

Le inchieste parlamentari sulla Sardegna

(1869-1972)

a cura di
Antonello Mattone e Salvatore Mura



FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

La società moderna e contemporanea

Collana fondata da Marino Berengo, Franco Della Peruta e Lucio Gambi

La collana, con l'intento di assumere una sua fisionomia specifica nel panorama delle iniziative editoriali della FrancoAngeli relative al mondo della storia, si propone di ospitare sia ricerche individuali e collettive su tematiche problematicamente o territorialmente ben definite, indagate a diretto contatto con le fonti, sia strumenti di lavoro funzionali alle crescenti e differenziate esigenze della ricerca storica.

Attraverso le sue pubblicazioni la collana cercherà così di offrire ricostruzioni e approfondimenti, documentati e criticamente condotti, sull'ampio arco temporale dell'età moderna e contemporanea, prendendo in esame vicende ed eventi che hanno inciso profondamente nella vita civile e nel tessuto sociale ed economico italiano e internazionale, contribuendo in varia misura a determinarne tratti tipici e connotati distintivi. Allo stesso modo verrà dato ampio spazio alla pubblicazione di fonti e materiali documentari significativi e presentati criticamente, di repertori e inventari archivistici, di bibliografie e strumenti di lavoro.

La collana si articolerà quindi in tre sezioni:

- TD *Testi e documenti*: materiali d'archivio, testi a stampa rari e fonti inedite, documentazioni su nodi problematici, inquadrati da una introduzione generale e corredati di note orientative.
- AC *Analisi e contributi*: studi e proposte di nuovi percorsi di indagine, ricerche locali fondate su un vasto e approfondito scavo di fonti, ricostruzioni criticamente condotte su momenti e problemi specifici di ambito regionale e nazionale, italiano e non.
- RS *Repertori e strumenti*: bibliografie, cataloghi, censimenti di fondi di biblioteca e di archivio, inventari e regesti, e altri strumenti essenziali per il lavoro storiografico.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Le inchieste parlamentari sulla Sardegna

(1869-1972)

a cura di
Antonello Mattone e Salvatore Mura

FrancoAngeli

Con il contributo della Regione Autonoma della Sardegna (legge 7 agosto 2007, n. 7, annualità 2013)



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Con il contributo della Fondazione Antonio Segni di Sassari



Fondazione Antonio Segni

In copertina: incisione tratta da «L'Illustrazione italiana», 1885.

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

<i>Introduzione</i> , di Antonello Mattone e Salvatore Mura	pag.	7
<i>Alle origini delle inchieste parlamentari e ministeriali dell'Italia liberale 1857-1885</i> , di Antonello Mattone	»	13
<i>L'inchiesta Depretis (1869)</i> , di Nicola Gabriele	»	97
<i>Ignazio Aymerich, marchese di Laconi e senatore del Regno di Sardegna</i> , di Carla Ferrante	»	115
<i>A margine della Commissione Parlamentare Depretis d'inchiesta (1869): la Sardegna positiva e semplificata di Paolo Mantegazza</i> , di Stefania Bagella	»	126
<i>L'inchiesta agraria in Sardegna di Francesco Salaris</i> , di Maria Luisa Di Felice	»	139
<i>Francesco Salaris. Un profilo biografico</i> , di Maria Luisa Di Felice	»	169
<i>L'inchiesta di Francesco Pais Serra sulle condizioni economiche e della sicurezza pubblica in Sardegna (1894-96)</i> , di Antonello Mattone	»	185
<i>Francesco Pais Serra. Da Garibaldi a Crispi</i> , di Nicola Gabriele	»	229
<i>La criminalità e le misure repressive nelle inchieste parlamentari dell'Ottocento</i> , di Giuseppina De Giudici	»	232
<i>Fisco e finanza negli atti delle inchieste parlamentari</i> , di Daniele Sanna	»	273

<i>L'inchiesta parlamentare sui minatori della Sardegna 1908-1910</i> , di Sandro Ruju	pag. 284
<i>La questione industriale nelle inchieste parlamentari</i> , di Sandro Ruju	» 304
<i>L'inchiesta parlamentare sulla disoccupazione in Sardegna</i> (1952-1953), di Giuseppe Zichi	» 328
<i>L'inchiesta parlamentare sulla miseria in Sardegna</i> (1952-1953), di Salvatore Mura	» 345
<i>L'inchiesta Medici sui fenomeni di criminalità in Sardegna</i> (1969-1972), di Guido Melis	» 370
<i>Un profi lo di Giuseppe Medici presidente della</i> <i>Commissione parlamentare d'inchiesta sui fatti di criminalità</i> <i>in Sardegna</i> , di Maria Chiara Mattesini	» 415

Introduzione

Antonello Mattone e Salvatore Mura

All'indomani dei disordini scoppiati a Sassari nel 1855 tra la popolazione civile e il corpo dei bersaglieri, duramente repressi per ordine del governo con lo stato d'assedio, venne ipotizzata l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta. Il dibattito alla Camera, sollecitato dalle interrogazioni rivolte al governo da parte dei deputati della Sinistra liberale, si esaurì in un nulla di fatto. La proposta era più che legittima, perché la reazione dell'esercito e l'adozione di una misura eccezionale erano sproporzionate rispetto ai fatti di Sassari. Tuttavia, lo Statuto albertino non conteneva un riferimento normativo alle inchieste parlamentari. Il "giovane" Parlamento del Regno, infatti, non aveva ancora integrato al suo interno l'istituto dell'inchiesta. Il governo resisteva al tentativo della Camera di allargare le sue funzioni. I deputati sardi erano una minoranza, prevalentemente conservatrice, non in grado di condizionare, se non in alcune circostanze, i lavori parlamentari e l'azione del governo. Nel Parlamento subalpino, nonostante il diffuso malcontento per le gravi condizioni economico-sociali e l'iniziativa dei deputati della Sinistra, l'istituto dell'inchiesta parlamentare non venne mai applicato al caso Sardegna.

