

Op. 7-3753

SANTI ROMANO  
PROF. ORD. NELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

I CARATTERI GIURIDICI  
DELLA FORMAZIONE DEL REGNO D'ITALIA

ESTRATTO dalla RIVISTA DI DIRITTO INTERNAZIONALE, Vol. VI. Fasc. III.

BIBLIOTECA  
PATETTA

Op. 7  
3753

UNIVERSITÀ DI TORINO

ATHENÆUM  
ROMA — MCMXII.









PV 47923

*viaggio dell'a.*

SANTI ROMANO

PROF. ORD. NELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

---

I CARATTERI GIURIDICI  
DELLA FORMAZIONE DEL REGNO D'ITALIA

---

ESTRATTO dalla RIVISTA DI DIRITTO INTERNAZIONALE, Vol. VI. Fasc. III.

---

ATHENÆUM  
ROMA — MCMXII.





1870

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

PHYSICS DEPARTMENT

PHYSICS DEPARTMENT

PHYSICS DEPARTMENT

PHYSICS DEPARTMENT





Il primo e più importante problema, che si presenta nell'esame, dal punto di vista giuridico, della formazione dell'attuale Regno d'Italia, concerne la figura che a questo è da attribuirsi rispetto agli Stati prima esistenti nel suo territorio: figura che può variare, a seconda che si ritenga che esso abbia dato luogo ad una semplice, per quanto sostanziale, modificazione dello Stato di Sardegna, oppure ad uno Stato nuovo. La prima opinione, tradizionalmente seguita, com'è noto, nella pratica, così nei rapporti internazionali che in quelli interni, ha avuto, si può dire, il suo maggiore svolgimento nelle concrete applicazioni che se ne son fatte, giacchè la dottrina, che spesso l'ha accolta e più spesso presupposta, non l'ha mai dimostrata con argomenti sufficientemente svolti. E non meno scarsi sviluppi teorici aveva avuto finora la seconda opinione, che adesso è stata ripresa e prospettata in un'originale ed elegante formulazione dall'Anzilotti <sup>1</sup>. Il recente studio dell'insigne internazionalista su tale argomento si può dire che costituisca la prima impostazione veramente notevole di un problema, che, pure avendo ricevuto soluzioni opposte, era stato, in verità, troppo trascurato dai cultori così del diritto internazionale come del diritto costituzionale. E ciò, nonostante la grande importanza che esso ha avuto, almeno per l'addietro, nella pratica, e quella non minore, che esso tuttavia conserva, per la determinazione di alcuni principii di diritto pubblico generale. Il presente studio, prendendo le mosse da quello dell'Anzilotti, non conterrà una compiuta indagine, che non potrebbe esser breve, sul difficile tema, ma soltanto alcune ed occasionali osservazioni, in difesa della opinione tradizionale <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *La formazione del Regno d'Italia nei riguardi del diritto internazionale*, in questa *Rivista*, IV (1912), pag. 1 e segg.

<sup>2</sup> Vedi citati in ANZILOTTI, *op. cit.*, pag. 3-4 in nota, i pochi autori che hanno accennato a tale opinione per accoglierla: ad essi bisogna aggiungere qualche costituzionalista, specialmente l'ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, n. 51.



\*  
\* \*

Il linguaggio comune designa il procedimento di formazione del nostro Regno come un' "unificazione" degli Stati e domini prima esistenti in Italia. Senonchè la parola "unificazione" non ha un significato tecnico ed univoco, giacchè si presta a indicare diverse figure, che invece la dottrina, più o meno nettamente ed esattamente, distingue, e fra queste l'annessione o incorporazione (unio per incorporationem) e la fusione (unio extintiva o per confusionem). Non è questo il luogo per analizzare diffusamente i caratteri differenziali dell'una rispetto all'altra: gioverà tuttavia rilevare che l'annessione o incorporazione non produce mai la nascita di uno Stato nuovo, ma la semplice modificazione di uno Stato, al quale si unisce un territorio o anche un altro Stato intero, che così si estingue; mentre la fusione ha per effetto caratteristico l'estinzione di tutti gli Stati che si uniscono e la formazione con i loro elementi di uno Stato nuovo. Su questo punto non ci può esser dubbio, ma avviene spesso che la dottrina formuli questi principii esatti con espressioni, dalle quali poi si lascia, quasi inavvertitamente, indurre a trarne conseguenze erronee. Di queste sarà necessario rilevarne alcune, che sulla questione in esame hanno avuto una diretta influenza.

Così si trova talvolta accennata <sup>1</sup>, più che svolta, l'idea che sia necessario, perchè si abbia un'incorporazione, fra lo Stato annettente e il territorio o lo Stato annesso, come un rapporto da principale ad accessorio, anche per quel che riguarda le

---

<sup>1</sup> Vedi, p. es., FUSINATO, nell'*Enciclopedia giuridica italiana*, alla voce *Annessione*, pag. 2099: può darsi, egli dice, che "gli aumenti (territoriali) siano tali, considerati in relazione con l'estensione territoriale dello Stato annettente, da far ritenere che, più che di una o di più annessioni, si tratti realmente della formazione di uno Stato nuovo". Recentissimamente anche il BRIE, *Entstehung und Untergang der Staaten*, in *Handbuch der Politik*, Berlin u. Leipzig 1912, I, pag. 70, ha affermato che, per rispondere alla domanda se dall'unione di più Stati sia sorto uno Stato nuovo o si sia avuto un semplice ingrandimento di uno Stato, "wird es in Ermanglung anderer zwingender Gründe vor allem auf die relative Grösse der Bevölkerungen und der Gebiete der beteiligten Staaten ankommen". Da questo punto di vista, egli ritiene più giusta l'opinione che il Regno d'Italia sia uno Stato nuovo. E probabilmente tale idea ha preoccupato anche altri che non vi si sono espressamente richiamati.



loro rispettive dimensioni territoriali. Ora quest'idea evidentemente deriva da una quasi involontaria e certo ingiustificata trasposizione in materia del tutto diversa di un notissimo principio relativo a quelle incorporazioni o unioni di cose che danno luogo all'acquisto della proprietà per diritto di accessione. Invece, col concetto di annessione non è incompatibile il fatto, del tutto irrilevante <sup>1</sup>, che gli Stati e i territori, che si unirono alla Sardegna, erano, nel loro insieme e parecchi anche singolarmente, molto più estesi di quest'ultima.

Inoltre, non sembra che possa convenirsi nell'opinione secondo la quale l'annessione implicherebbe la sostituzione dell'autorità dello Stato annettente a quella dello Stato annesso, e quindi una estensione dell'autorità, della potestà d'impero del primo sul secondo <sup>2</sup>. Intanto, da coloro stessi che formulano tale opinione, si ammette esplicitamente, il che è ben naturale, che l'annessione può non essere determinata dalla sola volontà dello Stato annettente e che, nello stadio in cui essa è regolata dal diritto internazionale, può trovare il suo titolo, oltre che nel diritto di conquista, anche negli accordi, nei trattati degli Stati che si uniscono. Dunque, in questo primo momento, annessione non significa, almeno sempre e necessariamente, rapporto di superiorità e d'inferiorità, di supremazia e di sottomissione, di impero e di obbedienza. E ciò non significa, talvolta, neppure in seguito. Infatti, quando l'annessione è compiuta, quando lo Stato annesso non è più Stato e la sua posizione non può quindi esser guardata che dal punto di vista del diritto interno, quel rapporto può esserci, ma può anche non esserci. Il territorio annesso può non esser posto in condizioni di parità con lo Stato annettente, rispetto al quale può costituire una colonia, un territorio protetto, un semplice oggetto di dominio, secondo i casi. Ma esso può anche diventare una parte integrante, ed eguale a tutte le altre, dello Stato ingrandito <sup>3</sup>. In quest'ipotesi, a differenza che nella

---

<sup>1</sup> Confr. ANZILOTTI, *op. e loc. cit.*, pag. 7.

