



NOMOS
Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

L'UTILIZZO DELLE CATEGORIE GIURIDICHE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE NEL PROCESSO D'UNIFICAZIONE ITALIANA*

di Sergio Marchisio**

SOMMARIO: 1. L'unificazione italiana nella prospettiva del diritto internazionale. - 2. La trasformazione del diritto internazionale dopo il Congresso di Vienna. - 3. Il rovesciamento del paradigma di Vienna: principio di non intervento e principio di nazionalità. - 4. La proclamazione del Regno d'Italia: uno Stato nuovo o la continuazione del Regno di Sardegna? - 5. Il riconoscimento dello Stato italiano dopo l'unificazione. - 6. L'estinzione dei trattati conclusi dagli Stati pre-unitari e l'estensione dei trattati del Regno di Sardegna alle nuove province. - 7. Aspetti giuridici concernenti la successione del Regno d'Italia rispetto agli Stati pre-unitari. - 8. Conclusioni.

1. L'unificazione italiana nella prospettiva del diritto internazionale

La questione dei modi concreti e degli aspetti giuridici relativi al percorso d'unificazione italiana ha, nel tempo, originato una vivace dialettica relativa a taluni presunti vizi d'origine¹. Dagli studi in materia è emersa una netta divisione di vedute². Il dibattito relativo all'unificazione italiana è stato sempre animato da posizioni elogiative e critiche dell'Unità. Al fine di ricostruire gli aspetti giuridici, dal punto di vista del diritto internazionale, del percorso risorgimentale, è utile tenere in considerazione alcuni elementi.

Il primo elemento è senz'altro l'emergere del principio di nazionalità, considerato 'miracoloso' dal momento che, in base ad esso, un popolo unito culturalmente e socialmente, ma diviso politicamente e istituzionalmente, è diventato una Nazione³. Il

* Contributo sottoposto a *double blind peer review*

** Professore ordinario di Diritto internazionale, Università Sapienza di Roma.

¹ Cfr. G. Napolitano, *Una e indivisibile. Riflessioni sui 150 anni della nostra Italia*, Milano, 2011. Nel 1994, G. Spadolini, *Prefazione*, in G. Spadolini (a cura di), *Nazione e Nazionalità in Italia*, Bari, 1994, VII, parlava di "mare mosso della polemica storico-politica, legata ai grandi interrogativi irrisolti della coscienza nazionale". In generale, A. M. Banti, *Il Risorgimento italiano*, Laterza, Roma-Bari, 2008.

² Cfr. P. Mieli, *Le ferite del Risorgimento*, in *Corriere della Sera*, 8 marzo 2011. Cfr. anche S. Romano, *Vademecum di storia dell'Italia unita*, Milano, 2009, p. 9 ss. e C. Fracassi, *Il romanzo dei Mille*, Milano, 2010, p. 9 ss.

³ D. Fisichella, *Il miracolo del Risorgimento. La formazione dell'Italia Unita*, Roma, 2010. Sul concetto di Nazione v. Crisafulli - D. Nocilla, *Nazione*, Milano, 1977.

Anticipazioni al n. 3 del 2017 della Rivista "Nomos. Le attualità nel diritto"

principio di nazionalità, che ha legittimato il Risorgimento italiano e molte altre lotte per l'acquisto dell'indipendenza, non ha tuttavia portato, come preconizzato da Pasquale Stanislao Mancini, alla sostituzione della Nazione allo Stato quale unità elementare del diritto internazionale.

Un secondo elemento forte è il principio di continuità. Il percorso dell'Italia unita dal 1861 ai nostri giorni ha visto succedersi tre tipi di Stato: lo Stato monarchico-liberale, lo Stato monarchico-fascista e, infine, lo Stato repubblicano, diversi l'uno dell'altro per caratteri politico-sociali, ma tra i quali non c'è stata discontinuità sul piano del diritto internazionale, nonostante le vicende risorgimentali e la seconda guerra mondiale. Il principio di continuità, nella sua valenza giuridica, ha permeato non solo le vicende legate alla nascita dell'Italia unita, ma anche la storia successiva, il passaggio dalla Monarchia all'Italia del secondo dopoguerra, attraverso il Regno del Sud⁴. All'epoca di Cavour, Vittorio Emanuele, Garibaldi, Mazzini e Cattaneo la tesi giuridica prevalente è stata quella di fondare l'unità del paese sulla continuità tra il Regno sardo ed il Regno d'Italia⁵. Questo spiega anche la dialettica tra sentimenti di nazionalità, unità, continuità, da un lato, e sentimenti di divisione e frammentazione, dall'altro lato, che hanno caratterizzato la storia italiana. Se la Nazione è il principio supremo che legittima l'unione di una popolazione nel territorio di uno Stato indipendente e sovrano, ci si interroga se una Nazione italiana sia mai esistita⁶.

Altro elemento ricorrente, che chiama in causa il giurista, è il riferimento alle violazioni del diritto internazionale: l'unificazione si sarebbe realizzata tramite annessioni realizzate con la forza in spregio alle norme vigenti e l'orchestrazione di plebisciti, simulacri della volontà popolare, da parte di agenti del Regno sardo. Si sottolinea che "*l'unificazione avvenne non solo non rispettando, ma andando contro il diritto vigente dei vari legittimi Stati preunitari, che furono infatti conquistati con la violenza e con l'inganno*"⁷. La vicenda risorgimentale viene prospettata come guerra di conquista e di trasformazione del Mezzogiorno al rango di colonia, proponendo nuove letture del fenomeno del brigantaggio meridionale⁸. Nell'ottica dell'Unità come operazione di conquista piemontese, si dice che la frammentazione dell'Italia preunitaria "*corrispondeva a un certo genio del nostro popolo*", per concludere che l'Italia è stata Nazione gloriosa anche quando era "*governata da una pluralità di Stati*"⁹.

Si tratta di riletture affascinanti, ognuna delle quali ha la sua parte di verità. Ma il giudizio sull'utilizzo delle categorie del diritto internazionale è sommario. Si da per scontato che le regole vigenti fossero ancora quelle della Santa Alleanza e si omette di considerare l'aspetto forse più rivoluzionario del processo di unificazione italiana, vale a dire la sua legittimazione come processo di autodeterminazione nazionale, reso possibile dai rivolgimenti del 1848 e dal consolidarsi di principi giuridici esattamente opposti a quelli del 1815-1818. Tra i nuovi

⁴ A. Degli Espinosa, *Il Regno del Sud. 8 Settembre 1943 – 4 Giugno 1944*, Roma, 1946.

⁵ Cfr. M. L. Salvadori, *L'Italia e i suoi tre Stati. Il cammino di una nazione*, Bari, 2011, p. 1 ss, per il quale L'Italia unita è nata tra grandi difficoltà e lacerazioni, a partire da quelle generate dal fatto che nessuno dei grandi protagonisti del Risorgimento vide sorgere il paese che avrebbe voluto.

⁶ E. Gentile, *Né Stato né nazione, italiani senza meta*, Bari, 2010.

⁷ M. Viglione, *1861. Le due Italie. Identità nazionale, unificazione, guerra civile*, Milano, 2011.

⁸ V. G. Guerri, *Il sangue del sud*, Milano, 2010 e N. Zitara, *L'unità d'Italia. Nascita di una colonia*, Milano, 2010. Cfr. anche P. Aprile, *Terrori*, Milano, 2010.

⁹ G. Biffi, *L'Unità d'Italia. Centocinquanti'anni 1861-2011. Contributo di un italiano cardinale a una rievocazione multiforme e problematica*, Siena, 2011, p. 1 ss e, con accenti critici, M. Teodori, *Risorgimento laico. Gli inganni clericali sull'Unità d'Italia*, Catanzaro, 2011.

principi, oltre al non intervento e alla nazionalità, si colloca anche il diritto, propugnato da Regno Unito, Francia e Italia, di assistere i popoli in lotta per la loro libertà.

Tra riflessione storica e nuove ragioni d'impegno condiviso, si deve quindi fare un bilancio persuasivo astenendosi da macroscopiche semplificazioni. Al giurista internazionalista, in particolare, spetta il compito di ponderare meglio le modalità dell'unificazione in relazione alle norme internazionali all'epoca vigenti e di riflettere sull'utilizzo delle categorie giuridiche del diritto internazionale nel processo unificatore, per vedere come il diritto si è adattato all'evoluzione in atto¹⁰.

Per chiarire quali effettivamente fossero le regole del diritto internazionale vigenti all'epoca del processo risorgimentale occorre risalire più indietro, precisamente alla Santa Alleanza del 1815 e al successivo Protocollo del 1818. La mia tesi è che le norme all'epoca poste a difesa del legittimismo monarchico dopo la vicenda napoleonica, le quali consentivano l'intervento, anche armato, contro ogni movimento riformatore, non si fossero mai consolidate nella coscienza del Concerto europeo, restando espressione di un ristretto gruppo di soggetti. Regole non positive, quindi, in quanto rifiutate *in statu nascendi* da paesi importanti come il Regno Unito, e poi travolte dall'emergere di una coscienza volta a legittimare le rivoluzioni nazionali.

2. La trasformazione del diritto internazionale dopo il Congresso di Vienna

Il primo elemento da considerare è che l'unificazione italiana si realizzò nel quadro di un diritto internazionale in rapida trasformazione e che a tale trasformazione dette un contributo decisivo. L'Unità d'Italia costituì, per taluni aspetti, un evento dirompente per l'evoluzione del diritto internazionale nel XIX secolo. Le basi del diritto internazionale dopo l'esperienza napoleonica erano quelle stabilite dal Congresso di Vienna del 1815, il quale aveva fondato l'equilibrio europeo sull'egemonia di una pentarchia di Stati, sul principio del legittimismo dinastico e dell'intervento armato per la restaurazione dell'ordine violato. La Santa Alleanza era un sistema di sicurezza collettiva tra gli Stati europei, diretto a prevenire e reprimere ogni cambiamento delle forme interne di governo idoneo a minacciare l'esistenza delle istituzioni ristabilite sotto le legittime dinastie. Nessun valore era stato riconosciuto a Vienna al principio di nazionalità e alle legittime aspirazioni dei popoli a costituirsi in entità politiche indipendenti. In particolare l'Italia, per il principe di Metternich, non era "*punto destinata a formare un corpo politico propriamente detto, poiché non rappresentava che una riunione di Stati indipendenti compresi sotto la stessa espressione geografica*"¹¹.

Con la Santa Alleanza i sovrani firmatari si impegnavano ad applicare i principi della moralità cristiana nell'amministrazione degli affari interni dei loro Stati e nella condotta delle relazioni internazionali¹². L'Imperatore d'Austria, il Re di Prussia e l'Imperatore di Russia, dichiaravano solennemente che l'*Acte de la dite Sainte Alliance*, da essi sottoscritto a

¹⁰ Cfr. P. Simone, *La formazione dello Stato unitario e il contesto internazionalistico*, in *L'Unità d'Italia. Profili storico-internazionali*, Napoli, 2011, pp. 17-103.