Giorgio Asproni, più di altri, si adoperò affinché la Camera dei deputati del Regno d'Italia avvertisse la necessità di conoscere in maniera approfondita la questione sarda. Già dal gennaio 1862 il deputato sardo propose di istituire un'inchiesta parlamentare sulle condizioni della Sardegna, ma non raccolse da subito l'adesione necessaria per concretizzare la sua idea. Il sostegno di Giuseppe Garibaldi si rivelò troppo timido. Carlo Cattaneo, che era stato uno dei più autorevoli studiosi dei problemi della Sardegna, rifiutò la proposta asproniana di presiedere la commissione. Persino alcuni parlamentari sardi, compreso il presidente del Senato, Giuseppe Manno, si disinteressarono all'iniziativa. Il Parlamento, finalmente, il 22 giugno 1868 approvò l'istituzione di una «Commissione d'inchiesta sopra le condizioni morali, economiche e finanziarie della Sardegna». Ne facevano parte personalità politiche di alto profilo, come Ago-

stino Depretis, che sarebbe stato eletto presidente, Quintino Sella, Paolo Mantegazza, Filippo Cordova e altri. Per la Sardegna il deputato Nicolò Ferraciu. Come è noto, l'inchiesta si concluse senza la pubblicazione di una relazione finale.

La storiografia ha sottolineato la contraddittorietà di questa esperienza e, al contempo, la notevole rilevanza del contributo di Quintino Sella sull'industria mineraria. La partecipazione dell'opinione pubblica sarda, che si mobilitò con proposte e indicazioni sull'eccessiva tassazione fondiaria, sulla legislazione mineraria, sulla questione dei trasporti, sulla devoluzione dei beni ademprivili ai Comuni, sulla pubblica sicurezza, sulla lotta alla criminalità, sui problemi del credito agricolo, non sortì alcun risultato concreto. Le decine e decine di memoriali inoltrati alla Commissione, sia da parte delle istituzioni locali (Comuni, Province, Circondari, Prefetture etc.) che da parte di comitati spontanei (fra i quali si segnalava quello cagliaritano, animato soprattutto dal senatore Ignazio Aymerich e dai giovani avvocati Francesco Cocco Ortu e Pietro Ghiani Mamei) furono di fatto inutili. Le polemiche non mancarono, alimentate dall'opinione comune che le inchieste parlamentari fossero soltanto un scappatoia per evitare di prendere provvedimenti legislativi e un'occasione unica per gite, banchetti e bicchierate.

Dopo l'esperienza della Commissione Depretis, che appariva ai contemporanei estremamente deludente, la grande inchiesta agraria Jacini, che per la Sardegna si concretizzò nella relazione del deputato della Sinistra, l'avvocato Francesco Salaris, non risollevò la credibilità dell'istituto. Il contributo di Salaris, certamente molto interessante, risultò sostanzialmente descrittivo, poco innovativo e carente in alcune sue parti (l'indagine sull'economia della provincia di Sassari, una delle zone agricole più sviluppate dell'isola per l'olivicoltura, la viticoltura e le colture specializzate, era lacunosa); ma soprattutto non ebbe – come del resto tutta l'inchiesta Jacini, considerata dalla storiografia prevalente come una dei “monumenti” parlamentari dell'Italia liberale – conseguenze concrete sulle scelte normative e sul piano pratico. E questo appare in contrasto con la grave crisi che colpiva l'agricoltura italiana durante gli anni ottanta dell'Ottocento: la Sardegna, in questo quadro, non faceva eccezione. La fillosera aveva distrutto quasi completamente il comparto vitivinicolo, la politica protezionistica aveva causato gravi danni alle esportazioni di derrate alimentari e bestiame verso il mercato francese, quasi tutti gli istituti di credito erano falliti. La relazione Salaris, che non proponeva una via per uscire dalla crisi, era comunque una fonte che, pur con le sue contraddizioni, costituisce ancora oggi un documento prezioso per la conoscenza dei problemi dell'isola, in particolare dell'agricoltura, durante gli anni della Sinistra liberale.

Un discorso in parte diverso merita la terza inchiesta sulle condizioni della Sardegna. Anzitutto, si tratta di un'inchiesta governativa, affidata dal presidente del Consiglio, Francesco Crispi, al deputato a lui vicino, l'ex garibaldino Francesco Pais Serra. La dilagante criminalità isolana, ormai, era diventata una que-

stione nazionale. La bardana di Tortoli (1894) aveva avuto un'eco nella stampa internazionale, soprattutto francese e tedesca. Pais Serra, tuttavia, non si concentrò esclusivamente sulla pubblica sicurezza e sui mezzi per combattere la criminalità, ma si soffermò anche sulle tematiche storiche, sulle problematiche agrarie, sui trasporti, sul credito, sulle amministrazioni locali, sulle classi dirigenti, sull'istruzione, sui porti, sulla sistemazione idraulica.

La voluminosa relazione (310 pagine e una ventina di allegati) rappresenta una delle migliori analisi sulla crisi economiche che si abbatté sulla Sardegna nel decennio 1885-1895. Non ebbe, però, la rilevanza che avrebbe meritato. Nell'estate del 1896, all'indomani della drammatica sconfitta di Adua e della caduta del governo Crispi, il nuovo esecutivo, guidato dal marchese Antonio di Rudinì, nominò una commissione, presieduta dal sottosegretario ai Lavori pubblici, Giacomo De Martino, che pur prendendo le mosse dalla relazione Pais Serra poi se ne discostò. In particolare, il deputato crispino fu accusato di aver trascurato la centralità della questione idraulica e il problema delle bonifiche, che secondo gli esponenti governativi e alcuni autorevoli deputati isolani, come Francesco Cocco Ortu, costituiva la riforma decisiva per lo sviluppo della Sardegna, per debellare la piaga della malaria e per restituire centinaia di ettari paludosi e malsani alla opere agricole.