<sup>2</sup> Invece muove da questo concetto l'ANZILOTTI, *op. e loc. cit.*, pag. 8-9 in nota.

<sup>3</sup> Sembra così infondato il rilievo di JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1905 (2<sup>a</sup> ed.), pag. 275, che al concetto di annessione contraddice "die rein provinzielle Stellung, die das ursprüngliche Königreich Sardinien innerhalb des italienischen Staates einnimmt".



prima, il titolo dell'annessione, non è mai pel diritto interno, come invece crede l'opinione comune, un atto di autorità del solo Stato annettente sull'annesso. Le così dette leggi o decreti di annessione o precedono l'annessione e la preparano, e allora hanno valore solo pel periodo ad essa anteriore e quindi solo per lo Stato annettente, di cui regolano gli atti diretti all'annessione medesima, ma che ancora non la costituiscono; o la seguono, la dichiarano, la constataano, e allora non sono più atti dello Stato annettente - cioè dello Stato qual'era prima dell'annessione - ma dell'intero Stato, in cui le nuove provincie giuridicamente non si distinguono più dalle antiche e che quindi comprende ed abbraccia così le une come le altre. In ogni caso, bisogna guardarsi dall'equivoco di credere che l'annessione sia costituita da queste leggi e da questi decreti: essa, considerata in sè, non è un atto giuridico, ma un puro fatto <sup>1</sup>, rispetto al quale gli atti giuridici hanno la figura o di atti preliminari o di atti di riconoscimento e di legittimazione. I primi, finchè tutti gli Stati, che poi si uniscono, esistono, possono fondarsi sulla loro concorde volontà, o possono anche essere degli atti unilaterali di un solo di essi, ma, in questo caso, non possono avere alcuna efficacia giuridica per gli altri Stati e valgono solo come norma di condotta per gli organi di quello che l'emana. I secondi, che son posti in essere quando tutti gli Stati interessati, meno uno, cessano, si fondano sulla volontà di uno Stato, che continua ad avere la personalità di prima, ma che ormai - sempre nell'ipotesi configurata - ha una volontà alla cui formazione concorrono anche gli elementi nuovi, di cui esso si è ingrandito. Tra gli uni e gli altri c'è un *hiatus*, un intervallo di tempo, in cui non il diritto impera, almeno in tutti i momenti e per tutti gli attori del dramma, ma il fatto, ed è questo in cui effettivamente l'annessione si compie. E questa, quando è compiuta, può anche essere esaurita. Ciò nel senso che, se in alcune annessioni si può contrapporre, anche quando esse sono seguite, lo Stato annettente e lo Stato o la provincia annessa, in altre figure di annessioni invece tale contrapposizione non

---

<sup>1</sup> Ciò era stato ben messo in rilievo anche dall'ANZILOTTI, *L'annessione del Congo*, in questa *Rivista*, IV (1910), pag. 9 dell'estr., agli effetti del diritto internazionale, ma è vero ed importante anche pel diritto interno.



può più farsi. In altri termini, c'è un'annessione, che, per distinguersela dalle altre, possiamo chiamare unitaria e che produce la medesima commistione degli elementi degli Stati che si uniscono, che potrebbe derivare dalla loro fusione. Soltanto, la personalità dello Stato, quando si è avuta l'annessione, si deve sempre riannodare a quella di uno dei due o più Stati che si sono uniti e, naturalmente, può essere talvolta importante mettere in evidenza tale derivazione o, meglio, continuità. Ma questa continuità non è l'effetto della volontà, della potestà d'impero del solo Stato annettente esercitata sui territori annessi, ma l'effetto della volontà dello Stato, di cui quest'ultimi fanno già parte integrante e indivisibile. Non perchè, con espressione, del resto, poco felice e approssimativa, si può dire che la personalità dello Stato annettente si estende allo Stato annesso, si può dire che si estenda anche *l'imperium* del primo sul secondo. L'una cosa è assolutamente diversa dall'altra. La personalità è una qualità continuativa, che, restando sempre la medesima, può comunicarsi a nuovi elementi che si incorporano nel subbietto cui si riferisce e, a volere essere precisi, è questo subbietto che materialmente si estende e s'ingrandisce, non la personalità che è un semplice attributo, ci si passi la frase, senza dimensioni. Ma, anche a non soffermarsi su ciò, importa notare che la continuità della potestà d'impero dello Stato è da intendersi in senso diverso: tale potestà si concreta in una serie di facoltà, di diritti, che rampollano perennemente, ma in modo variabile e con atteggiamenti diversi da un variabile ordinamento giuridico. In modo che, quando si manifesta e si attua dopo l'annessione, è da riferirsi allo Stato, quale risulta nella sua nuova costituzione o compagine, non qual'era precedentemente. In altri termini, quando un'annessione unitaria si compie, muta necessariamente l'ordinamento giuridico dello Stato e, come conseguenza di ciò, si stabilisce che da una parte tale ordinamento deve considerarsi come espressione della volontà e quindi dell'*imperium* dell'intero Stato, che non è più la volontà e l'*imperium* dello Stato annettente, e, dall'altra parte, che la personalità di quest'ultimo si comunica alle provincie annesse. In modo che anche questa comunicazione della personalità avviene per la *nuova* volontà dello Stato già modificato, per una *nuova* manifestazione della sua potestà ormai diversa dall'antica. E si può quindi concludere che, in nessun momento e per nessun riguardo, l'an-



nessione unitaria importa soggezione o subordinazione dello Stato annesso allo Stato annettente e, tanto meno, un' inferiorità giuridica del primo rispetto al secondo.

\*  
\* \*

Così posto il concetto di annessione, sembra che sia più facile eliminare alcune delle obiezioni che si son fatte alla tesi che definisce la formazione del Regno d'Italia una serie di annessioni allo Stato sardo. Ed anzitutto è da rilevare che in alcuni momenti di tale formazione la figura dell'annessione non può assolutamente escludersi, e infatti non è esclusa da coloro che, solo avendo riguardo ad altri momenti, ritengono che si sia dato vita ad uno Stato nuovo. È infatti evidente che, quando si è avuta l'unione non di interi Stati, ma solo di alcune provincie di altri Stati che hanno continuato a sussistere, il concetto di fusione, che richiede necessariamente l'esistenza e la successiva estinzione di almeno due Stati, non trova luogo. Ciò in particolare è a dirsi per l'unione della Lombardia; delle Marche e dell'Umbria, del Veneto e di Mantova <sup>1</sup>. Inoltre è pacificamente ammesso che eguali caratteri presenti l'unione di Roma e del rimanente territorio che ancora costituiva lo Stato pontificio. Che la figura della fusione sia in questo caso da escludersi, nonostante che, non una sola provincia, ma un intero Stato si sia riunito al Regno d'Italia, risulta dal fatto che lo Stato pontificio non ebbe mai a manifestare una volontà in tal senso e che anzi la sua opposizione non venne mai meno, se non con la sua distruzione bellica.