¹¹ A. Pierantoni, *Storia del diritto internazionale nel XIX secolo*, Napoli, 1876, p. 59.

¹² *Acte de la dite Sainte Alliance*, in A. G. Heffter, *Le Droit International de l'Europe*, Berlin – Paris, 1873, 471-472. V. anche H. W. Halleck, *International Law or Rules Regulating the Intercourse of States in Peace and War*, New York, 1861, p. 62 ss.

Parigi il 14/26 settembre 1815 "n'a pour objet que de manifester à la face de l'Univers leur détermination inébranlable, de ne prendre pour règle de leur conduite, soit dans l'administration de leurs états respectifs, soit dans leurs relations politiques avec tout autre gouvernement, que les préceptes de cette religion sainte, préceptes de justice, de charité et de paix"¹³. Se la Santa Alleanza era un catalogo di principi religiosi, morali e politici, da essa scaturirono il Protocollo e la Dichiarazione firmati a Aix-la-Chapelle il 15 novembre 1818 dai plenipotenziari d'Austria, Francia, Gran Bretagna, Prussia e Russia, in cui si sanciva l'intento di creare un'unione il cui oggetto era il mantenimento della pace. A base dell'unione era posta "l'invariabile résolution de ne jamais s'écarter, ni entre eux ni dans leurs relations avec d'autres états, de la stricte observance des principes du droit des gens, principes qui dans leur application à un état de paix permanent, peuvent seul garantir efficacement l'indépendance de chaque gouvernement et la stabilité de l'association générale"¹⁴.

Ma quali erano i 'principi del diritto delle genti' cui facevano riferimento i plenipotenziari delle cinque Potenze riuniti ad Aix-La-Chapelle? La dottrina internazionalistica del XIX secolo era caratterizzata da un eclettismo diretto a conciliare il diritto positivo, fondato sulle consuetudini e sui trattati, con la critica basata sui principi del diritto naturale, al fine di correggere gli errori della pratica e di determinare l'ideale da raggiungere¹⁵. Il principio fondamentale era certamente quello del legittimismo dinastico, sulla base del quale i cinque monarchi si prestavano reciproca assistenza e protezione, affermando il diritto-dovere di intervenire per soffocare ogni movimento rivoluzionario che potesse minacciare la pace intesa come sopravvivenza dei troni¹⁶. Su queste nuove basi le Potenze di Vienna intervennero a più riprese negli affari interni degli Stati minori nell'interesse delle legittime dinastie e del mantenimento di legislazioni anti-liberali.

Ma la *lex specialis* della Santa Alleanza - ed è questo il punto fondamentale - non ottenne mai un riconoscimento generalizzato. Ciò è dimostrato dai risultati dei Congressi di Troppau del 1820, Lubiana del 1821 e Verona del 1822, che videro i cinque grandi riunirsi in una sorta di consiglio di sicurezza dell'epoca, per deliberare sul da farsi in relazione a varie minacce all'ordine costituito. In particolare, il Protocollo adottato a Troppau il 19 novembre 1820, intendeva sancire con chiarezza il principio dell'intervento armato nei confronti di Stati 'colpevoli' di minacce alla pace: "States, which have undergone a change of government due to revolution, the results of which threaten other States, ipso facto cease to be members of the European Alliance, and remain excluded from it until their situation gives guarantees for legal order and stability. If, owing to such alterations, immediate danger threatens other states the powers bind themselves, by peaceful means, or if need be, by arms, to bring back the guilty state into the bosom of the Great Alliance". Nella lettera circolare dell'8 dicembre successivo, i tre sovrani d'Austria, Russia e Prussia ribadivano il diritto e dovere delle potenze responsabili della pace in Europa di intervenire per soffocare ogni movimento che potesse pregiudicare la pace e la stabilità. Ma a tale dichiarazione non si associavano Francia e Gran Bretagna, a riprova dell'assenza di un comune sentimento circa la legittimità degli interventi armati.

¹³ L. Oppenheim, *International Law*, London - New York - Bombay, 1905, pp. 65-66.

¹⁴ *Protocole signé à Aix-La-Chapelle le 15 novembre 1818 par les Plénipotentiaires des Cours d'Autriche, de France, de la Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie*, in A. G. Heffter, *Le Droit International de l'Europe*, cit., pp. 473-475.

¹⁵ Cfr. F. Despagnet, *Cours de droit International public*, Paris, 1894, 23 ss.

¹⁶ Come osservava Oppenheim: "The leading principle of their politics was that of legitimacy, as they endeavoured to preserve every where the old dynasties and to protect the sovereigns of the different countries against revolutionary movements of their subjects". L. Oppenheim, *International Law*, cit., p. 66.

Il principio dell'ingerenza armata generò la netta opposizione della Gran Bretagna che lo considerava potenzialmente distruttivo dell'equilibrio del potere nel sistema internazionale e metteva in guardia nei confronti degli atti d'intervento e della stessa dottrina dell'intervento¹⁷.

L'opposizione della Gran Bretagna si manifestò poi nei successivi Congressi di Lubiana e di Verona, che videro le Potenze impegnate a deliberare diversi interventi militari. La Conferenza di Lubiana decise l'intervento dell'Austria a favore di Ferdinando II nel Regno delle Due Sicilie, ma la Francia e la Gran Bretagna si dissociarono. Al Congresso di Verona del 1822, si parlò anche della questione italiana, che fu al momento risolta con la conferma della dominazione austriaca nell'Italia settentrionale. La posizione francese era peraltro più ambigua, se è vero che proprio dalla Francia venne la proposta d'intervento in Spagna, respinta invece dalla Gran Bretagna. L'intervento militare francese terminò con la battaglia del Trocadero del 31 agosto 1823 tra le truppe francesi e l'esercito del governo liberale spagnolo, provocando il ritorno della monarchia assoluta di Fernando VII in Spagna e un periodo reazionario in tutta Europa, che condusse poi alle rivoluzioni del 1848. Anche la dottrina del Presidente americano James Monroe, proclamata il 2 dicembre 1823 nel settimo messaggio annuale al Congresso, deve le sue origini a questa politica d'intervento delle Potenze europee.

Tra il 1827 e il 1830, il quadro giuridico è instabile. Accanto ad interventi a favore del principio del legittimismo dinastico, appaiono i primi interventi militari a favore delle nazionalità in lotta per la loro libertà. Vanno menzionati i casi dell'intervento di Francia, Gran Bretagna, e Russia nei Balcani del 1830 a sostegno della lotta per l'indipendenza della Grecia dall'Impero ottomano, nonché dell'intervento nello stesso anno di Austria, Francia, Gran Bretagna Prussia e Russia, su invito del governo provvisorio belga, contro l'Olanda, a favore delle aspirazioni nazionali del Belgio e della formazione di un Regno separato. Nel caso delle Grecia, peraltro, l'intervento venne giustificato dalla dottrina di diritto internazionale in quanto non solo dalla tutela della sicurezza delle Potenze direttamente minacciate, ma anche dalla violazione dei principi generali di umanità da parte di un governo 'barbarico e dispotico'¹⁸.

L'avvento del duca di Orléans come re di Francia, dopo l'allontanamento di Carlo X, fu considerata una chiara '*violation des traités de Vienne*', in quanto la rivoluzione del 1830 costituiva una minaccia contro l'Europa e avrebbe dovuto comportare un intervento a favore del ramo legittimista dei Borboni: "*La révolution de 1830, quels que soient les motifs pour lesquels l'Europe respecta les décisions du peuple français constitue donc un fait de droit important, le principe de la non-intervention succédant au principe de l'intervention armée*"¹⁹. Nel 1848, la Santa Alleanza si disgregava definitivamente con l'emergere dei sistemi costituzionali in molti Stati europei.

Ecco quindi un primo elemento da prendere in considerazione quando si valuta l'unificazione italiana in riferimento alle violazioni del diritto internazionale all'epoca

¹⁷ Al riguardo, W. E. Lingelbach, *The Doctrine and the Practice of Intervention in Europe*, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1900, p. 1 ss.

¹⁸ H. Wheaton, *Elements of International Law*, London, 1878, p. 79 ss.

¹⁹ A. De la Guéronnière, *Le droit public et l'Europe moderne*, t. 1, Paris, 1876, pp. 270-272. Per J. Tanovicano, *De l'intervention au point de vue du droit international*, Paris, 1884, il non intervento assoluto era il solo principio che doveva regolare i rapporti tra le nazioni.

vigente. La rivoluzione del 1848, movimento essenzialmente democratico, comportò modifiche costituzionali in Francia e in altri paesi e consacrò l'emergere del principio del ricorso alle armi per proteggere le nazionalità in lotta per l'indipendenza.

Nella circolare che nel 1848 il poeta Alphonse de Lamartine, nuovo Ministro degli Esteri francesi dopo la caduta di Luigi Filippo, indirizzava agli agenti diplomatici della Repubblica, era riassunto il Manifesto all'Europa, che comprendeva un riferimento espresso all'Italia e al suo diritto di unificarsi sulla base della nazionalità: "*Les traités de 1815 n'existent plus en droit aux yeux de la République française. Si l'heure de la reconstruction de quelque nationalité opprimée en Europe ou ailleurs nous paraissait avoir sonné dans les décrets de la Providence, si les Etats indépendants de l'Italie étaient envahis, si l'on imposait des limites ou des obstacles à leur transformation intérieure, si on leur contestait à main armée le droit de s'allier entre eux pour consolider une patrie italienne, la République française se croirait en droit d'armer elle-même pour protéger ces mouvements légitimes de croissance et de nationalisation des peuples*"²⁰.

Nel 1852, Napoleone III adottò il principio di nazionalità ed esercitò una preponderante influenza in Europa; quel 'diritto dei popoli a ribellarsi' di cui Cavour parlò nel dispaccio al marchese d'Azeglio del 17 marzo 1861 avrà un impatto decisivo nel definitivo abbandono dei principi di Vienna a favore della formazione del Regno d'Italia²¹.

3. Il rovesciamento del paradigma di Vienna: principio di non intervento, principio di nazionalità, diritto di assistere le nazioni nella lotta per l'indipendenza

Il principio di nazionalità, enucleato dalla dottrina italiana e di cui Pasquale Stanislao Mancini fu la voce più eminente, veniva così presentato nella famosa *prelezione* al corso di diritto internazionale e marittimo pronunciata nella Regia Università di Torino il 22 gennaio 1851: "*La libera costituzione interna della Nazione e la sua indipendente autonomia verso le Nazioni straniere sono da ritenersi lo stato naturalmente perfetto di una Nazione*"²². La Nazione, non lo Stato, veniva identificata come unità elementare del diritto internazionale, principio rivoluzionario per l'epoca e base sicura per la rivendicazione d'indipendenza italiana. Rovesciando l'ordine stabilito a Vienna, si consacravano i nuovi principi del non intervento negli affari interni e di nazionalità, a salvaguardia della libertà dei popoli di realizzare le proprie aspirazioni nazionali²³.

