

# I PLEBISCITI DEL 1860

E IL GOVERNO SABAUDO

*a cura di* GIAN SAVINO PENE VIDARI

DEPUTAZIONE SUBALPINA DI STORIA PATRIA  
TORINO - PALAZZO CARIGNANO

2016

## INDICE

PREMESSA . . . . .	pag. 7
--------------------	--------

### PARTE PRIMA

#### I PRIMI PLEBISCITI (marzo-aprile 1860)

SILVANO MONTALDO, <i>Dall'armistizio di Villafranca ai plebisciti di marzo e aprile 1860</i> . . . . . »	13
ISIDORO SOFFIETTI, <i>Una testimonianza di parte napoleonica sulle vicende italiane del 1859-60. Un memoriale del maresciallo di Francia Jean-Baptiste-Philibert Vaillant</i> . . . . . »	23
PAOLA CASANA, <i>I trattati franco-subalpini tra il 1858 e il 1860</i> . . . . . »	51
AURELIO CERNIGLIARO, <i>La brochure parigina di Massimo d'Azeglio</i> »	71
ENRICO GENTA, <i>Prospettive istituzionali ed internazionali per l'inserimento sabauda nell'Italia centrale</i> . . . . . »	89
GIAN SAVINO PENE VIDARI, <i>Accordi diplomatici e consenso popolare. I plebisciti del marzo 1860</i> . . . . . »	109
ROSANNA ROCCIA, <i>I plebisciti della primavera 1860 nel dialogo a più voci dell'Epistolario cavouriano</i> . . . . . »	123
LUIGI LACCHÈ, <i>L'opinione pubblica nazionale e l'appello al popolo: figure e campi di tensione</i> . . . . . »	141
ELISA MONGIANO, <i>I plebisciti dell'Italia centrale</i> . . . . . »	167
MARC ORTOLANI, <i>Le plébiscite de 1860 pour l'annexion de Nice à la France</i> . . . . . »	187
BRUNO BERTHIER, <i>Il plebiscito del 1860 in Savoia</i> . . . . . »	217

INDICE

FEDERICA PAGLIERI - MARCO CARASSI, *La documentazione sui plebisciti risorgimentali conservata in Archivio di Stato di Torino* . . . . . » 223

PARTE II

I PLEBISCITI AUTUNNALI  
(ottobre-novembre 1860)

PAOLA CASANA, *Il quadro politico-istituzionale (aprile 1860 - febbraio 1861)* . . . . . » 239

ENRICO GENTA, *Il liberalismo cavouriano a una svolta: i rischi dei plebisciti meridionali tra bonapartismo e parlamentarismo* . . . » 251

AURELIO CERNIGLIARO, *Il plebiscito del 1860 a Napoli e nelle province dell'Italia meridionale: "prova di senso civile e di affetto alla causa nazionale"* . . . . . » 271

ANTONIO CAPPUCCIO, *L'ombra dell'aquila nera sul plebiscito siciliano del 21 ottobre 1860* . . . . . » 333

ELISA MONGIANO, *I plebisciti meridionali, umbro e marchigiano* . . » 355

MAURIZIO FIORAVANTI, *Genesi e identità costituzionale dello Stato liberale* . . . . . » 375

MARIO DOGLIANI, *Un peccato originale del costituzionalismo italiano: incertezze e silenzi sulla novazione dello Statuto dopo i plebisciti* . . . . . » 387

PAOLA BRIANTE, *Prima dei plebisciti autunnali: la spedizione garibaldina nel regno delle « due sicilie »* . . . . . » 431

GIAN SAVINO PENE VIDARI, *Considerazioni conclusive* . . . . . » 455

PAOLA CASANA

## I TRATTATI FRANCO-SUBALPINI TRA IL 1858 E IL 1860

### 1. *Gli accordi di Plombières*

La storiografia tradizionale, nell'affrontare il tema del processo di unificazione dell'Italia, parla in genere di «decennio di preparazione» e senza dubbio l'espressione vuole delineare il lungo percorso che si dovette affrontare prima di raggiungere l'unità, ma è pur vero che l'effettivo blocco di partenza nella corsa verso l'unificazione della Penisola è costituito dagli accordi segreti di Plombières tra Cavour e Napoleone III. Furono proprio questi accordi, infatti, che aprirono la strada alla successiva guerra contro l'Austria, al susseguente armistizio di Villafranca, alla pace di Zurigo, alla cessione di Nizza e Savoia alla Francia e alle annessioni dell'Italia centrale al Regno di Sardegna, creando così il primo nucleo del futuro Regno d'Italia<sup>1</sup>.

Se si esamina questa fase iniziale del cammino verso l'unità attraverso la complicata successione di accordi segreti, di trattati scritti – ma non ufficializzati –, di armistizi un po' ambigui e di trattati di pace forzatamente accettati dagli alleati subalpini, emergono comportamenti dei due governi non sempre rispettosi delle regole internazionali e, da parte del governo sabauda, non sempre aderenti al rispetto delle istituzioni.

<sup>1</sup> Per un sintetico ed efficace inquadramento storico di questo periodo cfr. i recenti saggi di E. DI NOLFO, *Il Piemonte nel gioco delle potenze europee*, in U. LEVRA (a cura di), *Cavour, l'Italia e l'Europa*, Bologna 2011, pp. 179-197; U. LEVRA, *Cavour dalla nazione piemontese alla nazione italiana*, in *ibidem*, pp. 153-166; S. MONTALDO, *Dal vecchio al nuovo Piemonte*, in *ibidem*, pp. 37-68.

ni e del dettato costituzionale, tanto che in certi momenti si sfiorò la delegittimazione dello Statuto e l'esautorazione del Parlamento<sup>2</sup>.

