguendo i consigli del principe Napoleone, chiedeva i buoni uffici del governo di Parigi e, il giorno stesso della firma del trattato, il riconoscimento del Regno d'Italia. Questo risultato, che sarebbe stato conseguito solo dopo la morte del conte e al quale l'Inghilterra era già pronta da diversi mesi, comportava in pratica una momentanea rinuncia alla soluzione romana. Nel proporre vecchi progetti e nel perseguire tale atteggiamento, la Francia deludeva ancora una volta le aspettative del conte il quale vedeva anche fallire il tentativo di portarla a una mediazione sulla questione romana'; e dello stesso MARIO TEDESCHI, *Francia e Inghilterra di fronte alla Questione Romana. 1859-1860*, Giuffrè, Milano, 1978, pp. V-277; Id., *Saggi di Diritto Ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 1987, pp. 5-487 ed ivi spec. pp. 195-212; Id., *Studi di Diritto Ecclesiastico*, Jovene Editore, Napoli, 2002, pp. V-138 ed ivi spec. pp. 1-22 e 4- 47; Id., *Scritti di Diritto Ecclesiastico*, IIIa edizione, Giuffrè, Milano, 2000, pp. V-454 ed ivi spec. pp. 13- 157; e da ultimo *Lo svolgimento legislativo in materia ecclesiastica nell'Italia pre – unitaria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (rivista telematica diretta da Giuseppe Casuscelli), del 14 giugno 2010, pp. 1-12, spec. pp. 4-6; ma anche GIANCARLO ZIZOLA, *I Papi del XX e XXI secolo. Da Leone XIII a Benedetto XVI. Prefazione di Jean-Louis Schlegel*, (la traduzione dal francese della Prefazione di Jean-Louis Schlegel è di Ludovica Maggi), Newton & Compton, Roma, 2005, pp. 9-223, ed ivi spec. 15-23 e 24-33; SERGIO ROMANO, *Libera Chiesa. Libero Stato? Il Vaticano e l'Italia da Pio IX a Benedetto XVI*, (già pubblicato nel 2005 con la Casa Editrice Longanesi & C.), TEA – Tascabili degli Editori Associati Spa, Milano, 2007, pp. 7-155 ed ivi spec. pp. 11-24 e 51-65.

<sup>41</sup> Cfr. GIANCARLO OTTAVIANI, *La scuola del Risorgimento. Cinquant'anni della scuola italiana 1860-1910*, Armando Editore, Roma, 2010, pp. 60.

<sup>42</sup> Ricorderemo che i Gesuiti erano stati espulsi dal Regno sardo-iemontese a metà del 1848 perché, secondo le accuse, fomentatori di discordie politiche, sostenitori di governi illiberali e conservatori, rappresentanti del papato. Chiudono istituti e stamperie e si trasferiscono fuori dal regno per proseguire la battaglia contro i liberali e, soprattutto, contro gli anticlericali. Lo strumento più efficace è la Rivista politico-culturale, più che ideologica «Civiltà Cattolica», nata nel 1850 (ed ancora in vita dopo 160 anni con grande influenza culturale), stampata a Napoli diffusa dalla intelligentia cattolica italiana e diretta soprattutto a mettere in discussione le scelte che il Regno sardo-piemontese andava compiendo per stabilire nuovi rapporti tra Stato e Chiesa. Nella polemica sui temi religiosi giocava anche, a nostro giudizio, il progetto dei liberali piemontesi di unificare il Paese e quello

allora, con la Legge 4 ottobre 1848 il controllo delle scuole pubbliche; è anche di questi anni l'abolizione delle immunità ecclesiastiche e l'obbligo, per gli enti laici e religiosi, della preventiva autorizzazione governativa all'accettazione di eredità o donazioni<sup>43</sup>.

Dicevo della legge 4 ottobre 1848. L'art. 1 della legge Bon Compagni così stabiliva: “*La pubblica istruzione dipende dalla direzione del Ministro Segretario di Stato, incaricato in tal dipartimento; a lui spetta di promuovere il progresso del sapere, la diffusione della istruzione e la conservazione delle sane dottrine e provvedere in ogni parte all'amministrazione degli Istituti e Stabilimenti appartenenti all'insegnamento ed alla pubblica educazione*”. Nell'affermare l'autonomia della scuola dello Stato, l'art. 47 subito precisava: “*Nelle scuole affidate a Corporazioni religiose i Prefetti, i Professori ed i maestri saranno proposti ad esse ed ammessi quando siano riconosciuti idonei dalle autorità preposte dalla Pubblica istruzione; dovranno perciò sostenere gli esami e adempiere tutte le altre condizioni prescritte dalle leggi e dai regolamenti; la proposizione fatta dalla Corporazione potrà, secondo il giudizio delle autorità cui spetta di ammetterli, esimerli dal certificato di buona condotta*”<sup>44</sup>.

Senza dubbio la Legge Bon Compagni fu la prima che definì la scuola in Italia intendendola ed organizzandola come ufficio civile dello Stato, ed anche se richiamava per alcuni aspetti (come quello pedagogico per esempio) la esi-

---

ormai scoperto dei mazziniani di fare Roma sede temporale del potere pontificio, la capitale del nuovo regno italiano. L'attacco a quelli che «Civiltà Cattolica» definiva anticlericali e anticattolici aveva perciò più di un obiettivo politico e non solo quello di preservare la fede dalle eresie religiose', così in *Per una storia dei rapporti tra Stato e Chiesa* cit., pp. 66 e 67; ma anche MARIA CLAUDIA FERRARI, *Il problema della soppressione della Compagnia di Gesù nel carteggio di Bernardo Tanucci*, in *Storia e Politica*, 19, Venezia, 1980, pp. 643-694; GABRIELE DE ROSA (a cura di), «Civiltà Cattolica», vol. I, *Antologia 1850-1945*, San Giovanni Valdarno, 1971, spec. p. 23 e ss (introduzione); ed altresì ENNIO DI NOLFO, *La «Civiltà Cattolica» e le scelte di fondo della politica estera italiana*, in *Storia e Politica*, 7, Venezia, 1971, pp. 127-238; VINCENZO CASTRONOVO, *La stampa italiana dall'Unità al fascismo. Prefazione di Guido Quazza*, Laterza, Roma-Bari, 1970, pp. XII-467; NICOLA BERNARDINI, *Guida alla stampa periodica italiana. Con prefazione di Ruggiero Borghi*, Regia Tipografia Editrice Salentina, Lecce, 1890, pp. 3-744.