Certo, le reazioni dei sovrani spodestati avevano ancora in mente i principi della Santa Alleanza. Così la duchessa reggente di Parma Luisa di Borbone aveva protestato, il 20 giugno 1859, contro gli atti di ribellione diretti a privarla del trono "*in onta ad ogni diritto, in*

²⁰ A. de Lamartine, *Manifeste à l'Europe: Circulaire du ministre des Affaires étrangères aux agents diplomatiques de la République française*, Paris, 1848. Cfr. A. Garrigou, 1848, *le printemps des peuples*, in *Le Monde diplomatique*, mai 2011.

²¹ V. P. Pastorelli, *17 marzo 1861. L'Inghilterra e l'unità d'Italia*, Soveria Mannelli, 2011, pp. 6-8.

²² P. S. Mancini, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, Prelezione al corso di diritto internazionale e marittimo pronunciata nella R. Università di Torino, 22 gennaio 1851. Cfr. G.S. Pene Vidari, *La prolusione di P.S. Mancini all'Università di Torino sulla nazionalità (1851)*, in *Verso l'Unità italiana. Contributi storico-giuridici*, Torino, 2010, pp. 21-46. Cfr. anche E. Greppi, *Camillo Cavour. L'incontro di Plombières-les-Bains: riflessioni sul ruolo della diplomazia e del diritto internazionale*, Santena, 2008, p. 28 ss., per il quale "*il principio veniva ad occupare il posto di supremo criterio di legittimità nell'ordinamento internazionale, e lo avrebbe mantenuto per un secolo*". Cfr. anche L. Nuzzo, *Origini di una scienza. Diritto internazionale e colonialismo nel XIX secolo*, Frankfurt am Main, 2012, p. 97 ss.

²³ Al riguardo, v. A. De la Guèronnière, *Le droit public et l'Europe moderne*, cit., p. 272.

onta alle stipulazioni dei trattati europei in generale, e de trattati speciali col Piemonte in particolare ... è ciò senza alcuna provocazione né causa di guerra". Nello stesso senso si erano espressi il granduca Leopoldo II di Toscana nella protesta del 1° maggio 1859 e il duca di Modena Francesco V il 22 giugno 1859²⁴. Anche denunciava l'esistenza in Europa di un principio di 'non intervento' in via di consolidamento²⁵. Altrettanto dicasi della reazione della Santa Sede che, con la lettera del Cardinale Antonelli del 4 novembre 1860, negava la legittimità del plebiscito con cui le Marche e l'Umbria avevano deciso di unirsi alla monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele²⁶.

Momento cruciale della prassi fu infatti l'azione sarda nelle Marche, in Umbria e nel regno delle Due Sicilie. La legittimità delle rivendicazioni all'indipendenza nazionale dalla dominazione straniera e dagli oppressivi regimi anti-italiani veniva anzitutto affermata nel dispaccio di Cavour del 12 settembre 1860, che parlava di un *diritto assoluto della nazionalità*²⁷. In esso, si affermava che gli italiani avevano il diritto di disporre delle loro sorti e si riconosceva, peraltro, che i mezzi utilizzati contro il re di Napoli erano stati 'meno pacifici e regolari' di quelli usati nell'Italia centrale: "*La trasformazione nel Regno di Napoli, per ciò che si è operata con mezzi meno pacifici e regolari di quella dell'Italia centrale, non è meno di essa legittima, le sue conseguenze non ne sono meno favorevoli ai veri interessi dell'ordine e alla consolidazione dell'equilibrio europeo*". Quanto al Papa, era la presenza di mercenari stranieri che aveva giustificato la richiesta di liberazione dei popoli dal giogo che li opprimeva e solo dopo il rifiuto della Corte di Roma di aderire alla richiesta di allontanarli che "*il Re diede ordine alle sue truppe di entrare nell'Umbria e nelle Marche e di lasciare alle popolazioni libero campo di manifestare i loro sentimenti*".

L'adattamento a questo nuovo sistema di regole non fu immediato, come dimostrano le reazioni dei vari Stati europei a quegli eventi. La Francia, con nota del 13 settembre, di fronte all'assenza di garanzie che l'esercito sardo non avrebbe attaccato le truppe pontificie, interrompeva le relazioni diplomatiche richiamando il Ministro francese a Torino²⁸. La Russia, con una nota del 28 settembre 1860, protestava energicamente richiamando le molteplici violazioni del diritto delle genti e dei principi "*qui sont admis comme règles des relations*

²⁴ *Protesta della Duchessa Reggente di Parma datata da San Gallo (Svizzera) del 20 giugno 1859*, in L. Zini, *Storia d'Italia dal 1850 al 1866*, Milano, 1869, pp. 241-246; *Prima Protesta di Leopoldo II dopo la sua partenza dalla Toscana del 1 maggio 1859*, *ivi*, p. 134, e *Protestazione di Francesco V Duca di Modena contro il Governo del re di Sardegna*, *ivi*, pp. 164-165. Leopoldo II aveva già protestato davanti al Corpo diplomatico prima di lasciare Firenze, dichiarando la nullità di tutti gli atti compiuti o da compiersi; rinnovò la protesta il 1° maggio da Ferrara e il 21 maggio e 1° giugno da Vienna.

²⁵ *Protesta del Re Francesco II contro l'invasione del territorio napoletano del 6 settembre 1860*, in E. Zamuner (a cura di), *La formazione dello Stato italiano. I-II Risorgimento*, Torino, 2002, pp. 184-185. Al riguardo, v. anche la *Protestazione trasmessa dal Comm. Giacomo De Martino Ministro degli affari esteri in nome di S. M. il Re delle Due Sicilie alle Corti di Europa per la invasione della Sicilia e la possessione presa in nome del Re di Sardegna, del 20 agosto 1860*, in L. Zini, *Storia d'Italia dal 1850 al 1866*, *cit.*, pp. 641-642. Francesco II protestava per la manifesta violazione "*di tutti i diritti riconosciuti dalle leggi e dai trattati, violazione che non può essere giustificata con la volontà popolare, posto che essa si è imposta attraverso la violenza, la rivoluzione e la forma delle armi straniere*".

²⁶ *Risposta del Cardinale Antonelli al Conte di Cavour sulla intimazione del dissolvimento della Milizia straniera condotta agli stipendi della Chiesa*, in L. Zini, *Storia d'Italia dal 1850 al 1866*, *cit.*, pp. 666-667.

²⁷ *Dispaccio circolare del conte di Cavour Presidente del Consiglio e Ministro per gli affari di Sardegna alle Legazioni del Re presso le Corti di Europa sulla occupazione delle Marche e dell'Umbria*, in L. Zini, *Storia d'Italia dal 1850 al 1866*, *cit.*, pp. 671-676.

²⁸ *Nota del Ministro degli Esteri francese, Thouvenel, a Talleyrand, per la rottura delle relazioni diplomatiche con il regno di Sardegna, del 13 settembre 1860*, in E. Zamuner (a cura di), *La formazione dello Stato italiano*, *cit.*, p. 223.

*internationales*²⁹. Altrettanto la Prussia, in una nota inviata a Cavour il 13 ottobre 1860, riferendosi al dispaccio del 12 settembre, sottolineava che gli argomenti sardi "*aboutissent au principe absolu de nationalité. Certes nous sommes loin de vouloir contester la haute valeur de l'idée nationale. Elle est le mobile essentiel et hautement avouée de notre propre politique ... mais tout en attribuant au principe des nationalités une importance majeure, le Gouvernement prussien ne saurait y puiser la justification d'une politique qui renoncerait au respect du principe de droit*". E concludeva: "*une maxime aussi diamétralement opposée aux règles les plus élémentaires du droit des gens ne saurait trouver son application sans les plus graves dangers pour le repos de l'Italie, pour l'équilibre politique et la paix de l'Europe; en la soutenant, on abandonne la voie des réformes pour se jeter dans celle des révolutions*"³⁰.

Nettamente estranea al coro delle proteste era la nota del Ministro degli esteri britannico, Lord John Russell, del 27 ottobre 1860, che si poneva due quesiti: erano le popolazioni italiane nel giusto a chiedere l'assistenza del Re di Sardegna per essere liberate da governi dei quali erano scontente? Ed era legittimato il re di Sardegna a fornire tale assistenza? Le ragioni che avevano spinto le popolazioni alla sovversione venivano identificate nel modo di essere dei governi del Papa e del re delle Due Sicilie in settori quali l'amministrazione della giustizia, la protezione delle libertà personali, e il generale benessere dei loro popoli, tali da giustificare il rovesciamento dei governanti come condizione preliminare per il miglioramento delle loro condizioni³¹.

Russell ricorreva anche ad argomentazioni giuridiche, citando de Vattel in relazione al precedente dell'assistenza data dalle Province Unite al Principe d'Orange, quando invase l'Inghilterra e detronizzò Giacomo II (1688): "*when a people from good reasons take up arms against an oppressor, it is but an act of justice and generosity to assist brave men in the defence of their liberties*". Pur ritenendo che non si dovesse abusare di queste pratiche, Russel rimetteva al giudizio delle popolazioni interessate l'esistenza di buone ragioni per prendere le armi a Roma e a Napoli. Pertanto, la Gran Bretagna non biasimava il re di Sardegna per averle assistite, ma guardava con favore un popolo che costruiva le sue libertà e consolidava la sua indipendenza³².

Nella risposta di Cavour alla Prussia del 9 novembre 1860 sono concentrate tutte le argomentazioni giuridiche del Governo sardo: l'evoluzione del diritto delle genti aveva condotto al superamento dei principi di Vienna a favore del principio della nazionalità, mentre le altre azioni erano questioni puramente italiane, che non pregiudicavano i diritti delle altre Potenze: "*En effet, le droit public de tous les temps a reconnu à chaque nation la faculté de régler ses propres destinées, de se donner des institutions conformes à chaque nation, de se constituer en un mot de la manière qu'elle juge la plus propre à sauvegarder la sécurité et la prospérité de l'Etat. Ce droit*

²⁹ Nota del Ministro degli Esteri di Russia all'inviato straordinario a Torino, con cui si richiama la Legazione per la invasione degli Stati delle Due Sicilie, del 28 settembre 1860, in L. Zini, *Storia d'Italia dal 1850 al 1866*, cit., pp. 691-693.

³⁰ Nota del barone di Schleintz al conte Brassier de Saint-Simon, Ambasciatore del re di Prussia a Torino, onde si biasima la occupazione delle Due Sicilie per lo esercito del Re di Sardegna, del 13 ottobre 1860, in L. Zini, *Storia d'Italia dal 1850 al 1866*, cit., pp. 694-696.

³¹ Nota di Lord John Russell Ministro per le faccende esteriori d'Inghilterra a Sir James Hudson Ambasciatore di S. M. la Regina di Torino, onde si giustifica e si encomia la politica del Governo di Sardegna, del 27 ottobre 1860, in L. Zini, *Storia d'Italia dal 1850 al 1866*, cit., pp. 696-700. A. Pierantoni, *Storia del diritto internazionale del secolo XIX*, cit., p. 84 sottolinea, con toni laudativi, il contributo dell'Inghilterra allo sviluppo del nuovo diritto internazionale.

