

PRIMA DELLA „GUARENTIGIE”. ITALIA E SANTA SEDE NEL 1870-71*

Alessandro Bianchi**

Abstract: *The purpose of this research is to study the diplomatic relationships between the Italian government and the papacy during the period 1870-71, to define the relations between the Holy See and the Italian State after the occupation of Rome (September 20, 1870). The straight opposition of Pope Pius IX to any proposition presented by the Italian Prime Minister Giovanni Lanza and by the Minister of Foreign Affairs Emilio Visconti Venosta generated a painful fracture between Italy and the Catholic Church, a fracture that only the signature of the “Patti Lateranensi” in 1929 could compose again.*

Keywords: Italia, Sfântul Scaun (Santa Sede), România, Napoleon III.

Il 20 settembre 1870 le truppe italiane, guidate dal generale Raffaele Cadorna, occupavano l'ultimo territorio dello Stato della Chiesa rimasto al papa dopo le conquiste piemontesi del 1860. Finiva così – scrisse enfaticamente qualche giorno dopo un giornale romano, *Il Tribuno* – «dopo quindici secoli di tenebra, di lutti, di miserie e di inenarrabili dolori» il potere temporale della Chiesa; e «Roma, un dì regina del mondo, ritorna[va] la metropoli di un grande Stato»¹.

L'annessione del Lazio e della Città Eterna avvenivano in un momento assai travagliato per la vita diplomatico-internazionale del “vecchio continente”. La guerra franco-prussiana infatti, scoppiata nel luglio di quello stesso anno, aveva già visto la rovinosa sconfitta francese di Sedan, la cattura dell'imperatore Napoleone III e la convulsa proclamazione della Terza repubblica².

Fu dunque la disfatta subita dall'esercito francese contro le truppe guidate dal generale von Moltke a segnare inequivocabilmente le sorti del dominio temporale della Chiesa³. Già dal 27 luglio – ossia otto giorni dopo la dichiarazione di guerra alla Prussia – il governo di Napoleone III aveva infatti ordinato il ritiro del presidio francese presente nel Lazio a tutela dei domini pontifici, mentre la missione diplomatica guidata dal principe Gerolamo Napoleone presso il governo

* Questo testo è la versione aggiornata di un contributo apparso sulla rivista italiana „Futuribili”, fascicolo 3(2012).

** Dr., profesor la Catedra de Istorie Modernă a Facultății de Științe Politice, Universitatea din Milano; e-mail: alessandro.bianchi@guest.unimi.it

¹ F. Bartoncini, *Roma nell'Ottocento. Il tramonto della «Città Santa». Nascita di una capitale*, Bologna, Cappelli, 1985, p. 418.

² E. di Rienzo, *Napoleone III*, Roma, Salerno editrice, 2010, pp. 581-589.

³ F. Chabod, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, vol. 1, *Le premesse*, Bari, Laterza, 1951, p. 4.

italiano, volta a sollecitare un suo intervento a favore della Francia, si era risolta in un fallimento⁴.

Così, mentre nell'agosto del 1870 andava nettamente profilandosi il crollo militare del Secondo Impero, il 20 dello stesso mese la Camera dei deputati italiana votava la fiducia al governo – allora presieduto dal piemontese Giovanni Lanza – affinché esso si impegnasse «a risolvere la questione romana secondo le aspirazioni nazionali»⁵.

Sarebbe tuttavia un errore ritenere che il problema del potere temporale dei papi avesse trovato soluzione solo attraverso l'azione militare e la conquista della Città Eterna. Febbrili trattative diplomatiche erano invero intercorse fra il governo italiano e quello pontificio ben prima che fosse allestita la spedizione guidata dal generale Raffaele Cadorna.

Del resto, fin dall'inizio delle operazioni militari, anche le altre cancellerie europee avevano manifestato la necessità di trovare una definitiva soluzione al problema di Roma. Il 22 agosto, infatti, il nunzio pontificio a Vienna monsignor Falcinelli Antoniaci aveva comunicato alla Santa Sede la proposta avanzata dal governo prussiano – con il *placet* di quello austriaco – che prevedeva non solo l'occupazione italiana del Lazio (Roma compresa), ma individuava per il papa la possibilità di mantenere un piccolo dominio territoriale, ristretto entro i limiti della cosiddetta “Città Leonina”⁶.

