

24 ottobre 2014

Un'indagine sulla norma che fonda l'Unità della Repubblica

di Matteo Carrer

Dottore di ricerca in Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea - Università degli Studi di Bergamo

Abstract L'articolo indaga sul fondamento giuridico dell'unità d'Italia, alla ricerca di una norma giuridica vigente che ne costituisca il fondamento, considerato che la l. 4671/1861 è da considerarsi abrogata nell'assetto costituzionale vigente. Particolare attenzione viene dedicata all'art. 5 Cost. e alla l. 222/2012 nonché al difficile punto di equilibrio tra retorica, paradossi giuridici e norme vigenti. The article deals with the legal consequences of the Italian unification. As the celebrated so-called Act of Unification (l. 4671/1861) has been abrogated, it is important to investigate which is the rule in force nowadays, through an historical and constitutional analysis.

Sommario: 1. Premessa. – 2. Una profezia che si autoavvera. – 3. Il fondamento giuridico alla luce Costituzione. – 4. Conclusioni: oltre la retorica.

1. Premessa.

Nel 2011 si sono festeggiati con sentimento d'orgoglio i 150 anni dell'Italia unita. Il 17 marzo è stato eccezionalmente giorno di festa nazionale^[1], celebrazioni ufficiali e iniziative culturali si sono tenute in tutto il Paese.

In seguito, l'art. 1, co. 3 della l. del 23 novembre 2012, n. 222 ha istituito la “Giornata dell'Unità nazionale, della Costituzione, dell'inno e della bandiera” proprio il 17 marzo di ogni anno. Il 17 marzo non è certo data casuale, poiché, come riconosce espressamente la l. cit. è la «data della proclamazione in Torino, nell'anno 1861, dell'Unità d'Italia».

La domanda cui si cercherà di rispondere nelle pagine che seguono è quale sia la norma, non solo storica

o simbolica, ma attuale e vigente che fonda l'unità dello Stato attualmente noto alla comunità internazionale e nel consesso delle Nazioni come Repubblica italiana.

Incidentalmente, si potrà desumere da ciò se le celebrazioni dei 150 anni dell'Italia unita e se il giorno della ricorrenza del 17 marzo siano un esercizio di retorica – intesa, volendo, anche nel senso più alto del termine – o se, piuttosto, abbiano avuto e abbiano ancora un fondamento giuridico.

In ciò lo studio non vuole essere un lavoro di storia del diritto, ma un'analisi di diritto costituzionale.

Com'è noto, vuole la Storia che dalla data del 17 marzo 1861 si inizino a contare i termini dell'Italia unita. Tuttavia, l'Italia del 1861 non è la Repubblica italiana e alla deformazione professionale del giurista possono sorgere altre domande del tutto legittime e, ulteriormente, interessanti. Dato per scontato che il soggetto statale è diverso, in cosa consiste, giuridicamente, l'unità d'Italia? Quali sono i suoi fondamenti? Essi sono ancora validi?

La domanda non è di poco conto, visto che la risposta tocca da vicino niente meno che l'esistenza stessa di una Nazione sovrana.

Nel 2011, come detto, si sono festeggiati i 150 anni dell'Italia unita ma, solo facendo una semplice operazione aritmetica, si nota che la Repubblica italiana riconosce e celebra la *propria* unità facente effetto da una data *antecedente* alla sua stessa esistenza. Il 2 giugno 1946, vera data d'inizio della prima (e finora unica) Repubblica della storia italiana, non è da considerarsi quale data rivoluzionaria: certamente, si tratta della nuova fondazione di un soggetto statale che non esisteva prima, ma, al contempo, la Repubblica non ha cancellato, né semplicemente rifondato, l'apparato che l'ha preceduta, sia dal punto di vista dell'ordinamento giuridico[2], sia con riferimento ad alcuni elementi che appartenevano in senso lato allo Stato e che hanno spostato la propria appartenenza dal Regno alla Repubblica senza venir meno[3]. L'unità d'Italia appartiene a questa seconda categoria di elementi che sono transitati dal regno alla repubblica. È necessario, dunque, domandarsi se l'unità sia simbolica, inverificabile o se poggi su una norma e, ulteriormente, quale sia questa norma.

Ciò premesso, le risposte che si propongono alle domande elencate in apertura, lungi dal rappresentare un definitivo punto di arrivo sulla materia, appaiono altrettanto peculiari ed interessanti delle domande.

2. Una profezia che si autoavvera[4].

È buona regola partire dalle norme. Si dà il caso che per l'unità d'Italia esista una legge a proposito: come noto, si tratta della legge 17 marzo 1861, n° 4671. Il testo è brevissimo: dopo l'intestazione che reca «Vittorio Emanuele II, Re di Sardegna, Cipro e Gerusalemme, ecc. ecc.», rilevato che «il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato, Noi abbiamo sanzionato e promulgato quanto segue», il testo della legge vera e propria consiste in un articolo unico decisamente essenziale: «Il Re Vittorio Emanuele II assume per sé e per i suoi successori il titolo di Re d'Italia». Segue l'ordine esecutivo.

Semplicemente leggendo l'intestazione, per cui il Re di Sardegna dichiara di assumere il titolo di Re d'Italia, si vede bene la continuità tra i due soggetti statali. Non si tratta di fondazione di un nuovo regno[5], ma di modifica di denominazione di un soggetto statale già esistente[6].

Da questa legge in poi, che reca la data del 17 marzo 1861, l'Italia è unita.

Qui si può porre il problema di cosa sia l'Italia e cosa significhi la sua unità. Quanto alla prima domanda, per Italia si intendono storicamente i territori della penisola, le isole maggiori, la pianura del

Po fino alle vette alpine. Quanto alla seconda domanda, l'unità è sinonimo di espressione unica della sovranità, il fatto che un solo soggetto statale detenga la sovranità esterna per i territori sopra elencati. Se così non fosse, la dichiarazione di unità risuonerebbe a vuoto, quale mera finzione giuridica di una situazione di fatto non corrispondente alla realtà, come se, si ponga l'ipotesi, il Granduca di Toscana o il Re delle Due Sicilie si fossero attribuiti in quegli stessi anni della seconda metà dell'800 il titolo di Re d'Italia.