³² D.I. Hafner, *Castelreagh, the Balance of Powers, and 'Non-Intervention?*, in *Australian Journal of Politics & History*, 1980, pp. 71-84.

*n'a jamais été dénoncé comme contraire aux lois internationales. Il en est même le fondement, car s'il était méconnu ou violé, il n'y aurait plus en Europe ni indépendance ni liberté*³³.

All'obiezione per cui le divisioni territoriali dell'Italia erano state sanzionate da trattati solenni, sulla cui applicazione l'Europa manteneva una giurisdizione irrinunciabile, Cavour si chiedeva se le disposizioni di un trattato potessero comportare l'abdicazione completa e perpetua della nazione al diritto di darsi una costituzione interna: "*Nous sommes l'Italie, nous agissons en son nom, mais nous sommes en même temps les modérateurs du mouvement national*". Pertanto, la legittimità dell'unificazione italiana veniva basata sul principio di nazionalità, sul diritto dei popoli di ribellarsi all'oppressione, sul non intervento negli affari interni e sull'assistenza, anche armata, ai popoli che esercitano il diritto di ribellione contro i tiranni. Nel contempo, Cavour rassicurava l'Europa circa il ruolo moderatore che il Piemonte avrebbe esercitato³⁴.

In realtà, gli avvenimenti relativi all'unificazione italiana si dipanarono in modo rapido e la dottrina non ebbe tempo di effettuare un esame sistematico delle loro conseguenze sul piano giuridico. Già prima della proclamazione del Regno d'Italia appaiono comunque le prime valutazioni del Risorgimento italiano sul piano del diritto internazionale. Così A. W. Heffter, nell'edizione del 1859 del suo *Le droit international public de l'Europe*, nel trattare dei diritti fondamentali degli Stati nei loro mutui rapporti, menziona il diritto al rispetto della personalità indipendente, il diritto all'esistenza territoriale libera e il divieto di attentare in modo diretto o indiretto all'integrità degli Stati. Se la guerra non era giustificata che dalla necessità, e solo se difensiva, tuttavia il vero aggressore non era chi attaccava per primo, ma chi rendeva la guerra inevitabile: la preponderanza austriaca aveva impedito ogni sviluppo della vita nazionale nella penisola e la necessità di rompere questa situazione era stata la giustificazione della guerra del 1859³⁵.

La dottrina italiana - Pierantoni, Mamiani, Casanova, Carnazza Amari - fu tutta tesa a sostenere che l'intervento armato da parte di una potenza straniera a sostegno della libertà di un popolo costituiva un atto legittimo e conforme ai principi della giustizia internazionale, mentre era superato quello a difesa del legittimismo assolutista³⁶. Non mancarono, infine, voci di autori che pur riconoscendo che l'*idea della nazionalità* era la caratteristica principale dell'epoca, sottolineavano come spesso le ambizioni di potere internazionale e di vantaggi economici avevano spinto i popoli, assecondati da un governo, a violare il diritto internazionale. Despagnet, in particolare, qualificò la teoria delle nazionalità una mera 'tendenza politica' concernente la formazione degli Stati, priva d'incidenza nel diritto internazionale e rigettò la teoria del diritto di conquista fondato sulla nazionalità, accolta dalla dottrina italiana e tedesca, in quanto la conquista doveva essere

³³ Nota del Conte di Cavour al Conte De Lunay, Ministro di Sardegna a Berlino, in risposta al biasimo del Gabinetto Prussiano per la occupazione delle Province Ecclesiastiche e delle Due Sicilie, del 9 novembre 1860, in L. Zini, *Storia d'Italia dal 1850 al 1866*, cit., pp. 700-704.

³⁴ Quel riferimento al ruolo di moderatore richiamava l'attenzione di Alexandre Dumas: "*Il signor Cavour doma le rivoluzioni e sedate che siano, egli le cavalca ponendo loro il freno della reazione*", A. Dumas, *A proposito della Nota del Sig. Cavour al gabinetto di Berlino*, in *L'Indipendente*, 10 dicembre 1860, p. 1. L. Villari, *Quel che resta di Cavour. Passione e Ragione. La grande lezione del Conte*, in *La Repubblica*, 10 agosto 2010, p. 33 ricorda la valutazione gramsciana circa l'egemonia moderata di Cavour sulla rivoluzione risorgimentale.

³⁵ A. W. Heffter, *Le droit international public de l'Europe*, Paris, 1859, p. 70 ss. e p. 252.

³⁶ T. Mamiani, *D'un nuovo diritto europeo*, Torino, 1859, p. 140 ss.; L. Casanova, *Del diritto internazionale*³, Firenze, 1875, vol. I, p. 70 ss; G. Carnazza Amari, *Studi sull'intervento*, in *Revue de droit international*, 1873, t. V, p. 352 ss.

conseguita attraverso mezzi legittimi, nel rispetto dei diritti acquisiti degli altri Stati e non violandoli con la forza³⁷.

La dottrina più avvertita identificò quindi una delle modifiche essenziali introdotte nel sistema degli Stati europei dopo il 1856 nella fondazione del Regno d'Italia, seguita da quella dell'Impero tedesco.

4. La proclamazione del Regno d'Italia: uno Stato nuovo o la continuazione del Regno di Sardegna?

Che il riferimento al criterio supremo della nazionalità fosse destinato a essere presto messo da parte è dimostrato dalla circostanza che l'aspetto sul quale si concentrò l'attenzione della dottrina internazionalistica, ad unificazione avvenuta, fu la dialettica continuità-novità del Regno d'Italia rispetto al passato. La centralità del principio di nazionalità avrebbe infatti militato a favore di una ricostruzione tendente a privilegiare la "novità" del Regno unitario rispetto al passato e non, come invece avvenne, la "continuità" nel passaggio dallo Stato sabauda a quello italiano. La questione aveva tuttavia grande rilievo pratico sul piano dei rapporti giuridici internazionali per essere risolta in modo diverso.

Con legge 17 marzo 1861 n. 4671, Vittorio Emanuele II assumeva per sé e per i suoi discendenti il titolo di Re d'Italia. La categoria utilizzata fu quella della *continuità*, per consentire il passaggio, nel modo giuridicamente non traumatico, dalla realtà degli Stati pre-unitari allo Stato nazionale sotto la dinastia sabauda. Tale tesi fu del resto imposta nella prassi: la proclamazione di Vittorio Emanuele come secondo, e non primo, re d'Italia, garantiva la continuità della Casa reale italiana rispetto a quella del Regno di Sardegna (diversa fu la scelta del suo successore Umberto I°, ormai consolidato il Regno); la continuità della legislatura del Parlamento italiano rispetto a quello subalpino e l'estensione a tutto il territorio italiano degli accordi conclusi dal Regno di Sardegna prima del 1860. Si trattò di una visione realistica della sola strada percorribile per consolidare il nuovo Stato su basi unitarie.

Più tardi, il confronto scientifico tra le due tesi riemerse con gli articoli sulla formazione del Regno d'Italia pubblicati da Dionisio Anzilotti e Santi Romano nella *Rivista di diritto internazionale* del 1912³⁸. La tesi di Anzilotti, apparsa per prima, voleva affermare la sostanza politica dell'unificazione come processo verso l'acquisto di una nuova identità nazionale, che aveva fatto del Regno d'Italia uno Stato del tutto nuovo e diverso rispetto al precedente. La tesi era più complessa di quella, intuitiva, di Romano, che si basò sul principio di continuità. Per Anzilotti, dalla riunione di tutti gli antichi Stati, compreso l'ex Regno sardo, sarebbe sorto un nuovo Stato. Nel 1860 si sarebbero avute diverse fusioni degli Stati pre-

³⁷ F. Despagnet, *Cours de droit international public*, cit., p. 23 ss. si chiedeva se si dovessero sacrificare, alla luce di un principio vago che mancava di elementi certi di valutazione nella pratica, i risultati e i diritti acquisiti, a volte anche secolari. La nazione, infatti, non era una persona giuridica se non organizzata in Stato e il diritto non poteva che disciplinare i rapporti tra Stati, senza preoccuparsi del carattere più o meno omogeneo delle popolazioni che li compongono.

³⁸ D. Anzilotti, *La formazione del Regno d'Italia nei riguardi del diritto internazionale*, in *RDI*, 1912, p. 1 ss. e S. Romano, *I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia*, ivi, p. 345 ss. Cfr. anche L. Passero, *Dionisio Anzilotti e la dottrina internazionalistica tra Otto e Novecento*, Milano, 2010.

unitari (i ducati di Parma e di Modena e il Granducato di Toscana), della Romagna, costituitasi in Stato a sé, e del Regno delle Due Sicilie, così da dar luogo ad un nuovo Stato, lo Stato italiano. I plebisciti costituirono per l'autore, manifestazioni di volontà degli Stati dirette alla fusione con il Regno di Sardegna e i decreti di annessione l'accettazione della manifestazioni stesse. Per la Lombardia si trattò invece di semplice annessione o incorporazione nel Regno di Sardegna in base al titolo giuridico del Trattato di Zurigo del 1859. Marche e Umbria, invece, erano state semplicemente annesse a titolo di conquista, ma non al Regno di Sardegna, bensì allo Stato italiano, come, del resto, nel caso delle Province venete nel 1866 e di Roma nel 1870, a seguito della distruzione dello Stato pontificio. I plebisciti erano quindi da configurare come condizioni liberamente apposte dallo Stato annettente all'esercizio del diritto conferitogli o dal Trattato (Province Venete) o dalla conquista (Marche, Umbria, Roma), per le quali il plebiscito avrebbe costituito anche l'adempimento di un'obbligazione dell'Italia verso la Francia³⁹.

La tesi di Romano configurava invece il nuovo Stato unitario quale semplice modificazione del Regno di Sardegna, ingranditosi attraverso le annessioni dei vari territori, annessioni definite unitarie a proposito di tutti gli *ex* Stati e tanto più delle province di altri Stati che avevano continuato ad esistere. I plebisciti, in questo quadro, erano considerati atti dello Stato sardo compiuti non per mezzo del suo governo legittimo, ma di governi di fatto che avevano agito per suo conto ed in suo nome⁴⁰. I Governi provvisori rispetto ai Ducati, per esempio, erano da configurare come Stati protetti nel periodo tra la partenza dei sovrani deposti e l'annessione all'Italia⁴¹. Se si fosse ritenuto, con Anzilotti, che il Regno d'Italia era uno Stato nuovo e che quello sardo si era estinto, si sarebbe dovuto ammettere che il procedimento di unificazione era stato diverso, a seconda che esso, volta per volta, avesse riguardato provincie che non erano Stati, ma parti di altri Stati sopravvissuti al loro smembramento (Lombardia, Marche, Umbria, Vento, Mantova) e provincie che erano per sé Stati (ducati di Parma e di Modena, granducato di Toscana e regno delle due Sicilie). Inoltre, data la non contemporaneità della fusione, si sarebbe dovuto immaginare una serie di fusioni successive, con vari Stati estinti ad ogni nuova fusione, tranne l'ultimo⁴².