<sup>43</sup> Si invita alla lettura del volume, dedicato alla memoria di Pellegrino Rossi, di CARLO BON-COMPAGNI, *La Chiesa e lo Stato in Italia. Studi del Cav. Carlo Bon-Compagni*, Successori Le Monnier Tipografi Editori, Firenze, 1866, pp. III-488.

<sup>44</sup> Così in DOMENICO BERTI, *Della libertà dell'insegnamento e dell'ordinamento dell'amministrazione subalpina degli studi. Lettera al commendator Carlo Bon Compagni*, in *Rivista contemporanea*, IV, Augusto Federico Negro Editore, Torino, 1856, p. 75 e p. 377; ma anche GIOVANNI M. BERTINI, *Della istruzione pubblica in Piemonte, considerazioni e proposte*, Tipografia Scolastica di Sebastiano Franco e Figli e Comp., Torino, 1857; e l'opuscolo di MAURO MACCHI, *Della riforma degli studi*, Tipografo Biagio Moretti Editore, Valenza, 1857.

stente legislazione del Lombardo-veneto, era comunque una legge deliberata autonomamente da uno Stato sovrano<sup>45</sup>.

L'istruzione veniva divisa in tre gradi: universitario, classico, tecnico o speciale, primario e popolare, tutti indistintamente posti sotto la tutela pedagogica ed amministrativa del Ministero della Pubblica Istruzione che subentrava al controllo dei Gesuiti<sup>46</sup>.

Per questo la legge Bon Compagni potremmo dire che fu il primo tentativo radicale di laicizzazione dell'ordinamento scolastico, con il quale il governo intese estendere il controllo anche alle scuole private ed a quelle di matrice ecclesiastica. Ma malgrado ciò le innovazioni pedagogiche furono alquanto blande, si centralizzò soltanto il controllo mentre l'insegnamento della religione rimase garantito dalla presenza, nelle scuole, di un direttore spirituale nominato direttamente dal vescovo del luogo così da risultare, le innovazioni chieste dai liberali, inascoltate.

Veniva confermato il primato dell'indirizzo umanistico e delle discipline classiche ed introdotte quelle di tipo scientifico e matematiche. Il movimento ideologico che ispirò la legge Bon Compagni avrebbe voluto contrapporre alla pedagogia dei gesuiti una pedagogia di matrice militare sul modello che ricalcava le accademie, ma ben presto questo tentativo si rivelò una mera velleità ed anzi, quel tentato processo di laicizzazione al quale avevamo fatto timidamente cenno, si mostrò nei fatti molto più lento di quanto non si credesse.

Ancora, le differenze linguistiche che caratterizzavano le singole regioni, ed i diversi dialetti nell'ambito della stessa regione erano diversissime e scarsa risultava la conoscenza della lingua nazionale generalmente conosciuta e parlata solo dai letterati, funzionari di governo, avvocati, insomma da quelli

---

<sup>45</sup> Cfr. LUIGI AMEDEO DI LAMPORO, *Della vita e delle opere di Carlo Bon Compagni di Mombello*, Valardi, Milano, 1882; FRANCESCO TRANIELLO, *La prima legge sull'ordinamento dell'istruzione pubblica in Piemonte*, in AA.VV., *Piemont et Alpes francaises au milieu du XIX siècle*, Centre de recherche d'histoire de l'Italie et des pays alpins, Grenoble, 1979, pp. 81-93; MARIA CRISTINA MORANDINI, *Scuola e nazione. Maestri e istruzione popolare nella costruzione dello Stato unitario (1848-1861)*, Vita e Pensiero, Milano, 2003, (spec. capitolo primo *L'istruzione elementare nel Regno di Sardegna: dall'età napoleonica alla legge Bon-Compagni*); ROBERTO BERARDI, *L'istruzione delle donne in Piemonte. Dall'assolutismo dinastico al cesarismo napoleonico*, Deputazione subalpina di storia patria, Torino, 1991; ANNA ASCENZI, *Tra educazione etico-civile e costruzione dell'identità nazionale. L'insegnamento della storia nelle scuole italiane dell'Ottocento*, Vita e Pensiero, Milano, 2004; ROBERTO SANI-ANGELINO TEDDE (a cura di), *Maestri e istruzione popolare in Italia tra Otto e Novecento. Interpretazioni, prospettive di ricerca, esperienze in Sardegna*, Vita e Pensiero, Milano, 2003.

<sup>46</sup> DINA BERTONI JOVINE, *Storia della scuola popolare in Italia*, Einaudi, Torino, 1954, pp. 3-511; MARINA OGGERO, *L'alfabeto conquistato: apprendere e insegnare nell'Italia tra Sette e Ottocento*, il Mulino, Bologna, 1999.

che avevano avuto la fortuna di una buona istruzione e di quanti conoscevano la lingua latina.

Ecco allora che si pensò di istituire una vigilanza all'insegnamento della lingua italiana con la capillare diffusione dei provveditorati agli studi e, come modello fondamentale per la didattica, si preferì quello tedesco o prussiano, sia per scelte di matrice, diciamo così, politica, quali il centralismo e la forte burocrazia, ma anche per contenuti e metodi didattici ministeriali ai quali il cittadino si doveva conformare passivamente dietro l'elargizione di un contributo.

L'impianto didattico prevedeva la divisione in classi per anno di corso, la priorità alle discipline letterarie e classiche anche negli indirizzi tecnici, la svalutazione della scuola di base a favore di quella secondaria classica ed universitaria, gli orari rigidi e l'eliminazione di ogni attività che non fosse espressamente prevista dai programmi ufficiali del ministero<sup>47</sup>.

Anche nei successivi anni il problema della libertà scolastica troverà molti sostenitori e svilupperà ampi dibattiti e proposte o progetti di legge, come ad esempio Cibrario che presentò un progetto a suo nome il 6 marzo 1854, o Lanza con la Legge 22 giugno 1857<sup>48</sup>.

