

FULVIO PEIRONE

Per Torino da Nizza e Savoia

Le opzioni del 1860 per la cittadinanza torinese
da un Fondo dell'Archivio Storico della Città di Torino

a cura di

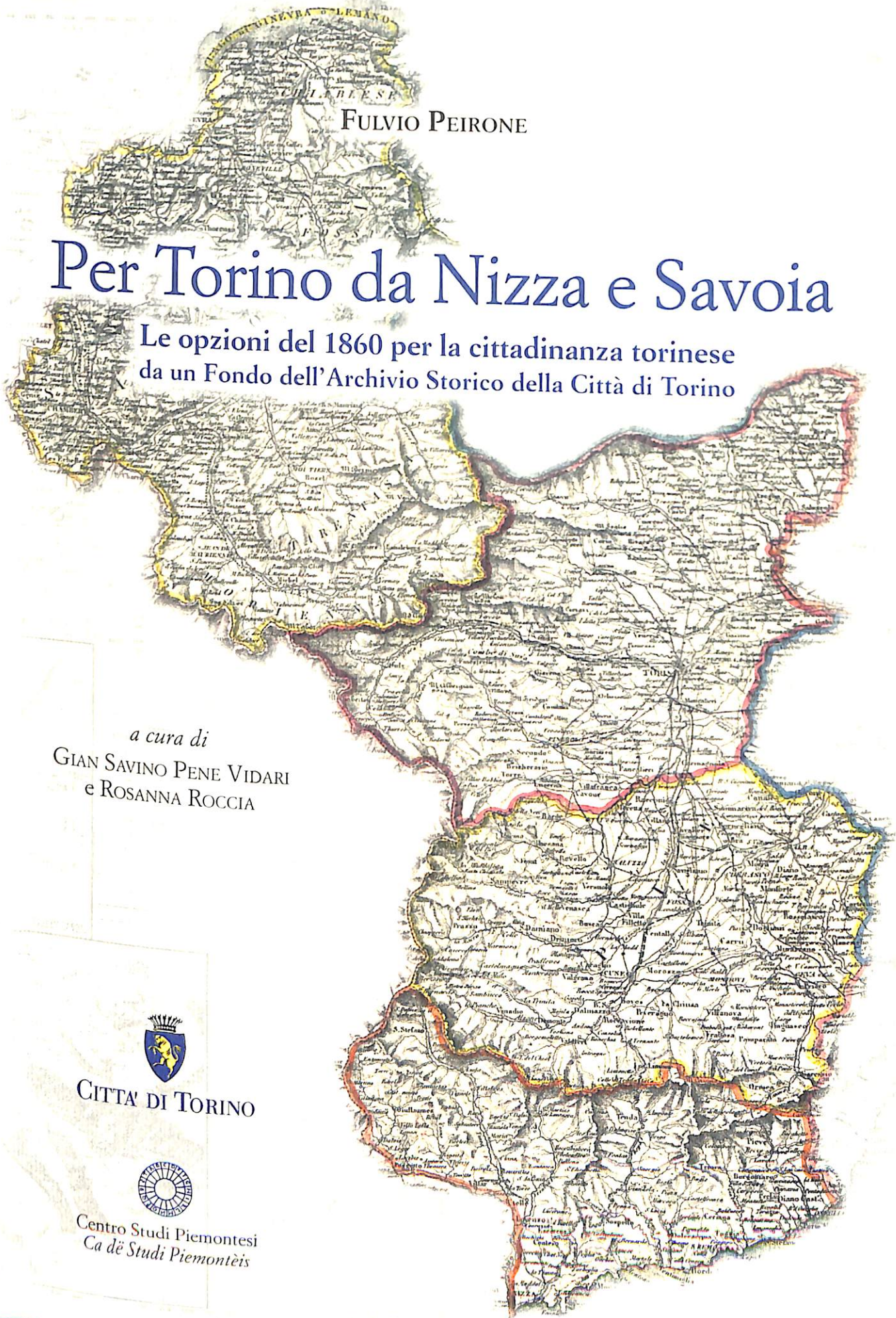
GIAN SAVINO PENE VIDARI
e ROSANNA ROCCIA



CITTA' DI TORINO



Centro Studi Piemontesi
Ca de Studi Piemontèis





CITTA' DI TORINO

FULVIO PEIRONE

Per Torino da Nizza e Savoia

Le opzioni del 1860 per la cittadinanza torinese
da un Fondo dell'Archivio Storico della Città di Torino

a cura di

GIAN SAVINO PENE VIDARI e ROSANNA ROCCIA

Premessa

GIOVANNI MARIA FERRARIS

Contributi di

PAOLA CASANA, BÉNÉDICTE DECOURT HOLLENDER, ENRICO GENTA,
GUSTAVO MOLA DI NOMAGLIO, GIAN SAVINO PENE VIDARI,
ROSANNA ROCCIA, MICHELE ROSBOCH, OLIVIER VERNIER



Centro Studi Piemontesi
Ca dë Studi Piemontèis
TORINO 2011

Metamorfosi di un accordo: la questione di Nizza e Savoia nel quadro politico-istituzionale dell'unificazione

PAOLA CASANA

Gli accordi di Plombières

La “cessione” o “riunione” – come preferivano definirla gli ambienti governativi piemontesi – di Nizza e di Savoia alla Francia costituisce indubbiamente uno dei punti chiave intorno a cui si sviluppò il processo di unificazione italiana. Questi due territori, infatti, rappresentarono per la Monarchia sabauda, sebbene a malincuore, una sorta di “merce di scambio” per poter ottenere nel 1860 l’assenso di Napoleone III alle annessioni dell’Italia centrale (Emilia e Toscana), che, con la Lombardia, costituì il primo nucleo del futuro Regno unitario. Il passaggio dei due territori transalpini alla Francia non sempre venne ben visto dagli abitanti di quei luoghi, come risulta per esempio da una lettera di un anonimo Savoiaro che, poco prima della firma del trattato di cessione, minacciosamente apostrofava Cavour scrivendo:

Sig.r Conte,

La nota di V.E. al Cav. Nigra circa alla questione della Savoia, e di Nizza è tale un monumento di ignoranza, o di mala fede che sarà una macchia imperitura al di lei nome.

Il turpe mercimonio che Ella fa del mio paese dopo d’averlo ingannato, e dissanguato oh non passerà impunito ne sii ben certo.

Il sangue glorioso dei Savojardi uccisi a Palestro, e San Martino non può fruttare servitù ai fratelli di quegli Eroi!

Ella che deride, mercanteggia, e tutto vilipende – storia, tradizioni, affezioni – non avrà invano tradita la Savoia.

Il giorno della servitù dei Savojardi sarà l’ultimo giorno del Conte Cavour...¹

¹ Cfr. *Una lettera minatoria a Cavour*, edita in *Il carteggio Cavour - Nigra dal 1858 al 1861*, a cura della R. Commissione editrice, vol. 3: *Le cessioni di Nizza e Savoia e le annessioni dell’Italia centrale*, Zanichelli, Bologna 1938, p. 155.

La maledizione non si avverò nell'immediato, ma non molto tempo dopo, visto e considerato che il Conte di Cavour morì improvvisamente nel giugno 1861.

Il risentimento di un savoiaro fedele alla monarchia sabauda era più che comprensibile in quelle circostanze, ma per capire a fondo l'azione di Cavour, che di fatto fu uno dei principali artefici dell'unificazione italiana, bisogna inquadrarla nel più ampio quadro storico e istituzionale dell'epoca.

Fin dagli accordi segreti di Plombières la cessione dei due territori alla Francia costituì uno dei punti, anche se non il principale, su cui si articolarono le trattative intercorse tra l'Impero francese e il Regno di Sardegna e certamente Cavour in un primo momento tentò di salvare almeno Nizza da quello che l'infuriato Savoiaro aveva definito un "turpe mercimonio". Il succedersi degli avvenimenti, tuttavia, e gli sbilanciati rapporti di forza a favore di Napoleone III lo indussero alla fine a cedere su questo fronte dinnanzi alle esigenze della "ragion di stato" e al preminente obiettivo di cacciare l'Austria dalla Penisola per formare un Regno dell'Alta Italia sotto la guida di Casa Savoia.