L'attualità della contrapposizione Anzilotti-Romano risalta ancora oggi tra quanti si dividono nel considerare fatta l'Italia ma non gli italiani. In realtà, ritengo fosse nel vero Scipione Gemma quando affermava che il Regno d'Italia, nella sua veste esteriore, appariva come continuazione dello Stato piemontese, ma, sotto il profilo della sostanzialità politica, si configurava come uno Stato del tutto nuovo e diverso⁴³.

³⁹ Per un'esame critico della teoria dei plebisciti in diritto internazionale cfr. E. Rouard de Card, *Etudes de droit international*, Paris, 1890, p. 68 ss.

⁴⁰ T. Marchi, *La formazione storico-giuridica dello Stato italiano. Parte prima. Le annessioni della Lombardia e degli Stati dell'Italia centrale 1859-60*, Parma, 1924.

⁴¹ Il Decreto luogotenenziale 11 giugno 1859 distingueva tra Stati 'italiani' che avevano avuto fino ad allora leggi ed amministrazione separata: di essi alcuni venivano 'posti sotto la Regia protezione', altri semplicemente annessi come provincie.

⁴² S. Romano, *Corso di diritto internazionale*³, Padova, 1933, pp. 125-127 sottolineava la paradossale conseguenza della tesi della fusione: "Che vi sia stata l'intenzione di creare due Stati in un mese e tre in un anno per farne venir meno due, di cui uno dopo soli quattro giorni dalla sua nascita, sembra impossibile, e quindi il procedimento della fusione è a escludere".

⁴³ S. Gemma, *Appunti di diritto internazionale pubblico*, Bologna, 1923, pp. 67-69. Si dichiarava invece convinto che l'Unità d'Italia avesse costituito un'annessione al Piemonte A. Miele, *Presentazione*, in *La formazione dello stato italiano*, cit., XIII-XIV.

5. Il riconoscimento dello Stato italiano dopo l'unificazione

Dopo il 1861, particolare rilevanza assunse il riconoscimento del Regno d'Italia. Ci si può infatti chiedere se il riconoscimento, o il mancato/ritardato riconoscimento, dipese dall'accettazione o rifiuto del principio di nazionalità quale fondamento del "nuovo" diritto internazionale. In realtà, questo aspetto fu largamente ignorato nel determinare l'atteggiamento delle Stati preesistenti, che valutarono le circostanze secondo i paradigmi tradizionali del diritto internazionale⁴⁴.

I principali problemi si ponevano in relazione alle circostanze della formazione del nuovo Regno ed alla questione romana. All'epoca la dottrina era ancora divisa tra i fautori della teoria del riconoscimento come atto costitutivo della personalità dello Stato e i fautori della teoria del valore dichiarativo. Per la prima, l'effettiva esistenza dello Stato non comportava l'automatica appartenenza alla 'famiglia delle nazioni', ma era necessario il riconoscimento degli Stati preesistenti, per effetto del quale lo Stato nuovo diventava soggetto del diritto internazionale⁴⁵. Opinione divergente era quella per la quale il riconoscimento rendeva manifesto il fatto dell'effettiva esistenza dello Stato, ed aveva valore dichiarativo⁴⁶. La prassi relativa al riconoscimento del Regno d'Italia fu ispirata invece al principio dell'effettività e, quindi, alla concezione dichiarativa del riconoscimento.

La questione si pose immediatamente dopo la proclamazione del Regno, come sottolineava il Conte di Cavour al Ministro italiano a Londra, d'Azeglio: "*Dès ce jour, l'Italie affirme hautement en face du monde sa propre existence. Le droit qui lui appartenait d'être indépendante et libre et qu'elle a soutenu sur les champs de bataille, et dans les conseils, elle le proclame solennellement aujourd'hui*"⁴⁷.

Il riconoscimento veniva quindi richiesto espressamente da Cavour al Regno Unito, sulla base del principio di effettività, e poi agli Stati Uniti, sottolineando il ruolo dell'Italia per il mantenimento della pace e dell'ordine in Europa⁴⁸. Seguivano, il 23 marzo 1861, le richieste alle Repubbliche dell'America centrale e alla Liberia, e, il 15 luglio successivo, al Belgio⁴⁹. La Gran Bretagna fu la prima tra le Potenze europee a riconoscere il Regno d'Italia, il 30 marzo 1861, mentre il riconoscimento degli Stati Uniti, anch'esso incondizionato, intervenne il 13 aprile successivo⁵⁰.

Dalla prassi si evince che alcuni Stati europei subordinarono invece il riconoscimento, per motivi di carattere politico, a riserve o condizioni. Il riconoscimento della Francia intervenne il 15 giugno 1861 dopo lunghe trattative che approdarono, in prima battuta, ad

⁴⁴ C.S. Forester, *Victor Emmanuel II*, London, 1927, p. 141 ss.

⁴⁵ Per H. Weathon, *Elements of International Law*, cit., p. 28 ss. prevaleva la teoria del valore costitutivo del riconoscimento.

⁴⁶ Così W. E. Hall, *International Law*, Oxford, 1880, p. 73; A. W. Heffter, *Droit international public de l'Europe*, cit., p. 47; F. Despagnet, *Cours de Droit international public*, cit., p. 87; L. Oppenheim, *International Law*, vol. I, cit., p. 108 ss.

⁴⁷ S. Marchisio, O. Ferrajolo, F. Marcelli, V. Javicoli (a cura di), *La Prassi italiana di diritto internazionale*, Roma, 1995, caso n. 139 (in avanti cit. *La Prassi*, anche on-line, <http://www.prassi.cnr.it/prassi/>).

⁴⁸ *La Prassi*, caso n. 141.

⁴⁹ *La Prassi*, casi nn. 142/1 e 145/1.

⁵⁰ Vedi la nota di Lord Russell, al Ministro d'Italia a Londra (*La Prassi*, caso n. 203/1) e la nota di William H. Seward, Segretario di Stato degli Stati Uniti, al Ministro italiano a Washington, Giuseppe Bertinatti (*ivi*, caso n. 142/1).

una soluzione provvisoria, prospettata dallo stesso Cavour, per tener conto della condizione posta dalla Francia, consistente nel rispetto del territorio dello Stato pontificio. Napoleone III dichiarò infatti che, pur riconoscendo il Regno d'Italia, avrebbe mantenuto le truppe a Roma a difesa del Papa. Nel contempo, la Francia chiedeva alla Russia, che aveva posto come condizione la chiusura della scuola militare polacca di Cuneo, nonché la cessazione del sostegno italiano al movimento rivoluzionario polacco, di riannodare le relazioni con il Regno d'Italia e procedere al suo riconoscimento⁵¹. Ciò avveniva nel luglio 1862, attraverso una comunicazione resa alla Francia, la quale la trasmetteva a sua volta al rappresentante italiano a Parigi⁵².

Nel caso della Prussia, i due governi avevano stabilito di continuare le relazioni diplomatiche "*tant que le Gouvernement Prussien croirait voir trop d'inconvénients à reconnaître formellement le nouveau Royaume*". Il *modus vivendi* intervenuto al riguardo prevedeva che le relazioni italo-prussiane continuassero attraverso lo scambio della corrispondenza fra il governo prussiano e il Ministro d'Italia a Berlino, de Launay, sotto forma di lettere indirizzate a quest'ultimo a suo nome e non nella qualità di rappresentante dello Stato italiano⁵³. La Prussia riconobbe poi l'Italia il 21 luglio 1861, chiedendo al Governo di Torino di astenersi dal compiere atti di aggressione contro Venezia e Roma⁵⁴.

Accanto a riconoscimenti in forma espressa, non mancarono casi in cui il riconoscimento derivò da fatti concludenti. Poiché vari membri della Confederazione germanica si opponevano al riconoscimento del Regno d'Italia, il Senato della città di Amburgo dichiarava all'Incaricato d'Affari italiano a Berlino, Quigini Puliga, di essere disposto a ricevere un rappresentante del Regno d'Italia purché il governo italiano si astenesse dalla "*notification officielle de l'avènement du nouveau Royaume*"⁵⁵. Similmente, nel caso della Spagna, che non procedette subito al riconoscimento per i legami di Isabella II con i Borboni di Napoli e il Papato, il riconoscimento intervenne nell'ottobre 1868 attraverso l'accreditamento di un rappresentante diplomatico⁵⁶.

Non mancarono casi in cui il mancato riconoscimento del Regno d'Italia da parte di alcuni Stati dette luogo a varie difficoltà nei rapporti internazionali del Regno. Una di esse riguardò il titolo con il quale designare, nei protocolli e negli atti delle conferenze internazionali, il rappresentante dell'Italia. Un richiamo al principio di effettività può desumersi da quanto scriveva nel 1863 il Ministro degli esteri Pasolini all'incaricato dei lavori per l'elaborazione dell'Atto pubblico di navigazione del Danubio: "*Noi crediamo che la dignità d'Italia vuole ormai che il nome suo figuri in tutti gli atti internazionali ai quali essa deve prender parte, e che non si possa invocare nessun plausibile motivo per consigliarci di tacere un titolo che in sostanza corrisponde ad un diritto riconosciuto ed all'effettività della nostra politica esistenza*"⁵⁷.

⁵¹ *La Prassi*, caso n. 165/1. Cfr. anche la nota del 16 giugno 1862 del Ministro degli Esteri, Durando, a Nigra, Ministro plenipotenziario a Parigi.

⁵² *La Prassi*, caso n. 186/1.

⁵³ *La Prassi*, caso n. 164/1.

⁵⁴ *La Prassi*, caso n. 185/1.

⁵⁵ *La Prassi*, caso n. 178/1.

⁵⁶ Si veda il dispaccio del 26 ottobre 1868 del Segretario Generale del Ministero degli Esteri, Barbolani, al Ministro d'Italia a Madrid, Corti, in *La Prassi*, caso n. 180/1.

⁵⁷ *La Prassi*, casi nn. 172/1 e 171/1.

6. L'estinzione dei trattati conclusi dagli Stati pre-unitari e l'estensione dei trattati del Regno di Sardegna alle nuove province

Sulla stessa linea di allineamento ai principi classici del diritto internazionale consuetudinario si conformò anche la prassi in materia di successione ai trattati. La dottrina prevalente all'epoca era concorde nel ritenere che l'unificazione italiana avesse prodotto l'estinzione dei soggetti annessi o incorporati, con conseguenti effetti di successione dell'Italia ad alcuni dei trattati da essi conclusi e di estensione dei trattati conclusi dal Regno di Sardegna alle nuove province. Tali questioni si collegavano agli effetti giuridici internazionali prodotti dai mutamenti di sovranità rispetto, in particolare, ai trattati di alleanza e di commercio, ai trattati localizzati, nonché a quelli sui debiti pubblici e sulla protezione diplomatica dei cittadini.