Invece, l'affermazione da parte del Re di Sardegna di assumere per sé e per i successori il titolo di Re d'Italia è fondata su altri presupposti che hanno anche rilevanza giuridica. In particolare, il riferimento va: all'occupazione militare da parte dell'esercito piemontese dei territori della penisola; alla dichiarazione di volontà dei popoli dei territori suddetti di entrare a far parte del Regno d'Italia tramite plebiscito; alla volontà del Parlamento che approva la stessa legge^[7] sull'Unità.

Tale base è sufficiente all'evidenza dei fatti. La legge 4671/1861 non è una finzione legale, tuttavia presenta elementi da vero e proprio cortocircuito logico e giuridico.

La situazione di partenza è l'esistenza di diversi Stati italiani tutti ugualmente legittimati all'esistenza. Ognuno dei sovrani pre-unitari era un sovrano legittimo e l'azione del Regno di Sardegna ha provocato la *debilitatio* degli Stati preunitari attraverso fatti concludenti, incidendo profondamente su un assetto internazionale consolidato e del tutto legale per il diritto tra gli Stati.

È certo che la corona di Re d'Italia non cadde in grembo ad un ignaro e stupito Vittorio Emanuele II Re di Sardegna, piuttosto vi fu un deciso perseguimento dell'obiettivo unitario. Non si vogliono qui tessere le lodi dell'ingegno diplomatico di Cavour o le gesta militari di celebri padri della patria, piuttosto, si valuteranno solo gli atti e i fatti.

Quella che viene definita la prima guerra d'indipendenza del 1848 è un insuccesso militare del Regno di Sardegna, che si chiude, come noto, con l'abdicazione di Carlo Alberto, cui succede il figlio Vittorio Emanuele II. Le mire espansioniste (non ci si spinge a dire guerrafondaie^[8]) del Piemonte riprendono vigore con l'alleanza francese e la seconda guerra d'indipendenza, nella quale il Regno di Sardegna è, almeno formalmente, aggredito dall'Impero Austro-ungarico. I fatti sono noti: l'alleanza franco-piemontese prevale sul campo fino all'armistizio di Villafranca (11 luglio 1859), cui segue la pace di Zurigo (10 novembre).

È interessante notare che il trattato di pace di Zurigo è un trattato tra la Francia e l'Austria, in cui il Regno di Sardegna non è nemmeno parte contraente. L'art. 4 dispone che «Sua Maestà l'Imperatore d'Austria rinuncia per sé e per tutti i suoi discendenti e successori, in favore di Sua Maestà l'Imperatore de' Francesi, ai suoi diritti e titoli sulla Lombardia, ad eccezione delle fortezze di Peschiera e di Mantova, e dei territori determinati dalla nuova delimitazione che restano in possesso di Sua Maestà Imperiale e Reale Apostolica». Dunque, la cessione della Lombardia avviene in favore della Francia, anche se all'art. 17 seguente si legge che «Sua Maestà l'Imperatore dei Francesi si riserva di trasferire a Sua Maestà il Re di Sardegna nella forma consacrata dalle transazioni internazionali, i diritti ed obbligazioni risultanti» [dal trattato stesso].

Il Regno di Sardegna (non è ancora Regno d'Italia) acquisisce legittimamente la Lombardia austriaca ed espande i propri confini con l'avallo del diritto internazionale. Non si può dire, però, che il trattato di Zurigo venga rispettato dal Piemonte, il quale ne disattende^[9] gli articoli 18^[10] e 19^[11]. In particolare l'art. 18, forse ingenuamente, prevedeva una forma di soluzione della vicenda unitaria italiana che avrebbe consentito un futuro pacifico, probabilmente meno eroico e dagli sviluppi che oggi non si possono valutare. Gli imperatori d'Austria e Francia si impegnavano alla realizzazione di una Confederazione tra gli Stati italiani con il Papa in qualità di Presidente onorario ed un primo abbozzo di compiti riservati alla federazione, ovvero difesa e sviluppo. Lo stesso imperatore d'Austria si impegnavano

a far parte di questa confederazione in quanto titolare del Regno Lombardo-Veneto, confinato ormai al solo Veneto[12].

Al pari, l'art. 19 prevedeva che non fosse messa in discussione la posizione dei ducati di Parma e Modena, del Granducato di Toscana nonché delle legazioni pontificie dell'(attuale) Emilia-Romagna, estranei alla guerra appena conclusa. Invece, i legittimi sovrani dei ducati fuggirono dalle loro capitali e seguì una fase di incertezza politica. Si costituirono dei governi provvisori, i quali offrirono la dittatura al re di Sardegna, che a sua volta inviò dei dittatori, fu poi costretto a ritirarli e infine accettò che i precedenti Stati esprimessero con plebiscito la volontà di entrare a far parte del Regno di Sardegna. Le fasi dell'annessione di questi territori sono tutt'altro che semplici da ricostruire[13], ma è significativo che i governi provvisori non ebbero mai nemmeno un dubbio riguardo alla sovranità del proprio Stato: ovvero non la ritenevano più esistente. Dal momento in cui i sovrani fuggirono, non fu mai presa in considerazione altra possibilità che non fosse l'annessione al Regno di Sardegna.

Specularmente, pur non rientrando formalmente nel trattato di pace di Zurigo, la sorte della Savoia e di Nizza era già stata stabilita dagli accordi d'alleanza franco-piemontesi. Tali territori dovevano passare alla Francia e puntualmente ne esprimeranno volontà il 15 e 22 aprile 1860.

Il Regno di Sardegna, di conseguenza, si è (un poco ridotto e) di molto allargato ma non è ancora geograficamente in grado di rivendicare la sovranità italiana tutta, in quanto resiste lo Stato della Chiesa al centro e il Regno delle Due Sicilie al sud.