In realtà, Pais Serra era consapevole degli ingenti mezzi che sarebbero stati necessari per avviare le operazioni di bonifica e della ritrosia dello Stato a finanziare opere pubbliche così complesse e costose per un'isola largamente disabitata. Le posizioni di De Martino e di Cocco Ortu alla fine prevalsero durante i governi di Rudinì, Zanardelli e Giolitti, che elaborarono le leggi speciali sulla Sardegna (1897, 1902 e 1907). Questi provvedimenti normativi erano rivolti quasi esclusivamente allo sviluppo dell'agricoltura e al potenziamento della proprietà terriera, assistita anche da più vantaggiose forme creditizie a scapito dell'industria di trasformazione dei prodotti agricoli e dell'industria manifatturiera urbana.

Le miniere del Sulcis Iglesiente, della Nurra, dell'Ogliastra e del Gerrei costituivano di fatto un altro mondo, quasi un'enclave in un'economia tradizionalmente agro-pastorale. Nel 1904 l'eccidio di Buggerru e poi nel 1906 le manifestazioni di protesta e i morti nell'Iglesiente, di Villasalto, di Cagliari e di Bonorva avevano avuto un risalto nazionale. Per la prima volta il Parlamento si interrogò, su sollecitazione del presidente del Consiglio Giovanni Giolitti, sulle condizioni di vita e di sfruttamento dei minatori che generavano tensioni, malcontenti, atti di violenza. L'inchiesta, presieduta dal senatore sardo Salvatore Parpaglia, era una prima risposta del riformismo giolittiano che così cercava di dimostrare come il suo esecutivo, a differenza degli altri, non trascurasse la questione operaia. Anche questa inchiesta, tuttavia, si rivelò una "vittoria mutilata", perché non produsse una nuova normativa in grado di migliorare sensibilmente le condizioni di lavoro dei minatori. Gli atti (1910-1911), comunque, divennero una fonte indipendente che illuminava il mondo delle miniere sarde.

Durante il fascismo l'istituto dell'inchiesta parlamentare fu di fatto disattivato. La sua rinascita si ebbe all'indomani della entrata in vigore della Costituzione repubblicana, che riservò all'inchiesta uno specifico articolo della nuova Carta (art. 82). Il Parlamento, che intanto aveva riconquistato centralità, sentiva la necessità di conoscere direttamente le condizioni del popolo italiano. Nella seconda metà della prima legislatura la Sardegna rientrò nelle grandi inchieste nazionali, in particolare quella sulla disoccupazione e quella sulla miseria (1952-1953). Indagini indubbiamente interessanti e approfondite, che non erano mai state eseguite prima con obiettivi così ambiziosi. E tuttavia si trattò di contributi utili sotto il profilo conoscitivo: mancò infatti, ancora una volta, la ricaduta legislativa.

La Commissione d'inchiesta sulla disoccupazione, composta da 21 membri, e tra questi i deputati sardi, Pietro Fadda e Giovanni Battista Melis, affidò a Paola Maria Arcari, professore della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari, il compito di scrivere la monografia sul caso sardo. Ne scaturì uno studio di notevole interesse, ma il mondo del lavoro in Sardegna non ne trasse alcun beneficio diretto. Il democristiano Salvatore Mannironi e il comunista Luigi Polano, entrambi componenti della commissione d'inchiesta sulla miseria, scrissero una bella relazione che registrò con efficacia la drammaticità della vita di alcune famiglie sarde.

L'inchiesta più importante della seconda metà del Novecento nacque anch'essa, come quella Pais Serra, sull'onda dell'emotività causata da una crudescenza dei fenomeni di criminalità che negli anni precedenti avevano travagliato la Sardegna. I sequestri di persona a scopo di estorsione, le rapine, le faide, gli omicidi per motivi di vendetta, gli scontri a fuoco con le forze dell'ordine, le bande criminali sarde erano al centro della cronaca nazionale. La Commissione, presieduta dal senatore Giuseppe Medici, uno dei maggiori esperti di economia politica agraria, lavorò in un clima costruttivo, tanto che democristiani e comunisti, socialisti, repubblicani, socialdemocratici e liberali sottoscrissero la medesima relazione finale (si distinse soltanto un commissario, Alfredo Pazzaglia, deputato del Movimento sociale, con una relazione di minoranza). All'inchiesta collaborarono numerosi studiosi sardi ed esperti del mondo della criminalità, ma il dato distintivo (o se si vuole il successo) di questa Commissione, che peraltro confermò la linea della classe politica regionale a favore dell'industrializzazione nelle zone interne dell'isola, era di avere contribuito indirettamente alla preparazione della proposta di legge, presentata il 26 ottobre 1972, «Rifinanziamento, integrazione e modifica della legge 11 giugno 1962, n. 588 e riforma dell'assetto agro-pastorale in Sardegna».

In sintesi, si possono constatare alcuni tratti comuni alle inchieste parlamentari sulla Sardegna: furono istituite quando il caso sardo divenne un caso nazionale; ebbero fundamentalmente un intento conoscitivo e non uno sbocco politico-legislativo (in questo per certi versi l'inchiesta Pais Serra e quella Medici, seppure con qualche forzatura, si possono considerare eccezioni: la prima

aprì la strada alle leggi speciali; la seconda favorì il rifinanziamento del piano di Rinascita); coinvolsero i parlamentari sardi e l'opinione pubblica isolana senza però generare un movimento popolare determinato a raggiungere risultati concreti; produssero notevoli studi, monografie, indagini statistiche ancor'oggi un riferimento imprescindibile per gli studiosi. È forse quest'ultimo il lascito più importante e più duraturo delle inchieste parlamentari che sono largamente riconosciute come una fonte importante per comprendere la storia contemporanea della Sardegna.

Questa ricerca ha ricevuto il contributo finanziario della Regione Autonoma della Sardegna (legge 7 agosto 2007, n. 7, annualità 2013) e il sostegno dell'Università di Sassari, in particolare del Dipartimento di Storia, Scienze dell'Uomo e della Formazione. Un doveroso ringraziamento alla Fondazione Antonio Segni di Sassari e, specialmente, al suo presidente, prof. Mario Segni, che ha voluto contribuire con un finanziamento all'edizione di questo volume.