La posizione del Governo italiano al riguardo rifletteva la dottrina di illustri internazionalisti, quali de Vattel, de Martens e Wheaton, ampiamente citati nel parere reso il 14 marzo 1862 dal Consiglio del Contenzioso diplomatico, consultato sull'argomento della validità dei trattati degli Stati preunitari ovvero sulla loro estinzione e sostituzione con i trattati della Corona sabauda⁵⁸. Vi si leggeva infatti che: "*È principio ormai pacifico e riconosciuto dal diritto internazionale che uno dei modi di estinzione delle obbligazioni costituite con pubblici trattati tra nazioni sovrane ed indipendenti è la cessazione nell'esistenza politica di alcuno degli Stati contraenti o, come alcuni pubblicisti enfaticamente si esprimono, la morte dello Stato ... Se la politica sovranità vien meno e perisce, manca il soggetto giuridico, che possa soggiacere al vincolo pattizio una volta costituito il rapporto alla di lui esistenza; e se il territorio ne vien ceduto od assorbito in quello di un altro Stato senza un fatto speciale che non trasferisca in questo ultimo, come in un successore, le obbligazioni tutte della sovranità che si estingue, tali obbligazioni non possono sopravvivere allo Stato che cessa di vivere come tale*"⁵⁹.

Oltre che conforme al diritto internazionale, la tesi dell'estinzione dei trattati preesistenti appariva anche quella più logica posto che "*parecchi dei preesistenti trattati dei quali si ragiona*

⁵⁸ Per E. de Vattel, *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, Nouvelle édition par M.P Pradier-Fodéré, Paris, 1863, p. 196 ss. la regola dell'estinzione valeva sia per i trattati personali, che vincolano la persona e la famiglia del re e sono soggetti alle sorti della corona, che per i trattati reali, che obbligano lo Stato e si estinguono se lo Stato parte perde la sua indipendenza. Tuttavia, occorre distinguere fra trattati che prevedevano alleanze ed obblighi reciproci, dagli accordi che riconoscevano diritti all'altra Parte contraente (come il diritto di pesca o di tenere una guarnigione in una fortezza) senza vincoli di reciprocità. La validità di questi ultimi non dipendeva dai mutamenti interni dello Stato o del sovrano, pertanto il principe a cui erano attribuiti i diritti non li perdeva se lo Stato da cui li aveva ricevuti era stato soggiogato al dominio straniero. Per G. F. De Martens, *Précis du droit de gens moderne de l'Europe*, Paris, 1864, p. 179 ss., tale distinzione era importante in quanto i trattati reali erano da considerare obbligatori per i successori senza dover essere rinnovati, mentre i trattati personali si estinguevano per la morte della persona che li aveva conclusi, per abdicazione volontaria o forzata oppure a seguito di mutamenti costituzionali dello Stato che li aveva conclusi, a meno che non si consentisse di mantenerli in vigore. Cfr. anche H. Wheaton, *Elements of International Law*, London, 1878, p. 45 ss.

⁵⁹ *La Prassi*, caso n. 197/1. La conseguenza della perdita di sovranità e dell'estinzione dei soggetti non poteva che essere la decadenza naturale dei trattati degli Stati preunitari, non richiedendosi alcun atto formale dichiarativo della loro cessazione. Così il Ministro dell'Istruzione, Mancini, nel rispondere a un'interpellanza parlamentare del Deputato Petruccelli il 15 marzo 1862, relativa all'applicazione del Concordato del 1818 con il Regno delle Due Sicilie rilevava che: "*È forza riconoscere che i concordati non sono già stati abrogati in virtù del volere di alcuno dei governi italiani creati dal voto nazionale; essi avrebbero cessato d'esistere naturalmente in virtù degli alti principii regolatori del diritto internazionale ... imperocché è noto che uno dei modi coi quali cessano di avere vigore le convenzioni internazionali è la morte, la estinzione dello Stato contraente, ovvero, secondo il linguaggio dei pubblicisti, reipublicae interitus. Conseguentemente ... non vi fu necessità che di una semplice dichiarazione che queste convenzioni non esistevano più, sciolte ... dall'applicazione de' superiori principii di ragione pubblica regolatori della materia*" (*ivi*, caso n. 258/1).

*contenevano stipulazioni coordinate ad un sistema politico ed economico poco favorevole al Governo sardo, ed alcune anche incompatibili, almeno nel loro modo d'interpretazione e di esecuzione, coi principii del nostro diritto pubblico*⁶⁰.

Parallelamente, si poneva il problema dell'estensione a tutto il territorio italiano degli accordi conclusi dal Regno di Sardegna. Tale posizione fu sostenuta dal governo italiano che giustificò con l'annessione la sostituzione 'in massima parte' dei trattati dei predecessori con le convenzioni stipulate dal Regno di Sardegna: "*i trattati che esistono tra la Sardegna e gli Stati d'Europa sono i trattati che regolano il diritto pubblico internazionale del nuovo Regno d'Italia*"⁶¹. Veniva affermato, in sostanza, il principio della mobilità delle frontiere dei trattati, conformemente alla tesi dell'annessione e non della fusione, nel qual caso la regola sarebbe stata la continuità dei trattati di entrambi gli Stati. L'estinzione del Regno sardo come soggetto di diritto internazionale a seguito di fusione in un nuovo Stato avrebbe infatti comportato l'estinzione dei trattati da esso stipulati⁶². Un riscontro di questa opinione si ritrova nella relazione presentata al Parlamento dal Ministro Pisanelli l'11 giugno 1963: "*può ben dirsi che per regola generale i trattati stipulati con la Corona sabauda sono i trattati del nuovo regno d'Italia*"⁶³.

Gli altri Stati accolsero il principio per cui la conseguenza giuridica delle annessioni consisteva nell'estensione dei trattati dello Stato annettente, ma alcuni problemi sorsero al momento della sua applicazione pratica. In particolare in Francia alcuni tribunali, pur riconoscendo l'estensione dei trattati sardi, non ne ammisero il corollario consistente nell'estinzione totale degli accordi stipulati dagli Stati annessi. In questo senso si pronunciò la Corte di Montpellier il 10 luglio 1872, affermando che i trattati precedenti non dovevano ritenersi decaduti per il solo fatto dell'estinzione del soggetto che li aveva conclusi, dovendo lo Stato annettente subentrare nell'insieme delle posizioni attive e passive dello Stato annesso, salvo espressa volontà contraria⁶⁴.

Non mancarono Stati, come la Svizzera, che optarono per la soluzione consistente in uno scambio di dichiarazioni diretto a constatare quali disposizioni dei trattati di commercio, stabilimento, estradizione ed altri conclusi tra la Svizzera e la Sardegna erano applicabili a tutti gli 'Stati' che componevano il Regno d'Italia⁶⁵.

In alcune circostanze, l'Italia dovette far leva sul principio di reciprocità, al fine di vedere riconosciuti a tutto il proprio territorio, beni e cittadini, i trattamenti stabiliti nei trattati conclusi dalla Sardegna con gli Stati stranieri. Così nel caso del *brick* italiano *San Giovanni*, il capitano si appellava al principio di reciprocità per l'applicazione, in via sussidiaria, di un accordo stipulato dal Regno di Sardegna con la Russia nel 1845, e per chiedere la restituzione dei diritti di tonnellaggio percepiti dalla dogana di Yalta. Le Autorità russe si

⁶⁰ *La Prassi*, caso n. 197/1.

⁶¹ V. *La Prassi*, caso n. 190/1 sull'annessione delle Province meridionali. Così Pisanelli, Ministro della Giustizia, nella seduta della Camera dell'11 giugno 1963 (*ivi*, caso n. 197/1).

⁶² Secondo l'opinione di Anzilotti "*tuttavia appositi accordi interceduti fra il Regno d'Italia e gli altri Stati avrebbero richiamato il contenuto di quei trattati, conferendo loro così un valore formale affatto nuovo*". V. G. Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*⁷, Padova, 1967, p. 135.

⁶³ *La Prassi*, caso n. 197/1, nonché la nota inviata dal Ministro degli esteri, Ricasoli, all'Ambasciatore italiano a Londra sull'atteggiamento da tenere alla Conferenza di Costantinopoli: "*Non può per vero cadere in mente ad alcuno che Re Vittorio Emanuele abbia perduto, ampliando i suoi Stati, quei diritti che gli sono conferiti dal Trattato del 1856*", *ivi*, caso n. 192/1.

⁶⁴ Ch. A. Kiss, *La fusion entre Etats et la pratique française de droit international*, in *AFDI*, 1958, p. 685.

⁶⁵ *La Prassi*, caso n. 193/1.

opponevano, osservando che alla data di percezione della tassa il Trattato del 1863 fra l'Italia e la Russia non era ancora in vigore, mentre quello del 1845 non doveva ritenersi applicabile, non avendo l'interessato potuto dimostrare l'appartenenza del suo brigantino alla Marina sarda. Nel dispaccio inviato il 28 giugno 1871 dal Ministro degli esteri, La Marmora, al Ministro d'Italia a San Pietroburgo, de Launay, si respingeva la tesi russa affermando che "*la reciprocità vorrebbe che si ammettesse la parificazione di trattamento per tutti i legni mercantili italiani ne' porti russi anche prima del Trattato del 1863, e che in conseguenza la somma percepita in più dalla Dogana di Yalta sia restituita al Capitano*"⁶⁶.

Gli Stati Uniti non aderirono sempre alla tesi dell'estensione dei trattati sardi alle nuove province. La *Marine Court* di New York affermò che le norme del Trattato del 28 novembre 1838, concluso dagli Stati Uniti con il Regno di Sardegna, non potevano essere applicate alle navi immatricolate nei porti degli Stati estinti. Secondo la Corte, il regime previsto dal Trattato si riferiva soltanto al Piemonte e quindi le navi mercantili delle province annesse non potevano godere del trattamento concesso alle navi sarde. A nulla valse la nota del Ministro d'Italia a Washington, Bertinatti, che, per sostenere la richiesta dell'estensione, ricordava al Segretario di Stato, Seward, che gli Stati Uniti avevano riconosciuto il Regno d'Italia⁶⁷. La controversia fu risolta con la conclusione di un nuovo trattato tra Italia e Stati Uniti.

La tesi della continuità delle rappresentanze sarde alla luce dell'estinzione degli Stati preunitari prevalse anche in relazione alle patenti consolari rilasciate dagli *ex*-Stati italiani. Fu considerata implicita nella notifica di riconoscimento del Regno d'Italia la legittimazione all'esercizio delle funzioni consolari, ritenendosi superfluo il rilascio di nuove patenti⁶⁸. Ciò perché, come affermava il Ministro degli esteri, Visconti Venosta, "*Non si credette necessario di far mutare le patenti di quei Consoli, perché gli ex principi Italiani non avevano più uno stato né dentro né fuori d'Italia, ed i loro Governi avevano totalmente cessato d'esistere*"⁶⁹. Tuttavia, il problema si pose rispetto a Venezia, che venne ceduta all'Italia dall'Austria. In tal caso, infatti, "*siccome l'Austria continua ad essere una Potenza ed a avere uno stato sebbene abbia ceduto il Veneto, ci parrebbe più conveniente che i Consoli che erano accreditati presso il Governo austriaco nella Venezia, ricevessero nuove Patenti che l'accreditassero presso il Governo italiano*"⁷⁰.