Ma quello che meglio interpretò il nuovo spirito in materia d'istruzione ed insegnamento, in questo periodo, è stato il Ministro dell'Istruzione Gabrio Casati con la Legge n. 3725 del 13 novembre 1859 spalmata su 380 articoli. Qui dirò solo che Casati, a mente dei risultati ottenuti delle legislazioni straniere, in particolare quelle inglese, tedesca e belga, ideò per la scuola italiana un sistema medio di libertà sorretta da cautele, lasciando ampio spazio alla libertà propria dei genitori. Quanto alle competenze proprie del Ministro ad esso faceva riferimento il governo dell'insegnamento pubblico in tutti i rami ed il compito di incrementarlo. Su quello privato doveva vigilare (sopravvegliare) a tutela della morale, dell'igiene e delle istituzioni dello Stato e dell'ordine pubblico. Gli studi secondari compiuti nelle scuole dipendenti dai Comuni e da Corpi o Enti morali potevano essere pareggiati, per il valore legale dei

---

<sup>47</sup> Cfr. ANNA ASCENZI-ROBERTO SANI, *I manuali di storia nelle scuole italiane del secondo Ottocento*, in Giorgio Chiosso (a cura di), *Teseo. Tipografi e editori scolastico-educativi dell'Ottocento*, Bibliografica Editrice, Milano, 2003, pp. LXXXI-XCV; GIUSEPPE NATALE-FRANCESCO PAOLO COLUCCI-ANTONIO NATOLI, *La scuola in Italia. Dalla Legge Casati del 1859 ai decreti delegati*, Mazzotta, Milano, 1975; ANTONIO SANTONI RUGIU, *Ideologia e programmi nelle scuole elementari e magistrali dal 1859 al 1955*, Manzuoli, Firenze, 1980

<sup>48</sup> Giovanni Lanza è stato ministro della Pubblica Istruzione per volere del conte di Cavour dal 1855 al 1857. Cfr. per tutti, ENRICO TAVALLINI, *La vita e i tempi di Giovanni Lanza. Memorie ricavate dai suoi scritti e coordinate dall'avv. Enrico Tavallini*, 2 voll., L. Roux e C., Torino, 1887.

titoli agli studi compiuti nelle scuole dello Stato qualora si fossero osservate le stesse norme<sup>49</sup>.

Per comprendere il significato e i limiti del rinnovamento operato dalla Legge Casati riguardo all'organizzazione della Pubblica Istruzione, occorre tener conto in primo luogo della situazione scolastica creatasi nel Regno di Sardegna prima del 1859 e in secondo luogo della politica ecclesiastica dei governi piemontesi dopo il 1848. Su queste basi, è evidente che l'emanazione della Legge Casati è il punto d'approdo per una serie di dibattiti e vicende legislative, al cui centro sta la duplice convergente preoccupazione del giovane Cavour: quella di porre il Regno di Sardegna alla testa della riscossa nazionale e di istituire un regime di separazione tra lo Stato e la Chiesa<sup>50</sup>.

Il particolare clima politico del 1859 e dei mesi successivi, influenzò fortemente il riordinamento dell'istruzione pubblica e tali esigenze sono chiaramente percepibili nella relazione con la quale il ministro Casati nel mese di novembre presentava al Re la legge da promulgare. In particolare rilevava l'esigenza di rendere uniformi gli ordinamenti scolastici, secondo le sollecitazioni da più parti avanzate, oltre alla mancanza di una legge che riguardasse organicamente tutta la materia dell'istruzione pubblica, nonostante le impor-

---

<sup>49</sup> Cfr. GIUSEPPE TALAMO, *La scuola dalla legge Casati all'inchiesta del 1864*, Giuffrè, Milano, 1969; nonché il saggio di CARLO COGNETTI, *L'istruzione e i rapporti tra Stato e Chiesa*, in *Il diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1963, pp. 425-470; ed il volume di GIUSEPPE NATALE-FRANCESCO PAOLO COLUCCI-ANTONIO NATOLI, *La scuola in Italia: dalla legge Casati del 1859 ai decreti delegati*, Mazzotta, Milano, 1975.

<sup>50</sup> Ha scritto di recente ALDO G. RICCI a proposito della poliedrica figura del conte dal titolo *'Un esempio utile. E quindi trascurato'*, che *'Cavour è stato molte cose. (...) Anzitutto è l'opposto dell'archetipo dell'«arcitaliano», archetipo in gran parte di comodo, e tuttavia non del tutto inventato. È stato un moderato solo nel senso che non amava la demagogia e la retorica, ma solo i duri e incontrovertibili fatti. È stato anche l'uomo capace di fare un passo indietro per la dignità propria e del suo Paese, come pure di prendere decisioni audaci se le circostanze lo richiedevano. Solo apparentemente è stato un cunctator, cioè un «temporeggiatore»: in realtà fu un decisionista, la cui storia dimostra cosa la politica può fare quando è sostenuta dalla lucidità e da un disegno generale capace di correggersi, se necessario, in corso d'opera. Sopra ogni cosa Cavour è stato, prima che uomo di parte e di partito, l'uomo dello Stato e delle istituzioni: un insegnamento, il suo, che non sarà mai abbastanza sottolineato e ricordato ai politici di tutti i tempi, a quelli odierni in particolare. L'importanza del fattore politico-creativo nella nascita dell'Italia unita, fattore strettamente connesso all'azione di Cavour, è stata sottolineata da un altro grande realista della politica come Giovanni Giolitti (...). In un discorso del 1912, Giolitti volle sottolineare l'importanza della leggenda risorgimentale legata all'opera di Cavour. E lo fece con le parole sobrie che gli erano consuete: «Non è bene, disse, sfatare, delle leggende che sono belle». I popoli, quindi hanno bisogno anche delle leggende per crescere come tali: parole imprevedibili per i tanti che lo consideravano solo un arido realista; parole dedicate a un personaggio che in fatto di realismo non aveva niente da invidiare a nessuno. Parole che andrebbero meditate da un Paese che di questi due giganti della politica e della storia nazionale sembra essersi quasi dimenticato, nonostante la retorica di rito in occasione degli insopprimibili anniversari'*, così a p. 22 del numero 55, *Storia in rete*, Editoriale Srl, Roma, 2010.

tanti innovazioni introdotte già dal 1848, nonché la necessità di coordinare l'amministrazione centrale e quella periferica, lasciando in vita ciò che di positivo era stato proposto negli ordinamenti precedenti, senza dimenticare la cosa più importante, il riconoscimento della "libertà di insegnamento" e dell'autonomia degli ordini scolastici.