Nel quadro generale del lungo processo di unificazione della Penisola le sorti di questi due territori furono dunque segnate fin dagli accordi di Plombières.

L'incontro segreto del 21 luglio 1858 tra Cavour e Napoleone III in quella località dei Vosgi ebbe lo scopo di puntualizzare e specificare intese di massima che erano già state precedentemente individuate e accettate dall'Imperatore francese, grazie ad un'occulta attività diplomatica portata avanti da tempo da Napoleone III attraverso il suo medico personale, il dottor Henri Conneau, e da Cavour tramite Costantino Nigra, suo segretario particolare. Quest'ultimo, infatti, il 9 maggio 1858 in una lettera a Cavour comunicava i punti centrali e già concordati dell'alleanza con tre semplici espressioni: "Mariage, guerre à l'Autriche, Royaume de Haute Italie"².

Le intese generali raggiunte nell'abboccamento di Plombières, secondo quanto Cavour scriveva al Re il 24 luglio, stabilivano che la Francia

² F. COGNASSO, *Cavour, Dall'Oglio*, Milano 1974, p. 295; C. CAVOUR, *Epistolario*, vol. XV (1858), a cura di C. PISCHEDDA, Leo S. Olschki, Firenze 1998, lettera n. 262, p. 366. Per un inquadramento generale sugli avvenimenti riguardanti il processo di unificazione della Penisola cfr. R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo (1854-1861)*, vol. III, Laterza, Roma-Bari 1984, pp. 429-825.

sarebbe intervenuta in appoggio del Regno di Sardegna se questo fosse stato attaccato dall'Austria; lo scopo della guerra sarebbe stato quello di cacciare gli Austriaci dalla Penisola e di formare un Regno dell'Alta Italia con l'annessione allo Stato Sabauda del Lombardo-Veneto, dei Ducati padani e delle Romagne. Il Papa avrebbe mantenuto la sovranità su Roma e sul territorio circostante; il resto dello Stato Pontificio, con la Toscana, avrebbe formato il Regno dell'Italia centrale; a Sud sarebbe rimasto il Regno di Napoli. I quattro Stati avrebbero formato una confederazione presieduta dal Papa. Si lasciò in sospeso la questione dei futuri sovrani della Toscana e del Regno partenopeo; la Savoia sarebbe stata ceduta alla Francia, che avrebbe richiesto anche Nizza, ma su quest'ultima Cavour cercò di tergiversare in nome del "principio di nazionalità" e la questione restò sospesa; le spese della guerra sarebbero state sostenute dal Regno dell'Alta Italia; l'intesa sarebbe stata suggellata dal matrimonio del Principe Gerolamo Napoleone, cugino dell'Imperatore, con la principessa Clotilde, figlia di Vittorio Emanuele II³.

Tre giorni dopo il colloquio avuto con l'Imperatore francese Cavour, in una lunga lettera al Sovrano, gli riferiva sui risultati dell'incontro e tra le altre cose si soffermava anche sulla questione di Nizza e Savoia scrivendo:

Après avoir réglé le sort future de l'Italie, l'Empereur me demanda ... si V.M. céderait la Savoie et le Comté de Nice. Je répondis que V.M. professant le principe des nationalités, comprenait qu'il s'en suivait que la Savoie dût être réunie à la France ... que quant à Nice, la question était différent, car les Niçards tenaient par leur origine, leur langue et leurs habitudes plus au Piémont qu'à la France, et que par conséquent leur accession à l'Empire serait contraire à ce même principe qu'on allait prendre les armes pour faire triompher. – Là dessus l'Empereur caressa à plusieurs reprises sa moustaches et se contenta d'ajouter que c'étaient là pour lui des questions tout à fait secondaires dont on aurait le temps de s'occuper plus tard⁴.

³ Per un ampio resoconto sui colloqui e sugli accordi di Plombières cfr. la lettera di Cavour al Re del 24 luglio 1858, in L. CHIALA, *Lettere edite ed inedite di Camillo Cavour*, Roux e Favale, Torino 1884, pp. 568-584 ed edita anche in C. CAVOUR, *Epistolario*, cit., vol. XV (1858), n. 392, pp. 520-531. Cfr. anche gli appunti annotati da Costantino Nigra dopo il colloquio di Cavour con Napoleone III e editi con il titolo *Promemoria sull'accordo con Napoleone III*, *ibidem*, pp. 504-505. Sugli accordi di Plombières e i successivi trattati, esaminati nella prospettiva delle annessioni, cfr. E. MONGIANO, *Il "voto della nazione". I plebisciti nella formazione del Regno d'Italia (1848-60)*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 177 ss. e la bibliografia ivi citata.

⁴ Cfr. la lettera di Cavour a Re Vittorio sul Congresso di Plombières del 24 luglio 1858, in *Il carteggio Cavour-Nigra*, cit., vol. I, p. 106. Cavour cercò fino all'ultimo di far resistenza alla ces-

In realtà il rinvio della questione non sortì effetti positivi, infatti, come si vedrà, nell'accordo scritto e segretamente firmato dalle parti nel dicembre di quell'anno sarà prevista la cessione alla Francia anche del circondario di Nizza.

Le intese verbali segrete vennero infatti formalizzate in un testo scritto (in data Torino, 12 dicembre e Parigi, 16 dicembre 1858), firmato da Napoleone III, Vittorio Emanuele II, il ministro degli Esteri francese Walewski e Cavour, che allora ricopriva le cariche di ministro degli Interni e di incaricato per gli Esteri⁵. In realtà l'accordo venne siglato dai contraenti alla fine di gennaio 1859, ma fu retrodatato per non farlo cadere troppo vicino al giorno del matrimonio del principe Gerolamo con la figlia di Vittorio Emanuele II (30 gennaio) e dunque perché non risultassero così evidenti i legami esistenti fra il trattato stesso ed il contratto di matrimonio⁶.

Un testo scritto di un accordo segreto è un po' paradossale all'interno di un regime costituzionale, ma Cavour aveva interesse a mettere nero su bianco, per vincolare al massimo l'Imperatore sui punti concordati e per porre eventualmente le basi di un futuro trattato formale, nonostante "un soprassalto di Napoleone"⁷.

Lo statista piemontese era ben conscio che un accordo segreto a cui si era giunti certamente non attraverso le vie convenzionali della diplomazia ufficiale e tanto meno attraverso i rappresentanti istituzionali – considerando che sia gli ambasciatori accreditati presso i due stati, sia il ministro degli esteri francese furono messi a conoscenza degli accordi a cose oramai con-

sione di Nizza, come si deduce da un suo primo progetto destinato a mettere per iscritto gli accordi verbali di Plombières, su cui cfr. *Premier projet rédigé par le Comte de Cavour (octobre 1858)*, in Archivio di Stato di Torino (d'ora in poi A.S.To), Corte, *Archivio Cavour, Carte politiche*, m. 19, fasc. 3. Tale progetto è edito in *Il carteggio Cavour-Nigra*, cit., pp. 194-196. Su di esso cfr. P. CASANA, *La prima fase dell'unificazione italiana: trattati e trattative diplomatiche*, in *Verso l'unità italiana. Contributi storico-giuridici*, a cura di G.S. PENE VIDARI, Giappichelli, Torino 2010, pp. 88-89.

⁵ Cfr. P. MATTER, *Les conventions franco-sardes des 26-28 janvier 1859*, in "La Revue des Sciences Politiques", XL, 1925, pp. 161-176, ove a p. 174 è riprodotto il testo degli accordi, conservato in copia in *Papiers Cerçais*, secondo quanto indicato dall'Autore; cfr. anche *Il carteggio Cavour-Nigra*, cit., pp. 312-315.

⁶ N. NADA, *Il Piemonte sabauda dal 1814 al 1861*, in P. NOTARIO - N. NADA, *Il Piemonte sabauda dal periodo napoleonico al risorgimento*, Utet, Torino 1993, p. 417 e la bibliografia ivi citata.

