Verso l'Unità italiana

Contributi storico-giuridici

a cura di Gian Savino Pene Vidari



2010

G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

© Copyright 2010 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX: 011-81.25.100 http://www.giappichelli.it

ISBN/EAN 978-88-348-1469-7

Composizione: CDR - Sistema stampa di Maria Angela Roviera - Torino

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, via delle Erbe, n. 2, 20121 Milano, telefax 02-80.95.06, e-mail: aidro@iol.it

PREMESSA

Ad un secolo e mezzo dalla proclamazione ufficiale dell'Unità italiana nel 1861 può essere di un certo interesse per uno studente di Giurisprudenza ripercorrere alcune delle tappe salienti di tali vicende. Si può considerare nota la conoscenza dei principali avvenimenti storicopolitici. Si tratta infatti di esaminare in questa sede alcuni aspetti collegati con essi, ma più direttamente riguardanti la storia giuridica. A tal fine in questo libro sono riprodotti alcuni saggi, già editi o in via di pubblicazione, di docenti di storia del diritto della nostra Facoltà. Lo specifico "inquadramento" iniziale intende facilitare lo studente a ricordare alcuni eventi, a riprendere determinati concetti già esposti nel corso istituzionale (che su questi punti non guasta rivedere), a collegare fra loro i singoli studi per ricavarne una visione coerente.

GIAN SAVINO PENE VIDARI

che avvalersi degli strumenti più idonei a favorire il raggiungimento del risultato voluto. Per dare la massima rilevanza a tale consenso si fece ricorso al suffragio universale, salvo, poi, ritornare al suffragio ristretto, allorché si trattò di eleggere i rappresentanti delle nuove province al Parlamento subalpino.

Nel '48 il suffragio universale venne scelto dai moderati per accelerare l'annessione, come alternativa al voto per mezzo di un'Assemblea costituente, che, dopo aver deciso sul futuro destino politico dei territori 'liberati', volesse anche determinarne la costituzione. Nel '60, almeno per la questione dell'Italia centrale, il suffragio universale fu in certa misura quasi subito. La netta prevalenza, in Emilia come in Toscana, dei liberal-moderati fece propendere per la convocazione di assemblee rappresentative. La consultazione popolare diretta venne accettata perché imposta dalle potenze europee; essa divenne un mezzo per uscire da una situazione d'incertezza ed anche consentì di non delegittimare le assemblee che si erano pronunciate per prime. Nella seconda parte del 1860, la situazione si sarebbe capovolta, delineando nuovamente scenari quarantotteschi e risuscitando, specialmente in Sicilia, il fantasma minaccioso della Costituente.

Per concludere, si può, dunque, rilevare come, a prescindere da ogni valutazione in merito all'effettiva incidenza della volontà popolare ed alla spontaneità del consenso manifestato con il voto, le vicende legate alla formazione dell'unità italiana rappresentino, comunque, una tappa significativa nella storia dell'applicazione della «prassi plebiscitaria».

ELISA MONGIANO

INDICE

	pag.
Premessa	1
Inquadramento di Gian Savino Pene Vidari	5
 La prolusione di P.S. Mancini all'Università di Torino sulla nazionalità (1851) di Gian Savino Pene Vidari 	21
 Cittadinanza e nazionalità nella disciplina sabauda di metà Ottocento di Isidoro Soffietti 	47
3. Il principio di nazionalità e l'unificazione italiana di Elisa Mongiano	57
4. La prima fase dell'unificazione italiana: trattati e trattative diplomatiche di Paola Casana	81
5. La "brochure" parigina di Massimo d'Azeglio a difesa del- l'unificazione italiana (1859) di Gian Savino Pene Vidari	105

		pag.
6.	L'uso dei "pieni poteri" da parte del Governo nell'autunno 1859. Aspetti della disciplina comunale e provinciale di Gian Savino Pene Vidari	131
7.	La diplomazia europea e l'unificazione italiana tra 1859 e 1860 di Enrico Genta	153
8.	Accordi diplomatici e consenso popolare. I plebisciti del marzo 1860 di Gian Savino Pene Vidari	171
9.	Le regole del voto popolare nei plebisciti italiani del 1860 di Elisa Mongiano	185

LA DIPLOMAZIA EUROPEA E L'UNIFICAZIONE ITALIANA TRA 1859 E 1860

Prima di vedere quale fu l'impatto dei rivolgimenti politici rispetto agli schemi giuridico-istituzionali, mi pare utile - partendo in qualche modo dalla fine - riassumere brevemente i fatti conclusivi cui si pervenne nella primavera dell'anno 1860, esattamente centocinquant'anni fa. Dopo la guerra del '59 il Regno di Sardegna, "che si stava facendo Italia", ha acquisito la Lombardia e, con i plebisciti e le annessioni, la Toscana, Parma, Modena e le Romagne. L'Impero francese ha ottenuto dal Piemonte Nizza e Savoia. Il Papato ha perso ingenti territori e si avvia a perderne altri (Marche e Úmbria) con la seconda metà dell'anno. L'Inghilterra ha cercato di indirizzare verso una soluzione il problema italiano: ha favorito le aspirazioni nazionali ma ha fortemente disapprovato l'ingrandimento della Francia a seguito dell'acquisizione della Savoia e soprattutto di Nizza. La Svizzera ha sollevato serie obiezioni sul punto della cessione della Savoia perché le province del Chablais e del Faucigny erano state neutralizzate dal trattato di Vienna e la loro inclusione sic et simpliciter nell'Impero francese non garantisce il rispetto di quanto pattuito.

Tralasciando Garibaldi, i Mille e il Regno delle Due Sicilie e le conseguenti questioni che saranno oggetto della tornata autunnale del Convegno, i fatti sopra esposti ci fanno immediatamente cogliere quello che è un punto focale per l'analisi delle vicende del nascente Stato unitario italiano: la strettissima interconnessione tra i problemi interni e quelli internazionali, per cui l'esame dei dibattiti, delle negoziazioni, delle possibili soluzioni non può prescindere dalla valuta-

¹ G. CANSACCHI, Storia dei Trattati e politica internazionale. I principi informatori delle relazioni internazionali, Torino 1965, p. 61; p. 171: "Il principio di nazionalità è un principio rivoluzionario, in quanto tende a sovvertire le strutture statali storicamente formatesi e ad esso contrarie".

zione complessiva dello scenario politico europeo e dunque delle regole di condotta fatte proprie dalla "comunità internazionale" del tempo. Anche se – come si vedrà – proprio in occasione dei plebisciti e delle annessioni faranno il loro ingresso sulla scena delle novità sotto il profilo giuridico, spinte dalla travolgente ondata degli accadimenti.