Era, quest'ultima, una proposta nient'affatto nuova. Già nel dicembre del 1860 il conte di Cavour, dinnanzi al progetto francese di riconoscere al pontefice un principio di «alta sovranità» sopra l'intero patrimonio di S. Pietro, aveva avanzato la possibilità di riconoscere a Pio IX l'extraterritorialità solo su quella parte della Città Eterna situata sulla riva destra del Tevere⁷. Morto lo statista piemontese nel giugno del 1861, le trattative fra Italia e Francia non si erano interrotte nemmeno dinnanzi alla volontà del governo pontificio di fare della “questione romana” un problema di politica internazionale, invocando a proprio favore l'intervento delle potenze cattoliche e rifiutando qualsiasi proposta di accomodamento bilaterale avanzata dal governo di Torino.

Per questo motivo, nella primavera del 1862 Napoleone III elaborò personalmente un progetto inteso a comporre il dissidio fra il giovane regno d'Italia e la Curia romana. Il piano dell'Imperatore prevedeva, *in primis*, il mantenimento di tutti i titoli e le prerogative della sovranità del pontefice sul Lazio nonché la

⁴ R. Mori, *Il tramonto del potere temporale, 1866-1870*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 1967, pp. 514-515.

⁵ F. Boiardi, *Cronologia storico-parlamentare 1870-1874 in Il Parlamento italiano*, v. 3, Milano, Nuova CEI, 1989, p. 3.

⁶ C. M. Fiorentino, *Dalle stanze del Vaticano: il venti settembre e la protesta della S. Sede*, „Archivum Historiae Pontificiae”, n. 28 (1990), p. 287.

⁷ *I Documenti Diplomatici Italiani* (d'ora in poi DDI), serie I (1861-1870), vol. 12 (5 luglio 1870 – 20 luglio 1870), Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato poi Libreria dello Stato, 1963, p. 412.

creazione – a suo favore – di una lista civile che, a carico delle potenze cattoliche, avrebbe garantito le spese di mantenimento della Corte papale. La legislazione italiana sarebbe stata estesa anche ai territori pontifici (con il concorso del Consiglio di Stato della Santa Sede), mentre i cittadini romani avrebbero ottenuto di eleggere deputati al parlamento di Torino; il papa avrebbe avuto, al contempo, la facoltà di designare alcuni senatori del Regno. Veniva poi prevista l'unificazione monetaria fra i due Stati, così come la comune gestione delle finanze e delle forze armate; lo stemma del pontefice avrebbe inoltre sostituito lo scudo sabauda sul tricolore; infine, veniva contemplata anche la restituzione alla sovranità della Santa Sede di alcune province, situate ad ovest dell'Appennino, con una popolazione di circa 100.000 abitanti⁸.

Benché il progetto imperiale incontrasse un certo interesse presso il governo italiano (il quale, tuttavia, escluse categoricamente qualsiasi restituzione di territori alla Santa Sede), esso cadde non solo per l'assoluta opposizione incontrata presso la Curia romana, ma soprattutto per i dissidi sorti in seno agli stessi consiglieri di Napoleone III, divisi tra il sostenere la proposta precedentemente formulata da Cavour e la volontà di mantenere lo *status quo* nella penisola. Non era, peraltro, intenzione del regime bonapartista irritare ulteriormente i circoli cattolici francesi, per lo più schierati a favore dell'integrale ricostituzione della sovranità temporale del pontefice⁹.

Fu dunque in questa cornice che maturò, nel settembre 1864, la Convenzione che sostanzialmente regolò – nonostante le difficoltà provocata dall'iniziativa garibaldina nel 1867 – i rapporti fra il governo italiano e il Secondo Impero, in relazione al problema romano, fino al luglio del 1870¹⁰.