Non poche critiche, che qui non posso neanche accennare, ha suscitato questa legge limitandomi a registrare che i limiti della legge Casati erano, in fondo, quelli propri della classe dirigente italiana, rispecchiandone fedelmente i timori e le angustie, così come gli ideali e le speranze. Il fatto che sia rimasta per così lungo tempo la fondamentale ossatura della scuola italiana, nonostante le molte riforme, conferma ancora una volta l'esigenza che una nuova politica scolastica potrà aversi solo quando nel Paese si sarà attuata una rinnovata coscienza culturale<sup>51</sup>.

La legge Casati, invero, creò un ordinamento efficace, il cui indirizzo strutturale è rimasto quasi immutato fino ad oggi, così come sono rimaste le premesse ideologiche e le scelte pedagogico-didattiche di fondo, compresi i modi di reclutamento e di formazione degli insegnanti: la scuola elementare pensata e progettata da Gabrio Casati è statale, obbligatoria e gratuita. Il suo fine era quello di dare un minimo di istruzione a popolazioni analfabete, cioè il leggere, lo scrivere e il far di conto.

Il metodo di insegnamento era quello «trasmissivo mnemonico»: l'insegnante è depositario di conoscenze e valori indiscutibili che trasmette ai suoi alunni, i quali li devono mandare a memoria senza la possibilità di esprimere alcun pensiero personale.

Ovviamente, per i figli dei borghesi che sarebbero diventati nel tempo la futura classe dirigente del Paese, questa scuola risultava alquanto inadatta. Infatti, per essi era prevista la cosiddetta scuola 'paterna' con la quale la famiglia provvedeva direttamente a casa o con private lezioni a dare ai propri figli una cultura adeguata ai compiti che li attendevano.

Sulla carta, dunque, la scuola statale era per tutti; ma la dura realtà avrebbe

---

<sup>51</sup> «... È in questo particolare contesto politico (sospensione dell'attività parlamentare) e territoriale (estensione dei confini del regno sabauda) che si colloca la legge sul riordino della Pubblica Istruzione, firmata dal nuovo ministro Gabrio Casati il 13 novembre 1859: essa rifletteva, a livello scolastico, la volontà della classe dirigente subalpina di promuovere nelle province vecchie e nuove dello Stato, l'uniformità sul piano legislativo e nelle modalità di applicazione dei provvedimenti relativi ai diversi settori della vita pubblica, civile e sociale. Non è un caso che proprio nello stesso periodo venissero emanate delle leggi che rappresentavano un primo e decisivo passo verso l'unificazione legislativa: la Rattazzi sull'amministrazione comunale (23 ottobre); la legge di pubblica sicurezza (13 novembre) e quelle per la pubblicazione del codice penale e dei codici di procedura civile e penale (20 novembre)», così a pagina 317 MARIA CRISTINA MORANDINI, *Scuola e nazione* cit.; nonché CARLO SCHWARZEMBERG, *La formazione del regno d'Italia: l'unità amministrativa e legislativa*, Mursia, Milano, 1975.

palesato che non saranno sufficienti 70 anni per vedere salire la frequenza alla scuola pubblica al 90% circa degli obbligati.

Vero è che la legge Casati affrontava, per la prima volta, il grave problema dell'analfabetismo dominante per tutta la penisola (78% circa della popolazione), senza però riuscire a risolvere il problema; infatti, l'assenza di prescrizione dell'obbligo della frequenza dell'alunno e di adeguate sanzioni al riguardo, l'affidamento ai singoli comuni dell'obbligo di istituire le scuole a seconda delle proprie disponibilità finanziarie, che ricordiamo, alquanto precarie dappertutto, vanificavano inesorabilmente l'intervento legislativo del ministro. Pensiamo solo a questo dato: il censimento del 1871 accertò che dopo dieci anni di scuola dell'obbligo, l'analfabetismo piuttosto che diminuire aumentò notevolmente.

Negli anni a cavallo dell'unificazione nazionale, l'Italia risultava tra i paesi europei, insieme alla Spagna e alla Russia, con il più alto indice di analfabetismo. Certo, con il passare del tempo diminuì, ma rimase pur sempre tra i più alti dell'intero continente addirittura fino alla metà del XX secolo.

Inoltre, la distribuzione degli alfabetizzati era fortemente disuguale sul territorio nazionale: mentre in alcune regioni del nord Italia il loro numero era al livello dei più avanzati stati europei già alla fine del XX secolo, in molte regioni del sud rimase elevatissimo ancora in pieno '900<sup>52</sup>.

Le ragioni di questa arretratezza vanno individuate principalmente nelle scelte politiche adottate dai governi italiani nei settant'anni successivi alla unificazione nazionale.

Ometto di elencarvi tutta una serie di provvedimenti o progetti di legge che, medio tempore, sono intervenuti dopo la Legge Casati a proposito dell'istruzione e della scuola in genere.

Qui basterà ricordare che il conflitto tra Stato e Chiesa sulla scolarizzazione si manifesta nella sua interezza carico di tutto il peso politico, in concomitanza dell'unificazione nazionale, nel momento in cui, cioè, si presenta l'esigenza di estendere agli ex Stati la legislazione Sardo-piemontese di impronta liberale, avversata, non dimentichiamolo, dalla ferma reazione appunto del magistero pontificio<sup>53</sup>. Reazione che colpisce al cuore proprio il sistema delle riforme che si sono avute in materia scolastica, da Bon Compagni alla legge Lanza sino a quella di Gabrio Casati, nonostante proprio l'insegnamento religioso, in questo contesto, risulterà dall'azione del legislatore liberale, quello meno aggressivo.

---

<sup>52</sup> Cfr. in generale il lavoro di FAUSTO FIORINI e LUCIO PAGNONCELLI, *Quale alfabetismo: storia e problemi dell'analfabetismo e dell'alfabetizzazione*, Loescher, Torino, 1998, pp. 2- 237.