Partendo dagli accordi di Plombières, possiamo vedere che essi furono il frutto di un'intensa opera politica e diplomatica svolta da Cavour, un'attività diplomatica da lui portata avanti parallelamente a quella ufficiale, che era nelle mani dell'allora ambasciatore a Parigi Salvatore Pes di Villamarina. Si può dire che i contatti tra Napoleone III e Cavour, prima di giungere all'abboccamento finale nella località dei Vosgi, furono creati attraverso un "filo diretto", anche perché Napoleone III si adoperò per far avvenire tutto nel modo più segreto possibile, tanto che tagliò completamente fuori il suo ministro degli Esteri Alexandre Walewski, che non nutriva particolari simpatie per il Piemonte e per l'Italia<sup>3</sup>, e spesso si servì come rappresentante del suo medico personale, il dottor Henri Conneau.

Cavour, che allora ricopriva la carica di ministro degli Esteri e degli Interni, da parte sua marciò, se così si può dire, su un doppio binario: da un lato continuò ad utilizzare la diplomazia ufficiale – che piaceva a Vittorio Emanuele II e attraverso la quale tastava gli umori, i movimenti, le reazioni e le opinioni delle Grandi Potenze e delle popolazioni<sup>4</sup> – mentre, dall'altro, si servì, per i concreti contatti con l'impera-

<sup>2</sup> In proposito cfr. P. CASANA, *Gli «strumenti» del Risorgimento nazionale. Accordi, trattati, plebisciti, personaggi*, Torino 2012, pp. 5-107.

<sup>3</sup> N. NADA, *Il Piemonte sabauda dal 1814 al 1861*, in P. NOTARIO, N. NADA, *Il Piemonte sabauda dal periodo napoleonico al risorgimento*, Torino 1993, pp. 401-402.

<sup>4</sup> A conferma di ciò cfr. la corrispondenza svoltasi in questo periodo con Salvatore Pes di Villamarina in C. CAVOUR, *Epistolario*, a cura di C. PISCHEDDA, vol. XV, 1858 (gennaio-luglio), Firenze 1998 ed in particolare è illuminante la lettera del Villamarina a Cavour del 17 luglio 1858 (n. 377), pochi giorni prima dell'abboccamento di Plombières, del quale sembra che l'Ambasciatore non sappia nulla. Il Cavour gli comunicherà dell'avvenuto incontro in una lettera del 21 luglio (n. 381) molto generica, che non affrontava i punti focali degli accordi, mentre sarà molto più specifica quella inviata ad Alfonso Ferrero della Marmora il 24 luglio (n. 390). In questa stessa data comunicherà più nei dettagli l'accordo anche al Villamarina (*ibidem*, vol. XV (1858), lettera del 24 dicembre 1858, n. 758, pp. 955-958). Per un'interessante interpretazione sul ruolo svolto dalla diplomazia europea in questa prima fase dell'unificazione della Penisola cfr. E. GENTA, *La diplomazia europea e l'unificazione italiana tra 1859 e 1860*, in *Verso l'Unità italiana. Contributi storico-giuridici*, a cura di G. S. PENE VIDARI, Torino 2010, pp. 154-170; ID., *Dalla restaurazione al risorgimento. Diritto, diplomazia, personaggi*, Torino 2012, pp. 147-219.

tore francese, prevalentemente di Costantino Nigra<sup>5</sup>, che era il suo segretario personale, ma che non godeva di alcun accreditamento ufficiale presso la Corte di Francia.

L'incontro del 21 luglio '58 a Plombières, dunque, fu il corollario di precedenti trattative informali – portate avanti a Parigi dal Nigra tramite il dottor Henri Conneau – e servì a puntualizzare e specificare le intese di massima, che erano già state precedentemente individuate e accettate da Napoleone III e che il Nigra, in una lettera al Cavour del maggio '58, indicava con tre semplici espressioni: « *mariage, guerre à l'Autriche, Royaume de Haute Italie* »<sup>6</sup>.

Gli accordi, dunque, già precedentemente individuati, venivano illustrati da Cavour al Re in una lunga lettera datata 24 luglio e stabilivano che la Francia sarebbe intervenuta in appoggio del Regno di Sardegna se questo fosse stato attaccato dall'Austria; che 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, e la principessa Clotilde, figlia di Vittorio Emanuele II<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Su Costantino Nigra cfr. U. LEVRA, a cura di, *L'opera politica di Costantino Nigra*, Bologna 2009; ID., *Nigra, Costantino*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 78, Roma 2013, *ad nomen* e la bibliografia *ivi* citata.

<sup>6</sup> F. COGNASSO, *Cavour*, Milano 1974, p. 295; C. CAVOUR, *Epistolario* cit., vol. XV (1858), n. 262, p. 366.

<sup>7</sup> 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 Ca-*

Le intese verbali segrete verranno poi formalizzate in un testo scritto (in data Torino, 12 dicembre e Parigi, 16 dicembre), firmato da Napoleone III, Vittorio Emanuele II, Walewski e Cavour<sup>8</sup>. In realtà l'accordo venne siglato dai due 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 matrimonio<sup>9</sup>.

Un testo scritto di un accordo segreto è quasi una contraddizione 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 », come scrive Omodeo<sup>10</sup>.

Lo statista piemontese era ben conscio che un accordo segreto 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 identificasse 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 territoriali<sup>11</sup>.