Alle origini delle inchieste parlamentari e ministeriali dell'Italia liberale (1857-1885)

Antonello Mattone

1. La faticosa genesi del ricorso alle inchieste tra il Parlamento subalpino e quello italiano (1857-63)

Il tema delle inchieste parlamentari iniziò a definirsi e a prender corpo nelle sedute del Parlamento subalpino dell'inverno 1857-58. Il dibattito sulla necessità di istituire commissioni d'inchiesta parlamentare traeva immediata origine dai risultati contestati e dai presunti brogli verificatisi nel corso delle elezioni del 15 novembre 1857 che avevano sancito la sconfitta del governo Cavour e una netta, inaspettata vittoria della destra clericale e reazionaria che aveva ottenuto notevoli successi soprattutto in Liguria e in Savoia¹. Nella nuova Camera il governo poteva contare su una maggioranza di 95 deputati, contro un'opposizione conservatrice di 80, una democratica e di sinistra di 20 e su 9 deputati indipendenti². Cavour decise comunque di restare al governo.

Nella tornata del 23 dicembre la Camera prese in esame i casi di diversi collegi elettorali dove si erano verificate irregolarità (scambi di persona, intimidazioni, schede non valide, etc.) e si trattava di convalidare o di annullare i risultati³. Il problema che il Parlamento doveva risolvere era se il compito della verifica dei casi contestati spettasse alla «potestà giudiziaria», cioè alla magistratura ordinaria, o non piuttosto ad una commissione d'inchiesta nominata dalla

1. Cfr. R. Romeo, *Cavour e il suo tempo (1854-1861)*, Laterza, Roma-Bari 1984, pp. 383-398; C. Pischedda, *Elezioni politiche del Regno di Sardegna (1848-1859)*, I, Giappichelli, Torino 1965, pp. CLXXXIII ss.; Id., *Sulle elezioni piemontesi del 1857, e Corruzione e brogli nelle elezioni piemontesi del 1857*, entrambi in Id., *Pagine sul Risorgimento*, a cura di R. Boccia, Fondazione «Camillo Cavour», Santena (Torino) 2004, rispettivamente pp. 187-205, 251-266; sul «brusco risveglio del 1857» cfr. anche A. Viarengo, *Cavour*, Salerno editrice, Roma 2010, pp. 349-354.

2. C. Pischedda, *Una battaglia liberale: Cavour e le elezioni del 1857*, in Id., *Pagine sul Risorgimento*, cit., p. 281.

3. Sui collegi elettorali negli Stati sardi cfr. A. Caracciolo, *Il Parlamento nella formazione del Regno d'Italia*, Giuffrè, Milano 1960, pp. 74-83.

Camera composta da una rappresentanza di deputati di tutti gli schieramenti. Si delinearono due posizioni antagoniste: la destra, sostenendo che il Parlamento non avesse alcun potere per interferire sulle procedure elettorali, propendeva per affidare questo compito alla magistratura, mentre la sinistra intendeva assegnare l'inchiesta al Parlamento: «io reputo – sosteneva il deputato della Sinistra Lorenzo Valerio – che trattandosi di elezioni così gravemente contestate, egli è necessario che la Camera faccia atto d'un potere che sta in essa naturalmente, cioè che le inchieste debbano aver luogo parlamentariamente e la Camera dei deputati proceda come procedono gli altri Parlamenti in simili casi»⁴.

Un gruppo di elettori del Comune di Strambino, in provincia di Torino, avevano protestato con decisione presso il governo per le pressanti e indebite interferenze del clero locale che appoggiava il candidato di destra. Contro l'intromissione del clero nelle elezioni parlò energicamente Cavour alla Camera il 30 dicembre⁵. Egli era infatti convinto che con l'invalidazione di alcuni risultati e con le elezioni suppletive avrebbe potuto riequilibrare a favore del governo la maggioranza parlamentare.

Quando il tema delle inchieste venne riproposto in Parlamento, dopo il rinvio deliberato nella sessione di dicembre, il clima politico era sostanzialmente cambiato: il 13 gennaio 1858 l'uscita di Urbano Rattazzi dal governo Cavour aveva segnato la crisi definitiva del cosiddetto «connubio», l'intesa tra moderati e democratici su un programma liberale di riforme, e l'attentato di Felice Orsini del 14 gennaio contro Napoleone III aveva rischiato di compromettere del tutto le prospettive di un'alleanza sardo-francese in funzione antiaustriaca⁶. Nella tornata del 15 gennaio, in cui era stato posto all'ordine del giorno il «metodo con cui fare le inchieste», si riproposero le solite divergenze tra conservatori e democratici sui poteri e sulle attribuzioni del Parlamento. A nome dello schieramento conservatore intervenne il deputato Giuseppe Arnulfo, osservando che «noi non abbiamo legge che determini il modo col quale si debba procedere alle inchieste», né «leggi regolatrici sopra questa materia», sosteneva che si doveva riconoscere alla Camera un esclusivo «potere legislativo» e non «giudiziario»: «non può la Camera trasfondere nella sua Commissione – affermava – maggiori facoltà di quelle che essa medesima possieda», negando di conseguenza il diritto del «Parlamento di procedere a inchieste

4. Atti Parlamentari (d'ora in poi AP), Camera dei Deputati, *Discussioni*, Leg. VI, Tornata del 23 dicembre 1857, p. 142. Sulla figura di Valerio si rinvia all'ampia ed esaustiva monografia di A. Viarengo, *Lorenzo Valerio. La terza via del Risorgimento 1810-1865*, Carocci, Roma 2019, pp. 287 ss.

5. C. Cavour, *Discorsi parlamentari*, a cura della Camera dei Deputati, X, Fratelli Botta, Torino 1863, p. 411.

6. Cfr. C. Pischetta, *La crisi del connubio Cavour-Rattazzi in una memoria del Boncompagni (1857)*, e *Le dimissioni di Rattazzi dal ministero Cavour*, entrambi in Id., *Pagine sul Risorgimento*, cit., rispettivamente pp. 83-107, 139-185; Romeo, *Cavour e il suo tempo (1854-1861)*, cit., pp. 377 ss.

specialmente in fatto di elezioni»⁷. Posizione su cui si attestò tutto lo schieramento conservatore.