Camillo Cavour, commentando con Bettino Ricasoli la situazione agli inizi di febbraio del 1860, scrisse:

«Non si muta l'assetto territoriale da tanti trattati stabilito, non si costituisce un forte regno, non si modifica così gravemente la carta del mondo, senza che le Grandi Potenze abbiano il diritto di essere per lo meno consultate» ².

La fine della seconda guerra d'Indipendenza, l'armistizio di Villafranca ed il successivo Trattato di Zurigo, gli stessi plebisciti e le annessioni dell'Italia centrale, così come la cessione di Nizza e Savoia, costituiscono dunque – come esattamente indica lo statista piemontese – altrettante occasioni per ridiscutere quell'equilibrio europeo che era stato assunto come termine di misura e come mèta dalle Potenze europee che avevano, circa mezzo secolo prima, inteso dare all'Europa post-napoleonica un assestamento duraturo.

Per l'esame – seppur breve – delle proposte istituzionali avanzate non è pensabile di poterle valutare come semplici "fatti interni" del regno di Sardegna, innanzitutto perché coinvolgono altri Stati (o parti di Stati) e poi perché tutto il quadro d'insieme è comprensibile solo alla luce della sua dimensione totalmente europea.

Nel contesto che esaminiamo l'Europa rappresenta la tradizione: essa – o meglio le Potenze che la dominano – incarna il ruolo della conservazione: le Potenze sono portatrici di memorie antiche che si cerca di perpetuare nella convinzione – da tutti condivisa – che il "gioco" debba avere delle regole : se mi si consente il gioco di parole, si potrà anche fare il doppio gioco, si dovrà inevitabilmente, e come sempre, stare al gioco, ma farà gioco adottare delle regole comuni.

Il Regno di Sardegna è anch'esso una potenza europea, ancora per più versi, politici e diplomatici, legata agli esiti del Congresso di Vienna, ma esso è pure, ormai, l'interessato assertore della necessità di nuovi equilibri: non si dimentichi però che questi nuovi equilibri saranno sempre descritti dalla diplomazia cavouriana come essenziali per la conservazione comunque di un ordine europeo antirivoluzionario, e che il successo della strategia cavouriana in ambito europeo sarà possibile proprio perché le Potenze ad un certo momento si renderanno conto che la "rivoluzione" italiana può anche essere apprezzata come un efficace mezzo per arrestare la rivoluzione, in Italia ed in Europa ⁴.

Continuando a utilizzare l'allegoria del gioco, mi pare si possa dire che tra Villafranca e Zurigo, plebisciti, annessioni e cessioni, i protagonisti della nostra storia – Cavour, Vittorio Emanuele II, Napoleone III, Francesco Giuseppe d'Austria, il Papa, i loro consiglieri, forse anche la contessa di Castiglione, ecc. – giocano la loro partita su due tavoli ⁵: sono giocatori professionali, vogliono vincere la partita, comunque, e non sapendo ancora quale dei tavoli sarà quello più fortunato, li praticano entrambi pronti a far uso di tutti gli artifizi a loro disposizione, arrivando, se indispensabile, anche a qualche malizia. Ma, soprattutto, tutti i protagonisti della nostra storia diventano bon gré mal gré consapevoli che ai due tavoli valgono delle regole profondamente diverse.

Su uno dei due tavoli la partita si svolge facendo uso delle regole di un gioco che si è evoluto tradizionalmente e che ha delineato il divenire della storia europea: il gioco della diplomazia, dei trattati ed alleanze *inter principes*, dove persone per bene si incontrano per mentirsi vicendevolmente nell'interesse del proprio sovrano ⁶, dove si se-

² C. CAVOUR, *Epistolario*, XVII (1860), I, a cura di C. PISCHEDDA-R. ROCCIA, Firenze 2005, p. 176.

³ E. GENTA, Principi e regole internazionali tra forza e costume. Le relazioni anglo-sabaude nella prima metà del Settecento, Napoli 2004, p. 5 ss.

⁴ C. CAVOUR, *Epistolario*, cit., p. 229: "Je le déclare avec la conviction la plus absolue ... l'annexion est réclamée bien moins par l'intéret du Piémont que dans l'intéret de la cause de l'ordre en Italie et en Europe". Un'interessante analisi delle "rivoluzioni" dell'Italia centrale, alle quali partecipò attivamente il "patriziato", così attenuandone i possibili risvolti estremistici, è fatta da C. BON COMPAGNI, *Considerazioni sull'Italia Centrale*, Torino 1859, p. 22.

⁵ In realtà, i tavoli potrebbero essere anche di più: basti pensare che la politica francese si sdoppia tra quella delle Tuileries, direttamente ideata da Napoleone III, e quella del ministero, condotta dal Walewski (cfr. C. PISCHEDDA, *Pagine sul Risorgimento*, a cura di R. ROCCIA, Santena 2004, p. 54.

⁶ E. GENTA, Principi e regole, cit., p. 113 ss.; ID., Cenni sull'attività politica e diplomatica tra Sei e Settecento, in Torino 1706. Memoria e attualità dell'Assedio

guono riti e cerimoniali consolidati, dove la consuetudine regna da secoli. La "società dei governanti e dei loro ministri", certamente, crede nella *forza* per raggiungere i suoi obiettivi, ma altrettanto fermamente crede che non si possa costruire un ordine durevole e condiviso basandosi solamente sulla forza. La forza è uno dei mezzi dei quali si fa uso per giungere ad assetti politici che necessitano di una base molto più sofisticata.

È una società di giocatori che condividono certi valori che diventano i legami più intimi che tengono insieme la società stessa; questi "valori" sono le regole madri da cui scaturiscono i precetti giuridici che formano il diritto *inter principes* (prima del diritto *inter nationes*): esso ha un significato pieno e reale ed esiste proprio grazie alla sua piena aderenza alla società. Il "costume", la "tradizione" sono elementi significativi di questo contesto e al loro interno la società dei governanti e dei loro ministri continuerà – anche nel 1860 – a ricercare le vie d'uscita dalle congiunture scabrose alle quali si è arrivati.

Scrisse Franco Valsecchi su quel momento di forte tensione tra regole diverse:

«... Se mai la diplomazia meritò la sua fama di sottigliezza, fu in quel momento: tutti gli artifizi che la tecnica del mestiere può suggerire furono messi in opera ...» ⁹.