*vour*, 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 in prospettiva delle annessioni cfr. E. MONGIANO, *Il « voto della nazione ». I plebisciti nella formazione del Regno d'Italia (1848-60)*, Torino 2003, pp. 177 segg. e la bibliografia *ivi* citata.

<sup>8</sup> Cfr. P. MATTER, *Les conventions franco-sardes des 26-28 janvier 1859*, in « La Revue des Sciences Politiques », vol. 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 dal 1858 al 1861*, vol. I, *Plombières*, Bologna 1926, pp. 312-315.

<sup>9</sup> N. NADA, *Il Piemonte sabauda* cit., p. 417.

<sup>10</sup> A. OMODEO, *In difesa del Risorgimento*, Torino 1951, p. 289.

<sup>11</sup> 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, Torino 2007, p. 154 ed anche in [www.dircost.unito.it](http://www.dircost.unito.it)

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 anche 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 asburgico<sup>12</sup>. Di fatto difficilmente lo statista piemontese avrebbe fatto una cosa del genere, poiché avrebbe denunciato una situazione apertamente anticostituzionale; infatti tali accordi, come già ricordato, avrebbero dovuto essere approvati dal Parlamento, secondo l'articolo 5 dello Statuto albertino. Non solo, ma in tale situazione il Governo era responsabile 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<sup>13</sup> per non compromettere l'attuazione dei piani.

L'originale del trattato segreto, concluso ufficialmente nel dicembre 1858, verrà di fatto distrutto a Parigi il 14 marzo 1860<sup>14</sup>, allorché,

<sup>12</sup> G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, vol. IV, *Dalla rivoluzione nazionale all'unità, 1849-1860*, Milano 1980, p. 312.

<sup>13</sup> 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 piemontese ricordava « Il est essentiel que le traité demeure ignoré » (C. CAVOUR, *Epistolario* cit., vol. XVI, n. 123, p. 111).

<sup>14</sup> Cfr. l'appunto scritto sulla busta aperta, ma in origine chiusa con la ceralacca, contenente alcuni documenti relativi agli accordi di Plombières, conservata in Archivio di Stato di Torino (d'ora in poi A.S.To), Corte, Archivio Cavour, Carte politiche, m. 19: Plombières, fasc. 3. Cfr. Lettera di Nigra a Cavour del 14 marzo 1860, in C. CAVOUR, *Epistolario* cit., vol. XVII, n. 578, p. 463.

dopo la Pace di Zurigo, Nizza e Savoia vennero ufficialmente cedute alla Francia con il trattato del 24 marzo 1860, che, peraltro, ufficializzò decisioni nuovamente prese attraverso accordi segreti dodici giorni prima<sup>15</sup>. I trattati di Plombières non avevano più ragione di essere, erano stati ormai superati dagli eventi.

Presso l'Archivio di Stato di Torino esistono ancora delle copie manoscritte tanto degli accordi di Plombières, in sei articoli, come delle convenzioni finanziarie e militari ad essi annesse, e sono conservate anche le minute delle prime proposte degli accordi stese dal Cavour e da parte francese<sup>16</sup>.

È curioso notare come il primo progetto redatto dal Cavour nell'ottobre 1858 fosse ben più approfondito ed articolato di quello che venne poi firmato nel dicembre 1858 tra Regno di Sardegna e Francia: era suddiviso in ben 15 articoli, invece che in 6; fin dall'introduzione si accennava ad un'alleanza con la Francia per far trionfare in Italia il « principio di nazionalità e d'indipendenza dal giogo straniero »; le due parti contraenti si impegnavano a soccorrersi vicendevolmente se fosse scoppiata una guerra contro l'Austria e qualsiasi altra potenza italiana (art. 2); veniva prevista una convenzione finanziaria (art. 3); si specificava che lo scopo della guerra sarebbe stato quello di liberare tutta l'Italia dall'occupazione straniera (art. 5); veniva prevista la partecipazione del Regno di Sardegna alle trattative di pace (art. 7); i territori italiani eventualmente occupati dai Francesi sarebbero stati posti sotto l'amministrazione del Regno di Sardegna (art. 8); alla firma della pace il Regno dell'Alta Italia avrebbe compreso: i territori allora in mano a Casa Savoia, i territori dell'Austria in Italia, i Ducati di Parma e Modena e par-

<sup>15</sup> Cfr. *Traité entre la Sardaigne et la France relatif à la réunion de la Savoie et de l'arrondissement de Nice à la France*, in *Traité publics de la Royale Maison de Savoie avec les puissances étrangères depuis la paix de Chateau-Cambresis jusqu'à nos jours*, vol.VIII, Turin 1861, pp. 750-753.

<sup>16</sup> Cfr. A.S.To, Corte, Archivio Cavour cit. Tali copie sono state edite in *Il carteggio Cavour-Nigra* cit., vol. I, pp. 312-315, mentre il progetto presentato da Napoleone il 17 gennaio 1859 dal titolo *Convention secrète et devant toujours rester secrète entre L.L. M.M. l'Empereur des Francais et le Roi de Sardegne*, in cinque articoli, è edito *ibidem*, pp. 311-312. Una copia del *Premier projet rédigé par le Comte de Cavour (octobre 1858)*, conservata in A.S.To, Archivio Cavour cit. è edita in *Il carteggio Cavour Nigra...* cit., vol. I, pp. 194-196.

te dei territori papali (art. 9); solo la Savoia, e non Nizza, sarebbe passata alla Francia, in nome del « principio di nazionalità » (art. 12); si apriva alla Russia la possibilità di aderire all'alleanza tra Francia e Regno di Sardegna (art. 13) e si prevedeva di mantenere segreto il trattato fino alla conclusione della pace (art. 14).