A difesa delle prerogative del Parlamento intervenne ancora una volta Valerio che, richiamando l'esperienza della Camera dei Comuni britannica, polemizzò direttamente con il suo interlocutore: «L'onorevole Arnulfo ha detto che le inchieste parlamentari aver luogo in Inghilterra perché il Parlamento vi gode di una grande considerazione. Signori, noi siamo giovani, ma vogliamo diventare vecchi – esclamò, suscitando l'ilarità della Camera –, e per diventare vecchi bisogna pur cominciare dall'essere giovani. Se il Parlamento inglese non avesse da alcuni secoli incominciato a fare le sue inchieste parlamentari, egli non avrebbe questo diritto che così largamente esercita e di cui [...] giammai la nazione inglese ebbe a dolersi». Valerio individuava quindi sull'esempio britannico le funzioni di un'inchiesta parlamentare come, appunto, quelle di «conoscere lo stato di un'industria» o di «indagare i bisogni di una popolazione»: inchieste che non sarebbero dovute rimanere «lettera morta», ma «essere tradotte in leggi, in risoluzioni». Insomma, proponeva un'interpretazione estensiva del ruolo delle inchieste che andava molto al di là della verifica dei dati elettorali («domandando noi un'inchiesta parlamentare sulle elezioni che cosa chiediamo? Noi chiediamo che siano conosciuti i fatti. Conosciuti questi fatti e portati in Parlamento, esso prenderà le risoluzioni che riputerà convenienti») per prefigurarle come uno strumento utile per le indagini sull'operato del governo o per far conoscere ai deputati e all'opinione pubblica i nodi che affliggevano una determinata regione (non a caso, otto anni prima, era stato lo stesso Valerio a proporre l'istituzione di una Commissione parlamentare sulle condizioni della Sardegna)⁸.

Un sostanziale appoggio alla tesi di Valerio venne dal conte di Cavour, che se da un lato si differenziava dal suo collega della Sinistra, non ritenendo opportuno addentrarsi «ad esaminare in tutta la sua larghezza la questione delle inchieste», dall'altro, richiamando l'art. 60 dello Statuto albertino («Ognuna delle Camere è competente per giudicare della validità dei titoli di ammissione dei propri membri»), reputava necessario che si dovesse «fare un'inchiesta, o, per dir meglio, singole inchieste per accertare certi fatti relativi alle elezioni» e proponeva pertanto «una Commissione composta di vari membri della Camera», in un numero di sette, in cui dovevano «essere rappresentate le opinioni delle varie frizioni parlamentari». «Parmi dunque di poter asserire in tutta coscienza – concludeva – che il sistema dell'inchiesta parlamentare è più favorevole alle minoranze che alle maggioranze [...]. Vi ho dimostrato altresì che l'inchiesta fatta dalla Camera presenta molto maggiori garanzie d'imparzialità» rispetto alla delega di questo diritto alla magistratura. Il 21 gennaio venne approvata la proposta, caldeggiata dal presidente del Consiglio, di una norma in tre articoli

7. AP, Camera dei Deputati, *Discussioni*, Leg. VI, Tornata del 15 gennaio 1858, pp. 531-535.

8. Ivi, pp. 535-537. Cfr. anche L. Pansolli, *Le inchieste parlamentari nell'Italia liberale. Teoria e prassi nella vicenda di un istituto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2009, pp. 43-47.

che stabiliva che le inchieste parlamentari in materia di elezioni sarebbero state affidate ad una commissione composta da sette deputati, espressione delle diverse rappresentanze della Camera. Si trattava di un indubbio passo in avanti nelle procedure parlamentari, anche se continuava a restar irrisolta la questione delle inchieste sulle materie politiche o sul controllo di alcuni provvedimenti governativi⁹.

Questa istanza venne recepita da Giuseppe Pisanelli, eminente giurista, ministro di Grazia e giustizia nel governo Minghetti che, il 10 giugno 1863, presentò alla Camera un progetto di legge sulle inchieste parlamentari. Scopo dell'iniziativa, era quello di evitare «un conflitto tra i poteri dello Stato» e di assicurare alle commissioni di inchiesta «tutti quei mezzi necessari al compimento del proprio mandato» e «i poteri per costringere i testimoni, per ordinare perizie, tutelare la loro dignità, garantire con sanzioni penali le prescrizioni corrispondenti ed indicare i magistrati competenti a pronunziarle¹⁰. In particolare l'art. 2 del disegno di legge riconosceva alla commissione d'inchiesta la «facoltà di disporre accessi e perizie», concedendole quindi ampi poteri ispettivi e conoscitivi nella consultazione della documentazione ufficiale e di quella riservata e nei rapporti con l'amministrazione periferica dello Stato. Il progetto di legge passò dunque all'esame della Commissione della Camera che esaurì in breve il suo compito presentando, il 13 luglio, un nuovo progetto che riprendeva sostanzialmente quello del ministro, ribadendo ancora una volta la necessità di dare alla commissione d'inchiesta «tutti i mezzi legali» per adempiere alle proprie funzioni. Dopo un'ampia discussione la Camera approvò, il 28 luglio con alcuni emendamenti il disegno di legge con 173 voti a favore, 26 contrari e un astenuto¹¹.

9. La Commissione d'inchiesta con i poteri voluti da Cavour era composta da sette membri: e presieduta da Secondo Berruti. Le conclusioni sono in *Relazione sopra elezioni contestate o soggette ad inchiesta parlamentare*, in AP, Camera dei Deputati, Leg. VI, sessione 1857-58, *Documenti*, pp. 1195-1336. La relazione del presidente sui criteri seguiti e sul lavoro svolto fu tenuta nella tornata del 1° giugno 1858 è in ivi, *Discussioni*, pp. 1962-1966.