Ma io ho parlato di due tavoli (Valsecchi parlava di due politiche): è più difficile descrivere l'altro tavolo, il numero 2. Attorno ad esso (che potremmo situare in un ambiente meno ornato ed elegante, non in un salone dorato delle Tuileries, ma in una stanza appena decorosa, appesantita dal fumo dei sigari ...) possono sedere, non di rado accanto agli stessi personaggi del primo tavolo, che hanno depo-

di Torino del 1706. Tra spirito europeo e identità regionale, I, Torino 2007, pp. 23-25.

sto le loro croci cavalleresche ed il loro 'aplomb', che usano toni meno edulcorati per fare le loro dichiarazioni, altri gruppi di giocatori: sono ex-cospiratori, causidici di provincia, idealisti romantici e spregiudicati affaristi; si pensi, ad esempio, agli emigrati dalle regioni italiane in Piemonte. Il loro ruolo è molto importante nel gioco tra i tavoli, essi «di fronte a tutta l'opinione pubblica europea, specie franco-inglese» – lo ricorda Ettore d'Entrèves – hanno il compito di sottolineare l'importanza del gioco che si svolge al loro tavolo, il tavolo numero 2.

Tra i personaggi sulla scena, Farini può incarnare bene lo spirito dell'antidiplomazia. È il giocatore tipico dell'"altro" tavolo, quello che, seppur a volte in modo impreciso, vuole ispirarsi a valori nuovi: dopo Villafranca, mentre d'Azeglio si dimette spontaneamente, Farini tira diritto «preoccupandosi soltanto di giustificare il titolo del suo potere in base a principi democratici, non di fronte alla diplomazia ed allo stesso Napoleone III».

Tutti i giocatori di questo tavolo sanno poi che c'è un giocatore, materialmente assente: il "Grande Assente" non è più l'alto dignitario così denominato nel cerimoniale delle corti europee della Restaurazione, ma è il "popolo", la "massa", che in fondo tutti i giocatori temono perché sanno che può imprevedibilmente modificare le regole del gioco; è un giocatore che, per quanto assente, nessuno può ignorare, e più o meno tutti, in misura maggiore o minore, con motivazioni diverse, più o meno nobili, dichiarano e fanno mostra di rappresentarlo.

È vero che i "dittatori" alla Farini e alla Ricasoli adottano spiccati caratteri paternalistici: anzi – è d'Entrèves che parla 10 – ricordano «stranamente certe tendenze del dispotismo illuminato settecentesco, con le loro riforme dall'alto, con gli stretti limiti posti alla libertà di stampa, con la molto ristretta competenza riconosciuta alle assemblee regionali». Ma, quando si gioca al tavolo n. 2, il "popolo", seppure attraverso la mediazione di individui non sempre encomiabili, fa sentire la sua voce possente. È diffuso un atteggiamento ostile alla diplomazia, che «in arcane tenebre usa avvolgersi». I diplomatici «niegano, escludono, non affermano mai. Non ce n'è uno, uno solo

⁷ Lo stesso ultimatum intimato dall'Austria al Piemonte, alla luce della prassi diplomatica, "appare inesplicabile", come notò F. VALSECCHI, L'unificazione italiana e la politica europea (1849-1859), in Nuove questioni di storia del Risorgimento e dell'Unità d'Italia, I, Milano 1969, p. 757.

⁸ E. GENTA, Principi e regole, cit., p. 85 ss.

⁹ F. VALSECCHI, *Villafranca, ovvero la fine della Diplomazia*, in "Nuova Antologia" (sett. 1959), pp. 3-24, in particolare p. 7.

 $^{^{10}}$ E. Passerin d'Entrèves, La formazione dello Stato unitario, a cura di N. Raponi, Roma 1993, pp. 82-83.

ora che sappia ciò che vuole ... Tutti, ma tutti veh! hanno paura della guerra di rivoluzione»: così il medico romagnolo Luigi Carlo Farini che, dittatore di Modena, poi di Parma e Reggio e infine anche di Bologna, dirà: «Qua per Dio, non tornano né Duchi né preti!» (Farini diventerà cavaliere dell'ordine supremo della Santissima Annunziata ...) 11.

Nessuno, a quel tavolo, può dimenticarlo: anche Napoleone III, "le sphinx des Tuileries", aveva detto: «Oggi il regno delle caste è finito, si può solo governare con le masse», e aveva fondato in Francia un Impero dispotico-democratico, in cui la moltitudine, "bambina", veniva guidata dal suo Capo, ma in cui si superava, almeno formalmente, la visione del liberalismo classico alla Constant di una rappresentanza politica in mano ai proprietari 12.

Lo stesso Impero austro-ungarico, seppure da basi totalmente diverse e con obiettivi altrettanto differenti, in linea con quelle pulsioni germanistiche così fortemente evidenziate dall'organicismo romantico della Restaurazione, era consapevole del ruolo delle masse nazionali (si pensi a Schlegel, a Novalis, allo stesso Metternich, a von Gentz ...) 13.

Cavour, quando si tratterà della tormentata cessione di Nizza e Savoia, parlando alla Camera, citerà ripetutamente, quasi ossessivamente, le "masse" francesi, di cui non si poteva non tener conto nella definizione della questione 14.

Queste masse l'aristocratico liberale giustamente le teme come potenzialmente sovversive di quei valori che lui stesso magistralmente coltiva e che motivano il suo ben disegnato progetto parlamentare, garante di un ordinato graduale progresso di civilizzazione. Sono fol-

11 L. RAVA, "Dopo l'armistizio di Villafranca". Lettere del Dittatore dell'Emilia L.C. Farini al suo "ambasciatore" a Torino (M.A. Castelli) (1859-60), in AA.VV., Studi in memoria del Prof. Pietro Rossi, Siena 1932, pp. 535-557, in particolare pp. 541 e 557.

12 D. LOSURDO, Democrazia o bonapartismo. Trionfo e decadenza del suffragio universale, Torino 1993, pp. 55, 119.

13 Sul tema la bibliografia è immensa. Per alcuni aspetti particolari cfr. V. VERRA, Mito, rivelazione e filosofia in J.G. Herder e nel suo tempo, Milano 1966; M.P. PATERNÒ, Friedrich Gentz e la rivoluzione francese, Roma 1992.

¹⁴ Il Parlamento dell'Unità d'Italia (1859-61). Atti e documenti della Camera dei Deputati, I, Roma 1961, p. 200.

le manzoniane, masse giacobine, pronte a darsi al tribuno di turno, sono un mostro vorace che esige un qualche cosa di cui forse non ha realmente bisogno, come l'ampliamento territoriale della nazione, ma che gli è stato suggerito da quegli stessi giocatori che spregiudicatamente hanno voluto introdurre regole nuove.

Ma c'è un fatto essenziale che emerge: Cavour stesso è anche il portatore di un'ideologia nuova che, attribuendo valore primario all'individuo e rivendicando la necessità del controllo sui governanti, finisce per conferire alla "massa" un ruolo che questa nel passato non aveva, andando così inevitabilmente ad accentuare il carattere democratico del programma liberale, da aristocratico e sapienziale che esso era.