⁷ A. OMODEO, *In difesa del Risorgimento*, Einaudi, Torino 1951, p. 289.

cluse – lasciava molto a desiderare dal punto di vista della legalità. Come se non bastasse il Governo – che in questo caso si può dire che si concentrasse nella sola persona di Cavour – avrebbe dovuto sottoporre tali accordi all'approvazione del Parlamento, secondo il dettato dell'art. 5 dello Statuto, poiché implicavano oneri finanziari e variazioni territoriali⁸.

Probabilmente è anche per questi motivi che Cavour si preoccupava di ottenere un documento scritto e formalmente corretto per poterlo – in caso di necessità – rendere ufficiale e sottoporre all'approvazione delle Camere.

Quando in effetti nel marzo del '59 Napoleone III accolse la proposta russa di un congresso con la partecipazione dell'Inghilterra e dell'Impero degli zar per discutere della situazione italiana e sventare così lo scoppio di una guerra contro l'Austria, Cavour, nel tentativo di mandare all'aria questo progetto, giunse anche al punto di minacciare velatamente la possibilità di rendere pubblici i documenti che comprovavano gli accordi franco-piemontesi per la preparazione di una guerra contro l'Impero asburgico⁹.

Di fatto è difficile pensare che lo Statista piemontese avrebbe veramente agito in tal modo, poiché avrebbe denunciato una situazione apertamente anticostituzionale, infatti tali accordi, come già ricordato, avrebbero dovuto essere approvati dal Parlamento in rispetto dell'articolo 5 dello Statuto albertino. Non solo, ma in tale situazione il Governo era colpevole anche della violazione dell'art. 67 che dichiarava la responsabilità ministeriale di fronte al Parlamento, almeno secondo la prassi costituzionale che lo stesso Cavour aveva da tempo introdotto, una responsabilità che certamente il Presidente del Consiglio si era guardato bene dal rispettare, visto e considerato che l'Assemblea legislativa era stata volutamente tenuta all'oscuro dei patti franco-subalpini e doveva continuare ad esserne tenuta all'oscuro per non compromettere l'attuazione dei piani¹⁰.

⁸ Cfr. *Statuto del Regno di Sardegna*, art. 5, che recitava: "Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il capo supremo dello Stato: ... fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio e altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato li permettano... I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazioni di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere", in G.S. PENE VIDARI, *Lezioni e documenti su Costituzioni e Codici*, a cura di C. DE BENEDETTI, Giappichelli, Torino 2007, p. 154 ed anche in www.dircost.unito.it.

⁹ G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, vol. IV, *Dalla rivoluzione nazionale all'unità, 1849-1860*, Feltrinelli, Milano 1980, p. 312.

¹⁰ Cfr., per esempio, la lettera di Cavour a Salvatore Pes di Villamarina in data 29 gennaio 1859, quando gli accordi erano appena stati firmati dalle parti contraenti, in cui lo statista pie-

I definitivi accordi di Plombières, dunque, prevedevano anche la cessione di Nizza e Savoia alla Francia in cambio del suo aiuto contro l'Austria, nonostante i tentativi portati avanti da Cavour, durante l'incontro segreto con Napoleone III, di resistere alla cessione di Nizza in nome del principio di nazionalità.

Il "tradimento" di Napoleone III

Come è noto, nell'aprile del 1859 l'Austria dichiarò guerra al Regno di Sardegna e la Francia, in rispetto dei precedenti accordi, intervenne a fianco di Vittorio Emanuele II. Le truppe franco-piemontesi riportarono da subito diverse vittorie (Montebello, Palestro, Magenta) e nel giugno del '59 entrarono a Milano abbandonata dagli Austriaci. A questo punto Napoleone III, nonostante il conseguimento di altre vittorie riportate contro l'esercito di Francesco Giuseppe dallo schieramento alleato (Solferino, San Martino), nel luglio '59 decise – senza interpellare l'alleato – di sospendere le ostilità con l'armistizio di Villafranca (8 luglio), a cui faranno seguito tre giorni dopo i preliminari di pace con l'Austria, che sfoceranno, nel novembre 1859, nella firma dei Trattati di Zurigo¹¹.

Diversi furono i motivi che spinsero Napoleone III all'improvviso voltafaccia nei confronti del Regno di Sardegna, ma indubbiamente giocarono un effetto decisivo le insurrezioni spontanee che si verificarono in primavera nell'Italia centrale e che tra aprile e giugno del '59 provocarono la fuga del Granduca dalla Toscana, quella dei Duchi di Parma e

montese ricordava "Il est essentiel que le traité demeure ignoré", in C. CAVOUR, *Epistolario*, cit., vol. XV (1858), lettera n. 123, p. 111.

¹¹ Cfr. *Convention d'armistice entre les armées alliées de S.M. le Roi de Sardaigne et de S.M. l'Empereur des Français d'une part, et les armées de S.M. l'Empereur d'Autriche d'autre part*, 8 juillet 1858 e i *Préliminaires de paix arrêtés à S.M. l'Empereur d'Autriche et S.M. l'Empereur des Français*, 11 juillet 1858, in *Traité publics de la Maison de Savoie avec les puissances étrangères depuis la paix de Château-Cambresis jusqu'à nos jours*, vol. 8, Imprimerie J. Favale et Comp., Turin 1861, pp. 656-660; sul trattato di pace di Zurigo *ibidem*, pp. 690-712. Un sintetico, ma preciso quadro sul succedersi degli avvenimenti nei giorni precedenti l'armistizio di Villafranca in N. NADA, *Il Piemonte sabauda*, cit., pp. 423-425. Il Cavour, totalmente ignaro delle trattative di sospensione delle ostilità, venne a conoscere la notizia da un telegramma e da una lunga lettera inviata da Alfonso della Marmora da Mozambano l'8 luglio 1859 (cfr. C. PISCHEDDA, R. ROCCIA (a cura di), C. CAVOUR, *Epistolario*, cit., vol. XVI (1859), 2000, lettere n. 1641, p. 1094 e 1645, pp. 1096-1097). Al ministero Cavour successe quello La Marmora-Rattazzi (19 luglio 1859-21 gennaio 1860).

Modena e la ribellione delle Legazioni al dominio pontificio con la creazione di amministrazioni provvisorie sotto il protettorato del governo sardo che aveva inviato i propri commissari¹²; non ultimo influenzò Napoleone III l'atteggiamento della Prussia, la quale, spaventata dalla piega che stavano prendendo gli avvenimenti e temendo un'eccessiva espansione territoriale della Francia, aveva mobilitato l'esercito e rappresentava una minaccia verso il Reno per l'Impero francese¹³.

Con la firma dell'armistizio, peraltro, Napoleone III aveva violato i segreti accordi di Plombières, infatti l'Italia non era stata affrancata dagli Austriaci e l'alleato francese aveva firmato un armistizio senza il libero consenso dell'alleato Regno di Sardegna. Cavour, però, non era in grado di rivendicare proprio nulla: in primo luogo perché non poteva rifarsi sul mancato rispetto di accordi non ufficiali e, in secondo luogo, perché bene o male il trattato di sospensione delle ostilità dell'8 luglio era stato firmato anche da un plenipotenziario di S.M., il capo di Stato Maggiore Enrico Morozzo della Rocca, e i preliminari di pace, sottoscritti dai due Imperatori l'11 luglio¹⁴, erano poi stati firmati dal Re di Sardegna il giorno successivo, seppure con la riserva "per quel che mi concerne", che gli permetteva di non avallare le decisioni sull'assetto generale della Penisola¹⁵. In ogni caso la cessazione delle ostilità risultava formalmente deliberata con il comune assenso dei due alleati. Da parte sua, dunque, a Cavour non restava altro che considerare decaduti gli accordi di Plombières e la conseguente cessione alla Francia di Nizza e della Savoia. Tutte queste questioni, però, non erano ormai più di sua pertinenza, poiché – sentitosi tradito da Napoleone III e dallo stesso Vittorio Emanuele II che aveva sottoscritto i preliminari di pace senza troppa resistenza e

¹² In Toscana, a Parma, a Modena e nelle Legazioni, nell'aprile '59 i rispettivi governanti erano fuggiti e Vittorio Emanuele II, dietro richiesta dei territori ribelli aveva mandato là dei propri rappresentanti, che, però, dopo la firma della Pace di Zurigo aveva dovuto richiamare in ottemperanza alle decisioni Imperiali di far rientrare gli antichi sovrani. Nell'immediato si determinò un vuoto di potere, che favorì la formazione di governi locali moderati filo-sabaudi che controllarono la situazione fino all'annessione al Regno di Sardegna.