---

<sup>1</sup> Un dubbio, non molto fondato, potrebbe aversi per quest'ultime provincie: esse costituivano il residuo del così detto "regno lombardo veneto", il quale era sottoposto alla dominazione austriaca, ma conservava una certa autonomia, in modo da costituire non uno Stato, ma una specie di "frammento di Stato". Se si volesse sottilizzare, ma bisognerebbe sottilizzar troppo, si potrebbe sostenere che, al momento in cui esso è stato liberato dalla sovranità austriaca, abbia ripreso la sua qualità di Stato, compressa da tale sovranità, e quindi si sia trovato, nel momento dell'unione, con quei caratteri che avrebbero permesso una fusione. Ad ogni modo ciò non ha importanza per chi, come noi, vede delle annessioni nelle unioni di tutte le provincie italiane.



L'unica distinzione, che potrebbe farsi fra le varie annessioni, di cui si è fatto cenno, è la seguente: mentre la Lombardia fu, senza dubbio, annessa allo Stato di Sardegna, le altre annessioni si potrebbe invece dubitare che siano seguite nei rapporti con il nuovo Stato d'Italia, qualora si accolga l'opinione, che, prima di esse, si sia effettivamente costituito uno Stato nuovo, per la fusione dello Stato sardo con altri.

Comunque, quel che importa rilevare è, che, secondo l'Anzilotti, tale fusione o, meglio, tali fusioni – perchè esse, come vedremo, sarebbero state parecchie e successive – si sarebbero avute solo pei ducati di Parma e di Modena, per le Romagne che, staccatesi con moto rivoluzionario dallo Stato pontificio, avrebbero costituito per breve tempo uno Stato a sè, pel Granducato di Toscana e pel Regno delle due Sicilie. Intanto, prima di passare all'esame intrinseco di tale opinione, forse non è inutile accennare, senza per ora insistervi, al dubbio se ad essa per avventura non si opponga quell'assoluta eguaglianza giuridica che, *ab initio* e compreso il momento della loro unione, si è voluta attribuire a tutte le provincie che a mano a mano si univano: eguaglianza che praticamente e di proposito si è affermata nell'uniformità, anche estrinseca, degli atti che hanno accompagnata l'unione medesima.

\* \* \*

L'argomento fondamentale, con cui l'Anzilotti ha sostenuto la sua tesi, è il seguente. Escluso che il titolo giuridico dell'unione degli Stati sudetti alla Sardegna possa rinvenirsi nella conquista bellica di quest'ultima, esso deve ricercarsi nella reciproca volontà, che sarebbe stata manifestata, da una parte, con i vari plebisciti che precedettero tale unione, e accettata, dall'altra parte, con i decreti e le leggi che la dichiararono. Si tratterebbe, di conseguenza, di determinare il contenuto di siffatta volontà, allo scopo di accertare se essa fu effettivamente diretta all'annessione o alla fusione. Ed è sembrato che una valutazione degli avvenimenti stessi, che in quel tempo si svolsero, l'indirizzo dato a tutto il movimento da coloro che lo dirigevano, e anche il sentimento e l'opinione pubblica, esprimessero l'intenzione di dar vita ad uno Stato nuovo, anzichè quella di annettersi allo Stato sardo <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> ANZILOTTI, *op. cit.*, specialmente pag. 13 segg., 17. Anche il KIATIBIAN, *Conséquences juridiques des transformations des Etats sur*



Contro tale tesi si possono, secondo noi, formulare parecchi dubbi. Anzi tutto, che i plebisciti siano da considerarsi come manifestazioni di volontà dei singoli Stati in cui essi ebbero luogo, è un'opinione nella quale non sembra possa convenirsi, come, fra poco, cercheremo di dimostrare. Ma anche ammesso, per un momento, che il loro valore giuridico sia quello di una proposta da Stato a Stato, non pare che, in linea di fatto, si sia con essi voluta la fusione, piuttosto che l'annessione. Intanto, nella formula del plebiscito dell'Emilia, cioè dei ducati di Parma e di Modena e delle Romagne, s'adopera la parola "annessione"; nel plebiscito della Toscana si parla di "unione", che potrebbe designare il concetto di annessione come quello di fusione, ma forse più il primo che il secondo, come si può desumere dal plebiscito del Veneto, in cui la medesima parola "unione" ha il significato di annessione; infine con i plebisciti di Napoli e di Sicilia si dichiarò di volere "l'Italia una e indivisibile", espressione che certo non caratterizza la natura di tale unità, in rapporto al problema che adesso esaminiamo. Naturalmente un'importanza molto relativa è quella che si può attribuire alle idee che ebbero il campo di manifestarsi nelle assemblee che prepararono i plebisciti, in modo spesso contraddittorio e non di rado intenzionalmente vago ed equivoco<sup>1</sup>. E sopra tutto sembra che una distinzione vera e propria fra le due figure dell'annessione e della fusione non si sia allora

---

*les traités*. Paris 1882, pag. 94 - 5, il quale aveva sostenuto l'opinione della formazione di uno Stato nuovo, aveva osservato: " nous pouvons invoquer surtout, en faveur de notre thèse, les sentiments de la nation italienne, qui en 1860 a voulu non seulement former un Etat unique, mais encore se réorganiser et se régénérer en une association politique nouvelle. Les diverses Etats italiens, très particularistes, n'auraient pas accepté de bonne grâce d'être annexés purement et simplement au Piémont; s'ils ont consenti à sacrifier leur autonomie, c'est que le sacrifice devait les atteindre tous sans exception ". Senonchè egli non aveva giuridicamente formulato questo suo argomento, che quindi era rimasto privo di qualsiasi valore, perchè sono "internazionalmente irrilevanti", come ben osserva l'ANZILOTTI, pag. 7, certo alludendo ad esso, "il cosiddetto sentimento nazionale, la coscienza collettiva che determinarono quegli avvenimenti", quando non si concretano in atti giuridici capaci di produrre un dato effetto.

<sup>1</sup> Lo avverte anche l'ANZILOTTI, *op. cit.*, p. 14.



fatta. Quelle manifestazioni di sentimento o di volontà, che si sono interpretate nel senso della fusione, in sostanza hanno un contenuto molto diverso, quel solo contenuto che si conveniva ad una volontà diretta a degli scopi del tutto pratici, raggiungibili sia con la fusione che con l'annessione, o, meglio, con una certa forma di annessione. Ciò che, in altri termini, si voleva, in modo preciso e ben determinato, era che il Piemonte e la Sardegna non dovessero avere nessuna preminenza, che tutte le provincie del Regno fossero sottoposte al medesimo trattamento e avessero la medesima condizione giuridica, che l'unità dello Stato fosse perfetta e assoluta. Ciò non significa che si sia voluta la fusione, ma soltanto che non s'è voluta un'annessione, che avrebbe potuto importare una servitù verso lo Stato sardo. Quella forma di annessione unitaria, di cui sopra si è cercato di delineare il concetto, non si è mai esclusa e non si aveva nessun motivo di escludere. Anzi, parecchi indizi inducono a far ritenere che essa sia stata positivamente voluta come quella forma che meglio conciliava il fatto che il Piemonte si era messo a capo di tutto il movimento unitario, l'interesse generale di conservare la forma monarchica e la dinastia dei Savoia, ed anche le aspirazioni delle diverse provincie ad un'assoluta eguaglianza.