È il dramma del liberalismo ottocentesco, riluttante in fondo nell'abbandonare il gioco del tavolo n. 1, al quale vorrebbe apportare sì dei cambiamenti di regole, ma del quale ancora apprezza in fondo forme e contenuti, ed esitante nell'accingersi a giocare una partita dalle regole rischiose e nuove 15

Per riandare ad Euripide, è il dramma della transizione dall'isonomia (uguaglianza davanti alla legge) all'isegoria (uguale libertà di voto).

Démos o plethos?

Questo dilemma, questa inevitabile ambiguità pervade la politica cavouriana, in particolare proprio nel momento cruciale delle annessioni. Cavour sa di poter vincere a tutti e due i tavoli. Mentre Dabormida è il rappresentante della diplomazia ufficiale (tavolo n. 1), Cavour tiene le fila di tutta una diplomazia "non ufficiale", che conosce, per così dire, le regole di tutti e due i tavoli e che è duttile e opportunista, pronta a cogliere i mutamenti.

Già a Plombières si era avuta un'avvisaglia del "nuovo metodo" (che poi in realtà tanto nuovo non era, nella storia della diplomazia europea: si pensi, ad esempio, alla diplomazia del Foreign Office ac-

¹⁵ C. CAVOUR, *Epistolario*, cit., p. 382. D. LOSURDO, *Democrazia*, cit., p. 46, ritiene che «il mito, caro a Bobbio, dello sviluppo spontaneo del liberalismo in direzione della democrazia, non resista all'indagine storica». «La Sardaigne a été long tems en Italie le répresentant le plus fidale du principe de Lègitimité. En acceptant un agrandissement du territoire qui repose sur le vote des populations, la Maison de Savoie ne ferait qu'asseoir sur une base plus large et plus solide le droit monarchique qu'elle n'a jamais cessé de défendre et de souvenir»: così Cavour (Epistolario, cit., p. 381) il 4 marzo 1860 a F.M. Sauli d'Igliano.

cipio di Firenze aveva nominato un Governo Provvisorio che aveva invitato Vittorio Emanuele ad assumere la temporanea Dittatura dello Stato, perdurante la guerra.

La proposta toscana era stata fatta seguendo le istruzioni date da Cavour stesso, ma Parigi aveva espresso perplessità: ecco come Cavour, in un'interessante lettera dell'8 giugno '59 al Principe Napoleone, ricostruisce i fatti ¹⁸: «Nous avions l'intention à défaut d'annexion immédiate, de proclamer la dictature du Roi. De Paris V.A. se hatait de me répondre: 'pas de dictature, un gouvernement provisoire'». Aggiunge Cavour che sebbene i governi provvisori, specie in Italia, siano delle «assez tristes institutions», si seguì il consiglio del Principe; ma il governo provvisorio operò male occupandosi poco della guerra e piuttosto di riforme nel civile. Cavour scrisse una serie di lettere a Bon Compagni perché organizzasse un governo che, sotto la denominazione di Protettorato, esercitasse di fatto la Dittatura. Bon Compagni – prosegue Cavour – eseguì le istruzioni solo a metà, organizzando non una dittatura ma «une espèce de régime constitution nel»

Dunque, il rifiuto di Torino di accettare la Dittatura per il Re non dipese da scrupoli giuridici: un re costituzionale che assume il titolo di dittatore, derivato per giunta dalla Roma repubblicana, poteva sembrare incongruo rispetto al modello parlamentare cavouriano ...

In realtà, fu determinante sul punto la netta posizione di Parigi, che non accettava evidentemente un coinvolgimento in prima persona del Re, che avrebbe significato la definitività del passaggio dinastico, che la Francia non voleva. E poi, il Protettorato "forma più modesta" – come lo intendeva Cavour – non doveva essere che un'ennesima *fictio iuris*, simulando un governo dittatoriale totalmente diretto da Torino.

Ciò premesso, il Re (pur diventando comandante supremo di tutte le truppe) conferì la protezione diplomatica, delegando il ministro plenipotenziario Bon Compagni e così diventando il protettore dello Stato di Toscana già spettante a suo zio il Granduca ¹⁹ (i notai toscani giurano a Vittorio Emanuele II come Protettore del Governo Nazionale della Toscana).

canto a quella dei vari Georges sovrani inglesi settecenteschi): a Plombières, Nigra e Conneau avevano tessuto la tela degli accordi senza far parte della diplomazia ufficiale ¹⁶.

Ma l'elemento realmente nuovo, che non può non condizionare la scelta delle soluzioni istituzionali, è la volontà popolare: non è casuale che Cavour – a più riprese – sottolinei come sia improponibile far leva sulla volontà popolare e sull'idea nazionale, sulla lingua comune come elemento essenziale per spingere all'unificazione italiana e poi dimenticare quei principi allorché si debba discutere del rilascio di Nizza e Savoia ¹⁷. Quindi – egli afferma – la volontà popolare dev'essere rispettata in entrambi i casi, sia quando fa comodo, sia quando il seguirla significa rimetterci. Non ignoriamo certamente quanto ci fosse di pretestuoso in questo argomentare, relativamente alla Savoia e ancor più a Nizza, né ci sfuggono gli aspetti totalmente politici delle cessioni, ma è interessante che siano ormai ufficialmente entrati "valori" nuovi nel gioco diplomatico.

Ecco che allora, in quei frenetici anni 1859 e 1860, si assiste ad un convulso, e confuso, movimento: gli stessi giocatori saltano ormai da un tavolo all'altro, pur senza abbandonare il precedente, e contemporaneamente mescolano regole eterogenee, escogitando soluzioni più o meno bizzarre che, a ben vedere, non sarebbero pratica-

bili su nessuno dei due tavoli.

Soffermiamoci brevemente su un aspetto non troppo approfondito, e cioè su un istituto giuridico antico e collaudato, utilizzato, almeno in parte, in quegli anni, e cioè il Protettorato.

È noto che in Toscana, dopo la partenza del Granduca, il muni-

¹⁶ P. CASANA, Gli accordi di Plombières tra diplomazia e diritto, relazione al Convegno "Gli accordi di Plombières 150 anni dopo. Il successo diplomatico dell'alleanza franco-sarda verso l'Unità d'Italia (1858-2008)", Torino 15 nov. 2008, (in corso di stampa); EAD., I trattati franco-subalpini tra 1858 e 1860, relazione al Convegno "L'avvio subalpino all'unificazione italiana. I primi plebisciti (marzo-aprile 1860)", (in corso di stampa); E. GREPPI, Camillo Cavour. L'incontro di Plombières-les-Bains: riflessioni sul ruolo della diplomazia e del diritto internazionale, Santena 2008.