In una simile proposta di convenzione si può notare la lungimiranza di Cavour e la chiara visione di quella che lo statista piemontese avrebbe voluto essere, nell'immediato futuro, la realtà della Penisola.

Di fatto l'accordo definitivo fu ben più generico e stringato, infatti si limitava a prevedere 1) l'alleanza difensiva fra i due Regni; 2) l'affrancamento della Penisola dall'Austria e la formazione di un Regno dell'Alta Italia di 11 milioni di abitanti circa, ma non specificava da quali territori avrebbe dovuto essere formato (probabilmente Napoleone III pensava alla sola Lombardia); 3) prevedeva la cessione alla Francia non solo della Savoia, ma anche di Nizza; 4) contemplava esplicitamente il mantenimento della sovranità papale; 5) attribuiva le spese della guerra al Regno dell'Alta Italia; 6) contemplava la necessità del mutuo assenso per la cessazione delle ostilità e, per contro, non accennava ad alcuna partecipazione del Regno di Sardegna alle trattative di pace, né alla sottomissione all'amministrazione sabauda di eventuali territori occupati dai Francesi, né tanto meno offriva alla Russia di aderire all'alleanza.

## 2. *Dall'armistizio di Villafranca alla pace di Zurigo*

In realtà tali accordi vennero presto disattesi con la firma dell'armistizio di Villafranca dell'8 luglio 1859, a cui fecero seguito, l'11 luglio, i preliminari di pace firmati tra Francesco Giuseppe e Napoleone III<sup>17</sup>. Il giorno dopo Cavour, che fino all'8 luglio era rimasto all'oscuro delle manovre di sospensione delle ostilità concordate tra l'Imperatore fran-

<sup>17</sup> 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 cit.*, pp. 656-660.

cese e Vittorio Emanuele II, presentò le proprie dimissioni<sup>18</sup>. La convenzione d'armistizio dell'8 luglio fu firmata dalle supreme autorità militari dell'esercito francese e austriaco e per il Regno di Sardegna dal capo di Stato Maggiore di Vittorio Emanuele II, il generale Enrico Morozzo della Rocca – accompagnato dall'addetto al Quartier Generale sardo Carlo Felice Nicolis di Robilant – tutti muniti di pieni poteri<sup>19</sup>.

L'armistizio parlava di «sospensione d'armi» per quindici giorni e come tutti gli armistizi poteva preludere ad una ripresa dello scontro o, al contrario, rappresentare un preliminare alle negoziazioni ed alla conclusione della pace. Il tono generale del documento riconduce principalmente alla prima possibilità, poiché, per ciò che riguarda le frontiere, si tendeva a mantenere lo *status quo* delle posizioni allora vigenti ed era prevista la possibilità di riprendere il sedicesimo giorno la guerra senza preventivo avviso da parte dei contendenti (art. II), inoltre si concludeva l'armistizio con le formule di rito, ma senza accennare allo scambio delle ratifiche<sup>20</sup>. Chiaramente Vittorio Emanuele II aveva inviato il generale della Rocca per sospendere le ostilità, supponendo, secondo quanto gli aveva fatto credere Napoleone III, che si trattasse di un'interruzione di carattere puramente militare e non che fosse il preludio ad un trattato di pace<sup>21</sup>. D'altra parte fin dal 27 di aprile si erano avute sollevazioni negli stati dell'Italia centrale (Toscana, Parma, Modena), che avevano creato una situazione non prevista a Plombières e che, tra i nu-

<sup>18</sup> Una sintetica, ma precisa sintesi 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 inviatagli da Alfonso della Marmora da Mozambano l'8 luglio 1859 (cfr. C. CAVOUR, *Epistolario* cit., vol. XVI, lettere n. 1641, p. 1094 e n. 1645, pp. 1096-1097). Al ministero Cavour successe quello La Marmora-Rattazzi (19 luglio 1859 - 21 gennaio 1860).

<sup>19</sup> Cfr. Lettera di Alfonso Ferrero della Marmora a Cavour dell'8 luglio 1859, in C. CAVOUR, *Epistolario* cit., vol. XVI, n. 1644, p. 1095.

<sup>20</sup> La ratifica aveva una grande importanza nella stipulazione dei trattati, in quanto perfezionava gli accordi conclusi in sede di negoziato e fissati nel trattato attraverso l'accettazione formale compiuta dalle parti contraenti (cfr. in proposito E. MONGIANO, «*Universae Europae securitas*». *I trattati di cessione della Sardegna a Vittorio Amedeo II di Savoia*, nota introduttiva di I. SOFFIETTI, Torino 1995, pp. 11 sgg.

<sup>21</sup> Cfr. il telegramma che Alfonso Ferrero della Marmora inviava a Cavour l'8 luglio 1859, in C. CAVOUR, *Epistolario* cit., vol. XVI, n. 1641, p. 1094.

merosi altri motivi di carattere politico e diplomatico, spinse l'Imperatore francese a non rispettare i patti segreti dell'anno precedente.

Oserei dire che ci fu un accavallarsi di doppi giochi che travalicarono ogni azione della diplomazia ufficiale: doppio gioco di Napoleone III, che volle a questo punto estromettere dalla partita Cavour, il quale non gli avrebbe permesso di recedere tanto facilmente dagli accordi di Plombières; doppio gioco di Vittorio Emanuele II, che non vedeva l'ora di togliersi di torno l'ingombrante Presidente del Consiglio per poter condurre la situazione a modo suo, avvalendosi dell'art. 5 dello Statuto che lo proclamava il solo detentore del potere esecutivo, gli conferiva il potere di determinare la politica estera dello Stato, nonché il potere di decidere della guerra e della pace; doppio gioco dello stesso Cavour, che aveva pilotato abilmente la situazione fino ad allora con l'Imperatore dei Francesi, ma che ora si vedeva scavalcato dal Re ed escluso da ogni decisione.