Bisognerebbe, a questo punto, ammettere che Garibaldi, persona fisica quanto si voglia influente, non rappresentava un Stato sovrano. La spedizione dei Mille non fu una spedizione dell'esercito piemontese e, di per sé, non rileva se il sovrano del Regno di Sardegna fosse o meno in sintonia con tale idea. Formalmente, l'impresa dei Mille non ha le caratteristiche di una guerra tra Stati sovrani e l'eventuale connivenza o addirittura compiacenza dal Regno di Sardegna nel fomentare una rivolta interna ad uno Stato estero legittimo, indipendente e sovrano, addirittura governato da una dinastia reale imparentata con quella piemontese, non costituisce un esempio di buona condotta ai sensi del diritto internazionale.

L'intervento del Regno di Sardegna consiste, invece, nell'invasione militare (come altro definirla?[14]) dei territori dello Stato della Chiesa (attuali Umbria e Marche), le cui forze armate persero la battaglia (non certo campale) di Castelfidardo e la seguente invasione, nel corso della stessa campagna, dei territori del Regno delle Due Sicilie fino a raggiungere le armate di Garibaldi[15].

La *debellatio* dello stato sovrano Regno delle Due Sicilie si perfezionerà con la caduta dell'ultima fortezza borbonica, Gaeta[16], ma nel frattempo sono già stati tenuti i plebisciti[17]. Stavolta la formula[18] è diversa, e i cittadini degli ex territori borbonici votano per l'Italia una e indivisibile con Vittorio Emanuele re costituzionale[19]. Ovvero, in punta di diritto essi non votarono per l'annessione al Regno d'Italia, poiché uno Stato con quel nome non esisteva, anzi esisterà solo grazie alla loro adesione e ad una dichiarazione che sarà formalizzata solo l'anno seguente.

Se l'obiezione formale sussiste nei termini che si sono detti, ciò non basta a fermare il processo unitario.

Identici problemi formali si possono riscontrare nel proclama che Garibaldi adotta in qualità di Comandante in capo delle forze Nazionali in Sicilia a Salemi il 14 maggio 1860[20], con il quale decreta di assumere nel nome di "Vittorio Emanuele Re d'Italia" la dittatura in Sicilia[21]. Valutata asetticamente, la presa di posizione è singolare quantomeno in due punti. Il primo: Garibaldi è un comune cittadino, non un funzionario, un commissario o un inviato di Vittorio Emanuele. Egli ritiene di assumere la carica di dittatore *come se* fosse un plenipotenziario piemontese, ma non lo è. In secondo luogo, egli considera Vittorio Emanuele (sic) Re d'Italia. Il 14 maggio 1860 il sovrano torinese è "solo" Re di Sardegna.

È dunque curioso che il primo atto (non) ufficiale in cui si cita il Re d'Italia sia un atto quantomeno insolito sotto svariati e notevoli profili.

Con la *debellatio* del Regno delle Due Sicilie e i plebisciti, sono maturi i tempi per la dichiarazione formale del Regno d'Italia, anche se il processo unitario non può dirsi concluso. Puntualmente, un'ulteriore guerra con l'Austria, stavolta in alleanza con la Prussia, consente l'annessione del Veneto[22]. A causa delle note vicende belliche[23], la premessa del trattato di Vienna del 3 ottobre 1866 ricorda: «Sua Maestà l'Imperatore d'Austria avendo ceduto a Sua Maestà l'Imperatore dei Francesi il Regno Lombardo-Veneto: Sua Maestà l'Imperatore dei Francesi dal canto suo, essendosi dichiarato pronto a riconoscere la riunione del detto Regno Lombardo Veneto agli Stati di Sua Maestà il Re d'Italia, sotto riserva del consenso delle popolazioni debitamente consultate [...]». Di fatto, ancora una volta il passaggio del Veneto dall'Austria all'Italia è indiretto. Quanto alla consultazione delle popolazioni interessate, il plebiscito venne fissato per il 21-22 ottobre 1866 e vide la schiacciante vittoria della volontà di unirsi al regno d'Italia[24].

Pochi anni più tardi è la volta di Roma: la sovranità di ciò che resta dello Stato della Chiesa è tutelata dall'esercito francese. Al ritiro di quest'ultimo, l'11 settembre 1870 il Re d'Italia invia al Papa una lettera di proposte di trattative pacifiche, cui il pontefice risponde con un rifiuto. A questo punto, le truppe italiane entrano a Roma[25] vincendo la resistenza dei pontifici il 20 settembre. Il plebiscito segue ad un mese esatto di distanza.

Le ultime annessioni territoriali saranno successive alla prima guerra mondiale, con Trento, Trieste e l'Istria.

Dalla ricostruzione proposta appare evidente che il passaggio decisivo è quello del 1859-1861, ovvero dalla molteplicità degli Stati unitari al Regno di Sardegna che assume la denominazione di Regno d'Italia.

Gli strumenti giuridici sono il trattato di Zurigo (e più tardi, quello di Vienna) e soprattutto i plebisciti.

Quanto a questi ultimi, essi sono da considerarsi l'espressione della volontà popolare, del principio di autodeterminazione dei popoli, che giustifica l'intervento delle forze piemontesi, le quali prendono il controllo di una ribellione spontanea ai vecchi sovrani, legittimi ma defenestrati. È in base ai plebisciti che si legittima l'annessione dei territori al costituendo Regno d'Italia, proprio in omaggio al principio di autodeterminazione dei popoli.

Anche qui vi è un problema. Come si è evidenziato, solo i veneti e i romani hanno votato per l'annessione al Regno d'Italia avendo cognizione di quale fosse il soggetto statale con tale nome. Gli altri hanno votato *prima* che il Regno d'Italia venisse a costituirsi, con dichiarazioni che, anche formalmente, non potevano richiamare un soggetto statale ancora di là da venire. In secondo luogo, parte della popolazione italiana non ha mai espresso la propria volontà a proposito, il che è quantomeno singolare[26]. Anche senza voler questionare circa la democraticità effettiva dei plebisciti[27] – il che non era una preoccupazione decisiva, all'epoca, nello stesso senso in cui oggi verrebbe intesa – si assiste al seguente percorso logico: l'intervento armato dei plenipotenziari o delle truppe piemontesi era giustificato dalla volontà dei popoli delle diverse parti d'Italia di entrare a far parte del costituendo Regno d'Italia, tuttavia la volontà dei popoli a tal proposito poté essere verificata solo dopo l'intervento militare. A meno di voler sostenere che i piemontesi si sarebbero ritirati in buon ordine e con tante scuse al legittimo sovrano in caso di esito sfavorevole del plebiscito[28], non è da scartare l'ipotesi per cui l'intervento era giustificato da una volontà popolare che non si era ancora espressa, ovvero che la volontà popolare si poté esprimere solo dopo dei fatti d'arme che ponevano la scelta davanti ad un fatto compiuto.