\*  
\* \*

Ciò posto, sembra che venga a mancare il fondamento, per cui, pur essendosi riconosciuto il fatto, di grandissima importanza, che il procedimento di formazione dell'attuale Regno d'Italia abbia assunto estrinsecamente l'aspetto di una serie di annessioni, si è ritenuto che alla forma non sia corrisposta la sostanza e che la veste di tale procedimento abbia coperto un contenuto del tutto diverso <sup>1</sup>. Non solo tale contraddizione non può dimostrarsi, ma sembra che all'ipotesi della fusione contrasti, oltre che la figura esteriore, anche la realtà degli avvenimenti. Infatti, secondo la dottrina che ammette quest'ipotesi, lo Stato sardo avrebbe cessato di esistere, per far posto allo Stato nuovo, nello stesso momento in cui emanava i decreti con cui si sarebbero accettate le proposte di fusione <sup>2</sup>. Senon-

---

<sup>1</sup> ANZILOTTI, *op. cit.*, p. 6. A questa contraddizione tra la forma e la realtà aveva accennato anche JELLINEK, *op. cit.*, p. 275.

<sup>2</sup> ANZILOTTI, *op. cit.*, p. 22.



chè questi decreti furono in seguito convertiti in legge <sup>1</sup>. Evidentemente lo Stato che emanava queste leggi non poteva esser diverso da quello che aveva emanato i decreti: non s'intendeva già approvare gli atti di un altro Stato che più non esisteva, ma si volle, fra l'altro, legittimare dei decreti di necessità che, per ragioni d'urgenza, erano stati fatti dal Governo, mentre, per disposizione dello Statuto, sarebbero rientrati nella competenza degli organi legislativi. Talvolta tali decreti erano stati da quest'ultimi preventivamente autorizzati con un'apposita legge <sup>2</sup>: in altri casi, invece, mancando quest'autorizzazione, ebbero soltanto in seguito la consacrazione legislativa di cui abbisognavano. Intanto, per tali casi, si è nell'impossibilità di determinare il momento in cui lo Stato di Sardegna avrebbe cessato di esistere: infatti, non sapremmo dire se questo momento dovrebbe farsi coincidere con quello in cui furono emanati i decreti o con l'altro in cui furono promulgate le leggi relative.

Inoltre, poichè l'unione di tutti gli Stati accennati non fu simultanea, ma successiva, è necessario, quando si sostenga la loro fusione, ammettere che non un solo Stato nuovo da questa sia derivato, ma parecchi Stati, che, l'uno dopo l'altro, si sarebbero poi estinti, tranne l'ultimo, pur sopravvivendo sempre ad essi lo Statuto e la dinastia. Ora ciò sembra contrario alla realtà delle cose: di questi Stati, che sarebbero venuti alla luce e che poi, in così tenera età, sarebbero stati colpiti da morte improvvisa, nessuno finora s'era mai accorto, donde il dubbio che essi vengano creati proprio adesso, per solo comodo di... costruzione giuridica. Si è sostenuto che soltanto due Stati nuovi si sarebbero avuti: l'uno, il 18-22 marzo 1860, quando il Regno di Sardegna si unì con gli Stati dell'Emilia e la Toscana; il secondo, che sarebbe l'attuale, il 17 dicembre dello stesso anno, quando questo Stato si sarebbe fuso con quello delle due Sicilie <sup>3</sup>. Senonchè, non pare che ci sia motivo di considerare assieme, come un fatto unico, l'unione con

---

<sup>1</sup> Il r. d. 18 marzo 1860 n. 4004 concernente le provincie dell'Emilia fu approvato con legge 15 aprile 1860 n. 4059, e il r. d. 22 marzo 1860 n. 4014 relativo alla Toscana con legge 15 aprile 1860 n. 4060.

<sup>2</sup> Legge 3 dicembre 1860 n. 4497.

<sup>3</sup> ANZILOTTI, *op. cit.* pag. 29 in nota.



gli Stati dell'Emilia e quella con la Toscana, sol perchè, fra l'una e l'altra, non corsero che pochi giorni: la brevità di quest'intervallo di tempo non fa venir meno la necessità logica di ammettere che uno Stato sia sorto il 18 e un altro il 22 marzo, tutte le volte che si parta dal concetto che si siano avute delle successive fusioni. Certo, non è possibile che si sia avuta l'idea 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: ma ciò per l'appunto dimostra che il procedimento seguito non fu quello delle singole e distinte fusioni, ma l'altro di una serie di annessioni ad un unico Stato, che conservava frattanto la sua identità.

E non mancano altri argomenti in favore di tale tesi. I decreti per l'unione di Napoli e della Sicilia furono autorizzati dalla legge 3 dicembre 1860, la quale consentiva al Governo la facoltà di emanare i decreti medesimi per l'"annessione allo Stato" di "tali provincie". Si noti: non soltanto di esse, ma anche di altre, le Marche e l'Umbria, per le quali non è dubbio essersi trattato di una vera annessione. Ciò prova che tutte queste unioni, che poi avvenivano nel medesimo momento (il 17 dicembre), erano considerate ugualmente, senza che si avvertisse il bisogno o l'utilità di distinguere fra di esse.

Si aggiunga che il provvedimento di unificazione si compiva mano mano con decreti che si riferivano, non ai singoli Stati, delle cui proposte essi avrebbero dovuto rappresentare l'accettazione, ma ora a più Stati assieme, come quelli dell'Emilia<sup>1</sup>, ora a diverse parti (Napoli e Sicilia) di uno Stato già unico<sup>2</sup>. Ciò, nell'un caso e nell'altro, ma meglio nel secondo, dimostra che non uno Stato o più Stati, come tali, ma delle "provincie" s'intendevano unire. Sembra infatti difficile che si possa dubitare di questa chiara e rilevantissima intenzione, quando una di tali "provincie" comprendeva più Stati, ma è ancora più difficile ammettere che sia intervenuto un atto di fusione con territori che non erano che parti di uno Stato: gli stessi estremi logici del concetto, a prescindere dall'elemento intenzionale, non sono adattabili a tali estremi di fatto.

Infine è da considerarsi che i vari momenti di cui consta

<sup>1</sup> R. d. cit., 18 marzo 1860 n. 4004.