<sup>53</sup> Cfr. in proposito la bibliografia citata nelle note precedenti.

In questo clima politico indubbiamente difficile e per la Chiesa come per lo Stato, la situazione si acui ulteriormente allorquando su “*Civiltà Cattolica*” nel numero del 25 settembre 1871 venne pubblicato un articolo (non firmato) dal titolo “*Scuole clericali e scuole liberali*” con il quale si dava conto di un opuscolo scritto dal Presidente dell’Accademia della Gioventù avvocato Polestina il quale “*tratteggia con tocchi brevissimi, ma precisi, i capi principali dell’insegnamento cattolico per ciò che riguarda i principii e le pratiche principali della civile e politica convivenza; ed in un altro, che immediatamente lo segue, fa il medesimo a rispetto dell’insegnamento liberale...*”. Dopo l’esposizione precisa dei due opposti sistemi educativi, l’autore dell’articolo si rivolge al lettore per sapere da lui “*quale di quelle due scuole gli sembra più atta a formare uomini probi ed onesti cittadini*”. L’articolo si conclude con una inattesa osservazione che, brevissima, vale la pena leggervi: “*In forza di quali principii anche gli allievi delle scuole cattoliche rompono alcune volte negli eccessi, che generalmente sono proprii di quelle scuole liberali? Forse in virtù delle massime, che sono ad esse istillate da loro educatori? Tutto il contrario; giacchè la lor vita e i loro costumi sono in aperta opposizione con quelle. Adunque il loro guasto è da ripetere da tutt’altre cagioni: e la più radicale di esse la offre la corrotta natura, la quale può senza dubbio essere corretta da una buona educazione, ma non mai cangiata*”.

Questi erano i tempi e l’aria che si respirava. Nonostante il desiderio del governo e dello stesso Re, cercare di accontentare la Chiesa, dargli insomma soddisfazione, gran parte della sinistra e la massoneria non nascondevano anzi, accentuavano, in ogni occasione i loro sentimenti antireligiosi per il tramite della stampa e con pubbliche manifestazioni contro Pio IX e la curia romana in generale, obbligando i ministri al governo di applicare misure rigide, addirittura vessatorie sino alla confisca del Collegio Romano e della maggior parte dei conventi della città di Roma, delle case generalizie che appartenevano agli ordini religiosi, imponendo l’obbligo del servizio militare per gli appartenenti al clero, disponendo che non fosse più necessario il giuramento religioso nei processi, vietando i pellegrinaggi e le processioni e così via<sup>54</sup>.

Possiamo dire che l’educazione dei giovani che, abbiamo visto, essere demandata quasi esclusivamente all’iniziativa di stampa cattolica o, in alternativa, a quella privata, con l’Unità nazionale diventa appannaggio dello Stato.

È in questo preciso contesto storico appena rappresentato, solo per grandi

---

<sup>54</sup> ALBERTO MARIO BANTI, *Il Risorgimento italiano*, terza edizione, Laterza, Roma-Bari, 2010, pp. V-236 ed ivi con specifico riferimento a Pio IX pp. 121-122.

linee ovviamente, che si inserisce, in verità senza sostanziali fratture tra la linea di azione della Destra e della Sinistra, la Legge del Ministro dell'Istruzione Coppino, che è datata 15 luglio 1877, la numero 3961 (pubblicata nella Gazzetta del Regno n. 117 del 30 luglio 1877 - IIa serie), con la quale viene introdotto il principio civile della obbligatorietà, per tutti indistintamente, dell'istruzione religiosa con l'insegnamento dei "*doveri dell'uomo e del cittadino*" così come prevede espressamente l'articolo 2.

La legge Coppino del 15 luglio 1877 non sortisce migliori risultati per quel che riguarda il proposito della alfabetizzazione, nonostante lo stanziamento dei fondi necessari ai comuni per istituire le scuole necessarie e l'imposizione ai genitori di inviare i propri figli a scuola fino alla età di nove anni; mancano ancora le sanzioni contro gli inadempienti, il termine prescrittivo di adempimento dei loro obblighi ai comuni e, soprattutto, la coscienza popolare della valenza e della necessità dell'istruzione.

Non trascuriamo di ricordarci, in proposito, che si andava sempre più diffondendo con le idee della pedagogia positivista, il problema della laicità dello Stato ma anche della scuola e che, con la breccia di «Porta Pia» la formula cavouriana «libera Chiesa in libero Stato» non sembrava più reggere ed il Papa, con il rifiuto delle Guarentigie, si dichiarava «prigioniero nel Vaticano»<sup>55</sup>.

Questi eventi condussero ad una accelerazione laica evidente nella legge Coppino, e cioè che in luogo dell'insegnamento della religione veniva introdotto l'insegnamento delle «prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino» (articolo 2), così da rendere l'insegnamento della religione non più obbligatorio, anche se, in verità, non era impedito ai genitori, autonomamente, di poterne richiedere l'insegnamento stesso.

Superfluo dirvi che le discussioni parlamentari, ma non solo, che hanno preceduto l'approvazione di questa legge sono state pressoché infinite.

Dalla preparazione dei maestri, al pagamento delle tasse scolastiche a seconda se si risiedeva in comuni più o meno popolosi, all'obbligo di iscrivere alle scuole inferiori i bambini all'età di 6 anni nella convinzione che i fanciulli piccolissimi sono incapaci di trarre profitto dall'insegnamento di età inferiore, dello scarso numero delle scuole diversamente ripartite tra il nord e il meridione procedendo equamente ad una suddivisione della popolazione

---

<sup>55</sup> Richiamo nello specifico gli eccellenti lavori di ANNA RAVA, *Rilevanza dei presupposti storico-politici nell'interpretazione della legislazione ecclesiastica*, Giuffrè, Milano, 1963; Id., *La legge delle garantigie pontificie*, in AA.VV., *La legislazione ecclesiastica*, Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione a cura di Pietro Agostino d'Avack, Neri Pozza, Vicenza, 1967, p. 193 ss.

scolastica, al riordino delle scuole degli adulti e alla necessità di ovviare alla gravissima piaga dell'analfabetismo<sup>56</sup>.