In un caso o nell'altro, i plebisciti ricordano più una ratifica di scelte già compiute che non un'alternativa valutata liberamente. Volendo proseguire, i plebisciti giustificano l'avvenuta annessione e non hanno lo scopo di legittimarla preventivamente o democraticamente.

Il cortocircuito logico dei plebisciti si colloca all'interno del più ampio cortocircuito della legge sull'Unità d'Italia e, in verità, giuridicamente non sposta il problema.

Una profezia che si verifica per forza di sé stessa, invece, spiega molte cose.

La legge 17 marzo 1861, n° 4671 non è che il sigillo legale ad un affresco molto più ampio. La legge prende semplicemente atto della realizzazione concreta di un disegno ideale: riunire sotto un'unica corona i territori della penisola. Poco importa che essi non fossero ancora tutti riuniti, ma dai plebisciti del 1860 in poi il Regno di Sardegna era un soggetto statale, per popolo e territorio, ormai imparagonabile a sé stesso. Scontato e logico che assumesse il nome che aveva perseguito fin dal primo momento. Voler creare il Regno d'Italia ha avuto l'effetto di creare il Regno d'Italia. In ciò il proclama di Garibaldi già citato è esempio perfetto. Ecco in cosa consiste la *self fulfilling prophecy* dell'unità italiana: un processo tautologico ma d'effetto, se supportato dai fatti.

L'idea ha preceduto l'azione, l'azione ha preceduto il diritto, che arriva buon ultimo senza pretese *fondanti* di sorta.

3. Il fondamento giuridico alla luce della Costituzione.

Alla luce di quanto sopra, la legge 4671/1861 presenta alcuni difetti ma anche un indubbio pregio: ha funzionato. A costo di essere espressione di una profezia autoavveratasi, è stata il fondamento giuridico dell'Unità d'Italia.

L'uso del tempo passato non è casuale, in quanto non si può certo considerarla vigente. La legge 4671/1861 è abrogata[29], anzi esprime un principio monarchico in perfetta antitesi con l'art. 139 della Costituzione repubblicana, il quale recepisce il risultato del *referendum* del 2 giugno 1946. Dal *referendum* istituzionale (autentica espressione democratica della volontà popolare, a differenza dei plebisciti) in poi, l'articolo unico del 1861 per il quale esiste un Re d'Italia non ha senso, ragion per cui, in punta di diritto, il 17 marzo 2011, festa nazionale, è stato festeggiato l'anniversario di una legge abrogata. Il 17 marzo come "Giornata dell'Unità nazionale, della Costituzione, dell'inno e della bandiera", invece, si deve alla ricordata legge 222/2012, dunque ad una norma positiva, ma non scevro da considerazioni retoriche, dato che l'avvenimento storico alla base è il medesimo.

La norma, tuttavia, al più è fondamento della festa, non dell'oggetto dei festeggiamenti[30]: dunque, quale norma oggi vigente fonda l'Unità d'Italia? Prima di cercare lontano, si prova a scavare vicino.

Non si può non ricordare l'art. 5 della Costituzione repubblicana, tra i principi fondamentali, secondo il quale l'Italia è una Repubblica "una e indivisibile".

Orbene, tale affermazione è di primaria importanza, ma non risolve le domande che si sono già poste avanti alla legge 4671/1861: che cosa sia l'Italia e in cosa consista l'unità.

La Costituzione non definisce l'Italia, né, in verità, ha necessità di farlo. Dal combinato disposto degli artt. 114 e 131 Cost. si può trarre un'idea più precisa di cosa essa sia e, aggiungendo il principio fondamentale dell'unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5, si giunge alla conclusione che l'Italia è una Repubblica, che ha un assetto regionale e che percepisce sé stessa come un ente unitario.

Quanto all'estensione territoriale, sono i trattati internazionali a definire i confini della Repubblica italiana, né potrebbe essere altrimenti. Si potrebbe qui valutare la compatibilità del principio dell'unità e indivisibilità con l'Unione Europea, o meglio, con una forma di cessione della sovranità che punti ad integrare la Repubblica in un diverso e più ampio soggetto statale. In altri termini: l'Italia "una e indivisibile" consente "l'assorbimento" verso una forma federale o confederale di gestione della sovranità a livello europeo? Una risposta ponderata porterebbe lontano dall'oggetto, tuttavia sembra doversi consigliare prudenza ed evitare impetuosi slanci europeisti.

Tornando al punto, l'interpretazione^[31] letterale dell'art. 5 Cost. sembra essere perfettamente compatibile con la seguente esplicazione: "la Repubblica (*che è già*) una e indivisibile [...]".

Tutto ciò suggerisce che la Costituzione ponga a fondamento di una propria norma l'Unità d'Italia piuttosto che *porsi* (ovvero porre sé medesima) a fondamento della stessa, da cui seguirebbe l'impossibilità logica di costruire l'unità a partire dalla Costituzione, essendo quest'ultima, al contrario, un punto di arrivo. O, meglio, un punto di arrivo per un'unità data per acquisita che, a sua volta, è principio fondamentale per ulteriori sviluppi.

Non è grazie alla Costituzione, o per effetto della Costituzione, che l'Italia è unita. Anzi, è proprio l'Italia unita che si dà una Costituzione repubblicana^[32].