<sup>2</sup> Riguarda le provincie napoletane il r. d. 17 marzo 1860 n. 4498, e le provincie siciliane l'altro r. d. della medesima data, n. 4499.



il procedimento di formazione dell'attuale Regno presentano, non solo dal punto di vista politico, ma anche da quello giuridico, dei caratteri di uniformità e quasi, si potrebbe dire, di continuità. Uniformità e continuità che appunto risultano e dal fatto che lo Stato sardo rappresentava il centro di attrazione delle diverse parti che si ricongiungevano e dal modo analogo con cui tali riunioni avvenivano, ispirate sempre al medesimo concetto e tradotte in atto con le medesime forme. Nessuna disparità c'è mai stata fra le diverse provincie italiane, non solo nella condizione che esse hanno assunto dopo l'unificazione, ma anche, come si è detto, rispetto al modo con cui questa fu compiuta e al momento in cui si compiva. E tale eguaglianza non fu solo conseguenza del fatto che per ciascuna di esse si verificavano avvenimenti storici fra di loro collegati e quindi sostanzialmente analoghi, ma fu eguaglianza che si volle espressamente e positivamente, e si volle anche mettere in formale rilievo. La forma che si diede al procedimento di unificazione non solo quindi non è contraria alla realtà delle cose, ma è espressione esatta di una volontà e come tale giuridicamente rilevante. Non si ebbe e non si volle avere per alcune provincie una fusione, per altre un'annessione, ma per tutte fu effettuata quell'annessione unitaria allo Stato sardo, che, ove venga rettamente intesa, non ha mai implicato - giova ripeterlo - il loro assoggettamento a quest'ultimo.

\*  
\* \*

L'uniforme carattere giuridico dell'unione delle diverse provincie permette di spiegare in maniera ugualmente uniforme, e quindi più semplice, taluni atti strettamente connessi all'unione medesima: cioè quei plebisciti con cui le singole popolazioni manifestarono il loro assentimento alla formazione del Regno d'Italia. Circa il valore di tali plebisciti sono state formulate le opinioni più diverse: mentre per taluni si tratterebbe di atti giuridicamente irrilevanti <sup>1</sup>, per altri, invece, dovrebbe in essi ricercarsi nientemeno che la legittimazione dell'attuale Stato italiano <sup>2</sup>. Quest'ultime vedute si ricollegano

<sup>1</sup> HUBER, *Die Staatensuccession*, Leipzig 1898, p. 37.

<sup>2</sup> È un'opinione che, più o meno nettamente, si trova formulata e spesso presupposta da molti scrittori: vedi più specialmente BRUNIALTI, *La costituzione italiana e i plebisciti*, nella *Nuova Antologia*,



a quelle, ormai sorpassate e dalle quali si può qui prescindere, che nella volontà popolare, e soltanto in essa, vedevano il titolo, per dir così giuridico, da cui sarebbe sorta la potestà dello Stato. Secondo tale concezione, il plebiscito sarebbe dunque un atto anteriore allo Stato stesso e non dovrebbe valutarsi alla stregua del diritto di quest'ultimo, ma in base ad un principio superiore: quello della sovranità popolare. Non bisogna disconoscere che i plebisciti italiani vennero compiuti quando era vivo e diffuso l'influsso di tali dottrine<sup>1</sup>: il che, ammettendo che esse, qualunque sia stato il loro contenuto politico, non abbiano mai avuta consistenza giuridica, potrebbe anche confermare la prima opinione.

Sembra però che ambedue queste dottrine si dimostrino inesatte, qualora si esaminino dall'unico punto di vista, dal quale noi possiamo metterci: quello, cioè, del diritto positivo. Ciò implica che occorrerà prendere in considerazione il diritto dello Stato italiano, quello degli Stati precedenti l'unificazione, ed anche il diritto internazionale.

E anzi tutto, per i plebisciti di talune provincie non è dubbio che essi non possono essere valutati se non in base all'ordinamento che nelle provincie medesime venne ad instaurarsi in seguito all'annessione. Tali plebisciti, infatti, non possono considerarsi come atti di volontà degli Stati precedenti, sia perchè, il più delle volte, essi emanano da provincie che erano soltanto parti di altri Stati (così quelli delle Marche, dell'Umbria, del Veneto), sia perchè, anche quando si tratta di una provincia che era uno Stato a sè (come quella di Roma), il plebiscito avviene quando l'annessione è sostanzialmente compiuta. Quando esso ha luogo, su quel territorio non vige più il diritto dello Stato che lo ha ceduto o dello Stato che ne era costituito e che si è estinto. In tale territorio si è già instaurato l'ordinamento nuovo, sia pure per mezzo di istituti e di governi provvisori, e il plebiscito altro non rappresenta che una condizione, una limitazione, che tale ordinamento pone a se stesso, nel senso che fa dipendere la sua continua-

---

1883, vol. 37, p. 322 segg. Anche il FUSINATO, *op. e loc. cit.*, p. 2081, ritiene che i plebisciti italiani, siano, da un lato, "giuridica consacrazione agli avvenimenti compiuti" e, dall'altro lato, "base giuridica alla nuova forma di associazione politica che da essi risulta",.

<sup>1</sup> FUSINATO, *op. e loc. cit.*, p. 2072 segg.



zione dall'esito del plebiscito. Questo dunque non è il fondamento, il titolo da cui deriva la legittimità dell'annessione. Viceversa è l'ordinamento che deriva dall'annessione già avvenuta che attribuisce valore giuridico ad un atto che sarebbe altrimenti irrilevante. Cosichè, se il plebiscito avesse avuto un risultato contrario, non si sarebbe avuta un'annessione, che, per questo motivo, non sarebbe mai stata effettuata, ma una annessione che sarebbe venuta meno pel verificarsi di una condizione risolutiva. In tali casi, il plebiscito è dunque un atto dal quale dipende la continuazione o la cessazione dell'ordinamento politico cui si riferisce; ma, ordinato e regolato, com'è, da quest'ultimo e dal diritto che vi si riconnette, non può considerarsi nè come un atto che crei l'ordinamento medesimo, nè come un atto che lo riconosca, nel senso vero della parola. Nella frequente veduta contraria, si fa un'inversione e si afferma che è il plebiscito che riconosce lo Stato, laddove è lo Stato, che già esiste per conto suo, che riconosce il plebiscito e gli attribuisce effetti così importanti <sup>1</sup>.

Ad ogni modo, i plebisciti di cui si è fatta parola, hanno di regola valore solo pel diritto interno. Il che non esclude che essi talvolta possano avere qualche effetto anche pel diritto internazionale. Così è noto come, per le provincie venete, la Francia abbia consentito alla loro annessione "sous réserve du consentement des populations dûment consultées". Il plebiscito veneto fu dunque l'adempimento di un'obbligazione assunta dall'Italia verso la Francia <sup>2</sup>: ma anch'esso fu un atto compiuto sotto l'impero del nuovo diritto costituito in seguito all'annessione, non rappresentò mai una condizione sospensiva di quest'ultima; soltanto il suo esito negativo avrebbe costituito il verificarsi di una condizione risolutiva.

\*  
\* \*  
\*

I principii posti danno modo di valutare con esattezza la natura dei decreti di annessione delle provincie sudette. Tali decreti, convertiti poi in leggi o da leggi precedenti autorizzati, sono emanati dopo i plebisciti, di cui fanno espressa menzione,

<sup>1</sup> Confr. il mio scritto *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione* (Archivio giuridico, LXVIII, 1901), n. 44.