10. AP, Camera dei Deputati, Leg. VIII, sessione 1ª, *Documenti*, n. 62, p. 1, riprodotto in appendice anche in I. Stolzi, *Le inchieste parlamentari. Un profilo storico-giuridico (Italia 1861-1900)*, Giuffrè, Milano 2015, pp. 263-265, che dedica anche un'approfondita analisi al progetto di legge Pisanelli, pp. 15 ss. Sulla figura di Pisanelli cfr. C. Vano, *Pisanelli, Giuseppe*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, diretto da I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M.N. Miletta (d'ora in poi DBGI), II, il Mulino, Bologna 2013, pp. 1600-1602; S. Tabecchi, *Pisanelli, Giuseppe*, in *Dizionario Biografico degli Italiani* (d'ora in poi DBI), 84, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 2015, pp. 227-231; O. Confessore, *Giuseppe Pisanelli*, in *Il Parlamento italiano, III, 1870-1874. Il periodo della Destra da Lanza a Minghetti*, Nuova Cei, Milano 1989, pp. 477-499; *Giuseppe Pisanelli. Scienza del processo, cultura delle leggi e avvocatura tra periferia e nazione*, a cura di C. Vano, Jovene, Napoli 2005; C. Ivaldi, *Giuseppe Pisanelli*, in *Il Consiglio di Stato. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, a cura di G. Melis, II, Giuffrè, Milano 2006, pp. 190-204; M.N. Miletta, *Giuseppe Pisanelli*, in *Avvocati che fecero l'Italia*, a cura di S. Borsacchi e G.S. Pene Vidari, il Mulino, Bologna 2011, pp. 689-724; A. Spinosa, *Giuseppe Pisanelli*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero*, in *Enciclopedia Italiana, Appendice VIII, Il diritto*, a cura di P. Cappellini, P. Costa, M. Fioravanti, B. Sordi, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 2012, pp. 290-293.

11. Per una dettagliata ricostruzione del dibattito alla Camera e al Senato si rinvia a Pansol-

Approdato al Senato, il progetto di legge che la Camera aveva approvato in tempi assai rapidi, finì per arenarsi, sia per le lentezze nell'esame del testo da parte dell'Ufficio Centrale, che per le posizioni apertamente conservatrici dell'istituzione senatoria, già emerse ai tempi di Cavour, che mostrava nel complesso un'aperta ostilità nei confronti delle innovazioni legislative proposte dal governo, mostrandosi severa custode in senso restrittivo del dettato statutario. Il 7 giugno il Senato, sotto la presidenza di Federigo Sclopis, iniziava la discussione del disegno di legge. Il ministro Pisanelli tentò di confutare le tre argomentazioni contrarie avanzate dall'Ufficio Centrale – cioè il pericolo di abusi, la confusione dei poteri e le esperienze contraddittorie degli altri paesi (Inghilterra, Francia, Belgio) in tema di inchieste – sostenendo inoltre che «a ciascuno dei rami del Parlamento», doveva «mantenersi inviolato il diritto d'inchiesta»¹². Egli, intendeva giungere all'approvazione della legge, restringendo «nei giusti confini» l'esercizio di questo diritto, in modo da scongiurare i due pericoli sui quali aveva insistito l'Ufficio Centrale, quello di «una possibile invasione nel campo del potere giudiziario» e quello di una «esagerata ingerenza nel dominio del potere esecutivo»¹³. Contro una legge volta a regolamentare le inchieste furono avanzate gravi obiezioni: la linea intransigente dell'Ufficio Centrale restava comunque contraria ad ogni regolamentazione legislativa del diritto d'inchieste.

Nel tentativo di salvare la legge, i senatori Carlo Cadorna e Giuseppe Vacca presentarono un controprogetto, che recependo alcune istanze sui rapporti col potere giudiziario, non si discostava molto dalla proposta governativa. Ma anche questo espediente era destinato al fallimento: il controprogetto non venne mai portato in aula e il senatore Lorenzo Ceppi, relatore dell'Ufficio Centrale, affossò definitivamente il provvedimento, dimostrando che non c'era bisogno di una legge di regolamentazione delle inchieste, visto che alcune di esse si erano normalmente concluse e altre erano in corso¹⁴. Il progetto Pisanelli era

li, *Le inchieste parlamentari nell'Italia liberali*, cit., pp. 136-204. Cfr. anche A. Isoni, *Indagini sulla commissione d'inchiesta nel Parlamento statutario*, in *Assemblies, Territorial Autonomies, Political Cultures*, a cura di A. Nieddu e F. Soddu («Studies Presented to the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions», LXXXIX), Edes, Sassari 2011, pp. 329-340; Stolzi, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 65-89, per l'approfondita analisi giuridica.

12. AP, Senato del Regno, Leg. VIII, sessione 2^a, *Discussioni*, tornata del 7 giugno 1864, p. 1490. Cfr. sempre Pansolli, *Le inchieste parlamentari nell'Italia liberale*, cit., pp. 172-173; sulla vocazione "conservatrice" del Senato cfr. le penetranti osservazioni di A. Omodeo, *L'opera politica del conte di Cavour*, Ricciardi, Milano-Napoli 1968, pp. 147-148; G. Spadolini, *Senato vecchio e nuovo. Dal Risorgimento alla Repubblica*, Le Monnier, Firenze 1993, pp. 13-27; U. Levra, *Dallo Statuto alla Convenzione di settembre*, e G. Talamo, *Da Firenze capitale alla crisi dello Stato liberale*, entrambi in *Il Senato nell'età moderna e contemporanea*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1997, rispettivamente pp. 39-105, 135-164.

13. Tornata del 9 giugno 1864, p. 1515.

14. Cfr. Stolzi, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. 84-85. Sulla figura di Ceppi, cfr. C. Dionisotti, *Storia della magistratura piemontese*, II, Roux e Favale, Torino 1881, p. 474.

dunque destinato ad essere sepolto nell'oblio degli archivi. Questo fallimento risultava tanto più stridente se si considera il fatto che già due anni prima era stata nominata dalla Camera la Commissione parlamentare d'inchiesta sul brigantaggio meridionale e che era già al lavoro senza un apposito regolamento.