Merita un cenno quanto detto sopra a proposito delle profezie che si verificano per la stessa forza per cui si sono pronunciate, quantomeno nel senso di valutare se anche nel caso dell'art. 5 Cost. si possa parlare di un cortocircuito tra causa ed effetto. In altri termini, se sia apprezzabile per logica un ragionamento del seguente tenore: posto che la Costituzione riconosce nell'unità un dato di fatto preesistente, essa contemporaneamente lo rende principio fondamentale e, di conseguenza, nella fusione tra essere e dover essere, il principio di unità e indivisibilità fonda sé stesso.

La risposta^[33] è positiva e negativa secondo il significato che le si assegna: se, infatti, si cerca in un paradosso la soluzione, la risposta è positiva; se si cerca un appoggio esterno e non autoreferenziale il ragionamento non nega la propria circolarità e, di conseguenza, si dimostra fallace con gli stessi limiti di ordine logico attribuiti alla legge 4671/1861. La risposta all'interrogativo posto al principio, si può, quindi, riassumere in questa alternativa: per il diritto, l'Unità d'Italia è un paradosso tra le norme oppure un'espressione di retorica.

Si deve concludere che i confini geografici dell'Italia sono tracciati dai trattati internazionali e, nel diritto positivo, non vi è alcuna indicazione su cosa debba intendersi per unità della Repubblica (se non l'unicità della sovranità) o per indivisibilità (se non l'incompatibilità della frattura della sovranità con lo spirito e l'essenza della Costituzione). In questa conclusione è implicito il riconoscimento che il diritto è a volte creatore e a volte creatura.

Se ci si accontenta del diritto creatore, la dichiarazione formale risolve tutto, se si bada al diritto creatura, non bisogna scandalizzarsi della seguente affermazione: l'unità esiste e ne prendiamo atto, pur in assenza di una definizione positiva e con riferimento ad una situazione di fatto.

4. Conclusioni: oltre la retorica.

Nelle celebrazioni del 150°, tenute nel 2011, l'Unità d'Italia si è data assolutamente per scontata, perlomeno nella sua concretezza. L'Italia è unita. Sembra che, dalla data fatidica del 17 marzo 1861, nulla sia cambiato, addirittura sorvolando sui territori ancora mancanti a quella data storica, quasi gli avvenimenti successivi fossero un completamento naturale di un'Unità ideale e prestabilita.

Non è vero che nulla è cambiato dal 1861 e ciò non è una scoperta notevole. Si potrebbero distinguere a fini argomentativi tre tipologie di territorio: i territori “italiani” aggiunti, quelli perduti e quelli ignorati. Ribadendo e riassumendo quanto già detto poco sopra ed andando per ordine, nel 1861 mancavano all’appello quantomeno Roma, Venezia, Trieste e Trento. Mancava anche la città (austriaca nella storia e tedesca per la lingua) di Bozen, cioè Bolzano.

Al contrario, non hanno mai fatto parte dell’Italia Chambery, l’antica capitale dei Savoia, e Nizza, la città di Garibaldi, escluse fin dal principio. Anzi, è paradossale notare che le uniche città del regno di Sardegna – il quale, come ricordato, non fu chiamato a nessun tipo di plebiscito nei suoi territori originali – chiamate a pronunciarsi scelsero l’annessione alla Francia[34]. Anche la cittadina di Kobarid, in Slovenia, un tempo apparteneva all’Italia. È più famosa con il toponimo italiano di Caporetto. Così l’Istria e la Dalmazia, già territori della Serenissima Repubblica di Venezia, non appartengono alla Repubblica italiana, e si tratta di una perdita della Repubblica, poiché, almeno l’Istria, fu parte del Regno d’Italia. Il grido di Fiume italiana che infiammò D’Annunzio[35] si arresta davanti al toponimo croato con cui oggi quella città è conosciuta. Così per l’isola, greca, di Zante che diede i natali al poeta Foscolo[36]. Perdite recentissime furono Tenda e Briga, che scossero gli animi dell’Assemblea Costituente senza distinzioni di partito[37], ma che passarono alla Francia. Quanto a Trieste, è forse la città che è da meno tempo sotto la stessa sovranità degli altri capoluoghi d’Italia, ovvero dal primo dopoguerra alla seconda guerra mondiale e solo dal 1975 ai giorni nostri, da quando il Trattato di Osimo non pose fine alla contesa con la Jugoslavia[38].

Eppure non solo non esiste nessun sentimento *revanchista*, nessuna idea di *Grosse Italien*, ma addirittura nessuno crede che queste indiscutibili perdite ledano anche minimamente l’unità o che all’Italia unita manchino dei territori.

Allo stesso modo, si potrebbero individuare territori (forse) italiani ignorati dal processo unitario. Si dice che tutti gli Stati pre-unitari furono debellati, ma ciò non è vero. Uno stato preunitario conserva sovranità e indipendenza: è la Repubblica di San Marino, ignorata dalla riscrittura delle mappe sotto la bandiera Savoia. Anche il principato di Seborga, in Liguria[39], lamenta che non vi sia mai stata formale annessione né al Regno di Sardegna né al Regno d’Italia e pure il Principato di Monaco, *enclave* nizzarda nel territorio dei Savoia, non fu annessa né all’Italia prima né alla Francia poi. Infine, fra i territori “dimenticati” dall’unità, si devono considerare quantomeno la Corsica, una delle isole mediterranee maggiori al pari di Sicilia e Sardegna, geograficamente italiana e territorio della Repubblica di Genova fino al 1768, eppur francese, e infine (almeno provocatoriamente) anche il Canton Ticino, che condivide lingua e cultura con la Lombardia.

Quelli citati potrebbero apparire territori italiani “dimenticati”, ma la definizione è del tutto insostenibile, infatti nessuno ha mai nemmeno ipotizzato in sede teorica che all’Italia facciano difetto queste porzioni di territorio a tutti gli effetti appartenenti a Stati indipendenti e sovrani diversi dal nostro.

Quando, il 17 marzo 1861, fu proclamata l’unità d’Italia, il processo non era completo, ma aggiunte e perdite di territorio non hanno modificato la sostanza, e le “incompiutezze” del processo unitario cui ha fatto riferimento il Presidente Napolitano[40] non hanno nulla a che fare con l’ampiezza territoriale.