¹⁷ Cavour scrive a Giuseppe Guy, Governatore del Faucigny, il 2 febbraio 1860: «Le Gouvernement ... ne tiendrait pas d'un coté des Alpes un language en opposition à celui qu'il tient de l'autre coté ... Le Gouvernement ne consentira jamais à gouverner la Savoie comme les Autrichiens gouvernent la Vénétie» (C. CAYOUR, *Epistolario*, cit., p. 128).

¹⁸ Il Carteggio Cavour-Nigra dal 1858 al 1861, II, Bologna 1926, p. 215.

¹⁹ Cfr. F. COGNASSO, I Savoia, Varese 1971, p. 654 ss.

La funzione che la divisata figura del Protettorato aveva - anche di fronte alle Potenze europee - era poi quella, non certo irrilevante, di impedire che la Toscana diventasse - dopo la caduta del Granduca - «l'asile de tous les mécontents, la base d'opération du parti révolutionnaire» 20.

Come nota Romeo, a Torino si assunse un atteggiamento differenziato: mentre i Ducati, che rientravano nelle previsioni di Plombières, vennero considerati "quasi" annessi, la situazione era molto diversa per le Legazioni²¹: Cavour, nel giugno '59, in una Circolare alle sedi diplomatiche sarde, parla, senza peraltro meglio precisare, di alcuni Stati italiani, ora protetti, e di altri, di fatto annessi.

Anche a Bologna si era invocata la Dittatura a Vittorio Emanuele, ma Cavour stabilì di «non usare né la parola dittatura, né quella di protettorato», e inviò quale Commissario straordinario Massimo d'Azeglio (che disse: "Andrò dunque a Roma a fare l'Antipapa") 22.

Le argomentazioni di Cavour, che miravano ad escludere la neutralità pontificia viste le operazioni militari austriache su quel territorio e quindi a legittimare le avances piemontesi, non avevano trovato accoglimento a Parigi.

Com'era possibile, pur nel contesto agitato e quindi approssimativo di quel '59, concedere la Regia Protezione alle Romagne, parte di uno Stato sovrano, con il quale non vi era stato di guerra, ed il cui Capo, il Papa, era felicemente regnante nella sua Capitale?

Per la verità, alla luce del diritto internazionale, anche i Ducati erano Stati pienamente legittimi: ad esempio, lo Stato Parmense, che Gualazzini 23 definì «un insigne esempio di Stato patrimoniale» sopravvissuto in

pieno '800, godeva di una piena sovranità: nessuno infatti – nota acutamente lo stesso Autore – aveva contestato con strumenti puramente giuridici in linea teorica la validità dello Stato patrimoniale, nel caso concreto la esistenza di trattati che riconoscevano in sede internazionale il Ducato Parmense²⁴.

Che ci si trovi in un periodo assai burrascoso, nel quale si fatica ad inserire delle soluzioni tradizionalmente corrette, è fuor di dubbio.

Del resto, proprio le ambiguità e le incertezze forniranno, anche nei decenni successivi, abbondanti occasioni di dibattiti dottrinali, incentratisi, in particolare, sulla più corretta qualificazione delle vicende risorgimentali: semplice ingrandimento del Regno di Sardegna, manifestamente attuato attraverso le annessioni, o costituzione di un nuovo Regno²⁵?

Ouella «finzione, sotto la quale viviamo da tanti mesi», come scrisse Marliani da Londra a Cavour, comporta inevitabilmente delle scelte affrettate, approssimative e giuridicamente quantomeno imperfette²⁶.

Non è necessario entrare nelle più complesse valutazioni che la dottrina internazionalistica ha elaborato sul tema del Protettorato, per rendersi conto che ci si trova di fronte ad una qualche incertezza concettuale: per tornare alla nostra immagine, è palese che si gioca ormai frammischiando le regole dei due tavoli.

Limitiamoci, per ragioni di spazio, ad evidenziare alcuni aspetti. Il Protettorato²⁷ è un rapporto di tutela intercorrente tra uno Sta-

²⁰ Così Cavour a Nigra (C. CAVOUR, Epistolario, cit., p. 229).

²¹ R. ROMEO, Cavour e il suo tempo (1854-1861), Bari 1984, p. 684 ss.; T. MARCHI, Le annessioni della Lombardia e degli Stati dell'Italia Centrale, 1859-60, in "Studi Parmensi", IX, Milano 1960, p. 8.

²² G. MASSARI, La vita ed il regno di Vittorio Emanuele II di Savoia primo Re d'Italia, II, Milano 1878, p. 25.

²³ U. GUALAZZINI, Il legittimismo di Maria Luisa di Borbone e le questioni giuridiche ad esso relative, in "Studi Parmensi. Volume celebrativo della Unità Italiana", II, Milano 1960, p. 207 ss. V. p. 253 sul trattato segreto del 1844 che prevedeva la cessione e lo scambio dai Borbone agli Este di diversi territori senza interpellare la popolazione. In Europa, i Trattati del 1814 e 1815 avevano costituito o ristabilito il Protettorato su tre piccoli Stati: Cracovia, le Isole Ionie e Monaco.

²⁴ Le Cancellerie europee ritenevano del tutto normale il trasferimento di sovrani da un trono all'altro, i matrimoni politici, gli scambi di territorio ancora nell'ottica dello Stato patrimoniale. Si noti che, in occasione dei rivolgimenti parmensi, la Duchessa chiese e ottenne la protezione del ministro inglese (e non austriaco), ritenendosi (altra regola derivante dalla consuetudine internazionale) che un diplomatico di uno Stato neutrale potesse meglio garantire la sicurezza della famiglia ducale (U. GUALAZZINI, Il legittimismo, cit., p. 256: «Per il principe di uno Stato patrimoniale il territorio dello Stato è l'oggetto del suo diritto. Egli può abbandonare il territorio, ma non perdere il diritto alla sovranità».

²⁵ E. GREPPI, Camillo Cavour, cit., p. 36 ss.

²⁶ Emanuele Marliani, inviato a Londra dal Farini, così scrive a Cavour il 30 gennaio 1860 (C. CAVOUR, Epistolario, cit., p. 107). F. DI GIUSEPPE, voce Marliani Emanuele, in Dizionario Biografico degli Italiani, 70, Roma 2008, pp. 602-605: E. Marliani diverrà senatore del Regno nel 1862.

²⁷ G.B. Lué, voce Protettorato, in Enciclopedia Giuridica Italiana, XIII, p. IV, Milano 1901, p. 328 ss.; R. MONACO, Lezioni di diritto internazionale pubblico,

to più forte ed uno Stato più debole, per cui il protettore si impegna a difendere il protetto contro i pericoli interni ed esterni ed acquista un certo grado di ingerenza per quel che riguarda le relazioni internazionali del protetto.