<sup>2</sup> ANZILOTTI, *op. cit.*, p. 18.



considerandoli anzi come loro motivi determinanti, e molte volte si aggiunge che la nuova provincia è annessa allo Stato e ne fa parte integrante dalla data del decreto. Ciò parrebbe, a prima vista, in contraddizione con quanto si è detto: che, cioè, il plebiscito sia stato fatto quando l'annessione era già avvenuta. Per eliminare tale contraddizione, che è del tutto apparente, bisogna tener conto di parecchi elementi. Prima che i decreti di annessione fossero emanati, il nuovo ordinamento politico si era già instaurato nelle provincie medesime, ma soltanto in maniera provvisoria e per mezzo di governi che, per l'appunto, furono detti provvisori<sup>1</sup>. Non solo, ma tale ordinamento e quindi l'annessione, cui esso faceva capo, erano tuttavia, almeno in parte, un ordinamento ed un'annessione di fatto che occorreva legittimare. Poteva già esserci il titolo di diritto internazionale, che autorizzava lo Stato annettente a compiere l'annessione medesima, ma evidentemente, per quel che concerne il diritto interno, essa doveva corrispondere anche ad altre condizioni e doveva essere pronunciata dall'autorità competente. E si noti che a questa necessità doveva ottemperarsi sia nel caso che l'annessione non fosse stata ancora formalmente autorizzata dall'autorità dello Stato annettente, sia nell'altro in cui con apposita legge gli organi di quest'ultima l'avessero disposta, come ebbe a verificarsi per le Marche e l'Umbria. Infatti, nel primo caso, è evidente che, prima dell'emanazione di una legge o almeno di un decreto di urgenza, non si potrà avere avuto che un'annessione di fatto, da considerarsi come tale in tutti i suoi momenti e in tutti i suoi rapporti. Ma, anche nel secondo caso, la legittimità della annessione non è che limitata a certi suoi aspetti. Infatti la legge, che l'autorizzava prima del suo compimento effettivo, non può avere avuto valore se non pel territorio che costituiva lo Stato avanti il suo nuovo ingrandimento, e quindi non per la provincia annessa. Per questa dunque l'annessione resta un semplice fatto, non ancora legittimato, finchè non interviene un nuovo provvedimento, emanato con le debite forme, pubblicato anche in essa, e avente quindi efficacia per tutto il territorio, che è ormai dello Stato.

---

<sup>1</sup> Sulla natura dei governi provvisorii, vedi il mio scritto cit., *L'instaurazione di fatto, etc.*, nn. 50 segg., 54 segg.



Varie conseguenze risultano da quanto si è detto. I plebisciti ebbero luogo in quel periodo di tempo in cui le annessioni non erano state ancora, per quanto si riferisce al diritto interno, legittimate, in tutto o in parte. L'opinione che li considera come manifestazioni di fatto, anzichè giuridiche, della volontà popolare, sarebbe esatta se essa dovesse valutarsi solo in rapporto a questo momento <sup>1</sup>. Ma ciò che in seguito rende legittima l'annessione, non può non avere un effetto anche sul procedimento che ad essa ha condotto, sui governi provvisori che furono la conseguenza di questo procedimento e sui plebisciti che da tali governi furono decretati e regolati. Appunto perchè nessun ordinamento politico può, senza rinnegare se stesso, non riconoscere efficacia giuridica ai prodromi della sua formazione, agli atti che ne prepararono e resero possibile l'avvento definitivo <sup>2</sup>.

Il significato dunque che è da attribuirsi alla formula, con cui l'annessione è datata dal giorno della promulgazione, può essere il seguente. Essa segna, in primo luogo, il momento in cui al governo provvisorio subentra quello definitivo, e, in secondo luogo, il momento in cui l'annessione che, interamente o parzialmente, nel senso indicato, era stata fino allora di fatto, diventa, anche dal punto di vista del diritto interno, perfettamente giuridica. E anche un terzo significato, che talvolta si trova in essa chiaramente espresso, a quella formula deve attribuirsi. Prima del decreto che la pronuncia, l'annessione non soltanto non aveva tutti i requisiti giuridici che, in seguito, le furono riconosciuti, ma non aveva ancora esplicito quel carattere che le fu dal decreto medesimo riconosciuto. Infatti, la provincia annessa apparteneva già allo Stato annettente, ma non partecipava ancora attivamente alla vita

---

<sup>1</sup> Viceversa è giusto rilevare che l'altra opinione che ne fa degli atti costitutivi dell'unificazione potrebbe anche avere una parte di vero, nel senso che i plebisciti appartengono a quella categoria di atti che materialmente prepararono l'annessione definitiva e furono compiuti durante il periodo in cui essa veniva effettuata. Ma ciò non significa che essi costituiscano il titolo giuridico dell'annessione, appunto perchè ebbero un valore soltanto di fatto, finchè l'ordinamento instauratosi con l'annessione non legittimò quest'ultima e tutti i suoi singoli momenti, compresi i plebisciti medesimi.

<sup>2</sup> ROMANO, *op. cit.*, n. 52.



pubblica dell'intero Stato ed era quindi in condizione diversa da quella delle altre provincie. In altri termini, era avvenuta l'annessione, ma questa fu qualificata come un'annessione unitaria con l'emanazione del decreto. Il che spiega perfettamente come, con tutta esattezza, esso abbia potuto dire che la provincia relativa avrebbe fatto "parte integrante", del Regno dalla sua data.

Il che non significa che non si debba intendere riconosciuto e legittimato il precedente governo provvisorio e tutti i suoi atti. Anche quando espressamente non lo dichiara, il decreto di annessione non può non avere effetti retroattivi su tale periodo: contro alla regola comune (art. 2 cod. civ.), qui si ha una retroattività necessaria, determinata dal fatto che il nuovo ordinamento non può non considerare suoi gli istituti, le norme, gli atti con cui si è effettuata la sua instaurazione. L'intervento della volontà statale non può avere in tale materia che un'efficacia negativa: essa può distruggere, modificare, sostituire, e quindi negare *ex nunc*, in tutto o in parte, valore agli atti dei suoi governi iniziali e provvisori, ma viceversa, non è necessario, perchè essi abbiano valore, che ciò venga espressamente stabilito o dichiarato.

\*  
\*  
\*

Nelle provincie dunque, di cui finora abbiamo fatto parola, il momento in cui i plebisciti si compiono è compreso in quel periodo in cui l'annessione, pur non essendo ancora compiuta, o legittimata, o definita con i caratteri di annessione unitaria, si è già iniziata, in modo che i plebisciti medesimi costituiscono degli atti che non possono considerarsi se non dal punto di vista del diritto interno del Regno italiano.

Occorre adesso esaminare se eguale carattere presentino i plebisciti di altre provincie, e precisamente quelli dell'Emilia, della Toscana, di Napoli e della Sicilia. Finora nè la dottrina nè il sentimento comune avevano fatto distinzione alcuna fra i vari plebisciti delle varie provincie: il che sembra che abbia il suo valore. Senonchè adesso si è sostenuto che taluni di essi, cioè quelli indicati, si debbano considerare come delle proposte di unione, che sarebbero state fatte dagli Stati già costituiti in quelle provincie allo Stato con cui, dietro la sua accettazione, essi si sarebbero fusi<sup>1</sup>. Tali plebisciti costituirebbero

<sup>1</sup> ANZILOTTI, *op. cit.*, p. 4, 17, 18.



dunque il titolo di diritto internazionale dell'unione. Ed essi, anzi tutto, dovrebbero considerarsi come manifestazioni di volontà dei ducati di Parma e di Modena, delle Romagne, non più province dello Stato pontificio, ma Stato a sè, del Granducato di Toscana e del Regno delle due Sicilie.