In altri termini, non sorprende che il diritto non possa dare una risposta ad una questione che non ha soluzione nemmeno in altre scienze e, a volte, nemmeno nel senso comune[41].

La conseguenza di tale conclusione è che esiste un principio costituzionale, quello di cui all’art. 5 Cost., che è fondato su niente di più che una petizione di principio, o sulla tautologia per cui l’Italia è unita semplicemente perché la si ritiene tale. Quanto all’indivisibilità, essa non esclude la perdita di territori in

favore di altri Stati né, a maggior ragione, una ripartizione interna che permetta il più ampio decentramento delle funzioni amministrative. Piuttosto, sembra escludere due Stati sovrani che rivendichino entrambi il nome d'Italia, come la Corea del Nord e quella del Sud, la Germania Est ed Ovest, un governo che si ritiene legittimo in esilio ed un governo rivoluzionario che si ritiene almeno altrettanto legittimo (al modo di Taiwan e della Repubblica Popolare Cinese, oppure come la più che effimera Repubblica di Salò e il Regno d'Italia). Il vero problema è che, se la Storia portasse alla creazione di due "Italie", difficilmente la sola opposizione dell'art. 5 Cost. basterebbe a fermare gli eventi[42].

Con buona pace di quella celebre (ma infelice) *boutade* secondo la quale, all'indomani dell'unità, "l'Italia è fatta, adesso bisogna fare gli italiani", bisogna concludere che è vero il contrario e che l'Italia esiste proprio perché esistono gli italiani. Forse incompiuti[43], ma uniti. Se non ci fossero i secondi la prima non avrebbe senso d'esistere, né si sarebbe formata[44], poiché la Storia insegna che la creazione a tavolino di un Paese non è una buona premessa per la pacifica convivenza.

Quanto all'Unità d'Italia, siamo in realtà debitori a ciò che il processo unitario ha forgiato e alle vicende successive, tali per cui è superfluo domandare all'indagine giuridica se Nizza o l'Istria costituiscano una mancanza o una lesione all'Italia unita.

Come il punto in geometria, l'Unità d'Italia esiste ma non ha dimensioni. Esattamente come il punto geometrico, ciò non è minimamente un problema né per il concetto medesimo, né per le sue applicazioni.

L'assioma del punto privo di dimensioni costruisce l'intera geometria. Allo stesso modo, il fatto che l'Italia sia unita fonda lo Stato. Tanto basta.

[1] Cfr. d.l. 22 febbraio 2011, n° 5, convertito in l. 21 aprile 2011, n° 47.

[2] Si ritiene superfluo citare esempi di normativa di rango primario del Regno d'Italia ancora vigente nella Repubblica.

[3] I Regi Carabinieri, per la Repubblica solo Arma dei Carabinieri, hanno celebrato i loro 200 anni di fondazione il 13 luglio 2014, a dimostrazione che l'Arma nei secoli è fedele, come vuole il motto: prima al regno di Sardegna, poi al regno d'Italia, poi alla Repubblica Italiana.

[4] Sulle profezie autoverificantesi come fenomeno R. K. Merton, *La profezia che si autoavvera*, in *Teoria e Struttura Sociale*, vol. II, Bologna, Il Mulino, 1971.

[5] L'osservazione che il primo Re d'Italia avesse un numero ordinale pari a II, potrebbe perfino ritenersi assorbito. Infatti, guardando alla legge 4671/1861 del Regno di Sardegna (che non è la legge 1/1861 del Regno d'Italia) si vede chiaramente che Vittorio Emanuele II, re di Sardegna ecc. assume un titolo diverso, ovvero quello di Re d'Italia. Grazie a questo titolo, il soggetto statale cambia nome, in quanto il Re d'Italia è necessariamente titolare del Regno d'Italia. Formalmente – guardando alla legge dell'Unità d'Italia quale legge-provvedimento – non ci sono dubbi: dal principio alla fine della legge il

Regno di Sardegna subisce la metamorfosi in Regno d'Italia.

Allo stesso modo, il Regno d'Italia conserva (sempre rispetto al Regno di Sardegna) legislazione, struttura amministrativa, bandiera, casa regnante, capitale, governo in carica, numero ordinale delle legislature (tale per cui la prima legislatura del regno d'Italia porta il numero VIII). Tutto ciò avvalorava la tesi della continuità dei due soggetti statali.

[6] L'affermazione non è condivisa unanimemente. In particolare, a volte si trovano costituzionalisti a favore (tra i quali C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, pp. 81-84) mentre è contraria la dottrina maggioritaria degli storici del diritto.

[7] Al Senato la votazione del 26 febbraio 1861 vede 129 favorevoli e 2 contrari, alla Camera la votazione del 14 marzo si risolve in un'approvazione per acclamazione.

[8] Cfr. il discorso della Corona all'apertura delle camere il 10 gennaio 1859 (cd. discorso del "grido di dolore").

[9] Si è detto che il regno di Sardegna non è parte contraente, tuttavia, il Regio decreto 1° dicembre 1859 recante "Esecuzione dell'unito Trattato di pace fra la Sardegna e la Francia e l'Austria" recita: "*Art. 1. Il Governo del Re è autorizzato a dar piena ed intiera esecuzione al Trattato conchiuso tra la Sardegna e la Francia, ed a quello conchiuso tra la Sardegna, l'Austria e la Francia, sottoscritti ambidue a Zurigo, il 10 dell'or scorso novembre, le ratificazioni dei quali verranno colà scambiate il 21 dello stesso mese. Art. 2. Il presente Decreto sarà presentato al Parlamento per essere convertito in Legge.*" La legge seguirà: si tratta della legge 6 giugno 1860 n. 4106 "Esecuzione dei Trattati conchiusi a Zurigo il 10 novembre 1859 tra la Sardegna, la Francia e l'Austria" in http://www.dircost.unito.it/root_subalp/1860.shtml

[10] "*Art. 18. Sua Maestà l'Imperatore dei Francesi e Sua Maestà l'Imperatore d'Austria si obbligano a favorire con tutti i loro sforzi la creazione di una Confederazione tra gli Stati Italiani, che sarà posta sotto la presidenza onoraria del S. Padre, e lo scopo della quale sarà di mantenere l'indipendenza e l'invulnerabilità degli Stati confederati, di assicurare lo svolgimento de' loro interessi morali e materiali e di garantire la sicurezza interna ed esterna dell'Italia con l'esistenza di un'armata federale.*

La Venezia, che rimane posta sotto la corona di Sua Maestà Imperiale e Reale Apostolica, formerà uno degli Stati di questa Confederazione, e parteciperà agli obblighi come ai diritti risultanti dal patto federale, le cui clausole saranno determinate da un'assemblea composta dei rappresentanti di tutti gli Stati Italiani."