¹³ Cfr. A. SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento (1800-1860)*, Il Mulino, Bologna 1990, pp. 387-388; per un'efficace sintesi su questo periodo cfr. anche ID., *In difesa del Risorgimento*, Il Mulino, Bologna 1998, in particolare pp. 127 ss.

¹⁴ Cfr. *Préliminaires de paix arrêtés à Villafranca entre S.M. l'Empereur d'Autriche et S.M. l'Empereur des Français*, cit., in *Traité publics*, cit. p. 660.

¹⁵ N. NADA, *Il Piemonte sabauda*, cit., pp. 424-425; A. SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento*, cit., pp. 387-389.

senza consultare il suo Capo di governo – l'11 luglio aveva rassegnato le proprie dimissioni al Re ed il giorno successivo le aveva comunicate a tutto l'esecutivo¹⁶ aprendo la strada al nuovo ministero La Marmora – Rattazzi (19 luglio 1859 – 21 gennaio 1860).

Improvvisamente il disegno – tracciato con diplomatica pazienza in tanti anni di lavoro – di formare sulla Penisola uno stato liberale e moderno, con un Regno del Nord sotto il diretto controllo di Casa Savoia, sembrò crollare in un baleno e con altrettanta velocità sembrò venir meno anche lo spirito battagliero di Cavour, tanto che qualche giorno dopo scriveva da Pallanza all'amica Bianca Ronzani:

Mi ritrovo sul lago, sfinito e sfiduciato. Non più sorretto dalla speranza di riuscire ad impresa più gloriosa e più nobile di quante siensi tentate mai, non più eccitato [sic.] dalla lotta e dalla necessità di vincere, sento un tale spossamento che mi rende avvertito essere pur troppo per me cominciata la vecchiaia; vecchiaia prematura, cagionata da dolori morali d'impareggiabile amarezza¹⁷.

La situazione interna era resa ancor più aspra dagli scontri che – secondo le voci diffuse in ambiente governativo – egli aveva avuto con il Re riguardo alla sua autonoma decisione di firmare i preliminari di pace, senza concertarsi col suo Primo Ministro¹⁸.

Cavour aveva avuto le sue buone ragioni per dare le dimissioni, se si pensa che tutta la preparazione alla campagna militare contro l'Austria era stata organizzata e pubblicizzata come un'impresa nazionale per ricercare consenso e appoggio da parte dell'opinione pubblica, ma d'altro canto anche Vittorio Emanuele II aveva avuto i suoi motivi nell'accettare l'armistizio, poiché, nonostante i risultati positivi, le sue truppe avevano svelato lacune e lentezze nell'organizzazione – come già nel

¹⁶ Cfr. Lettera di Cavour a Eugenio di Savoia Carignano dell'11 luglio 1859, in cui scriveva laconicamente: "La paix est conclue. Elle sera signée demain ... J'ai donné mes dimissions que S.M. a daigné accepter ... (C. CAVOUR, *Epistolario*, cit., vol. XVI (1859), lettera n. 1657, p. 1103; cfr. anche la lettera a Luigi Carlo Farini del 13 luglio 1859, *ibidem*, n. 1670, p. 1111; *I verbali dei governi Cavour (1859-1861)*, a cura di M. BERTONCINI – A.G. RICCI, Libro Aperto Editore, Ravenna 2008, pp. 63-64.

¹⁷ Cfr. Lettera a Bianca Ronzani del 25 luglio 1859, in C. CAVOUR, *Epistolario*, cit., vol. XVI, n. 1745, p. 1152.

¹⁸ Lettera a Salvatore Pes di Villamarina del 22 luglio 1859, n. 1741, nota 4 e lettera a Bianca Ronzani del 25 luglio 1859, n. 1745, nota 2, in C. CAVOUR, *Epistolario*, cit., vol. XVI, pp. 1149 e 1153.

1848-'49 – e, dunque, era impensabile continuare da soli la guerra, rischiando anche di perdere i vantaggi fino allora conseguiti: tutto sommato era preferibile una piccola parte ora, piuttosto che nulla domani. Inoltre la situazione dell'Italia centrale, con la nascita di governi provvisori, lasciava sperare di poter conseguire ulteriori futuri risultati concreti a vantaggio della Monarchia, senza dover affrontare l'Austria in uno scontro aperto¹⁹.

Dopo lunghe trattative la pace venne firmata a Zurigo il 10 novembre 1859 attraverso tre diversi trattati, ratificati il 21 novembre: uno fra l'Austria e la Francia, un altro tra la Francia ed il Regno di Sardegna e il terzo fra Austria, Francia e Regno di Sardegna²⁰.

In sostanza in essi si risolvevano i soli problemi finanziari e territoriali provocati dalla guerra. In relazione a questi ultimi, la Lombardia, eccetto Mantova e Peschiera, passava dall'Austria al Regno di Sardegna, attraverso l'intermediazione della Francia, e per gli altri problemi italiani contemplati nell'armistizio la loro risoluzione era demandata ad un congresso internazionale che avrebbe dovuto aver luogo nel gennaio '60, ma che poi, per l'evolversi degli avvenimenti, non venne mai convocato²¹. Le Grandi Potenze, dunque, che a Vienna nel 1815 avevano disposto sulle sorti dell'Europa, ora venivano estromesse dalle decisioni sul futuro dell'Italia.

Con la firma del trattato di pace di Zurigo Vittorio Emanuele II aveva riaffermato la preminenza della figura del re, in qualità di solo detentore del potere esecutivo (art. 5 Statuto), su quella del Capo del governo e con il suo comportamento aveva riaffermato quella che probabilmente avrebbe voluto fosse l'interpretazione autentica dell'art. 67 dello Statuto e cioè che i ministri dovessero essere responsabili verso il Sovrano e non nei confronti del Parlamento, prassi che invece si era profondamente consolidata nell'epoca cavouriana²². In altre parole c'era stato il tentativo del Re di riaffermare una monarchia costituzionale pura su quella parlamentare, ribaltando la consuetudine di quel decennio di vita statutaria²³.

¹⁹ Cfr. N. NADA, *Il Piemonte sabauda*, cit., p. 425.

²⁰ Cfr. *Traité publics*, cit., pp. 690-712.

²¹ N. NADA, *Il Piemonte sabauda*, cit., pp. 428-429.

²² Cfr. *Statuto del Regno di Sardegna*, cit., art. 67 che recitava: "I Ministri sono risponsabili", prevedendo genericamente la responsabilità ministeriale, ma senza specificare verso chi.

²³ Riguardo all'evoluzione dello Statuto cfr. G.S. PENE VIDARI, *Da un Quarantotto all'altro. La secolare applicazione dello Statuto, in 1848-1948 dallo Statuto albertino alla Costituzione*

Intanto il governo Lamarmora-Rattazzi provvedeva ad una revisione e a un moderato ammodernamento della legislazione, approfittando dei pieni poteri concessi con delega generale dal Parlamento all'esecutivo il 25 aprile 1859 in vista dell'imminente guerra contro l'Austria, e che il 20 novembre sarebbero scaduti²⁴. Fu così che, a Camere chiuse, e con sola decisione governativa vennero introdotti importanti provvedimenti legislativi (riforma dell'ordinamento comunale e provinciale, riordino della Pubblica Istruzione, promulgazione dei nuovi Codici Penale, di Procedura Penale e di Procedura civile, riforma della legge elettorale ecc.), che verranno poi estesi senza troppe modifiche alle altre regioni della Penisola progressivamente annesse. Di fatto, dunque, tutte queste riforme legislative furono attuate senza il concorso del Parlamento che, all'interno di una monarchia costituzionale, avrebbe dovuto essere il principale organo deputato a legiferare. Un tale ritardo nel riaprire l'Assemblea legislativa dopo la fine della guerra venne criticato da più parti, e non ultimo dallo stesso Cavour, come atteggiamento anticostituzionale²⁵.