In effetti le argomentazioni di Ceppi non erano del tutto prive di fondamento: durante il dibattito istitutivo del progetto di legge, erano infatti già terminati i lavori dell'inchiesta parlamentare sulle contestazioni e sulle irregolarità delle elezioni del 1857¹⁵. La conflittualità tra gli organi dello Stato rischiava di vanificare il compito e i risultati delle inchieste¹⁶: ad esempio, Giovanni Lanza, presidente della Commissione d'inchiesta sulle condizioni della marina militare e mercantile, nominata l'11 maggio 1863, che avrebbe dovuto presentare la relazione conclusiva entro il primo semestre dell'anno successivo, dinanzi al rifiuto ministeriale di consegnare ai commissari alcuni documenti riservati e di procedere all'interrogatorio dei testimoni, espresse «reiteratamente» la convinzione di non «poter convenientemente progredire nelle sue indagini senza l'aiuto di una legge sulle inchieste», rassegnando le dimissioni dal proprio mandato¹⁷.

2. La Commissione parlamentare sul brigantaggio meridionale (1862-63)

Più rilevante e complessa risulta l'esperienza della Commissione d'inchiesta sul brigantaggio meridionale, eletta dalla Camera in comitato segreto il 16 dicembre 1862: l'inchiesta era stata ripetutamente richiesta dalla Sinistra allo scopo di sollevare il velo di silenzio steso dai governi moderati sugli abusi commessi nella dura repressione militare e sulle continue violazioni statutarie allo scopo di «studiare le cagioni e lo stato del brigantaggio nelle provincie meridionali e di additare gli opportuni rimedi».

La Commissione d'inchiesta era composta da nove deputati: tre della Destra (Giuseppe Massari, Donato Morelli, Antonio Ciccone), un razziano (Stefano Castagnola), tre della Sinistra (Aurelio Saffi, Stefano Romeo, Achille Argenti-

15. Cfr. *Relazioni sopra elezioni contestate o soggette ad inchiesta parlamentare*, cit., pp. 1195-1336.

16. Un elenco delle Commissioni parlamentari d'inchiesta dal 1858 al 1897 è in *Indice Generale degli atti parlamentari dal 1848 al 1897. Disegni di leggi d'iniziativa del Governo, proposte d'iniziativa parlamentare e documenti*, a cura di G. Biffoli e C. Montalcini, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma 1898, pp. 585-593; C. Crocella, *Le inchieste parlamentari dell'Ottocento*, in *Commissioni parlamentari d'inchiesta della Camera Regia (1862-1874)*, a cura di V. Malvagni e C. Nardi, Camera dei Deputati («Quaderni dell'Archivio Storico», n. 2), Roma 1994, pp. XXVII-XXXI; Stolzi, *Le inchieste parlamentari*, cit., pp. XXVII-XXVIII.

17. AP, Camera dei Deputati, *Discussioni*, Leg. VIII, sessione 1862-64, Tornata del 12 luglio 1864, p. 6192; cfr. l'analisi di G. Devincenzi, *Delle commissioni parlamentari d'inchiesta*, Stamperia reale, Firenze 1866, pp. 3 ss., sull'importanza «principalissima» delle inchieste nella vita parlamentare, ed anche Pansolli, *Le inchieste parlamentari nell'Italia liberale*, cit., p. 183; S. Montaldo, *Lanza, Giovanni*, in DBI, 63 (2004), pp. 655-664.

no) e due ex generali garibaldini (Nino Bixio e Giuseppe Sirtori)¹⁸. La spietata politica repressiva attuata dal luglio 1861 dal corpo di spedizione comandato dal generale Enrico Cialdini si era caratterizzata per i suoi «eccessivi rigori» e per una sbrigativa brutalità, caratterizzata da eccidi, fucilazioni sommarie senza regolare processo, tribunali di guerra, incendi di villaggi, case bruciate, saccheggi, bastonature pubbliche, cadaveri di briganti o di sospetti lasciati come monito sulla pubblica piazza, teste mozzate, arresti indiscriminati¹⁹.

«Il passaggio dei contadini meridionali al brigantaggio – ha scritto Franco Molfese – fu, comunque, nel suo aspetto di massa, una forma di protesta estrema che nasceva dalla miseria e non trovava altro mezzo che la violenza per lottare contro l'ingiustizia, l'oppressione e lo sfruttamento»²⁰. Il brigantaggio affondava le sue radici in ataviche motivazioni sociali dovute in gran parte all'aggravarsi delle condizioni di vita nelle campagne, frutto della perdita di quegli antichi privilegi dovuti all'usurpazione delle terre demaniali, eredità dell'assetto feudale di antico regime, da parte di un notabilato locale (i cosiddetti «galantuomi») che controllava le amministrazioni locali ed era divenuto l'espressione tangibile del nuovo Stato unitario. Questo endemico malessere fu strumentalizzato dalle forze reazionarie, dagli ufficiali e dagli sbandati dell'e-

18. Cfr. G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, V, *La costruzione dello Stato unitario*, Feltrinelli, Milano 1968, pp. 199-200; M. Sbriccoli, *La commissione di inchiesta sul brigantaggio e la legge Pica*, in *Il Parlamento italiano*, II, 1866-69, *La costruzione dello Stato da La Marmora a Menabrea*, Nuova Cei, Milano 1980, pp. 115-142, ora in Id., *Storia del diritto penale e della giustizia*, I, *Scritti editi e inediti (1972-2007)*, Giuffrè, Milano 2009, pp. 467-483.

19. È comunque incerto il numero delle vittime della repressione: E. Ciconte, *La grande mattanza. Storia della guerra al brigantaggio*, Laterza, Roma-Bari 2018, p. 164, secondo i dati desunti dalle fonti archivistiche e, in particolare, degli atti della Commissione d'inchiesta parlamentare sul brigantaggio, relativi agli anni 1861-1863, cioè alla prima fase della campagna di repressione, vi sarebbero stati 1.717 fucilati, 2.524 morti in conflitto a fuoco, 3.770 arrestati.