[11] "*Art. 19. Le circoscrizioni territoriali degli Stati indipendenti dell'Italia, che non presero parte nell'ultima guerra, non potendo esser cambiate che col concorso delle Potenze che hanno presieduto alla loro formazione e riconosciuta la loro esistenza, i diritti del Gran Duca di Toscana, del Duca di Modena e del Duca di Parma sono espressamente riservati tra le alte parti contraenti.*"

[12] Dal punto di vista del diritto, tale progetto, pur inserito in un trattato, non poteva che restare un auspicio. Infatti, lo stesso Presidente onorario non era parte del trattato né, allo stesso modo, potevano ritenersi vincolati gli altri Stati italiani, pur ricordando che in quegli stessi giorni i territori di Parma, Modena e Toscana erano in rivolta contro i legittimi sovrani. Piuttosto, si vincolava l'Imperatore d'Austria stesso, quale sovrano del Lombardo-Veneto e, per ciò che gli concerneva, il Re di Sardegna.

[13] Per una rassegna degli atti fondamentali della transizione http://www.dircost.unito.it/altriDocumenti/docs/18590900_UnitaItalia_ita.pdf

[14] La rapida campagna del settembre 1859 fu condotta dall'esercito regolare piemontese.

[15] Presso Teano o Caianiello o Vairano: la località rileva alla storia ma non al diritto.

[16] Il 13 febbraio 1860.

[17] Identica è la situazione dei territori adriatici dello Stato della Chiesa, per i quali non si attende la *debellatio* del titolare della sovranità per l'annessione al Regno di Vittorio Emanuele II.

[18] Le formule dei plebisciti sono state le seguenti: "annessione alla monarchia costituzionale del re Vittorio Emanuele II oppure regno separato?" (11 e 12 marzo 1860 nei ducati di Parma e Modena, granducato di Toscana e legazioni pontificie di Bologna e Romagna); "il popolo vuole un'Italia una e indivisibile con Vittorio Emanuele II re costituzionale e i suoi legittimi discendenti?" (21 ottobre 1860 nel Regno delle Due Sicilie); "Volete far parte della monarchia costituzionale del re Vittorio Emanuele II?" (4 e 5 novembre 1860 nelle Marche e nell'Umbria ex pontificie); "Dichiariamo la nostra unione col Regno d'Italia sotto il governo monarchico costituzionale del re Vittorio Emanuele II e dei suoi successori" (21 e 22 ottobre 1866 nel Veneto e a Mantova, formula utilizzata poi per il Lazio).

[19] Nel frattempo, il Parlamento del Regno di Sardegna approva una legge (l. 3 dicembre 1860 n. 4497 "Autorizzazione al Governo di accettare e stabilire per Decreti Reali l'annessione allo Stato delle provincie dell'Italia Centrale e Meridionale") con cui si accordava al Governo "la facoltà di anettere alla Sardegna quelle provincie dell'Italia Centrale e Meridionale che chiedevano con suffragio diretto universale di far parte della monarchia sabauda".

[20] http://www.dircost.unito.it/altriDocumenti/docs/18590900_UnitaItalia_ita.pdf p. 15.

[21] Come dice il testo "sull'invito di notabili Cittadini e sulle deliberazioni dei Comuni liberi dell'Isola." Sull'invito dei notabili cittadini non si può questionare, quanto ai "comuni liberi" (almeno con riferimento alla loro consistenza numerica) è opportuno ricordare che Garibaldi era sbarcato l'11 maggio.

[22] È da ricordare che la terza guerra d'indipendenza fu perduta sul campo. L'esercito italiano venne battuto a Custoza e la marina italiana sconfitta a Lissa, tuttavia le vittorie schiaccianti dell'alleato prussiano consentirono l'espansione territoriale dell'Italia.

[23] Tale per cui il regno d'Italia esce sconfitto dagli scontri di Custoza e Lissa.

[24] Anche se già all'epoca dei fatti si sosteneva che l'effettivo passaggio di consegne avvenne il 19 ottobre: v. i documenti in <http://cronologia.leonardo.it/storia/a1866a.htm>.

[25] Meriterebbe approfondimento storico il *casus belli*, per valutare quali fossero le ragioni di diritto internazionale che portarono ad un conflitto tra due stati sovrani, almeno per fugare il sospetto che la presa di Roma fosse il risultato delle mire espansionistiche, quindi non tutelabili dal diritto internazionale, del Regno d'Italia.

[26] Parlando per Regioni italiane *moderne*, si nota che: Piemonte, Sardegna e Liguria erano già parte del Regno di Sardegna e non votarono. Non votò nemmeno la Lombardia, passata di mano per trattato internazionale (*rectius*, vi fu un plebiscito nel 1848, ma di fatto era stato superato dal ritorno del governo austriaco). Emilia-Romagna e Toscana votano per l'annessione al Regno di Sardegna. Marche, Abruzzo, Molise, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia votarono per l'annessione al costituendo Regno d'Italia (1860), ma senza specifico richiamo.