Le vere intenzioni di Napoleone III si manifestarono chiaramente tre giorni dopo, quando l'11 luglio firmò con Francesco Giuseppe i preliminari di pace, tenendo sempre al corrente l'alleato sardo, ma senza mai chiedere il suo parere.

L'armistizio, firmato dai due Imperatori, prevedeva la creazione di una Confederazione italiana presieduta dal Papa, il passaggio della Lombardia al Piemonte tramite la Francia, mentre Venezia – pur facendo parte della Confederazione italiana – restava sotto la Corona d'Austria, il ritorno nei loro territori del Papa, del Granduca di Toscana e del Duca di Modena<sup>22</sup>. Il 12 luglio Vittorio Emanuele II firmò i patti concordati dai due Imperatori con la riserva « *pour ce qui me concerne* », in modo da non avallare le decisioni sull'assetto generale della Penisola<sup>23</sup>.

Nell'adunanza del Consiglio dei Ministri del 12 luglio Cavour comunicava anche al Governo, dopo averle presentate al Sovrano, le proprie dimissioni<sup>24</sup>. D'altra parte l'armistizio di Villafranca aveva manda-

<sup>22</sup> Cfr. *Préliminaires de paix arrêtés à Villafranca entre S.M. l'Empereur d'Autriche et S.M. l'Empereur des Français*, in *Traité publics* cit., p. 660.

<sup>23</sup> Cfr. N. NADA, *Il Piemonte sabauda* cit., pp. 424-425; A. SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento*, Bologna 1990, pp. 387-389.

<sup>24</sup> Cfr. *I verbali dei governi Cavour (1859-1861)*, a cura di M. BERTONCINI e A. G. RICCI, Ravenna 2008, pp. 63-64.

to all'aria i suoi piani. Gli accordi segreti di Plombières erano stati violati: 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, ma di fatto il Cavour non poteva 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. e i preliminari di pace, sebbene con la clausola sopracitata, erano stati ratificati dal Re di Sardegna e, dunque, formalmente, la cessazione delle ostilità era stata deliberata con il comune assenso dei due alleati. Il Piemonte era escluso dalle future trattative di pace di Zurigo e di fatto le sorti dell'Italia, una volta estromesso Cavour, erano state determinate dalle decisioni delle Grandi Potenze, alle quali premeva una rapida risoluzione politica e diplomatica, che ristabilisse un certo equilibrio in Europa dopo che quello disegnato dal Congresso di Vienna del 1815 era stato messo in crisi fin dalla Guerra di Crimea e dal successivo Trattato di Parigi (1857)<sup>25</sup>.

Con la firma del trattato di pace di Zurigo Vittorio Emanuele II riaffermerà la preminenza della figura del Re, in qualità di unico detentore del potere esecutivo, su quella del Capo del governo e con il suo modo di agire aveva riaffermato quella che probabilmente avrebbe voluto fosse l'interpretazione autentica dell'art. 67<sup>26</sup> dello Statuto e cioè che i ministri dovessero essere responsabili verso il Sovrano e non nei confronti del Parlamento, prassi che invece aveva preso profondamente piede nell'epoca caovouriana. In altre parole era il tentativo di riaffermare una monarchia costituzionale pura su quella parlamentare, ribaltando la consuetudine di quel decennio di vita statutaria<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Sull'interconnessione tra la politica e i problemi interni del Regno di Sardegna e quelli internazionali cfr. E. GENTA, *La diplomazia europea* cit.

<sup>26</sup> Cfr. *Statuto del Regno di Sardegna* cit., art. 5 e l'art. 67 che prevedeva la responsabilità ministeriale, ma senza specificare verso chi, dichiarando genericamente: «I Ministri sono responsabili».

<sup>27</sup> 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 repubblicana*, a cura di M. CARASSI, I. MASSABÒ RICCI, M. RICCHIUTO, Torino 1998; I SOFFIETTI, *I tempi dello Statuto albertino*, Torino 2004, in particolare pp. 44-48.

Il 6 agosto i plenipotenziari per le trattative di pace si riunirono a Zurigo e il 10 novembre 1859 la pace venne firmata 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 Sardegna<sup>28</sup>. In sostanza in essi si risolvevano i problemi finanziari e territoriali provocati dalla guerra. In relazione a questi ultimi, la Lombardia (eccetto Mantova e Peschiera) passava dall'Austria, attraverso la Francia, al Regno di Sardegna 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 convocato<sup>29</sup>. Il tutto avvenne nei giorni immediatamente prima che scadessero i pieni poteri con delega generale concessi al governo il 25 aprile precedente e, dunque, a camere ancora chiuse<sup>30</sup>. Per altro il Parlamento restò chiuso ancora a lungo dopo la fine delle ostilità tant'è vero che i due trattati di Zurigo che coinvolgevano il Regno di Sardegna furono trasformati in atti legislativi con Regio Decreto del 1° dicembre 1859<sup>31</sup> che venne presentato alla Camera per la ratifica soltanto il 12 aprile 1860, votato il 21 maggio, discusso ed approvato in Senato il 1° giugno 1860<sup>32</sup> e tramuta-

<sup>28</sup> Cfr. *Traités publics* cit., pp. 690-712.