In tali vedute però non sembra, come già si è accennato, che si possa consentire. Infatti, che i plebisciti di cui è parola non siano da considerarsi come atti dei Governi legittimi di quegli Stati, ma soltanto dei Governi provvisori che furono istituiti durante gli avvenimenti che diedero luogo all'unificazione, è fuori dubbio. Ugualmente fuori dubbio è che, pel semplice fatto dell'instaurazione di quei Governi rivoluzionari, gli Stati medesimi non siano venuti menò, ma che essi continuarono a sussistere finchè l'unione non fu compiuta. Ciò però non implica, come si è potuto credere, che gli atti di quei Governi siano atti di quegli Stati. Gli atti dei Governi di fatto non possono esser valutati giuridicamente se non dal punto di vista del diritto ad essi precedente o susseguente. Dal punto di vista del primo, è naturale che costituiscano degli atti illegittimi, che perciò non possono rappresentare la volontà dello Stato. Per vedere se ad essi debba attribuirsi un'efficacia qualsiasi, occorre dunque aspettare che si instauri un ordinamento definitivo, che li legitimerà se sarà l'ordinamento medesimo preparato e costituito dal Governo provvisorio, e invece li dichiarerà illegittimi, se sarà l'antico ordinamento che, riprendendo la sua forza, riuscirà a soffocare il moto rivoluzionario. Gli atti, per conseguenza, di tali Governi provvisori non saranno mai legittimi, per sè, ma possono diventare legittimi per effetto retroattivo dell'ordinamento politico che per mezzo di essi ha avuto vita. Nei casi di cui parliamo, i Governi provvisori rimasero sempre Governi di fatto e illegittimi rispetto agli Stati in cui essi funzionavano: il loro scopo era quello di preparare e di attuare l'unione al Regno sardo, e i loro atti non furono legittimati, non acquistarono, quindi, alcun valore giuridico, se non quando l'unione fu compiuta. Essi possono essere giuridicamente rilevanti pel diritto italiano, da cui traggono ogni loro efficacia, ma in nessun momento possono avere rappresentato la volontà degli ex-Stati, che si estinsero prima che si fosse avuta la legittimazione degli atti medesimi.

Da ciò la conseguenza, che i plebisciti sudetti non debbono





considerarsi come atti di questi Stati: essi furono ordinati e compiuti dallo Stato italiano, non però dal suo Governo legittimo, ma da un Governo che poi fu da esso considerato legittimo, in quanto aveva agito per suo conto e nel suo interesse. Il che, del resto, corrisponde, non soltanto alle esigenze della costruzione giuridica, ma anche alla realtà storica. Quando tali plebisciti avvenivano, il procedimento dell'unione non era allo stato di un semplice disegno, di una proposta che ancora doveva accogliersi, ma era già un procedimento materialmente iniziato e, se non chiuso, vicino a chiudersi. Appunto perchè non si era giunti all'ultimo suo momento, lo Stato, che veniva così annesso, continuava a vivere, ma era una vita ridotta ai suoi ultimi rifugi e quasi tutte le sue funzioni si esercitavano di fatto da un Governo che giuridicamente non era il suo. Quale rapporto interceda fra due Stati, che vengono a trovarsi in tali condizioni, e che, dal punto di vista del diritto, sono ancora distinti, ma di fatto sono, se non completamente, in gran parte già uniti, non occorre qui indagare. Si potrebbe forse, per chiarire questo rapporto, pensare all'altro che v'ha fra lo Stato conquistatore e lo Stato conquistato, nel periodo della occupazione bellica, precedente quella definitiva. Ma sarebbe un'analogia non molto vicina, in quanto i due rapporti sono, in un certo senso, simili, ma sono anche, per altri aspetti, quasi reciproci. Infatti, nell'occupazione bellica si ha qualche elemento per cui, com'è noto, si disputa, non importa se fondatamente, se lo Stato occupante possa considerarsi come gestore o rappresentante dello Stato occupato: laddove, nella nostra ipotesi, sarebbe il Governo provvisorio sorto nello Stato annesso che agirebbe per conto dello Stato annettente. Inoltre, se è vero che il Governo dello Stato occupante è un Governo di fatto per lo Stato occupato, esso è certo un Governo pienamente giuridico per primo: invece, nel caso che contempliamo, si ha un Governo che, anche per quest'ultimo, è un Governo di fatto, che non viene legittimato se non quando l'annessione è compiuta.

Ma, a prescindere da ciò, che richiederebbe un esame non breve di problemi, la cui tradizionale impostazione dà luogo a molti dubbi, basta l'aver dimostrato che i plebisciti delle provincie suddette non possono considerarsi come atti degli Stati venuti poi meno.



\*  
\* \* \*

A maggiore conferma di tale tesi, si possono addurre i seguenti altri argomenti.

Che i Governi provvisori intendessero rappresentare, per adoperare una parola generica, più lo Stato sardo che gli Stati che volevano annettere al primo, risulta dal fatto che di essi facevano parte "commissari straordinari provvisori<sup>1</sup>", del Re Vittorio Emanuele; che talvolta all'invio di quest'ultimo, per assumervi la direzione delle forze militari, si affidava dai Governi locali anche il potere civile<sup>2</sup>; che i decreti dittatoriali erano frequentemente intitolati al nome di Vittorio Emanuele re d'Italia<sup>3</sup>; che prima dell'annessione, anzi prima ancora dei plebisciti, tali Governi avevano pubblicato nelle rispettive provincie lo Statuto albertino. Singolare e significativo è poi il fatto che, nell'ultimo periodo, gli Stati di Modena, di Parma e delle Romagne vennero ad avere un solo Governo provvisorio, denominato Governo dell'Emilia, con sede a Modena. E si noti infine che i plebisciti delle provincie napoletane e siciliane ebbero luogo dopo che il dittatore Garibaldi aveva, per suo conto, ufficialmente proclamata, con decreto del 15 ottobre 1860, la loro annessione allo Stato italiano.

Ancora: i plebisciti non possono considerarsi e non furono mai considerati come manifestazioni di volontà degli Stati che vennero annessi, non solo perchè furono emanazione di quei Governi provvisori, che non rappresentarono mai giuridicamente quest'ultimi, ma perchè, in linea di fatto, non si ebbero plebisciti degli ex-Stati. Il plebiscito delle provincie napoletane fu disgiunto da quello della Sicilia, e viceversa per i tre Stati dell'Emilia non si ebbe che un plebiscito solo. Così come s'è visto che i decreti di annessione non possono costituire l'accet-

---

<sup>1</sup> Così a Parma e a Modena. Nelle provincie napoletane e siciliane, prima che fossero emanati i decreti di annessione, erano stati inviati dei "luogotenenti generali", cui accennano i decreti stessi. E non sembra che tali commissari o luogotenenti si limitassero ad esercitare, come crede l'ANZILOTTI, *op. cit.*, pag. 17 nota 2, una specie di protettorato, assunto dal Piemonte su quegli Stati.