Ma – e qui sta uno dei punti critici – costituendosi il protettorato mediante un accordo tra protettore e protetto, si presuppone la capacità giuridica internazionale di entrambi i soggetti. È noto che – oggi – la valutazione, nel diritto internazionale, della capacità giuridica è assai complessa e presenta numerosi aspetti di incertezza, ma a metà '800 le opinioni prevalenti – e soprattutto la consuetudine internazionale –, non sottovalutavano la questione.

Era solo l'Inghilterra – come scrisse Bon Compagni – che poneva «a fondamento del suo diritto internazionale il riconoscimento di tutti i governi di fatto» ²⁸.

E allora, c'era capacità giuridica nei cosiddetti Governi Provvisori richiedenti la protezione?

Erano essi "Stati nuovi"?

Erano essi Stati semi-sovrani, non godendo di una completa sovranità all'interno ed all'estero?

Lo Stato protetto dovrebbe potersi giuridicamente impegnare. Secondo gli accordi internazionali di Villafranca la permanenza della protezione, in violazione dei diritti di terze Potenze, era inammissibile (tant'è che D'Azeglio se ne andò ... ma non Farini ...).

Quali poteri assunse il Protettore nei confronti del Protetto, in assenza di un vero trattato di Protettorato?

Lo Stato protettore prometteva il suo appoggio contro i nemici esterni, ma tralasciava di ingerirsi nell'amministrazione interna, godendo di una mera superiorità onorifica?

Lo Stato protetto conservava il diritto alla guerra?

E poi, nel caso delle Romagne, che erano *parte* di uno Stato, qual era la soluzione giuridicamente accettabile?

Come si può facilmente notare quasi nessuna delle condizioni giuridiche di ammissibilità ricorre nei diversi esempi che l'agitata storia delle vicende dell'Italia Centrale ci presenta.

Torino 1945, p. 152 ss.; G. MORELLI, Nozioni di diritto internazionale, Padova 1951, p. 181 ss.

È già stato osservato che al tavolo della negoziazione di Zurigo (tavolo n. 1 per definizione...) ci si rende conto che il «vieux jeu est demodé»; le trattative si aprono e si snodano «avec un sage lenteur», come se si volesse prima vedere come sta andando il gioco sull'altro tavolo²⁹.

Sul controverso punto del plebiscito poi, cioè della consultazione popolare, si apriranno infinite discussioni. Napoleone III, da un lato fedele al modello bonapartista dell'approvazione e delega popolare, dall'altro autocrate, è assai altalenante sul punto. La soluzione istituzionale deve o non deve passare attraverso l'interpello dei popoli? Ben cinque saranno i differenti programmi che egli proporrà nel giro di un anno. Il conte Francesco Arese scrive il 16 febbraio 1860 a Cavour che l'Imperatore e Thouvenel non hanno «ben chiare e precise le loro idee su quel che vogliono, e che possono volere; per conseguenza, progetti sopra progetti» ³⁰.

L'Inghilterra liberale auspicherà (seppure solo in un secondo momento, e per spiazzare la Francia) un pronunciamento solenne come uno dei punti nodali per risolvere l'*impasse* italiano.

Ma la società dei governanti e dei loro ministri è coriacea e fedele al suo modello di ordine *negoziato*, più che *imposto*, va elaborando dei progetti risolutivi, apparentemente coerenti con le regole del gioco antico, quello del tavolo n. 1, da sempre ispirato alla perpetuazione non da norme coattive ma da principi dinamici e adattabili ³¹.

Dopo un'ennesima retromarcia (causata da una manifestazione dei liberali a Chambéry contro l'ipotizzata annessione alla Francia), per cui Parigi auspica ora uno Stato indipendente tosco-romagnolo³², verso fine febbraio il Quai d'Orsay formula l'ipotesi di un Vicariato, concesso dal Papa a re Vittorio Emanuele II relativamente alle Romagne.

L'istituto del Vicariato era antico, anzi antichissimo, e trovava le sue radici nel quadro delle relazioni di dipendenza a base feudale, in

²⁸ C. BON COMPAGNI, Considerazioni, cit., p. 49.

²⁹ P. MATTER, Cavour et l'Unité italienne, III, 1856-1861, Paris 1927, p. 263.

³⁰ C. CAVOUR, *Epistolario*, cit., p. 231. È Farini che lamenta, in una lettera a Cavour del 2 marzo, i 5 differenti programmi francesi (p. 366).

³¹ E. GENTA, Cenni sull'attività politica e diplomatica tra Sei e Settecento, in Torino 1706, Torino 2007, p. 23.

³² C. PISCHEDDA, Pagine sul Risorgimento, cit., p. 56.

particolare come strumento dell'affermazione giuridica della *suzeraineté* imperiale sulle diverse monarchie e principati. Il Vicariato apostolico era stato frequentemente adoperato dai Pontefici per affermare il loro diretto dominio su "terrae Ecclesiae" di fatto dominate da signori laici. Ad imitazione del Vicariato imperiale, al Pontefice venivano riconosciuti come espressione della *plenitudo potestatis in temporalibus*, spettategli sulle terre della Chiesa, quelle facoltà e quei diritti che erano specialmente riservati all'Imperatore ³³.

Su questa base, ad esempio, il Papa aveva ottenuto nel 1598 la devoluzione di Ferrara al suo diretto dominio, dopo due secoli di ininterrotta dominazione dei Duchi d'Este su quel principato³⁴.

Come viene giudicata la proposta dell'istituzione del Vicariato ai nostri due tavoli?

Generalmente, essa non piace, a parte Vittorio Emanuele che si dichiara entusiasta con l'inviato francese («c'est étonnant – disse – depuis huit mois j'avais la meme idée!» 35), ma che con Cavour appare assai meno contento. Carlo Bon Compagni scrive a Cavour il 2 marzo: «Il Vicariato del Papa offerto al Re è una delle cose più strane che siano cadute in mente umana. Il Papa ha già detto una volta che non vuol saperne. Come potrebb'egli accettare per suo vicario un Re illaqueato nella scomunica? Come potrebbe il Re accettare il vicariato dal Papa che lo ha ingiuriato pubblicamente?». Come dire, c'è un limite alla finzione, anche per chi creda nella tradizione e nella diplomazia ...

Emanuele Marliani, da Londra, il 12 marzo a Cavour:

«Quant'au vicariat, l'idèe est si étrange qu'on ne peut s'y arreter sérieusement: imaginer que Pie IX ira déleguer à Victor-Emmanuel son pouvoir temporel, alors qu'il a une demi-douzaine d'excommunions petites et grandes à lui jeter sur la tete est pas trop naif» ³⁶.

Farini, dal secondo tavolo, polemicamente esprime il suo parere a Cavour: «il vicariato riguarda piuttosto i rapporti tra il Re ed il Pontefice, anziché i popoli» ³⁷.