<sup>29</sup> N. NADA, *Il Piemonte sabauda* cit., pp. 428-429.

<sup>30</sup> Sull'uso dei pieni poteri da parte del governo durante le guerre d'indipendenza cfr. C. LATINI, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano 2005, pp. 209-235 e specificatamente sulla legge del 25/04/1859 pp. 224-226; 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*, a cura di G. S. PENE VIDARI cit., pp. 131-134 ed anche, seppure riferito specificatamente ai pieni poteri conferiti al governo durante la prima guerra d'indipendenza, R. FERRARI ZUMBINI, *Il decreto legislativo e il decreto legge agli esordi dello Statuto albertino*, in «Quaderni costituzionali», XXXI (giugno 2011), pp. 303-312.

<sup>31</sup> Cfr. *Il Regio decreto n. 3811 del 1° dicembre 1859*, in *Raccolta degli Atti del governo di S.M. il Re di Sardegna*, Torino 1859, vol. XXVIII, pp. 2827-2828 che autorizzava il Governo a « dar piena ed intiera esecuzione » ai Trattati di Zurigo, ratificati il 21 novembre '59. Il Decreto sarebbe stato presentato al Parlamento per essere convertito in legge. I due Trattati riguardanti il Regno di Sardegna sono riportati *ibidem*, pp. 2831-2833.

<sup>32</sup> Cfr. *Disegno di legge per la ratifica dei trattati di Zurigo*, in *Il Parlamento dell'Unità d'Italia (1859-1861). Atti e documenti della Camera dei Deputati*, Roma 1961, pp. 59-67; Trattati di Zurigo, *ibidem*, pp. 68-83; Discorso conclusivo del presidente del Consiglio e votazione della legge, *ibidem*, pp. 86-90.

to in legge il 6 giugno<sup>33</sup>.

Il ritardo nel riaprire il Parlamento dopo la fine della guerra venne criticato da più parti e dallo stesso Cavour, come atteggiamento incostituzionale, anche se – come si vedrà più oltre – c'erano alcune ragioni di carattere burocratico che di fatto ne impedivano la ripresa dell'attività<sup>34</sup>.

Il ministero Lamarmora-Rattazzi, dunque, agì in senso apparentemente anticostituzionale, in quanto anche dopo la firma della pace di Zurigo governò sempre a Camere chiuse, nonostante da più parti si richiedesse la riapertura del Parlamento<sup>35</sup>, e ciò fu una delle tante cause che condussero alla sua caduta ed al ritorno al governo di Cavour il 21 gennaio 1860 con la presidenza del Consiglio, il Ministero degli Affari Esteri, quello della Marina e la reggenza di quello degli Interni. Lo stesso giorno un Regio Decreto chiudeva la VI<sup>a</sup> legislatura, scioglieva la Camera e indiceva nuove elezioni per il 25 e 29 marzo<sup>36</sup>.

### 3. *La cessione di Nizza e Savoia alla Francia*

Con il ritorno al governo Cavour dovette affrontare il problema delle annessioni delle province dell'Italia centrale al Regno di Sardegna e della cessione di Nizza e Savoia alla Francia. Tralascio in questa sede di trattare della prima questione in quanto oggetto di altre relazioni qui

<sup>33</sup> Cfr. *Legge che autorizza il Governo del Re a dar esecuzione al Trattato concluso tra la Sardegna e la Francia ed a quello tra la Sardegna, l'Austria e la Francia sottoscritti a Zurigo il 10 novembre 1859*, in *Raccolta degli Atti del Governo* cit., vol. XXIX, pp. 705-706.

<sup>34</sup> Il Parlamento restò chiuso a lungo, perché riaprì soltanto il 2 aprile 1860, in quanto a gennaio 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 sciolse la Camera dei deputati, mentre con un altro Regio Decreto vennero indette le elezioni per il 25 e 29 marzo e soltanto dopo le nuove elezioni riprese regolarmente l'attività parlamentare (Cfr. N. NADA, *Il Piemonte Sabauda* cit., pp. 435-437). Sulla configurazione della nozione di « incostituzionalità » in relazione allo Statuto albertino ed interpretato non come « lesione di un testo 'sacro'... », bensì come evoluzione non condivisa » cfr. R. FERRARI ZUMBINI, *Lo statuto albertino tra spontaneità e mobilità: per un costituzionalismo a geometria variabile*, in « Le Carte e la Storia », 1/2011, pp. 18-20.

<sup>35</sup> Cfr. C. CAVOUR, *Epistolario* cit., vol. XVII (gennaio-marzo 1860), in particolare la corrispondenza tra Cavour e Luigi Carlo Farini del mese di gennaio.

<sup>36</sup> Cfr. N. NADA, *Il Piemonte sabauda* cit., p. 437.

pubblicate, e mi soffermerò in particolare sulla seconda, anche se i due problemi sono strettamente correlati, poiché senza dubbio l'annessione delle province dell'Italia centrale costituì materia di scambio per la cessione di Nizza e Savoia alla Francia.

Riprese in mano le redini della situazione, Cavour rimise in atto la strategia che già aveva funzionato egregiamente due anni prima: cioè quella delle diplomazie parallele e degli accordi segreti, tanto più che il preannunciato Congresso internazionale previsto per risolvere le questioni territoriali dell'Italia rimaste in sospeso in seguito all'armistizio – e al quale Cavour avrebbe dovuto partecipare in veste di plenipotenziario del Regno di Sardegna – era già naufragato a metà di gennaio.