[27] Che alcuni storici ormai mettono in dubbio quanto a modalità di espressione del voto. In ogni caso, è già evidente che si tratta di plebisciti, non di *referendum*. Si tralasciano anche le considerazioni relative all'estensione del voto plebiscitario a fasce di popolazione che non godevano dell'elettorato attivo, ovvero cittadini che, poco più tardi, non votarono per le elezioni politiche del primo parlamento "unitario". Osserva che "non segna progresso democratico l'uso del plebiscito, ancorché a suffragio universale, per l'adesione a Costituzione o formula costituzionale del quale sia parte integrante la contestuale indicazione nominativa di colui o coloro che ne impersoneranno l'organo apicale" E. Rotelli, *Le Costituzioni di democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 17.

[28] Formalmente, l'opzione "regno separato" del plebiscito non avrebbe nemmeno comportato necessariamente il ritorno dei vecchi regnanti.

[29] E non solo perché non è fatta salva dall'opera di semplificazione normativa della seconda metà degli anni 2000 nota come decretazione "taglia-leggi".

[30] Considerato altresì che la sola Unità è riconducibile al 17 marzo, mentre Costituzione e inno (che era la marcia reale composta da Giuseppe Gabetti nel 1831 per il Regno di Sardegna) non sono mai appartenuti al Regno d'Italia e nemmeno la bandiera può considerarsi identica, quantomeno per l'assenza dello stemma della casa regnante.

L'argomento sembra avvalorare la tesi per cui il 17 marzo è data che complessivamente riassume in via simbolica – e dunque retorica – gli elementi festeggiati.

[31] Su cui, per gli aspetti generali, G. Berti, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1975, vol. 1, p. 277 ss.

[32] Per la ricostruzione della dottrina pre-unitaria v. M. Dogliani, *Un peccato originale del costituzionalismo italiano: incertezze e silenzi sulla novazione dello Statuto dopo i plebisciti*, in *Dir. pub.*, 3/2010 p. 509 ss.

[33] G. Amato, *Italia nazione malcerta?* in *Rass. parl.* 3/2001 p. 509 ss.

[34] Il plebiscito, ovviamente, non era formulato nel senso della permanenza al Regno d'Italia e nemmeno conteneva riferimenti al Regno di Sardegna, ma era volto all'annessione alla Francia e fu un successo annunciato. Con il che sorge un dubbio: o i sudditi del Regno di Sardegna (perlomeno in Savoia e a Nizza) erano più interessati a diventare francesi che non italiani – e forse identica risposta popolare si sarebbe avuta a Genova o a Vercelli, per esempio – oppure è definitivamente certo (anche senza indagare con il metodo scientifico degli storici) che i plebisciti non sono strumenti di libera dichiarazione di volontà ma atti di ratifica.

[35] Il quale, il 12 settembre 1919, dichiarò l'annessione al regno d'Italia della città di Fiume, tentativo di *self fulfilling prophecy* che non riuscì.

[36] Anche l'isola greca di Corfù era dominio della Serenissima Repubblica e, in quanto caposaldo strategico, era comunemente considerata parte d'Italia, almeno in tempi risalenti (A. Barbero, *Lepanto, la battaglia dei tre imperi*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 120).

[37] Seduta del 28 giugno 1946, in *Atti assemblea costituente*, Roma, 1970, p. 13 ss.

[38] Tra i territori perduti si potrebbe annoverare anche il mezzo chilometro quadro dello Stato Città del Vaticano a partire dal 1929, ma, francamente, è ben poca cosa.

[39] Seborga è un comune italiano in provincia di Imperia, la cui storia d'indipendenza si perde nella notte dei tempi. Dotato di una forma di governo assolutamente originale di principato elettivo, mantiene vive alcune tradizioni a scopo culturale e turistico (www.principatodiseborga.com). Come il resto della Liguria, non votò nessun plebiscito, ma, a differenza della Repubblica di Genova, debellata, le sue minime dimensioni non gli valsero citazioni nei trattati.

[40] Discorso alle Camere del 17 marzo 2011.

[41] Sembra che il problema dell'unità non sia da considerarsi scontato nemmeno per altri popoli e per altri Stati. La Cecoslovacchia o la Jugoslavia erano Stati uniti? La storia recente suggerisce di no. L'Irlanda è uno Stato unito? La sua conformazione geografica suggerisce che nulla dovrebbe avere confini più certi di un'isola, tuttavia non è così e le sue divisioni sono sanguinose. Così per Cipro. La contiguità territoriale, poi, sembra decisiva per uno Stato. La Repubblica Araba Unita (Egitto e Siria) ebbe breve vita nonostante l'unità nel nome, così come il Pakistan orientale e occidentale, divenuti poi Pakistan e Bangladesh. Non si vuole sostenere che la seconda guerra mondiale scoppiò solo perché il Cancelliere tedesco in carica voleva ricongiungere la Germania dell'est (secondo la definizione dell'epoca, altrimenti detta Prussia orientale) eliminando il corridoio di Danzica a sovranità polacca, ma si può discutere se l'Alsazia-Lorena sia storicamente francese o tedesca. Si è detto che non esiste un sentimento nazionale italiano di *Grosse Italien*, tuttavia non sono poche le nazioni europee che percepiscono le proprie dimensioni "globali" anche oltre i confini nazionali attuali.

[42] Quanto all'indivisibilità, essa non corrisponde alla incrollabile necessità della contiguità territoriale. Ne sono esempio pacifico l'esistenza delle *enclave* di San Marino o della Città del Vaticano, ovvero, al contrario, al caso di Campione d'Italia, *enclave* della Repubblica in territorio elvetico.

[43] "Noi italiani tendiamo ad avere un'identità collettiva, ma non un'identità nazionale." Così G. Amato, in AA. VV. *Il governo sopra tutto*, a cura di A. d'Andrea, bibliofabbrica, 2009, p. 62.

[44] Il Capo provvisorio dello Stato Enrico de Nicola inviò il 15 luglio 1946 un messaggio all'Assemblea costituente (in Atti Assemblea Costituente, Roma, 1970, p. 28) in cui si legge: "Dobbiamo avere la coscienza dell'unica forza di cui disponiamo: della nostra infrangibile unione". Significativamente, ciò è detto nel momento in cui la legge 4671/1861 è abrogata e l'art. 5 Cost. non è ancora scritto.