Una conseguenza della legge Coppino fu l'apertura di «scuole normali» – così si chiamavano i corsi di preparazione degli insegnanti elementari – rurali, al fine di provvedere i comuni di campagna e di montagna di maestri del luogo, più modesti nelle abitudini e nelle pretese, e quindi più facilmente adattabili all'insegnamento nelle aree remote e più arretrate<sup>57</sup>.

Tuttavia, un fattore economico e culturale che contribuì all'arretratezza scolastica delle zone a «economia statica» – in cui la scolarizzazione non poteva influire sull'organizzazione socio – economica e non diventava, pertanto, un bisogno sociale – era la resistenza delle famiglie, che diffidavano dell'istruzione, in quanto essa sottraeva mano d'opera infantile al lavoro nei campi e ai settori della prima industrializzazione.

È nella tornata dell'8 giugno del 1877 che viene presentata alla Camera la relazione della Commissione dei Deputati composta da Macchi, Passavini, Martini, Mussi, Morelli, Merzario, Fano, Damiani e Pianciani che ne era il relatore, sul progetto di legge modificato dal Senato del Regno, ripresentato dal ministro dell'istruzione pubblica Coppino nella tornata del 4 giugno. E proprio il relatore Pianciani nel licenziare la legge così conclude: «...*Non abbiamo già sovrabbondanza di tempo perché possa il Ministro redigere un regolamento e possano prendersi da lui, dai Comuni tutte le misure occorrenti. Che poi questa legge non fosse votata nel presente scorcio di sessione, ne sarebbe necessaria conseguenza il ritardarne di un anno l'attuazione con danno gravissimo del Paese, che attende con impazienza da voi questo impulso all'istruzione popolare*».

Come dicevamo è nella tornata del 9 giugno che la Camera, senza discussioni, approva la legge, accettando in toto i cambiamenti operati dal Senato.

---

<sup>56</sup> Cfr. i volumi di REDI SANTE DI POL, *Cultura, pedagogia e professionalità nella formazione del maestro italiano: dalle scuole di metodo all'istituto magistrale*, Sintagma, Torino, 1998; Id., *Scuola e popolo nel riformismo liberale d'inizio secolo*, Sintagma, Torino, 1996; Id., *L'istruzione infantile in Italia. Dal Risorgimento alla riforma Moratti: studi e documenti*, Valerio, Torino, 2005

<sup>57</sup> «Coppino s'è laureato in retorica (ovvero in lettere) e la sua carriera di pubblico funzionario si è poi snodata attraverso un tormentato e lungo tragitto. Insegnante mal pagato ancora alla vigilia del '48 – dopo molti trasferimenti era arrivato a guadagnare mille lire l'anno, «insufficienti a vivere con qualche decoro» –, corona il suo percorso alla fine degli anni Sessanta, ben oltre la data dell'unificazione, ottenendo la carica di rettore dell'Università di Torino e poi sostenendo, come ministro, un famoso regolamento valido per tutti gli atenei del Regno», così alle pp. 148 e 149 GIOVANNI SABBATUCCI e VITTORIO VIDOTTO (a cura di), *Storia d'Italia. 1. Le premesse dell'unità*, Laterza, Roma-Bari, 1994, pp. VII-530; MARCELLO DEI, *Colletto bianco, grembiule nero: gli insegnanti elementari italiani tra l'inizio del secolo e il secondo dopoguerra*, il Mulino, Bologna, 1994;

In verità, dopo la riforma Casati le modifiche variamente introdotte sono state marginali e settoriali<sup>58</sup>.

Occorre attendere la riforma Gentile (R.D. 6 maggio 1923 n. 1054), che ha avuto il pregio di essere organica ed è stata espressione fedele della visione filosofica dell'autore<sup>59</sup>. La riforma, peraltro, si ispirava ad una filosofia poggiata sui principi dell'identità dell'educatore e dell'educato nell'atto educativo oltre che su quello della negazione della didattica formalizzata<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> In generale cfr. GIUSEPPE DECOLLANZ, *Storia della scuola e delle istituzioni educative. Dalla legge Casati alla riforma Moratti*, Laterza, Roma-Bari, 2005, pp. V-224; GIOGIO CANESTRI-GIUSEPPE RICUPERATI, *La scuola in Italia dalla Legge Casati ad oggi*, Loescher, Torino, 1976; LUCIANO PAZZAGLIA, *La politica ecclesiastica del Centro-sinistra*, in Luciano Pazzaglia e Roberto Sani (a cura di), *Scuola e società nell'Italia unita. Dalla Legge Casati al Centro sinistra*, La Scuola, Brescia, 2001, pp. 481-498; LUIGI PEDRAZZI, *La politica scolastica del centro-sinistra*, il Mulino, Bologna, 1973; LUIGI AMBROSOLI, *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, il Mulino, Bologna, 1982; ANNA LAURA FADIGA-ZANATTA, *Il sistema scolastico italiano*, 2a edizione, il Mulino, Bologna, 1976; TINA TOMASI (et al.), *L'istruzione di base in Italia: (1859-1977)*, Vallecchi, Firenze, 1978; Id., *L'educazione infantile tra Chiesa e Stato*, Vallecchi, Firenze, 1978; Id. (et.al.), *La scuola secondaria in Italia (1859-1977)*, Vallecchi, Firenze, 1979