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* »<sup>37</sup>.

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, cercò di trarre acqua al proprio mulino per contrattare l'assenso a tali cessioni in cambio dell'appoggio francese alle annessioni 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 accordi di Plombières e nello stesso tempo serviva al Cavour per tenere sotto scacco l'Imperatore francese, perché mentre da un lato lo statista piemontese cedeva segretamente sul passaggio di Nizza e Savoia alla Francia, dall'altro preparava politicamente le annessioni dell'Italia centrale con l'appoggio dell'Inghilterra e di una Francia che non aveva a questo punto alcun interesse ad osteggiarle se voleva raggiungere i suoi vantaggi territoriali.

<sup>37</sup> 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, pp. 175-177.

Lo statista piemontese, peraltro, era anche ben conscio che tali pat- ti avrebbero dovuto prima o poi essere resi ufficiali e sottoposti all'ap- provazione parlamentare, se non voleva delegittimare lo Statuto<sup>38</sup>, ma sapeva anche che se il passaggio della Savoia non avrebbe causato gran- di ostacoli, perché giustificato in nome del principio di nazionalità, più complessa sarebbe stata la questione di Nizza, che a tutti gli effetti era considerata italiana e che era la città natale di Garibaldi, il quale aveva un certo seguito tra i democratici.

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 giustifica- re la liberazione della penisola dallo straniero e sempre su tale principio, unito a quello del diritto della autodeterminazione dei popoli, poggia- vano 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 Sardegna<sup>39</sup>.

Il ricorso ancora una volta ad un trattato segreto era probabilmen- te dettato anche dalla necessità, dal punto di vista del Cavour e dell'Im- peratore 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 dissenzienti. Il trattato del 12 marzo, peraltro, da un lato ribadiva la segretezza dell'accordo, ma

<sup>38</sup> 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 ba- rone 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, n. 552, pp. 447-448.

<sup>39</sup> 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; EAD., *Il principio di nazionalità e l'unificazione italiana*, in *Verso l'Unità italiana*, a cura di G. S. PENE VIDARI, cit., pp. 57-79; G. S. PENE VIDARI, *La prolusione di P.S. Mancini all'Università di Torino sulla nazionalità (1851)*, *ibidem*, pp. 21-46. Riguardo ai plebisci- ti relativi alle annessioni del 1860 cfr. E. MONGIANO, *Le regole del voto popolare nei ple- bisciti italiani del 1860*, in *ibidem*, pp. 185-202; G. S. PENE VIDARI, *Accordi diplomatici e consenso popolare nei plebisciti italiani del 1860*, *ibidem*, pp. 185-202.

dall'altro specificava anche che sarebbe rimasto tale fino a quando le due parti contraenti non avessero di comune accordo giudicato opportuno di renderlo pubblico. In questo modo veniva prevista una sua formalizzazione ufficiale, che in un certo senso copriva 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. In ogni caso si era preso tutte le proprie 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* »<sup>40</sup>. Per un ritorno alla legalità 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 era consapevole di dover approfittare di questa 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<sup>41</sup>.

Il trattato per la cessione di Nizza e Savoia venne formalizzato ufficialmente il 24 marzo 1860<sup>42</sup>, ma fu promulgato solo l'11 giugno do-

<sup>40</sup> Cfr. *Lettera di Cavour a Costantino Nigra dell'11 marzo 1860*, in *Epistolario* cit., vol. XVII, n. 538, p. 434.

<sup>41</sup> Cfr. *Lettera di Nigra a Cavour del 14 marzo 1860*, in C. CAVOUR, *Epistolario* cit., vol. XVII, n. 578, p. 463.

<sup>42</sup> Il 27 marzo fu ratificato a Parigi, il 29 a Torino e il 30 avvenne lo scambio delle ratifiche. Cfr. *Traité entre la Sardaigne et la France relatif à la réunion de la Savoie et de l'arrondissement de Nice à la France*, in *Traités publics* cit., pp. 750-754.

po l'approvazione da parte del Parlamento, quando divenne esecutivo<sup>43</sup>. 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 il Regno di 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.

Ma perché un così lungo tempo per far sanzionare il trattato franco-subalpino? Di fatto si dovette attendere lo svolgimento delle elezioni previste per il 25 marzo. Cavour avrebbe voluto indirle il più presto possibile, ma non poté farlo per ragioni burocratiche. Durante il ministero Rattazzi, infatti, 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 elettorali<sup>44</sup>. Vista la situazione Cavour approfittò della vacanza delle Camere per portare a conclusione quegli accordi segreti di due anni prima, bruscamente interrotti e disattesi dall'armistizio di Villafranca e dalla successiva pace di Zurigo.

Nel nuovo Parlamento, il gruppo cavouriano ebbe una maggioranza schiacciante, anche se sopravvisse un nutrito gruppo di rappresentanti della sinistra a cui si era riavvicinato il Rattazzi. All'apertura delle Camere, avvenuta il 2 aprile, fu immediatamente oggetto di contestazione da parte dell'opposizione la cessione di Nizza alla Francia, protesta che culminò con l'interpellanza di Garibaldi alla Camera nella seduta del 6 aprile (e discussa il 12 aprile<sup>45</sup>), in cui si accusava di incostituzionalità il

<sup>43</sup> Fu approvato dalla Camera il 29 maggio e dal Senato il 10 giugno.

<sup>44</sup> Cfr. A. SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento* cit., p. 396. Sulla legge Rattazzi del 23 ottobre 1859 cfr. E. GENTA, *Dalla restaurazione al Risorgimento* cit., pp. 128-139.