<sup>2</sup> Così nelle Romagne, per deliberazione 11 luglio 1859 della Giunta centrale di Governo.

<sup>3</sup> Così quelli del dittatore Garibaldi nelle due Sicilie.



tazione delle proposte degli Stati annessi, appunto perchè non a questi si rivolgono, ma considerano a sè diverse provincie di un solo Stato o raggruppano in unica provincia più Stati. Tali plebisciti sono dunque sostanzialmente analoghi a quelli delle altre provincie: essi sono degli atti compiuti in corso del procedimento di annessione, anzichè dopo il procedimento medesimo, e da cui si faceva dipendere la continuazione di quest'ultimo. E ciò per volontà non dello Stato annesso, che, privo del suo Governo, non poteva manifestare la sua volontà, ma di un Governo che agiva per conto dello Stato sardo e che poi questo riconobbe come legittimo portatore della sua volontà.

Che se poi s'indaga quale sia stato il titolo dell'annessione dal punto di vista del diritto internazionale, è da rilevare che la comune dottrina non ha ancora stabilito dei principii sicuri che diano modo di compiere tale indagine senza una revisione sostanziale dei principii medesimi. Mentre, infatti, si è d'accordo nel ritenere che il titolo dell'annessione può rinvenirsi nella comune volontà degli Stati che si uniscono, non si può consentire nella tesi che, al di fuori di questa volontà, non possa darsi nessun altro titolo <sup>1</sup>. Si riconosce generalmente che, a tale effetto, debba attribuirsi efficacia all'occupazione bellica, specie quando questa determina l'estinzione dello Stato occupato: ma non mancano anche su tale punto delle gravi incertezze, sia per l'ipotesi che l'occupazione si limiti ad una parte dello Stato <sup>2</sup>, sia perchè non è escluso che non ad essa direttamente e immediatamente si debba aver riguardo, ma a qualche elemento concomitante. Comunque, nel caso nostro, senza tentare una costruzione che richiederebbe uno studio a sè, basti notare il fatto che l'annessione è stata determinata, da una parte, dalla volontà dello Stato sardo e, dall'altra, da

---

<sup>1</sup> Alludiamo all'opinione del MARINONI, *Della natura giuridica dell'occupazione bellica*, in questa *Rivista*, V, 1911, pag. 12 e segg., in nota, dell'estratto, che l'estinzione di uno Stato sia sempre dovuta alla sua volontà espressa o tacita.

<sup>2</sup> Confr. gli accenni dell'ANZILOTTI, *op. e loc. cit.*, per quanto riguarda il titolo di diritto internazionale dell'annessione delle Marche e dell'Umbria che ebbe a verificarsi, in seguito ad occupazione bellica, nonostante che lo Stato pontificio, di cui esse facevano parte, non vi abbia mai consentito e non sia neppure venuto meno, se non parecchi anni dopo.



moti rivoluzionari interni degli Stati annessi, diretti a questo fine, che impediscono alla volontà vera e propria di questi Stati, se non di manifestarsi, almeno di farsi giuridicamente valere. E può darsi che, ai fini del diritto internazionale, questa materiale impotenza della volontà di uno Stato di fronte alla volontà di un altro Stato, debba considerarsi, sia che si abbia un'occupazione bellica di quest'ultimo, sia che manchino gli estremi di tale occupazione, come produttiva dei medesimi effetti che si attribuiscono alla concorde volontà degli Stati che si uniscono: ma, giova ripeterlo, non è questo il luogo di approfondire tale punto.

\*  
\* \*  
\*

Infine, non sarà superfluo rilevare che, ammettendo la tesi che la formazione dell'attuale Regno d'Italia sia data da una serie di annessioni di provincie e di ex-Stati al Regno Sardo, si ha il vantaggio di potere con essa armonizzare non pochi particolari elementi, di cui, presi ad uno ad uno, si potrebbe non tenere gran conto, ma che, tutti insieme, non sembrano trascurabili. Si spiega più pianamente e più agevolmente di come non si possa seguendo l'opinione che si tratti di uno Stato nuovo <sup>1</sup>, la continuazione dei trattati internazionali dello Stato sardo e viceversa l'estinzione dei trattati degli Stati annessi. Si spiega altresì come la costituzione vigente sia lo Statuto albertino, senza ricorrere all'ardita concezione <sup>2</sup> che essa solo materialmente coincida con quest'ultimo, ma che giuridicamente sia diversa, perchè fondata sulla volontà del nuovo Stato, che non potrebbe riconnettersi con la volontà di uno Stato estinto. E infine la tesi dell'annessione potrebbe avvalorarsi, oltre che della dottrina e della pratica tradizionali, anche di quegli elementi, sia pure esteriori, ma significanti come indizii della volontà che presiedette a tutto il procedimento, per cui nell'enumerazione dei nuovi Re e delle nuove legislature parlamentari s'è proseguita l'antica serie.

Senonchè, nel rilievo di quest'identità dello Stato sardo con quello italiano non si deve neppure esagerare. Si tratta di

---

<sup>1</sup> Vedi in ANZILOTTI, *op. cit.*, p. 22 segg., il tentativo di conciliare tale opinione col fatto che i trattati dello Stato sardo hanno continuato ad aver valore pel Regno d'Italia.

<sup>2</sup> È sostenuta dall'ANZILOTTI, *op. cit.*, p. 26 segg.



un'identità che concerne, più che altro, la personalità dello Stato, così di diritto interno come di diritto internazionale. Ma ciò non toglie che, per effetto delle annessioni, che hanno avuto quel carattere di annessioni unitarie, su cui ci siamo indugiati, molti dei suoi elementi non abbiano subito una specie, per dir così, di novazione: il territorio, i cittadini, l'organizzazione, la capitale. Si dice comunemente che esso è lo Stato sardo ingrandito<sup>1</sup>. Ciò è vero, ma non è tutto, perchè da tale ingrandimento son risultate parecchie altre sue modificazioni. Queste non sono certamente tali da potersi su di esse poggiare l'opinione che si sia dato vita ad uno Stato nuovo<sup>2</sup>, ma spieghino come all'antico Stato si sia attribuito il nuovo nome di Regno d'Italia (legge 17 marzo 1861, n. 4671), al quale del resto non si volle dare altro carattere che quello di un cambiamento del titolo dei suoi Re.

SANTI ROMANO.

---

<sup>1</sup> Così, fra gli altri e più incisivamente, il GABBA, *Successione di Stato a Stato*, nelle *Questioni di diritto civile*, Torino 1882, p. 337 nota 1.

<sup>2</sup> Eppure l'unico motivo che da qualcuno si adduce per giustificare tale opinione è il trasporto della capitale da Torino a Firenze e poi a Roma: v. HOLTZENDORFF, *op. e loc. cit.*, p. 37 nota. E siffatto mutamento della capitale, insieme al nome del nuovo Regno, costituisce anche per altri ora una prova di un certo valore ora un vero argomento: v. KIATIBIAN, *op. cit.*, p. 94; FUSINATO, *op. e loc. cit.*, p. 2100; JELLINEK, *op. cit.*, p. 275. Contro, giustamente, l'ANZILOTTI, *op. cit.*, p. 7.



PRE 50830





Onore prof. Giuseppe Porta

~~Sulla T. Porta~~

Via J. Porta

Palermo 46