La proposta del Vicariato era maturata a Parigi, sembrerebbe proprio nell'*entourage* ristretto dell'Imperatore più che non nel ministero: all'affannosa ricerca di "une autre combinaison", Napoleone avrebbe escogitato quella soluzione che sperava gli avrebbe recuperato in parte il favore del partito cattolico, assai modesto dopo la pubblicazione de *Le Pape et le Congrès* e dopo le forzate dimissioni di Walewski nel dicembre 1859, notoriamente freddo rispetto alle mire espansionistiche piemontesi, e la sua sostituzione con Edouard Thouvenel, considerato "italophile" ³⁸.

Nigra il 13 febbraio '60 aveva scritto a Cavour: «Le Gouvernement francais ne fera aucun obstacle pour l'annexion des Romagnes», a patto che si trovi «un moyen qui puisse concilier le possession du Piemont et la suzeraineté du Pape», anche se – come sempre acutamente – escludeva che l'istituzione di un Vicariato risolvesse il problema: «Le Saint-Père, se considérant comme indirectement responsable des actes de son vicaire, ne voudrait certainement pas lui laisser la liberté d'action nécessaire pour que la combinaison proposée eut un résultat utile» ³⁹.

Cavour, che era tornato al potere il 20 gennaio 1860, presidente del consiglio nonché ministro degli esteri ⁴⁰, definendo ironicamente il Vicariato "un bel ritrovato", ne coglie e ne evidenzia i difetti, vistosi, per così dire, rispetto ad entrambi i livelli, ad ognuno dei due tavoli da gioco.

Sotto un profilo più formalmente giuridico, «l'idée d'un vicariat impliquant celle d'une ingérence directe de la Cour de Rome dans l'administration intérieure» sembra problematica per il ruolo ed il

³³ G. ASTUTI, La formazione dello Stato moderno in Italia, I, Torino 1957, p. 99; E. BUSSI, Il diritto pubblico del Sacro Romano Impero alla fine del XVIII secolo, I, Milano 1970, p. 171 ss.

³⁴ J. LARNER, Signorie di Romagna. La società romagnola e l'origine delle Signorie, Bologna 1972, p. 103 ss.

³⁵ R. ROMEO, Cavour, cit., p. 681.

³⁶ C. CAVOUR, *Epistolario*, cit., p. 361, lettera di Bon Compagni del 2 marzo e p. 449, lettera di Marliani del 12 marzo.

³⁷ C. CAVOUR, Epistolario cit., p. 365.

³⁸ C. PISCHEDDA, *Pagine sul Risorgimento* cit., p. 53 ss. Su Edouard Thouvenel, cfr. *Dictionnaire du Second Empire*, a cura di J. TULARD, Paris 1995, ad vocem

³⁹ C. CAVOUR, Epistolario, cit., p. 342.

⁴⁰ Massimo d'Azeglio gli scrisse il 21 gennaio: «Caro Camillo, Ti puoi immaginare l'allegrezza mia e di tutti di non veder più Ratazzi (*sic*) e veder te al timone» (*Il Carteggio Cavour-Nigra*, cit., III, p. 25).

prestigio della monarchia sabauda e, relativamente all'altro profilo, «rencontrerait dans les populations de ces contrées une résistance absolue» ⁴¹.

Francesco Arese, inviato informale di Cavour a Parigi e amico personale di Napoleone III, aveva avuto "in anteprima" dall'Imperatore e da Thouvenel la Nota contenente la proposta del Vicariato e aveva posto ai due francesi una serie di domande, assai pertinenti: nonostante la sovranità del Papa il Piemonte avrebbe potuto occupare militarmente le Legazioni? Deputati di quella regione avrebbero potuto sedere nel Parlamento di Torino? Lo Statuto e le leggi sarde sarebbero stati estesi a quelle terre? Esse sarebbero state amministrate da funzionari scelti dal Governo di Torino? Il Governo sardo avrebbe riscosso le imposte?

A tutte queste domande – scrive il conte Arese – «sans hésitation» si rispose affermativamente.

E se il Papa avesse rifiutato? Thouvenel rispose «très vivement: tant pis pour le Pape, on passerait outre et l'annexion serait faite purement et simplement, et tant mieux pour Vous» 42.

Cavour cerca comunque, da infaticabile negoziatore qual è, di seguire al meglio le elucubrazioni di Napoleone e pensa piuttosto alla formula giuridica della *Haute Souveraineté*. Al riguardo, il pensiero va subito ad un modello di Alta Sovranità che Casa Savoia ben conosceva, e cioè quella che essa deteneva da secoli rispetto al principe di Monaco: era un esempio di come, tutto sommato, quella formula impegnasse non troppo entrambe le parti ⁴³.

Così per aggirare il problema venne inviato a Roma l'abate Stellardi, elemosiniere del re, incaricato di consegnare al Papa una lettera personale di Vittorio Emanuele. In essa si suggeriva al Papa che «... sarebbe mestieri che i popoli delle Romagne, dell'Umbria e delle Marche fossero governati dalle stesse leggi politiche e civili che quelle delle altre province dell'Italia Centrale. Il Re di Sardegna eserciterebbe ivi il potere esecutivo sotto l'alto dominio del Pontefice, la cui

suprema autorità sarebbe riconosciuta e rispettata» ⁴⁴. In questo modo, facendo mostra di accettare il Vicariato (o qualche cosa di simile), ma allargandolo alle Marche ed all'Umbria, Cavour ne allontanava del tutto la praticabilità ⁴⁵.

Che il Vicariato fosse una soluzione solo apparente, ma in realtà del tutto inadatta e incongrua, anche rispetto al gioco del tavolo n. 1, divenne ben presto evidente.

Emanuele Marliani il 25 febbraio ⁴⁶ scriveva a Cavour riportandogli gli umori di Londra: «Vous imaginez vous le Roi Victor Emmanuel vicaire du Pie IX ? Il est plus facile que S.S. nomme le diable son vicaire que le Roi; tout cela n'est mis en avant que pour amuser le tapis (= giocare piccole somme). C'est ce qu'on appelle vulgairement peloter (= palleggiare) en attendant partie». La figura retorica del gioco continua ad essere congeniale alla situazione ...

Ben presto anche l'incalzare degli eventi farà superare la proposta del Vicariato. L'Inghilterra liberale di Lord Russell interviene decisamente a favore di Cavour e se il progettato Congresso europeo è ormai irrimediabilmente saltato, l'asse Parigi-Londra è fattivo, anche se di tanto in tanto traballante. Cavour ha bisogno sia di Lord Russell sia di Napoleone ⁴⁷.

La grande battaglia diplomatica, cominciata dopo Villafranca, è pur sempre decisiva, anche se si accoglieranno alcune delle regole "nuove", elaborate al tavolo da gioco n. 2.