7. Altri aspetti concernenti la successione del Regno d'Italia rispetto agli Stati pre-unitari

Altre questioni connesse alla successione del Regno di Sardegna nei diritti e negli obblighi internazionali degli Stati pre-unitari riguardarono gli effetti sui beni pubblici; la consegna allo Stato successore degli archivi pubblici e degli archivi consolari dello Stato *a quo*; gli

⁶⁶ *La Prassi*, caso n. 200/1.

⁶⁷ *La Prassi*, caso n. 199/1.

⁶⁸ *La Prassi*, casi nn. 253/1, 254/1. Il Ministro degli esteri, Bettino Ricasoli, scriveva al Ministro d'Italia a Parigi, Nigra, affinché provvedesse a far cessare la pretesa del nuovo Console spagnolo a Marsiglia di tenere sulla porta della sua abitazione lo stemma dell'estinto Ducato di Parma e di qualificarsi come Console generale di Parma (ivi, casi n. 255/1 e n. 259/1).

⁶⁹ *La Prassi*, casi n. 203/1 e n. 205/1.

⁷⁰ *La Prassi*, caso n. 211/1.

effetti relativi al debito pubblico e ad altri obblighi pecuniari; gli effetti, infine, sulla cittadinanza delle persone e sulla nazionalità delle navi.

La dottrina dell'epoca conosceva bene la tematica della successione giuridica tra soggetti internazionali, a seguito di cambiamenti di sovranità su dati territori, come nel caso dell'unificazione italiana. Si trattava di stabilire se i diritti e gli obblighi degli Stati predecessori si trasmettessero al Regno d'Italia, e, al riguardo, si distingueva tra obblighi personali, come quelli derivanti da trattati di alleanza, arbitrato o neutralità, e diritti e obblighi *localizzabili*, ossia concernenti un determinato territorio, come quelli volti a delimitare le frontiere o a disciplinare la navigazione, che si ritenevano trasferiti allo Stato successore in virtù del principio *res transit cum suo onere*. Se non poteva dirsi esistente una regola generale idonea a disciplinare tutte le situazioni di successione, si ritenne invece *ipso facto* funzionante la successione giuridica in relazione ai beni pubblici e ai debiti dello Stato annettente. Wheaton menzionava proprio il caso dell'Italia che con l'acquisizione dei territori pontifici e di Venezia nel 1866 aveva fatto propri i debiti dei soggetti annessi⁷¹.

Alla dottrina e alla prassi dell'epoca si conformò pertanto il Regno d'Italia al momento della successione agli Stati preunitari, con una politica diretta a salvaguardare le situazioni giuridiche esistenti. Come scriveva Cerruti, Ministro d'Italia a Costantinopoli, al Ministro degli esteri ottomano *"all'epoca dell'incorporazione degli altri Stati d'Italia il Governo Italiano si trovò dominato da un principio generale in tutte le sue relazioni internazionali, quello cioè di rispettare le cose stabilite e ciò non solo riguardo al personale degli Agenti Esteri, ma anche riguardo ai Trattati, alle Convenzioni ed agli usi. Gli aggiunti che lo stesso principio indusse il Regio Governo ad accettare gravami pecuniari in ordine alle stesse cose interne, e che in una parola si sono rispettati ovunque i diritti acquisiti"*⁷².

Un problema particolare si pose con riferimento alla restituzione degli archivi consolari da parte degli Stati di sede⁷³. I rapporti più difficili furono quelli relativi alla restituzione degli archivi napoletani in Spagna o detenuti in altri paesi da agenti spagnoli, per i vincoli dinastici tra Spagna e i Borboni di Napoli. Oltre che rifiutare la consegna in Spagna, il governo spagnolo aveva dato disposizione ai propri agenti in Portogallo e Francia perché prendessero in consegna gli archivi consolari del Regno di Napoli.

Al riguardo, Ricasoli ribadiva in una nota del 13 settembre 1861: *«Francesco II più non ha né Stato, né sudditi, né governo. Gli abitanti delle Due Sicilie hanno votata la loro unione agli Stati di Sua Maestà il Re Nostro Sovrano; questa unione venne effettuata e la maggior parte delle potenze, fra cui il Portogallo, l'hanno riconosciuta. Di diritto come di fatto v'è, per le province Napoletane, altro Sovrano, che possa e debba proteggere i sudditi che il Re d'Italia, e col togliersi alla disposizione de' suoi agenti Archivi che contengono documenti necessari alla tutela degli interessi di una parte dei sudditi italiani, ed anche somme di denaro ai medesimi spettanti, si viola apertamente un diritto essenziale del Governo italiano, e si reca materiale danno ai nostri nazionali»*⁷⁴.

Dato che i ripetuti tentativi presso i detentori non avevano sortito gli effetti desiderati, Ricasoli incaricava il Ministro a Parigi, Nigra, di discutere il problema in occasione di un colloquio con il Ministro degli Esteri francese, Thouvenel, per ottenere l'aiuto necessario

⁷¹ H. Wheaton, *Elements of International Law*, cit., pp. 45-47.

⁷² *La Prassi*, caso n. 263/1.

⁷³ Cfr. E. Zamuner (a cura di), *La formazione dello stato italiano*, cit., pp. 41-46.

⁷⁴ La stessa situazione doveva ripetersi per gli archivi consolari delle Due Sicilie in Francia e nelle colonie francesi. In particolare, il problema si presentò ad Algeri, dove gli archivi erano stati consegnati agli agenti spagnoli, e a Marsiglia, dove il rifiuto veniva direttamente dall'ex Console napoletano.

presso il governo spagnolo. La risposta del Ministro degli Esteri spagnolo, Calderòn, affermava però che l'ordine per il ritiro degli archivi era avvenuto prima che il Portogallo riconoscesse il Regno d'Italia e che venisse tolto l'*exequatur* al console delle Due Sicilie. L'affidamento degli archivi alla Spagna, deciso dal Re di Napoli, costituiva quindi l'esercizio di un diritto legittimo ed incontestabile, secondo la consuetudine.

Ma anche ammettendo la fondatezza della tesi spagnola, non è chiaro perché, dopo la manifesta estinzione delle Due Sicilie, la Spagna continuasse a negare il diritto dello Stato successore. La convinzione della correttezza giuridica della tesi italiana indusse Ricasoli - sulla spinta di un parere conforme del Consiglio del Contenzioso diplomatico - a rompere le relazioni diplomatiche con Madrid. La soluzione della controversia fu trovata soltanto nel 1867, quando gli archivi vennero restituiti alle rappresentanze italiane⁷⁵.

In ordine alla seconda questione, il Regno d'Italia assunse per intero il debito pubblico degli Stati estinti, tramite l'emanazione di atti di diritto interno. Due leggi in particolare servirono a questo scopo: la Legge d'unificazione dei debiti pubblici d'Italia, del 4 agosto 1861 n. 174; quindi, dopo l'unificazione delle Province romane, la Legge concernente l'unificazione del debito pubblico romano del 29 giugno 1871, n. 339.

Il motivo che spinse il governo italiano a riconoscere il debito pubblico degli Stati preunitari era ben riassunto nell'opinione, espressa il 17 novembre 1864 alla Camera dei Deputati, dal relatore di maggioranza, l'On. Antonio Mosca, il quale osservava: "*Nessun oratore dell'opposizione (...) ha creduto che si possa seriamente combattere il principio pel quale dovremmo assumere questo carico. La cosa va da sé. Avete (assorbito) lo Stato, dunque dovete assumervi il debito afferente a questo Stato*".

Diverse questioni poneva invece la prassi convenzionale. La questione fu ampiamente discussa al tempo dei trattati di Zurigo del 10 novembre 1859 tra Austria, Francia e Sardegna; quindi nel Trattato di Vienna del 3 ottobre 1866 tra Austria e Italia. L'art. 8 del trattato di Zurigo stabiliva infatti il principio della successione, imitato dal successivo trattato del 1866: "*Le Gouvernement de Sa Majesté Sarde succède aux droits et obligations résultantes des contrats régulièrement stipulés par l'administration autrichienne, pour des objets d'intérêt public concernant spécialement le pays cédé*". In questo caso la successione era disposta per le obbligazioni *ex contractu* assunte dal predecessore nell'interesse pubblico delle provincie annesse. Il fatto che lo Stato successore subentrasse al posto del predecessore, in singole determinate posizioni giuridiche, indicava trattarsi di una successione a titolo particolare.

Quanto invece al debito pubblico generale, in occasione del Trattato di Vienna l'Austria chiedeva di adottare un sistema proporzionale alla popolazione residente nel territorio ceduto. Tale proposta era già stata fatta dall'Austria in occasione della cessione della Lombardia, ma nella stesura definitiva del Trattato questo criterio non era stato adottato. Anche in occasione della cessione del Veneto, l'Italia respinse il progetto. Il Ministro degli Esteri italiano, Visconti Venosta, scrivendo al Plenipotenziario italiano per i negoziati di

⁷⁵ La rivendicazione degli archivi napoletani costituì oggetto anche di altre azioni presso i Governi stranieri. In questo senso si mosse il governo italiano presso quello svedese il 15 gennaio 1862 e presso quello brasiliano il 22 gennaio dello stesso anno. Anche nel caso di annessioni parziali, ad esempio relative allo Stato Pontificio e ai territori austriaci, il governo italiano mantenne la stessa posizione. Ritenne, infatti, di avere un diritto incontestabile su quella parte degli archivi che riguardava i sudditi residenti nei territori oggetto dell'annessione. Non esitò quindi a presentare la richiesta di restituzione che avvenne accolta, a seguito di una procedura di inventario, diretta a distinguere i documenti relativi ai sudditi residenti nelle Provincie annesse da altri documenti.

pace tra Italia e Austria, Menabrea, affermava che l'unico criterio applicabile era quello basato sulla natura del debito e che l'Italia avrebbe assunto soltanto quei debiti che si riferivano al territorio ceduto: "*Le Conseil des Ministres a discuté l'affaire de la dette Vénitienne. Les négociations de Zurich démontrent à l'évidence que la prétention de partager la dette général fut alors, comme elle peut devenir aujourd'hui, la cause de longues négociations, et fut écartée absolument par la France et la Sardaigne ... La valeur donnée actuellement par la France et la Prusse au précédent de Zurich concerne précisément le principe que les dettes localisées ou spéciales doivent seules être attachées à la possession territoriale*".

Comunque, ai sensi dell'art. 7 del Trattato di Zurigo del 1859, il debito pubblico generale fu trasferito - anche se non in base al criterio della popolazione - nella misura dei tre quinti del debito della banca centrale, il Monte Lombardo Veneto, e di quaranta milioni di fiorini derivanti dal prestito nazionale del 1854. Nel 1866, in forza dell'art. 7 del Trattato di Vienna, l'Italia assumeva la restante parte del debito del Monte Lombardo-Veneto, comprensivo del debito che si era aggiunto fino alla conclusione del Trattato, più una somma forfettaria di trentacinque milioni di fiorini per il prestito del 1854 relativo al Veneto.