Certamente, fin dalla rottura del "connubio" Cavour-Rattazzi nel '57, non correva troppo buon sangue tra lo Statista piemontese e il nuovo Presidente del Consiglio, che peraltro ricevette critiche da più parti e

repubblicana, a cura di M. CARASSI - I. MASSABO RICCI - M. RICCIUTO, Associazione Torino Città Capitale Europea, Torino 1998; I SOFFIETTI, *I tempi dello Statuto albertino*, Giappichelli, Torino 2004, in particolare pp. 44-48;

²⁴ Per un sintetico quadro su tali riforme cfr. N. NADA, *Il Piemonte sabauda*, cit., pp. 430-433; P. CASANA, *La prima fase dell'unificazione italiana*, cit., pp. 94-95. Per ciò che concerne i "pieni poteri" cfr. G.S. PENE VIDARI, *L'uso dei "pieni poteri" da parte del governo nell'autunno 1859. Aspetti della disciplina comunale e provinciale*, in *Verso l'unità italiana*, cit., pp. 131-151.

²⁵ Cfr. C. CAVOUR, *Epistolario*, cit., vol. XVII (gennaio-marzo 1860), 2005, in particolare la corrispondenza tra Cavour e Luigi Carlo Farini del mese di gennaio. Sulle accuse avanzate al Rattazzi di atti incostituzionali compiuti a riguardo dell'opera legislativa attuata approfittando dei pieni poteri cfr. la lettera a Jacopo Comin del 4 luglio 1860, in *Epistolario di Urbano Rattazzi*, vol. I, 1846-1861, a cura di R. ROCCIA, introd. di G. TALAMO, Giannemi editore, Roma 2009, pp. 388-391. Tra le numerose riforme attuate in questo periodo di chiusura del Parlamento si ricordano: l'introduzione del nuovo ordinamento comunale e provinciale (Legge Rattazzi); il riordinamento della Pubblica Istruzione e del personale insegnante (Legge Casati); la promulgazione dei nuovi codici Penale, di Procedura penale, di Procedura civile; l'ordinamento delle Opere Pie e delle Congregazioni di Carità; il riordinamento della gestione delle opere pubbliche e la riforma dell'editto 17 marzo 1848 sulle elezioni politiche, che allargava i collegi elettorali ed escludeva dal voto tutti gli analfabeti. Sull'opposizione cavouriana a Rattazzi e sulle critiche all'azione del governo cfr. R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo*, cit., pp. 669-674.

non solo dai suoi diretti avversari. Jacopo Comin, autore di un opuscolo su alcuni rappresentanti dell'allora vita politica²⁶, aveva severamente criticato il Rattazzi per la legge sulla riforma elettorale del 20 novembre 1859, non solo perché non votata dal Parlamento, ma anche perché giudicata dall'Autore dell'opuscolo una legge di portata costituzionale e dunque non modificabile neppure dal potere legislativo con un procedimento ordinario. Ma lasciamo alle parole dello stesso Rattazzi, in una lettera indirizzata al Comin, la propria autodifesa:

Ella mi accusa particolarmente per la riforma della legge elettorale, ed afferma che fu questa la prima causa che mi alienò il partito sinceramente liberale. Ella sostiene che la legge elettorale non poteva essere modificata dal potere legislativo [*sic.*], tanto meno in forza dei pieni poteri.

Or bene io sono profondamente convinto del contrario. La legge elettorale è una legge organica, è vero, ma non fa parte dello statuto ... Ma Ella mi dirà che trattandosi di una legge organica, si doveva almeno lasciare che le modifiche si facessero dal Parlamento. Ed in questo sino ad un certo segno sono d'accordo con Lei. Riconosco che, se non vi fosse stata una necessità urgente di qualche modificazione, sarebbe stato meglio non toccare quella legge in forza dei soli pieni poteri. Ma questa necessità esisteva: dovendosi estendere alla Lombardia quella legge, era impossibile non farvi qualche variazione rispetto ai collegi elettorali, perché se si fosse conservata la ripartizione esistente, troppo grande riesciva il numero dei deputati²⁷.

L'Assemblea legislativa, in effetti, restò chiusa ben oltre la conclusione delle ostilità per una serie di situazioni contingenti e riaprì soltanto il 2 aprile 1860. Nel gennaio del '60, infatti, cadde il governo La Marmora-Rattazzi, il 21 gennaio tornò al potere Cavour e nello stesso giorno un Regio Decreto dichiarò chiusa la VI legislatura e sciolta la Camera dei deputati, mentre con un altro Regio Decreto vennero indette elezioni per il 25 e 29 marzo e soltanto dopo il nuovo suffragio elettorale riprese regolarmente l'attività parlamentare²⁸.

Paradossalmente anche con il ritorno di Cavour al governo, il 21 gennaio 1860, l'Assemblea legislativa continuò a restare in silenzio ancora a

²⁶ Cfr. J. COMIN, *Il Parlamento e il Regno nel 1860: schizzi e profili storici*, Francesco Domenico Guerrazzi, Urbano Rattazzi, Giuseppe Ferrari, Pareto, Mellana, Boggio, Asproni, Libreria F. Sanvito, Milano, 1860, pp. 47.

²⁷ Cfr. Lettera di Urbano Rattazzi a Jacopo Comin del 4 luglio 1860, in *Epistolario di Urbano Rattazzi*, cit., pp. 388-389.

²⁸ Cfr. N. NADA, *Il Piemonte Sabauda*, cit., pp. 435-437.

lungo, poiché il nuovo Parlamento riaprì i battenti soltanto il 2 aprile 1860 non essendoci la possibilità di anticipare la data elettorale per motivi tecnico-amministrativi relativi alla formazione delle liste elettorali. Durante il ministero Rattazzi, infatti, come si è già accennato, era stata modificata la legge comunale e provinciale e, svoltesi le elezioni amministrative, bisognava attendere la nomina dei sindaci per formare le giunte comunali alle quali spettava la compilazione delle liste elettorali²⁹.

"Annessioni", "cessioni", "riunioni" e "consenso popolare"

Mentre sul fronte interno si svolgevano questi avvenimenti, su quello esterno la situazione era piuttosto tesa per la questione dell'annessione dell'Italia centrale al Regno di Sardegna, questione che indirettamente aveva immediatamente rimesso in gioco anche le sorti di Nizza e Savoia.

Cavour, dopo che le province dell'Italia centrale avevano, tra l'agosto e il settembre del '59, già espresso il desiderio di unirsi al Regno di Sardegna³⁰, spingeva – poggiandosi sul principio dell'autodeterminazione dei popoli – per una rapida annessione, giocando in primo luogo sul fatto che la Francia era uscita dalla guerra senza alcun vantaggio territoriale e che per motivi di politica interna doveva ottenere qualche ricompensa e dunque era disposta a riaprire giochi e trattative; in secondo luogo sul fatto che dagli inizi del 1860 il Walewski, da sempre acerrimo nemico dell'Italia, era stato sostituito dal nuovo ministro degli esteri, il Thouvenel, considerato favorevole alla causa italiana ed in terzo luogo ancora puntando sul fatto che l'Inghilterra si era mostrata propensa a far prevalere il principio dell'autodeterminazione e quindi ad appoggiare l'annessione dell'Italia centrale, purché subordinata ad una consultazione basata su assemblee rappresentative³¹. Fu così che Cavour, da gran

²⁹ Cfr. A. SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento*, cit., p. 396.