Non è più possibile il tentativo francese di scindere la questione dei Ducati da quella della Toscana e da quella delle Legazioni e si imbocca decisamente la strada dei plebisciti, che in qualche modo consente a Cavour di scavalcare la sinistra e di respingere quel «brutto intrigo rattazziano – dinastico – garibaldino» 48, che lo aveva pre-

⁴¹ E. PASSERIN D'ENTRÈVES, La formazione dello Stato, cit., p. 138.

 $^{^{\}rm 42}$ C. CAVOUR, Epistolario, cit., p. 275 (Lettera di F. Arese a Cavour del 21 febbraio 1860).

⁴³ E. PASSERIN D'ENTRÈVES, La formazione dello Stato, cit., p. 138; L.A. MELE-GARI, Question de Menton et de Roccabruna, Turin 1857.

⁴⁴ C. CAVOUR, Epistolario, cit., p. 179.

⁴⁵ R. ROMEO, Cavour, cit., p. 681.

⁴⁶ C. CAVOUR, Epistolario, cit., p. 315.

⁴⁷ C. PISCHEDDA, Pagine sul Risorgimento, cit., p. 58 ss.; W.R. THAYER, La vita ed i tempi di Cavour, II, Milano 1930, pp. 175-176.

⁴⁸ Si vedano le lettere del I° febbraio '60 a Luigi des Ambrois, a Luigi Carlo Farini, a Bettino Ricasoli (C. CAVOUR, *Epistolario*, cit., pp. 122-127). La definizione dell'intrigo è di E. PASSERIN D'ENTRÈVES, *La formazione dello Stato*, cit., p. 139, che cita poi (pp. 144-145) una lettera di Vittorio Emanuele a Napoleone III

occupato; la scelta apre però inesorabilmente la strada per la prossima cessione di Nizza e Savoia 49.

Concludendo: forzature, finzioni, ipocrisie diplomatiche, contraddizioni (penosamente evidenti nella cessione di Nizza e Savoia. quando, facendo mostra di utilizzare le regole del tavolo n. 2, si applicheranno in realtà le dure regole del tavolo n. 1) ... Un panorama poco conforme a quei limpidi schemi giuridici che le basi ideologiche del nuovo Stato costituzionale postulavano: il Parlamento - non lo si dimentichi – non gioca, in quanto tale, a nessuno dei due tavoli.

Un momento di crisi, certo, ma – come scrisse un indimenticato Maestro, Carlo Pischedda – evidenziando una costante del metodo e del programma di Cavour: «Nella ricerca dinamica del juste milieu, la sosta momentanea nel programma liberale imponeva un maggior impulso nel programma nazionale: il trionfo del secondo avrebbe consentito la ripresa, e in condizioni migliori, del primo»⁵⁰.

ENRICO GENTA

per cui l'accoglimento del "voto popolare solenne" avrebbe costituito il "précédent qu'on devra invoquer pour Nice et la Savoie".

49 Il passaggio della Savoia alla Francia era, alla luce delle regole del Tavolo n. 1, «una delle massime di equilibrio europeo più radicate nelle tradizioni della diplomazia, nel caso che il Regno di Sardegna divenisse una grande potenza italiana» (N. BIANCHI, Storia documentata della Diplomazia europea in Italia dall'anno 1814 all'anno 1861, VIII (1859-1861), Torino 1872, p. 262. Si trattava evidentemente dell'applicazione della "politica dei compensi" (G. CANSACCHI, Storia dei Trattati, cit., pp. 41 e 55). Sentiamo come si espresse sulla cessione uno dei più tenaci avversari di Cavour: «Noi parliamo di liberare dal giogo straniero la Regina dell'Adriatico, e diamo inconsideratamente in mano alla Francia Nizza con un trattato che in nulla cede alle deplorevoli stipulazioni di Loeben e Campoformio! Noi vorremmo aggiungere all'Italia parte dell'Istria e del Tirolo, e vendiamo la Savoia che da tanto volger di tempo ci è sorella! Ah davvero si scorge che se si abbandonano i principii dell'antica politica, non si è guari più fedeli al nuovo diritto pubblico qual si pretende stabilir ... Ma che altro è la cessione di Nizza e della Savoia se non un traffico funesto in contraddizione di quel nuovo diritto, cui con tanta pompa si vuol dare il primato?» (Opinione del conte SOLARO della MARGARITA sull'annessione di alcuni Stati alla monarchia e sulla cessione della Savoia e di Nizza alla Francia, Torino 1860, pp. 20-21).

8.

ACCORDI DIPLOMATICI E CONSENSO POPOLARE. I PLEBISCITI DEL MARZO 1860

Per secoli le modificazioni istituzionali, politiche o territoriali sono state causate da eventi bellici, trattative diplomatiche, sommosse, con le più diverse motivazioni. In età moderna la problematica della sovranità nazionale o popolare ha aperto prospettive diverse, realizzate - in vario modo - nel periodo che va dalla rivoluzione americana a quella francese ed al periodo napoleonico. Al termine di tale periodo, col 1814 la pace di Vienna ha preteso la restaurazione di un "ordine" - ed equilibrio - europeo (e mondiale), di cui le quattro potenze vincitrici, più la stessa Francia (sconfitta), si facessero carico in prospettiva legittimistica, contraria a quella della sovranità nazionale o popolare. Tale difesa dello "status quo" previsto dalla pace di Vienna poteva concretizzarsi - come noto - non solo tramite la diplomazia, ma anche con eventuali diretti interventi armati.

In contrapposizione, le aspettative dei diversi fautori dei principi di autodeterminazione, ispirati via via dalle idee carbonaro-massoniche, liberali, mazziniane o socialiste-egualitarie, aspiravano con progetti 'rivoluzionari' a rovesciare la situazione esistente. Nell'arco di oltre un trentennio l'"ordine" tracciato a Vienna dalle grandi potenze europee è stato da queste fatto valere, con le buone (diplomazia) o con le cattive (intervento armato), con le due sole eccezioni della Grecia (1821-29) e del Belgio (1830-31), ove i cambiamenti politici alla fin fine sono stati condivisi - o almeno accettati - dalle scherma-

glie della diplomazia europea.

Gli avvenimenti rivoluzionari del '48, tintisi ormai anche di ispirazioni socialiste, hanno messo in crisi l'"ordine" di Vienna, ma in definitiva questo - pur se a fatica e con alcuni cedimenti - col 1849 è riuscito ad essere ripristinato. Non è stato però più quello di prima, con un'Austria ed una Prussia un po' ammaccate, una Russia in salute ed un'Inghilterra pimpante (ma con lo sguardo pure oltre gli Oceani),

⁵⁰ C. PISCHEDDA, Pagine sul Risorgimento, cit., p. 119.