Risulta pertanto chiaro che una quota del debito generale passava, in ogni caso, dal predecessore al successore. Senza entrare nel merito delle sentenze emesse dai tribunali del Regno, sarà sufficiente notare come il problema riposasse sulla corretta interpretazione e applicazione delle norme pattizie. Alla nozione di interesse pubblico fu data un'interpretazione estensiva, al punto che le stesse indennità dovute ai privati, per motivi di fortificazione e di difesa delle Province lombardo-venete, passarono a carico dell'amministrazione italiana.

L'ultimo aspetto da considerare è quello delle conseguenze giuridiche della successione rispetto alla nazionalità degli individui. La tesi della continuità tra Regno di Sardegna e Regno d'Italia comportava infatti l'acquisto della cittadinanza italiana da parte dei cittadini degli Stati predecessori, annessi in tutto o in parte, in conformità all'insegnamento della dottrina che identificava nella nazionalità il legame che unisce l'individuo ad una certa comunità e la sua appartenenza al relativo Stato. Si riconosceva che i mutamenti di sovranità influenzavano il modo di essere della cittadinanza e che, in caso di successione, una norma di diritto consuetudinario internazionale stabiliva che gli individui dello Stato predecessore acquistassero *ipso facto* la nazionalità dello Stato successore⁷⁶.

Si discuteva peraltro se, proprio in considerazione degli effetti sulla nazionalità degli individui, nessuna cessione territoriale dovesse essere considerata valida senza il consenso dei cittadini espresso attraverso il plebiscito. Anche se numerosi trattati di cessione conclusi nella seconda metà del XIX secolo prevedevano il plebiscito, come il Trattato di cessione di Nizza e Savoia alla Francia, si escludeva tuttavia che vi fosse una norma di diritto internazionale generale in materia. In relazione poi alle annessioni, gli effetti sulla cittadinanza erano conseguenti ad un atto di forza comportante automatica perdita della cittadinanza precedente. Conformemente al diritto internazionale, quindi, il Ministro degli esteri, Visconti Venosta, con circolare del 30 ottobre 1870 ai consoli italiani all'estero, informandoli dell'annessione delle province romane, invitava ciascun console "*ad estendere*

⁷⁶ L. Oppenheim, *International Law*, cit, p. 352 ss.

immediatamente la di Lei giurisdizione ai nativi di quelle Provincie, ed a prestare loro in ogni circostanza quella protezione ed assistenza a cui hanno diritto i cittadini delle altre Provincie del Regno"⁷⁷.

I principi di diritto internazionale sull'estensione della nazionalità ai cittadini dei territori acquisiti furono rispettati senza forzature. Ne è esempio la posizione italiana rispetto alla questione della nazionalità degli abitanti delle province cedute dall'Austria. L'art. XIV del Trattato di pace con l'Austria del 3 ottobre 1866 faceva infatti riferimento soltanto agli individui originari delle province cedute e non anche ai casi in cui soltanto la famiglia come tale ne fosse originaria. La tesi restrittiva era sostenuta dall'Austria. In proposito, il Ministro degli Esteri, Campello, in un dispaccio al Console generale a Trieste, Bruno, osservava che lo Stato successore non poteva accampare pretese su ciò che stava al di fuori del territorio acquisito. Pertanto, *"il fatto per cui vengono gli originarii del territorio ceduto i quali dimorano fuori di questo, abilitati a conservare la nazionalità del loro paese d'origine, costituisce da sé solo una effettiva concessione"*⁷⁸.

8. Conclusioni

Che la storia della nazione italiana, prima della formazione dello Stato unitario, dimostri come l'individualità nazionale, per vivere, non abbia bisogno di formarsi a Stato, può essere senz'altro condivisibile⁷⁹. Tuttavia, il principio di nazionalità che del movimento risorgimentale era stato il fondamento giuridico, non ha assunto in seguito quel ruolo di criterio supremo della legittimità dell'ordinamento internazionale che Pasquale Stanislao Mancini aveva preconizzato⁸⁰.

È vero che il diritto internazionale conobbe, nella seconda metà del XIX secolo, una profonda trasformazione, alla quale non fu certo estranea la vicenda dell'Unità italiana. Dopo l'esperienza napoleonica, il congresso di Vienna del 1815 aveva fondato l'equilibrio europeo sull'egemonia di una pentarchia di Stati, sul principio del legittimismo dinastico e dell'intervento armato per la restaurazione dell'ordine violato. Nessun valore era stato riconosciuto al principio di nazionalità e alle legittime aspirazioni delle nazioni a costituirsi in entità politiche indipendenti. Per l'Italia, la via all'indipendenza era stata preclusa con la restaurazione delle antiche dinastie negli Stati italiani e dell'amministrazione austro-ungarica nel Lombardo Veneto.

Nel giro di qualche decennio, quei principi giuridici si sgretolarono e furono soppiantati da nuove regole internazionali. La rivoluzione del 1848 comportò un nuovo assetto non solo in Francia, ma anche in Europa, aprendo la via all'affermazione delle legittime aspirazioni delle nazioni ad acquisire la loro indipendenza. L'utilizzo delle categorie giuridiche del diritto internazionale fu uno degli aspetti salienti del percorso dell'unificazione nazionale, che contribuì, a sua volta, a introdurre alcuni principi giuridici nuovi.

⁷⁷ *La Prassi*, caso n. 267/1.

⁷⁸ *La Prassi*, caso n. 268/1.

⁷⁹ G. Capograssi, *La fine dello Stato nazionale*, in *Giuseppe Capograssi. Opere*, vol. VI, Milano, pp. 121-124. Cfr. anche G. Carancini, *I cattolici e la formazione dello Stato unitario*, in *Iustitia*, 3/2011, pp. 265-269.

⁸⁰ E. Jayme (a cura di), *Della Nazionalità come fondamento del diritto delle genti* di Pasquale Stanislao Mancini, Torino, 1994.

Il principio di nazionalità, che a Mancini era apparso rivoluzionario, si affacciò come fondamento di legittimità nel diritto internazionale, mentre il principio del non intervento ricondusse nell'ambito della libera determinazione delle nazioni la scelta relativa alla 'costituzione interna'. Si affermò anche, benché non accettato universalmente, il diritto di assistere, anche con le armi, le nazioni in lotta per l'indipendenza. La fondazione del Regno d'Italia e successivamente quella dell'Impero tedesco furono considerate dalla dottrina internazionalistica novità essenziali nel sistema degli Stati europei dopo il 1856. Delle nuove tendenze beneficiarono, dopo il Congresso di Berlino del 1878, gli Stati balcanici, come la Serbia, il Montenegro e la Romania⁸¹.

Ma la dottrina di Mancini per la quale i veri soggetti del diritto internazionale sarebbero diventate le nazioni, intese come entità naturali, sostituendo gli Stati, entità artificiali, ebbe in definitiva solo "notevole valore politico, in quanto affermava, come principio ideale di giustizia, l'esigenza della formazione di Stati che avessero per base una unità nazionale e non un frammento di nazione né un conglomerato di nazioni o di parti di nazioni"⁸². In questo senso, le vicende relative all'affermazione della nazione italiana nel XIX secolo hanno contribuito a qualificare l'oppressione e la dominazione straniera, comunque si realizzi, come *negazione* del diritto internazionale, della pace e dei diritti fondamentali della persona umana. Ma le nazioni non furono allora, e non sono state in seguito, prese in considerazione dal diritto internazionale come destinatarie di norme giuridiche. La comunità internazionale, al cui interno l'organizzazione dei rapporti sociali segue un modello particolare, nel quale le funzioni dell'ordinamento giuridico (produzione, accertamento e attuazione del diritto) sono affidate agli stessi destinatari delle norme, ha continuato a presentarsi come sistema policentrico, in cui i membri primari sono gli Stati, ai quali si aggiungono altre entità assimilabili agli Stati, come i partiti insurrezionali, la Santa Sede, e le organizzazioni internazionali⁸³. Gli individui e i gruppi sociali organizzati, quali popoli e nazioni, sono ancora esclusi dal novero degli enti di base della comunità internazionale. Ed è infatti al modello statale che popoli e nazioni guardano, anche oggi, come obiettivo per la loro affermazione sul piano del diritto internazionale. In questo contesto, il diritto internazionale resta ancorato a due concetti chiave: la sovranità esterna e l'indipendenza degli Stati, che stanno alla base della struttura paritaria della comunità internazionale, secondo la classica affermazione della Corte permanente di giustizia internazionale nella sentenza del 7 settembre 1927 sul caso *Lotus*: "*The family of nations consists of a collection of different sovereign and independent States*". Sovranità esterna e indipendenza sono concetti equivalenti, non più assoluti come in passato, ma ridisegnati da talune compressioni in funzione della tutela d'interessi e valori comuni e dall'esigenza di reagire alle violazioni più flagranti del diritto. Si tratta di indicazioni sicuramente pertinenti, che fanno riferimento a reali mutamenti in atto nella comunità internazionale. Gli sviluppi più recenti del diritto internazionale contribuiscono a porre l'umanità al centro dell'interesse collettivo, e lasciano intravedere un processo dinamico in cui la sovranità è progressivamente sostituita da un nuovo fondamento normativo: i diritti umani, quale nuovo paradigma alla cui stregua valutare la sovranità intesa come responsabilità⁸⁴.

⁸¹ Per E. Greppi, *Camillo Cavour. L'incontro di Plombières-les-Bains: riflessioni sul ruolo della diplomazia e del diritto internazionale*, Santena, 2008, p. 29, il principio di nazionalità avrebbe mantenuto "per un secolo" il posto di supremo criterio di legittimità nel diritto internazionale.

⁸² G. Morelli, *Nozioni*, cit., pp. 118-119.

⁸³ A. Malintoppi, *Su la "gestione delle funzioni" nell'ordinamento internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1975, pp. 749-753.

⁸⁴ C. Tomuschat, *International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century, General Course on Public International Law*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1999, 11, pp. 161-162.

Tuttavia, sono ancora troppe le manifestazioni della prassi che ci inducono a guardare con prudenza alla sostituzione del modello tradizionale con nuovi modelli. L'argomento centrale è che la comunità internazionale non corrisponde ancora alla società umana universale, che abbia come membri primari la totalità degli individui che vivono sul pianeta Terra e i loro gruppi, come popoli e nazioni. La costruzione di una società interindividuale universale e integrata potrà dirsi realizzata solo quando si costituirà una federazione politica mondiale, superando l'attuale frammentazione della comunità internazionale in quasi duecento formazioni politiche indipendenti⁸⁵.

Argomentazioni riprese da A. Peters, *Humanity as the Λ and Ω of Sovereignty*, in *European Journal of International Law*, 2009, pp. 513-544.

⁸⁵ A. Malintoppi, *Organizzazione e diritto internazionale*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1968, pp. 314-334; G. Arangio-Ruiz, *The «Federal Analogy» and UN Charter Interpretation: A Crucial Issue*, in *European Journal of International Law*, 1997, pp. 1-28.