<sup>45</sup> Cfr. *Discussione delle interpellanze Garibaldi*, in *Il Parlamento dell'unità d'Italia* cit., pp. 101-159. Su questa discussione alla Camera cfr. anche R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo*, Roma - Bari 1984, pp. 690 sgg.

trattato del 24 marzo 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 cessione da parte del Parlamento ed inoltre contestavano il voto popolare per suffragio universale non regolamentato da alcuna legge, che solo l'assemblea legislativa avrebbe potuto formulare per stabilire il modo di votazione<sup>46</sup>.

In questa situazione Cavour dapprima rimandava l'approfondimento della discussione politica al momento della presentazione del trattato alla Camera, prendendo così tempo, poi difendeva l'operato del governo, prendendosene tutte le responsabilità, come necessario per il proseguimento di quella linea politica che aveva portato all'annessione della Lombardia, della Toscana e dell'Emilia<sup>47</sup>. Certamente non poteva pubblicamente richiamare gli impegni già assunti a Plombières, i cui accordi segreti per di più erano stati ormai distrutti e superati dal nuovo trattato segreto del 12 marzo, aggiornato secondo le necessità dettate dagli ultimi avvenimenti politici.

D'altro canto, però, ribatteva pubblicamente alle accuse che gli venivano rivolte di atteggiamento incostituzionale osservando che il voto plebiscitario non avrebbe vincolato in alcun modo il Parlamento dall'esprimere il proprio parere e facendosi scudo del già menzionato articolo VII del trattato del 24 marzo che prevedeva la futura approvazione dell'assemblea legislativa<sup>48</sup>. Inoltre, per giustificare la legittimità ideologica della decisione, Cavour dovette in questa circostanza negare anche

<sup>46</sup> *Discussione delle interpellanze* cit., pp. 111 e 119.

<sup>47</sup> 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<sup>1</sup>, Torino, 1860, pp. 207-208; *Regio Decreto col quale le Provincie della Toscana sono unite allo Stato*, *ibidem*, pp. 255-256.

<sup>48</sup> *Discussione delle interpellanze* cit., p. 104. Per un quadro dei fatti e delle problematiche legate alla cessione di Nizza e Savoia alla Francia cfr. *La Savoie et l'Europe, 1860-2010*, sous la direction de C. SORREL et P. GUICHONNET, Montmélan en Savoie 2009; F. PEIRONE, *Per Torino da Nizza e Savoia*, a cura di G. S. PENE VIDARI e R. ROCCIA, Torino 2011; *Consentement des populations, plébiscites*, contributions réunies par M. ORTOLANI et B. BERTHIER cit., pp. 253-423.

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, che difficilmente avrebbe potuto essere rinnegato dallo schieramento parlamentare anticavouriano, alla cessione di Nizza alla Francia, cessione che venne definitivamente approvata il 10 giugno 1860 con il voto favorevole del Senato<sup>49</sup>.

Con la ratifica parlamentare di Nizza e Savoia si concludeva così quel ciclo politico che si era aperto con gli accordi di Plombières: di fatto la monarchia sabauda dominava su una superficie 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 degli strumenti non sempre conformi ad una monarchia costituzionale parlamentare, come quello della "diplomazia segreta" che marciava parallelamente a quella ufficiale<sup>50</sup>, 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.

Ma questa prima fase del processo dell'unificazione italiana fu allora tutta una « finzione », come la definì l'inviato straordinario dell'Emilia a Londra Emanuele Marliani<sup>51</sup>? O una mistificazione portata avanti dal governo piemontese in spregio al rispetto del dettato costituzionale e alla reale volontà delle popolazioni? O una pura affermazione della "ragion di stato" resa possibile dai giochi di potere intercorrenti tra le Grandi Potenze?

<sup>49</sup> Il trattato del 24 marzo venne approvato e trasformato in legge dalla Camera il 29 maggio e approvato dal Senato il 10 giugno 1860. (Cfr. *Discorso conclusivo di Cavour e votazioni della legge, 26-29 maggio 1860*), in *Il Parlamento dell'unità d'Italia* cit., pp. 180-212.

<sup>50</sup> Sul ruolo della diplomazia europea nel processo di unificazione cfr. da ultimo E. GENTA, *La diplomazia europea* cit.

<sup>51</sup> Cfr. Lettera di Emanuele Marliani a Cavour del 30 gennaio 1860, in C. CAVOUR, *Epistolario* cit., vol. XVII (1860), n. 126, p. 107.

Senza dubbio degli “strappi costituzionali” ci furono, delle pressioni sulla volontà popolare anche, una spregiudicata gestione della diplomazia ufficiale non si può negare, la capacità di Cavour di approfittare delle contingenti situazioni politiche per poter agire velocemente emarginando in certe circostanze gli organi istituzionali e costituzionali, anche questo non mancò, ma – d’altro canto – bisogna anche riconoscere allo statista subalpino una preoccupazione costante, una volta superata l’emergenza, di rientrare nella legittimità costituzionale.

Se in talune circostanze la sua azione politica e diplomatica fu *border line*, o addirittura debordò dalla legalità, fu essenzialmente per perseguire quella “ragion di stato” che stava a cuore alla monarchia sabauda e per soddisfare quelle aspirazioni di unità politica nazionale portate avanti da una larga parte dell’*élite* intellettuale della Penisola.

Torino, 2012



Finito di stampare  
presso la **SASTE** s.r.l. - Stabilimento Tipografico - Cuneo  
nel mese di novembre 2016

ISBN 978-88-97866-19-0