20. F. Molfese, *Storia del brigantaggio dopo l'Unità*, Feltrinelli, Milano 1974³ (I ediz. 1964), p. 131. Un'opera, quella di Molfese, che ad oltre a quasi cinquant'anni dalla pubblicazione resta un vero e proprio classico sull'argomento. Cfr. anche, fra la ormai vastissima bibliografia A. Scirocco, *Governo e paese nel Mezzogiorno nella crisi dell'unificazione (1860-61)*, Giuffrè, Milano 1963; Id., *Il brigantaggio meridionale postunitario nella storiografia dell'ultimo ventennio*, Società Napoletana di Storia Patria, Napoli 1983; J.A. Davis, *Legge e ordine. Autorità e conflitti nell'Italia dell'800*, FrancoAngeli, Milano 1989; S. Lupo, *Il grande brigantaggio. Interpretazione e memoria di una guerra civile*, in *Storia d'Italia, Annali 18, Guerra e pace*, a cura di W. Barberis, Einaudi, Torino 2002, pp. 465-502; G.B. Guerri, *Il sangue del Sud. Antistoria del Risorgimento e del brigantaggio*, Mondadori, Milano 2010, pp. 69 ss.; D. Adorni, *Il brigantaggio*, in *Storia d'Italia, Annali 12, La criminalità*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino 1997, pp. 283-319; M. Stronati, *Il brigante tra antropologia e ordine giuridico: alle origini di un'icona dell'uomo criminale nel XIX secolo*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XXXVIII (2009), pp. 953-1008; e il recente e aggiornato studio di C. Pinto, *La guerra per il Mezzogiorno. Italiani, borbonici e briganti 1860-1870*, Laterza, Roma-Bari 2019. Cfr. inoltre *Guida alle fonti del brigantaggio postunitario conservate negli Archivi di Stato*, 3 voll., Ministero per i Beni e le Attività culturali, Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma 1999. Un esaustivo quadro sulla storiografia del brigantaggio meridionale è in E. Di Rienzo, *Il brigantaggio post-unitario come problema storiografico*, D'Amico editore, Nocera Superiore (Salerno) 2020, pp. 7-62, cui si rinvia.

sercito borbonico, dalle trame clericali e pontificie, dagli agenti segreti stranieri che tentarono di utilizzare questo movimento per destabilizzare e rimettere in discussione i risultati dell'unificazione nazionale italiana. Il governo della Destra fu sostanzialmente impreparato dinanzi a quest'emergenza, dando del fenomeno una lettura nel complesso riduttiva. Come avrebbe scritto una decina d'anni dopo Pasquale Villari nelle *Lettere meridionali*, «Per distruggere il brigantaggio noi abbiamo fatto scorrere il sangue a fiumi: ma ai *rimedi radicali* abbiamo poco pensato»²¹.

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul brigantaggio lavorò con notevole impegno tra il principio di gennaio e la metà di marzo 1863, visitando le province più colpite dalle bande di briganti, interrogando le autorità, sindaci, prefetti, magistrati e numerosi testimoni, acquisendo anche una vasta documentazione. Partita da Napoli, dove si era trattenuta per le prime rilevazioni, la Commissione si era recata in Irpinia, a Foggia, Bari, Barletta, Lecce, Taranto, Potenza e Salerno evitando, per chiudere in fretta i lavori, di trasferirsi in Abruzzo e in Calabria. All'ordinamento della documentazione raccolta, dei dati statistici, degli ordini del giorno dei Comuni e delle Province, dei verbali delle audizioni aveva provveduto Aurelio Saffi. Il 3 maggio, in una seduta segreta della Camera, priva di pubblico e di giornalisti, con l'esplicito divieto del presidente Giovanni Battista Cassinis di prendere appunti, con la guardia nazionale che presidiava Palazzo Carignano, Giuseppe Massari, relatore della Commissione d'inchiesta, informava i deputati sull'andamento dei lavori, leggendo la sua lunga e articolata relazione e indicando quali fossero «le cause del brigantaggio, quale il suo stato attuale e quali i diversi provvedimenti» che Governo e Parlamento avrebbe dovuto prendere «non solo per reprimere gli effetti immediati del male, ma anche per rimuovere le cause e prevenire in tal guisa il possibile rinnovamento»²².

Le eccezionali misure di segretezza imposta dalla maggioranza moderata – caso insolito in un'inchiesta parlamentare – si giustificavano in parte per i

21. P. Villari, *Le lettere meridionali e altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Le Monnier, Firenze 1878, p. 44.

22. Secondo il giudizio assai polemico ma sostanzialmente positivo di F. Petrucci della Gattina, *I moribondi del Palazzo Carignano*, a cura di F. Portinari, Rizzoli, Milano 1982 (I ediz. per Fortunato Perelli, Milano 1862), pp. 137-138, Massari era un uomo spregiudicato, aduso a tutti i compromessi e buono per tutte le stagioni: «Il cavalier Massari è cavaliere di parecchi ordini – scriveva – [...]. Egli ha ingegno, non ha carattere fiero e restio, è servizievole al di là che non glielo chieggano, ond'è che è desso il meno remunerato dei servitori del Governo. Lo stesso Cavour, che usava senza scrupoli di questa sorta di favoriti, fu piuttosto ingrato. Massari fu scudiero di Balbo, poi del d'Azeglio, poi di Gioberti, poi di Cavour, oggi di Ricasoli, domani di Rattazzi... Egli è, egli sarà... sempre abile, mai disonesto. Ha mente colta, ma alla superficie; parla con facilità ed aggiustatezza di linguaggio, ha modi che variano a seconda del *partner* con cui a che fare, dal monello al cortigiano. È l'uomo lo più calunniato tra i mestatori della politica governativa, ma in verità egli è cento volte migliore della sua rinomanza e, comparato, ad altri della consortheria, un modello». Cfr. C. D'Elia, *Petrucci della Gattina, Ferdinando*, in DBI, 82 (2015), pp. 759-763, con relativa bibliografia.