<sup>59</sup> GABRIELE TURI, *Giovanni Gentile. Una biografia*, UTET, Torino, 2006; VITTORIO DEL NERO, *La scuola elementare nell'Italia fascista. Dalle Circolari Ministeriali 1922-1943*, Armando, Roma, 1988; ANGELO GAUDIO, *Scuola, Chiesa e fascismo. La scuola cattolica in Italia durante il fascismo (1922-1943)*, La Scuola, Brescia, 1995; MICHEL OSTENC, *La scuola italiana durante il fascismo*, Laterza, Roma-Bari, 2005; MONICA GALFRÉ, *Il regime degli editori. Libri, scuola e fascismo*, Laterza, Roma-Bari, 2005; ANNA ASCENZI-ROBERTO SANI, *Il libro per la scuola tra idealismo e fascismo. L'opera della Commissione centrale per l'esame del libro di testo da Giuseppe Lombardo Radice ad Alessandro Melchiorri (1923-1928)*, Vita e Pensiero, Milano, 2005; GIANNI DI PIETRO, *Da strumento ideologico a disciplina formativa. I programmi di storia nell'Italia contemporanea*, Bruno Mondadori, Milano, 1991; NICOLA TRANFAGLIA-ALBERTINA VITTORIA, *Storia degli editori italiani. Dall'Unità alla fine degli anni Sessanta*, Laterza, Roma-Bari, 2000; GIUSEPPE BERTAGNA, *La riforma necessaria. La scuola secondaria superiore 70 anni dopo la riforma Gentile*, La Scuola, Brescia, 1993; LUCIANO BENADUSI, *La scuola in Italia*, La Nuova Italia, Firenze, 1990; MARIO REGUZZONI, *Riforma della scuola in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2000; NICOLA TRANFAGLIA (a cura di), *Crisi sociale e mutamento dei valori. L'Italia negli anni sessanta e settanta*, Tirrenia Stampatori, Torino, 1989; PIETRO SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, il Mulino, Bologna, 1991; ENZO SANTARELLI, *Storia critica della Repubblica*, Feltrinelli, Milano 1996; CARLO LUDOVICO RAGGHIANI, *Università in prima linea*, Vallecchi, Firenze, 1968; AURELIO LEPRE, *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1942 al 1992*, 1a edizione, il Mulino, Bologna, 1993; SILVIO LANARO, *Italia nuova. Identità e sviluppo 1861-1988*, Einaudi, Torino, 1988; SILVIO LANARO, *Storia dell'Italia repubblicana. Dalla fine della guerra agli anni novanta*, Marsilio, Venezia, 1992; ed anche il libro di CARLO FALCONI, *La contestazione nella Chiesa. Storia e documenti del movimento cattolico antiautoritario in Italia e nel mondo*, Feltrinelli, Milano, 1969.

<sup>60</sup> VISCARDO VERGANI-MARIA LETIZIA MEACCI, *1800-1945. Rilettura storica dei libri di testo nella scuola elementare*, Pacini Editore, Ospedaletto, 1984; ANTONIO GIBELLI, *Il popolo bambino. Infanzia e nazione dalla Grande Guerra a Salò*, Einaudi, Torino, 2005; ADOLFO SCOTTO di LUZIO, *L'appropriazione imperfetta. Editori, biblioteche e libri per ragazzi durante il fascismo*, il Mulino, Bologna, 1996; GIANFRANCO PEDULLÀ, *Gli anni del fascismo: imprenditoria privata e intervento statale*, in Gabriele Turi (a cura di), *Storia dell'editoria nell'Italia contemporanea*, Giunti, Firenze, 2004, pp. 341-382.

*Bibliografia generale per ulteriori approfondimenti*

- AA.VV., *Chiesa e prospettive educative in Italia tra Restaurazione ed Unificazione* (a cura di Luciano Pazzaglia), Editrice La Scuola, Brescia, 1994
- AA.VV., *S. Francesco di Sales e i Salesiani di Don Bosco*, Tipografia LAS, Roma, 1986
- AA.VV., *Cultura e pedagogia della riforma: la scuola che riflette e il contributo delle università e della ricerca*, Cacucci, Bari, 2006
- Luigi Ambrosoli, *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 1982
- Gianni Balduzzi – Vittorio Telmon, *Storia della scuola e delle istituzioni educative*, Angelo Guerini e Associati, Milano, 1998
- Searle M. Bates, *La libertà religiosa*, Claudiana, Torre Pellice, 1949
- Domenico Battaini, *Lo Stato contro la Chiesa*, Flli Bocca Editori, Torino, 1908
- Piero Bellini, *Il Concordato: trattato internazionale o patto politico?*, Borla Editore, Roma, 1978, pp. 16 - 32
- Piero Bellini, *Il fattore ideologico nella costituzione del sistema del diritto ecclesiastico*, in AA.VV., *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico*, Istituto Italiano per gli studi filosofici, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1988, pp. 189 - 207
- Piero Bellini, *La religione nella scuola pubblica dal liberalismo al fascismo*, in *Città e Regione*, anno III, n. 7, Sansoni Editore, Firenze, 1977, pp. 119 - 132
- Piero Bellini, *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, in AA.VV., *La legislazione ecclesiastica*, vol. 2, Pietro Agostino d'Avack (a cura di), *L'istruzione e il culto*. 2, *La legislazione scolastica, Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza editore, Vicenza, 1967, pp. 145 - 192
- Salvatore Berlingo', *Libertà d'istruzione e fattore religioso*, Giuffrè Editore, Milano, 1987
- Salvatore Berlingo', *Il dibattito per una nuova politica del diritto in materia ecclesiastica*, in *Stato democratico e regime pattizio*, in *Atti dell'incontro di studio a cura di Salvatore Berlingò e Giuseppe Casuscelli*, Messina, 6 - 7 giugno 1975, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 3 - 26
- Salvatore Berlingo', *La scuola cattolica nelle prospettive di attuazione costituzionale e concordataria*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, Vol. CCIX, Fasc. 1 - 2, S.T.M. Mucchi, Modena, 1982, pp. 133 - 153
- Salvatore Berlingo', *Promozione culturale e pluralismo scolastico. Il diritto allo studio e le scuole confessionali*, Giuffrè, Milano, 1983
- Dina Bertoni Jovine, *Storia della scuola popolare in Italia*, Einaudi, Torino, 1954
- Carlo Alberto Biggini, *Storia inedita della conciliazione*, Garzanti, Milano, 1942