³⁰ A Parma, Modena, Bologna e Firenze tra l'agosto e il settembre 1859 assemblee rappresentative elette a suffragio ristretto avevano votato l'annessione dei rispettivi territori alla monarchia sabauda, volontà che tuttavia Vittorio Emanuele II non aveva potuto rispettare se non come possibile speranza per una realizzazione futura. In proposito cfr. E. MONGIANO, *Il principio di nazionalità e l'unificazione italiana*, in *Verso l'unità italiana*, cit., pp. 67-74 e la bibliografia ivi citata.

³¹ Cfr. in proposito da ultimo G.S. PENE VIDARI, *Accordi diplomatici e consenso popolare*, in *Verso l'unità italiana*, cit., pp. 171-183 e la bibliografia ivi citata; E. MONGIANO, *Le regole del voto popolare nei plebisciti italiani del 1860*, *ibidem*, pp. 185-202.

giocatore politico qual era, forzò la mano a Napoleone III – che sulle annessioni teneva una posizione poco chiara per cercare di rimettere in gioco le sue aspirazioni su Nizza e Savoia – ponendolo di fronte al fatto compiuto. L'11 e 12 marzo 1860, infatti, si svolsero i plebisciti a suffragio universale maschile nelle province italiane contese, che votarono per l'annessione alla monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele II, ratificata pochi giorni dopo attraverso specifici decreti regi³².

Mentre Cavour, dunque, da un lato si adoperava con successo per l'unione dell'Italia centrale, dall'altro in contemporanea stava trattando riguardo alla cessione dei territori d'Oltralpe, che se fino al febbraio del 1860 era stato determinato a non cedere, ora, per realismo politico, seppe ben barattare in cambio dell'aiuto dato dall'Impero francese alle annessioni dell'Italia centrale³³.

Il 12 marzo 1860 venne nuovamente firmato un trattato segreto con la Francia riguardo alla riunione del circondario di Nizza e della Savoia all'Impero francese "sans nulle contrainte de la volonté des populations"³⁴. Con tale trattato Napoleone III cercava di recuperare quella parte di accordi di Plombières decaduti dopo la firma dell'armistizio di Villafranca, perché non poteva di fronte al popolo francese non ricavare qualche vantaggio dalla guerra intrapresa. Cavour, da parte sua, giocando sulla violazione da parte di Napoleone degli accordi del '58, aveva tirato acqua al proprio mulino, come si è visto, per contrattare tali cessioni in cambio dell'appoggio francese all'annessione dei territori dell'Italia centrale. Un tale accordo tra la Francia e il Regno di Sardegna non poteva essere che segreto, perché non era altro che il recupero e l'aggiornamento dei passati patti di Plombières.

Lo statista piemontese, peraltro, era anche ben conscio che tali accordi segreti avrebbero dovuto prima o poi essere resi ufficiali e sottoposti all'approvazione parlamentare, se non voleva delegittimare lo

³² L'Emilia e la Toscana, dopo i plebisciti dell'11 e 12 marzo 1860 erano state unite rispettivamente al Regno di Sardegna con Regi Decreti del 18 e del 22 marzo 1860 (cfr. *Regio Decreto col quale le Provincie dell'Emilia sono unite allo Stato*, in *Raccolta degli Atti del governo di S.M. il Re di Sardegna*, vol. XXIX (1860¹), Stamperia Reale, Torino, s.d., pp. 207-208; *Regio Decreto col quale le Provincie della Toscana sono unite allo Stato*, *ibidem*, pp. 255-256).

³³ Per una sintesi su questo punto cfr. G.S. PENE VIDARI, *Accordi diplomatici e consenso popolare*, in *Verso l'unità italiana*, cit., pp. 178 ss.

³⁴ Cfr. *Texte définitif du second traité secret paraphé par S.E. et le Ministre de France*, art. 1, edito in *Il carteggio Cavour-Nigra*, cit., vol. III, 1928, pp. 175-177.

Statuto e rischiare la propria credibilità³⁵, ma sapeva anche che se il passaggio della Savoia non avrebbe causato grandi ostacoli, perché giustificato in nome del principio di nazionalità³⁶, più complessa sarebbe stata la questione di Nizza, che a tutti gli effetti era considerata italiana. Non solo, ma mentre nel primo territorio numerose erano le dimostrazioni separatiste, e dunque un'eventuale consultazione popolare non avrebbe dovuto serbare sorprese per l'annessione, a Nizza, invece, ben più numerose erano le dimostrazioni antiseparatiste³⁷.

Tutta la preparazione alla guerra, per di più, era stata esaltata dal governo e dalla pubblicistica liberale come un'impresa nazionale ed era proprio sul principio di nazionalità che si era battuto Cavour nelle schermaglie diplomatiche con Napoleone III per arrivare agli accordi di Plombières, per cercare di non cedere Nizza alla Francia, per giustificare la liberazione della penisola dallo straniero e sempre su tale principio, unito a quello del diritto alla autodeterminazione dei popoli, poggiavano i plebisciti – che si stavano svolgendo proprio l'11 e 12 marzo in Toscana e nell'Emilia – per le annessioni dei vari territori al Regno di Sardegna³⁸.

Il ricorso ancora una volta ad un trattato segreto era probabilmente dettato anche dalla necessità, dal punto di vista del Cavour e dell'Imperatore francese, di avere un arco di tempo sufficientemente tranquillo per predisporre il terreno all'interno dei singoli stati all'attuazione degli accordi, per preparare la propaganda favorevole alla loro realizzazione ed ingabbiare, o per lo meno controllare, le voci dissenzianti.

Il trattato del 12 marzo, peraltro, da un lato ribadiva la segretezza dell'accordo, ma dall'altro specificava anche che sarebbe rimasto tale fino a quando le due parti contraenti non avessero consensualmente giudicato opportuno di renderlo pubblico, quindi veniva prevista una sua

³⁵ In tal senso dava le istruzioni a Costantino Nigra, che era nuovamente divenuto il suo ambasciatore personale presso la Corte francese, per la quale ora trattavano il barone di Talleyrand e il nuovo ministro degli esteri Thouvenel. Cfr. Lettera di Cavour a Nigra del 12 marzo 1860, in C. CAVOUR, *Epistolario*, cit., vol. XVII, pp. 447-448.

³⁶ Sull'annessione della Savoia cfr. da ultimo *La Savoie et l'Europe 1860-2010. Dictionnaire historique de l'annexion*, sotto la direzione di C. SORREL e P. GUICHONNET, La Fontaine de Siloé, Montmélian 2009 e la bibliografia ivi citata.

³⁷ Cfr. Lettera di Cavour a Costantino Nigra del 12 marzo 1860, in C. CAVOUR, *Epistolario*, cit., vol. XVII (1860), lettera n. 551, p. 446.

³⁸ Sul principio di nazionalità applicato a questo contesto dell'unificazione italiana cfr. E. MONGIANO, *Il «voto della nazione»*, cit., pp. 177-183 e la bibliografia ivi citata.

formalizzazione ufficiale, che, in un certo senso, avrebbe coperto le spalle al Cavour, il quale doveva rispondere del suo operato di fronte al Parlamento.

Egli aveva ben presente la responsabilità ministeriale nei confronti dell'Assemblea legislativa ed era ben conscio che avendo firmato l'accordo segreto del 12 marzo, che contemplava la cessione di due province senza la sanzione del Parlamento, aveva compiuto un atto profondamente incostituzionale e che avrebbe potuto essere accusato di alto tradimento, ma si era preso tutte le sue responsabilità e per questo insisteva con i Francesi per trasformare quanto prima la convenzione segreta in un atto "rédigé dans les formes diplomatiques ordinaires et rédigées de manière à atténuer notre responsabilité devant les Chambres"³⁹.

Per un "ritorno allo Statuto", dunque, era indispensabile trasformare gli accordi segreti e incostituzionali in un atto diplomatico ufficiale che il Parlamento avrebbe così potuto convertire in legge.

La Camera dei Deputati, peraltro, era stata sciolta a gennaio in vista delle elezioni indette per il 25 e 29 marzo, dunque tutte le decisioni che il Governo prendeva in quell'arco di tempo potevano rientrare in un regime di legalità e probabilmente il Cavour sapeva bene di dover approfittare di quella situazione che lo svincolava, temporaneamente, dal rendere conto al Parlamento dell'operato del governo, ma doveva al più presto far sparire gli accordi segreti. Quelli di Plombières, ormai superati dagli avvenimenti politici e dai nuovi patti segreti, vennero, su richiesta dello stesso Cavour, distrutti il 14 marzo del '60, quando il Nigra gli scrisse con animo commosso:

L'ancien traité à été détruit aujourd'hui. Combien de souvenirs a réveillé dans mon esprit la flamme qui dévorait ce papier si longuement discuté objet de tant de commentaires et de conjectures. Enfin il n'existe plus. Il y en a un autre à sa place⁴⁰.

Il trattato per la cessione di Nizza e Savoia venne formalizzato ufficialmente a Torino il 24 marzo 1860⁴¹, ma fu promulgato solo l'11 giugno

³⁹ Cfr. Lettera di Cavour a Costantino Nigra dell'11 marzo 1860, in C. CAVOUR, *Epistolario*, cit. vol. XVII, lettera n. 538, p. 434.

⁴⁰ Cfr. Lettera di Nigra a Cavour del 14 marzo 1860, in C. CAVOUR, *Epistolario*, cit., vol. XVII, p. 463.

⁴¹ Il 27 marzo fu ratificato a Parigi da Napoleone III, il 29 a Torino da Vittorio Emanuele II e il 30 avvenne lo scambio delle ratifiche a Torino. Cfr. *Traité entre la Sardaigne et la France*

dopo l'approvazione da parte del Parlamento, quando divenne esecutivo⁴². Paradossalmente, dunque, gli abitanti di Nizza e Savoia presero parte ancora alle elezioni del Parlamento del 25 e del 29 di marzo, pur essendo già stati riuniti formalmente alla Francia, ma ciò fu reso possibile perché lo stesso art. VII del trattato specificava che per la Sardegna esso sarebbe divenuto esecutivo solo dopo l'approvazione del Parlamento.

Questo articolo, d'altra parte, fortemente voluto da Cavour, legittimava tutte le operazioni svolte dal Governo in quel lungo periodo di chiusura delle Camere nella prospettiva di una futura sanzione da parte dell'organo legislativo, così come era prescritto dal già ricordato art. 5 dello Statuto.

La seduta inaugurale del nuovo Parlamento avvenne il 2 aprile ed immediatamente la cessione di Nizza alla Francia fu oggetto di contestazione da parte dell'opposizione e culminò con l'interpellanza di Garibaldi alla Camera nella seduta del 6 aprile (discussa il 12 aprile)⁴³, in cui si accentrava di incostituzionalità il trattato di Torino e lo si tacciava di essere contrario al diritto delle genti. I deputati della sinistra, inoltre, attaccavano pesantemente le consultazioni plebiscitarie per le annessioni di Nizza e Savoia, previste rispettivamente per il 15 ed il 22 aprile, cioè prima dell'approvazione del trattato di Torino del 24 marzo da parte del Parlamento; inoltre contestavano il voto popolare dei plebisciti per suffragio universale non regolamentato da alcuna legge, che solo l'Assemblea legislativa avrebbe potuto fare per stabilire il modo di votazione⁴⁴.

In questa situazione Cavour differiva l'approfondimento della discussione politica al momento della presentazione del trattato alla Camera, poi difendeva l'operato del governo come necessario per il proseguimento di quella linea politica che aveva portato – seppure con moda-

relatif à la réunion de la Savoie et de l'arrondissement de Nice à la France, in *Traité publics*, cit., pp. 750-754.

⁴² Il trattato del 24 marzo venne approvato dalla Camera il 29 maggio, approvato dal Senato il 10 giugno e reso esecutivo l'11 giugno 1860 (cfr. *Legge che autorizza il governo del Re a dare esecuzione al trattato conchiuso tra la Sardegna e la Francia per la riunione della Savoia e del circondario di Nizza alla Francia*, in *Raccolta degli Atti del governo di S.M. il Re di Sardegna*, vol. XXIX (1860), cit., pp. 711-712.

⁴³ Cfr. *Discussione delle interpellanze Garibaldi*, in *Il Parlamento dell'Unità d'Italia (1859-61)*, vol. I, Segretariato Generale della Camera dei Deputati, Roma 1961, pp. 101-159. Su questa discussione alla Camera cfr. anche R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo*, cit., pp. 690 sgg.

⁴⁴ *Discussione delle interpellanze*, p. 111 e 119.

lità diverse – all'annessione della Lombardia, della Toscana e dell'Emilia. D'altro canto, però, confutava le accuse che gli venivano rivolte di atteggiamento incostituzionale, facendosi scudo del già menzionato articolo VII del trattato del 24 marzo che prevedeva la futura sanzione del Parlamento⁴⁵.

Inoltre, per giustificare la legittimità ideologica della decisione, Cavour dovette in questa circostanza anche negare l'italianità di Nizza e contravvenire a quel principio di nazionalità su cui fino ad allora aveva basato la sua politica annessionistica.

La volontà popolare, espressa attraverso il plebiscito nizzardo, gli tornava estremamente utile proprio per sostituire il rinnegato principio di nazionalità con quello dell'autodeterminazione dei popoli e per potere così dare ugualmente un fondamento ideologico e giuridico alla cessione di Nizza alla Francia, cessione che venne definitivamente approvata il 10 giugno 1860 con il voto favorevole del Senato⁴⁶.

Tanto nel trattato di Torino del 24 marzo 1860, quanto nel disegno di legge per l'approvazione di tale accordo da parte del Parlamento (presentato alla Camera il 10 maggio), quanto nel testo della sua ratifica da parte di Vittorio Emanuele II – avvenuta il 29 di maggio – si parlava non di "annessione", ma di "riunione" dei predetti territori alla Francia, secondo la proposta avanzata da Cavour nei negoziati per la stesura del Trattato di Torino⁴⁷, mentre nei verbali delle votazioni plebiscitarie di Nizza si proclamava la sua "annessione"⁴⁸. È significativa questa discrepanza di termini, perché fa emergere la differente posizione dei due territori nei confronti della Monarchia sabauda. Cavour, nel proporre il termine di "riunione", aveva cercato, per pura opportunità politica, di fornire una motivazione giuridica al cambiamento di sovranità: il termine prescelto doveva infatti dare l'idea di un ritorno alle origini, di una volontà di ricongiungimento a quella che noi oggi definiremmo la "madre patria" a cui i due predetti territori erano legati per costumi, tradizioni e lingua, ossia dalla

⁴⁵ *Discussione delle interpellanze*, cit., p. 104.

⁴⁶ Cfr. *supra*, nota 42.

⁴⁷ Cfr. Lettera di Cavour a Costantino Nigra del 10 marzo 1860, in C. CAVOUR, *Epistolario*, cit., vol. XVII (1860), lettera n. 523, p. 423.

⁴⁸ Cfr. *Traité entre la Sardaigne et la France*, cit., p. 750; *Disegno di legge: ratifica del trattato di Torino*, in *Il Parlamento dell'Unità d'Italia*, cit., pp. 160-162; *Trattato di Torino con i verbali delle votazioni a Nizza e in Savoia per l'annessione alla Francia*, *ibidem*, pp. 163-175.

“nazionalità”. Se questo ragionamento, però, poteva valere per la Savoia, alla quale si addiceva discretamente il termine di “riunione”, certamente non era condivisibile per Nizza, ove le dimostrazioni anti annessionistiche erano state piuttosto numerose e dove il ricongiungimento alla Francia in nome del principio di nazionalità era piuttosto discutibile, e Cavour lo sapeva. In effetti i legami di quella città con Casa Savoia risalivano alla più antica tradizione storica, se si pensa che fin dal 1388 Nizza si era spontaneamente sottomessa alla Monarchia sabauda, con un atto di “dedizione”, preferendola alla dominazione angioina⁴⁹ e, salvo brevi intervalli, ad essa era sempre stata legata fino all’epoca napoleonica e poi di nuovo con la Restaurazione.