Faustino de Gregorio

- Gelardina Boni, *Jemolo: "Caro Calogero..." La libertà della Chiesa e della scuola in una lettera inedita*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, vol. CCXII, Fasc. 3, S.T.M. Mucchi, Modena, 1992, pp. 381 – 391
- Angelo Broccoli, *Educazione e politica nel Mezzogiorno d'Italia (1767-1860)*, La Nuova Italia, Firenze, 1968
- Giorgio Canestri, *Centovent'anni di storia della scuola. 1861-1983*, Loescher, Torino, 1983
- Federico Ciccaglione, *Tra scuola storica e storicismo. Tre saggi. Con una nota di lettura di Aurelio Cernigliaro*, Jovene, Napoli, 2009
- Giovanni Cimbalo, *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà. Legge sulla parità scolastica e libertà delle scuole private confessionali*, Giappichelli, Torino, 1999
- Giovanni Cimbalo, *La questione della parità scolastica nell'analisi dottrinarie del 1999*, in *Quad. Dir. e Pol. Eccl.*, 2, il Mulino, Bologna, 2000, pp. 415 – 428
- Enricomaria Corbi -Vincenzo Sarracino, *Scuola e politiche educative in Italia. Dall'Unità ad oggi*, Liguori, Napoli, 2003
- Mario Cordero (a cura di), *L'autunno del Concordato. Chiesa Cattolica e Stato in Italia: i documenti del dibattito politico (1929 – 1977)*, Claudiana, Torino, 1977
- Giacomo Emilio Curatolo, *La questione romana da Cavour a Mussolini*, Libreria del Littorio, Roma, 1928
- Giuseppe Dalla Torre, *La questione scolastica nei rapporti fra Stato e Chiesa*, II ed. ampliata, Patron Editore, Bologna, 1989
- Giuseppe Dalla Torre (a cura di), *Annali 2002 – 2004*, Giappichelli, Torino, 2005
- Marcello Dei, *La scuola in Italia*, il Mulino, Bologna, 2000
- Ugo Della Seta, *La legge fondamentale sui culti ammessi (valutazione etica)*, Guanda Editore, Modena, 1937
- Fortunato Freni, *L'identità degli istituti d'istruzione confessionali. Riforme e scuole non statali*, Giuffrè, Milano, 2007
- Giuliano Fritz, *Consumi, tenore di vita e prezzi a Roma dal 1700 al 1900*, Edindustria, Roma, 1980
- Ombretta Fumagalli Carulli, *La scuola privata nei rapporti tra Stato e Chiesa*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, vol. CCIX, Fasc. 1 – 2, S.T.M. Mucchi, Modena, 1989, pp. 93 – 109
- Angiolo Gambaro, *La pedagogia italiana nell'età del Risorgimento*, in AA.VV., *Questioni di storia della pedagogia*, II, Editrice La Scuola, Brescia, 1963, pp. 535 - 775
- Giovanni Genovesi, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, Laterza, Roma – Bari, 2004
- Maurilio Guasco, *Formazione del Clero e istanze pastorali – educative del magistero ecclesiastico*, Editrice La Scuola, Brescia, 1994

- Giuliana Limiti, *La scuola privata tra Stato e Chiesa*, Casa Editrice C. Colombo, Roma, 1970
- Giuliana Limiti, *Cavour e la scuola*, A. Armando Editore, Roma, 1965
- Gaetano Lo Castro (a cura di), *Il diritto ecclesiastico. Cento anni di dottrina (1890 – 1990)*, Giuffrè, Milano, 1993
- Alessandro Luzio, *Carlo Alberto e il Cottolengo. Documenti inediti*, in *Atti della Reale Accademia delle Scienze di Torino*, vol. LVII, Disp. 10 e 11, Editrice Bocca, Torino, 1921 - 1922, pp. 407 - 434
- Massimo Marrocchi, *Alle radici della spiritualità di Don Bosco*, in AA.VV., *Don Bosco nella storia*, Tipografia LAS, Roma, 1986, p. 58
- Antonino Mantineo, *Le università cattoliche nel diritto della Chiesa e dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1995
- Antonio Marongiu, *Stato e Scuola. Esperienze e problemi della scuola occidentale*, Giuffrè Editore, Milano, 1974
- Fausta Maternini Zotta, *Brevi osservazioni sulla revisione del Concordato lateranense*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, vol. CC, Fasc. 3, S.T.M. Mucchi, Modena, 1981, pp. 47-49
- Giancarlo Ottaviani, *La scuola del Risorgimento. Cinquant'anni della scuola italiana 1860-1910*, Armando Editore, Roma, 2010
- Annamaria Poggi, *Istruzione, formazione e servizi alla persona. Tra Regioni e Comunità nazionale*, 2a edizione, Giappichelli, Torino, 2007
- Guido Quazza, *Le riforme in Piemonte nella prima metà del settecento*, 2 voll., Società Tipografica Editrice Modenese, Modena, 1957
- Francesco Ruscello, *L'istruzione tra scuola e famiglia. Tecniche di tutela della persona*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1992
- Michele Salazar, *Insegnanti e insegnamento della religione cattolica nella giurisprudenza di fine millennio*, in *Quad. Dir e Pol. Eccl.*, 3, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 749-762
- Roberto Sani, *Istruzione e istituzioni educative nella Roma pontificia (1815 – 1870)*, Editrice La Scuola, Brescia, 1994
- Saverio Santamaria, *Storia della scuola*, Bruno Mondadori, Milano, 2010
- Giuseppe Saredo, *Codice del Diritto pubblico ecclesiastico del Regno d'Italia*, UTET, Torino, 1887
- Anna Talamanca, *Libertà della scuola, libertà nella scuola*, CEDAM, Padova, 1975
- Giuseppe Talamo, *La scuola in Italia dalla Legge Casati alla inchiesta del 1864*, Giuffrè, Milano, 1960
- Marta Tiganò, *L'«assolutezza» del diritto all'istruzione religiosa*, Giuffrè, Milano, 2004
- Tina Tomasi, *La scuola italiana dalla dittatura alla repubblica*, Editori Riuniti, Roma, 1976

Faustino de Gregorio

Vincenzo Turchi, *Insegnamento di religione ed esperienza giuridica. In particolare la giurisprudenza Costituzionale*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, vol. CCXIV, Fasc. 2, S.T.M. Mucchi, Modena, 1994, pp. 205 – 230

Salvatore Valitutti, *Scuola pubblica e privata*, Laterza, Bari, 1965

Salvatore Valitutti, *La scuola, lo Stato, i partiti. Scritti e discorsi (a cura di Dante Pelosi)*, Fondazione Luigi Einaudi Editore, Torino, 1996

Luigi Volpicelli, *Prima storia degli asili infantili a Roma*, A. Armando Editore, Roma, 1997