Rattazzi, per rivendicare l’italianità di Nizza, non mancò di richiamare questa tradizione storica, che Cavour in un lungo discorso parlò ribaltò prontamente a sostegno della tesi opposta, ricordando con abili ma pretestuose argomentazioni che nel XIV secolo Nizza aveva scelto sì di riunirsi a Casa Savoia, ma quando questa era una dinastia residente a Chambéry e dunque francese e non italiana⁵⁰.

Tali parole rappresentavano una vera e propria abiura di quanto lo Statista piemontese aveva sostenuto all’epoca degli accordi di Plombières, allorché appellandosi al “principio di nazionalità” aveva cercato di opporsi al passaggio della Città d’Oltralpe alla Francia. Ora, però, il quadro politico era profondamente cambiato rispetto a due anni prima e la ragion di stato imponeva quel sacrificio, ma tale cessione doveva venire in qualche modo giustificata di fronte all’opinione pubblica e alle Grandi Potenze europee. A questo punto la consultazione popolare plebiscitaria – opportunamente pilotata in favore della “riunione” alla Francia – poteva offrire a Cavour un utile strumento per giustificare la cessione in nome del principio dell’“autodeterminazione dei popoli”.

Gli echi di un ricongiungimento un po’ forzato di Nizza all’Impero francese – a dispetto dei plebisciti che anche qui come in Savoia diedero un’ampia vittoria al partito dell’unione alla Francia – sembrano di fatto trasparire dai verbali delle votazioni stilati dalla Corte d’Appello nizzar-

⁴⁹ Cfr. P. CASANA TESTORE, *Coni, Mondovi, Nice: trois déditions du XIVe siècle à la Maison de Savoie*, in *La dédition de Nice à la Savoie*, Publications de la Sorbonne, Paris 1990, pp. 241-248.

⁵⁰ Cfr. *Discorso conclusivo di Cavour e votazioni della legge (26-29 maggio 1860)*, in *Il Parlamento dell’Unità italiana*, cit., p. 204.

da. In essi, infatti, proclamando la vittoria per il cambiamento di sovranità, si ricorreva al termine “annessione”, quasi a voler porre l’accento sulle forzature che determinarono questo evento. In altre parole quando Cavour aveva proposto la sostituzione del termine “riunione” a quello di “annessione”, voleva porre l’accento sulla naturalezza di tale passaggio, poggiante su diritti e principi giuridici che si stavano ormai pienamente affermando, come quello di nazionalità, dell’autodeterminazione dei popoli e del consenso popolare. Di fatto, però, la ricomparsa del termine “annessione” nei verbali dei plebisciti nizzardi sembra riflettere una sorta di rigurgito popolare nei confronti di un cambio di sovranità imposto dall’alto, sulla base di interessi politici e governativi che in ben poco conto avevano tenuto il reale consenso popolare.

Certamente Napoleone III e Cavour furono i due principali attori nello scenario dell’unificazione: seppero di volta in volta dirigere abilmente i vari personaggi, indirizzando le numerose forze in gioco verso i propri obiettivi, utilizzando la diplomazia ufficiale per controllare le Grandi Potenze, che di fatto furono estromesse da ogni decisione fondamentale; tenendo a freno le frange più estreme dell’opposizione ed emarginando la sinistra attraverso il controllo della sua attività; incanalando abilmente l’opinione pubblica attraverso l’opera di alcune élites intellettuali e stigmatizzando il tutto con un finale consenso popolare, certamente anche ottenuto in alcune circostanze con qualche forzatura e sottile manipolazione. Tale consenso si espresse sia attraverso la ratifica della rappresentanza parlamentare, sia attraverso i plebisciti a suffragio universale, ma di fatto esso fu richiesto sempre a posteriori, a convalida e legittimazione di una realtà che ormai si era imposta. Il consenso popolare non fu, dunque, uno degli elementi propulsori dell’unificazione, ma – almeno per ciò che riguarda questa prima fase – fu uno strumento che servì a ratificare decisioni già precedentemente prese in ambito politico e governativo.

Le circostanze attraverso cui i territori di Nizza e Savoia passarono alla Francia sono poi significative per dimostrare concretamente il contesto in cui si sviluppò il processo di unificazione: un contesto estremamente fluido e imprevedibile, ove mutamenti repentini di prospettive si verificavano continuamente tanto a livello nazionale quanto internazionale, ove i cambiamenti di obiettivi causati dalle situazioni contingenti erano continui e inimmaginabili.

La stessa questione della cessione di Nizza e Savoia alla Francia subì diverse evoluzioni e metamorfosi. Se Nizza e Savoia, infatti, nei patti

segreti stretti nel celebre incontro tra Cavour e Napoleone III a Plombières, avevano rappresentato un aspetto marginale degli accordi, quasi un corollario di poco conto, dopo la pace di Zurigo questi due territori diventarono una delle pedine fondamentali intorno a cui si giocò l'unificazione italiana: per Napoleone III, infatti, erano diventati obiettivi di primaria importanza per il consolidamento del regime bonapartista all'interno del paese e per Cavour l'agnello sacrificale da immolare per poter estendere il dominio di Vittorio Emanuele II all'Italia centrale e, successivamente, anche a quella meridionale.

È pur vero che il Trattato di Torino rappresentò la ripresa e il completamento dei patti segreti di Plombières, ma questi ultimi vennero il 24 marzo profondamente trasformati, perché trasformato era il quadro politico e, soprattutto, mutata era la posta in gioco. Se infatti negli accordi verbali del luglio '58 gli obiettivi principali concordati erano stati quelli di liberare la Penisola dall'Austria, di formare un Regno dell'Alta Italia comprendente l'annessione al Regno sabaudo del Lombardo-Veneto dei Ducati padani e delle Romagne e il passaggio della Savoia alla Francia con la questione di Nizza lasciata in sospeso, negli accordi scritti del dicembre '58 si parlava invece di un Regno dell'Alta Italia di circa 11 milioni di abitanti – ma senza specificarne i territori – era contemplata la cessione alla Francia anche di Nizza e veniva specificato che la cessazione di un'eventuale guerra avrebbe dovuto essere deliberata di comune accordo. In un tale scenario Napoleone III poteva aspirare, in cambio dell'allargamento dei domini sabaudi, di ottenere influenza e controllo sull'Italia meridionale. Ulteriori trasformazioni dell'accordo primario avvennero ancora con la firma della pace di Zurigo, allorché Napoleone III violò i patti precedenti interrompendo la guerra con decisione unilaterale e senza interpellare gli alleati. A questo punto la posta in gioco cambiò, poiché decadde automaticamente anche l'impegno di Vittorio Emanuele II alla cessione dei due territori d'Oltralpe e nello stesso tempo gli avvenimenti dell'Italia centrale cambiarono lo scenario della Penisola: la nuova posta in gioco divenne la cessione di Nizza e Savoia alla Francia in cambio dell'estensione dello Stato sabaudo all'Italia centrale, estensione che di lì a poco tempo darà origine a un'Italia libera e unita da nord a sud, con l'eccezione di Roma e del Veneto.

Con la ratifica parlamentare del passaggio di Nizza e Savoia alla Francia si concludeva così quel ciclo politico che si era aperto con gli accordi di Plombières: di fatto la monarchia sabauda dominava ora su

una popolazione di più di 11 milioni di abitanti e gli Austriaci erano stati cacciati, se non da tutta, da gran parte dell'Italia.

Certamente tutto questo era stato costruito con strumenti non sempre conformi ad una monarchia costituzionale parlamentare, come quello della "diplomazia segreta" che marciava parallelamente a quella ufficiale, o quello del ricorso ad una serie di trattati segreti che misero il Parlamento nella condizione di sanzionare decisioni già prese a monte e al di fuori dell'ordinamento costituzionale, esautorando l'organo legislativo e delegittimando lo Statuto, o ancora strumentalizzando principi ideologici e giuridici – come quello della nazionalità, dell'autodeterminazione dei popoli e del consenso popolare – a vantaggio di specifici obiettivi politici.