Preso atto del mutato scenario internazionale originato dal conflitto franco-prussiano, il 29 agosto il ministro degli Affari Esteri, Emilio Visconti Venosta, diramò un dispaccio segreto agli ambasciatori italiani nelle varie capitali d'Europa, nel quale erano trasmesse quelle che, da quel momento, sarebbero state le direttive che il Regno d'Italia avrebbe assunto rispetto all'irrisolta *querelle* con la Santa Sede¹¹. Per prima cosa, scriveva il ministro italiano,

les événements actuels ont avec la question romaine des rapports sur lesquels plusieurs Gouvernements ont cherché à connaître nos vues. Ils reconnaissent les difficultés inhérentes à la situation anormale de la Papauté; ils

⁸ DDI, I, p. 414; P. Pirri, *La questione romana, 1856-1864*, vol. I, Roma, Pontificia Università Gregoriana, 1951, pp. 497-514.

⁹ A. C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, Einaudi, 1948, p. 244.

¹⁰ A. C. Jemolo, *La questione romana*, Milano, ISPI, 1938, pp. 49-51; G. Sardo, *Dalla Convenzione di Settembre alla breccia di Porta Pia*, in *Storia del Parlamento Italiano*, vol. VI, Palermo, Flaccovio, 1969, pp. 3-22 e 367-384.

¹¹ R. Mori, *Il tramonto*, cit., pp. 513-514. Ricostruisce il contesto diplomatico entro cui maturò la decisione italiana di invadere il Lazio E. di Nolfo, *Monarchia e governo durante la crisi diplomatica dell'estate del 1870*, in AA VV, *Un secolo da Porta Pia*, Napoli, Guida, 1970, pp. 105-142.

prévoient les éventualités qui peuvent s'ensuivre, et ils désirent connaître les idées adoptées à ce sujet dans le pays qui est appelé à régler avec le monde catholique les conditions de la transformation du pouvoir pontifical, conséquence inévitable du progrès des temps et des changements politiques accomplis dans la péninsule.

Manifestata dunque l'intenzione del governo italiano di offrire alle cancellerie europee tutte le rassicurazioni dovute in relazione al destino del pontefice, Visconti Venosta affermava che interesse primario del «gouvernement du Roi» era quello di mantenere la questione romana

dans la sphère qui lui appartient, au dessus de tout autre intérêt plus particulier et plus variable. [...] [L'Italie] s'est toujours montrée disposée à y reconnaître deux éléments qu'il faut concilier, sans sacrifier l'un à l'autre ; d'une part, les aspirations nationales de l'Italie, le droit du peuple romain de régler les conditions intérieures de son gouvernement, de l'autre, la nécessité d'assurer l'indépendance, la liberté, l'autorité religieuse du Pontife.

Pertanto, se negli anni precedenti le trattative erano state «souvent reprises et toujours interrompues par les événements politiques» – soprattutto per non rompere irreparabilmente con il regime bonapartista –, era finalmente giunto il momento che la “questione romana” trovasse definitiva soluzione. Per questo motivo Visconti Venosta, nel «Mémoire» allegato al dispaccio suddetto, riteneva necessario che «le Souverain Pontife conserve la dignité, l'inviolabilité et toutes les autres prérogatives de la souveraineté»; e – riprendendo il vecchio progetto cavouriano – proponeva pertanto che «la Cité Leonine reste sous la pleine jurisdiction et souveraineté du Pontife»¹².

Ma che cosa era la Città Leonina?

A questo proposito, il ministro italiano aveva allegato al proprio dispaccio un ulteriore documento, intitolato «Note sur la Cité Léonine», nel quale si delineavano la storia e l'estensione di questa parte della città di Roma:

On sait que le Tibre partage la ville de Rome en deux parties, dont l'une, située sur la rive droite du fleuve, porta jadis le nom de Ville Sainte, et fut construite per Apostolorum Petri et Pauli suffragis [sic] et ob salutem christianorum omnium. C'est cette partie de Rome qu'on a l'habitude d'appeler Cité Léonine du nom des Papes Léon III et Léon IV dont le premier en entreprit la fondation et le dernier en acheva la construction en 849. La Cité Léonine était jadis toute entourée de murailles dont la plus grande partie subsiste encore. Elle s'étend sur une largeur de 700 mètres et une longueur de 1300 mètres. (...) La Cité Léonine a toujours été considérée comme appartenant exclusivement aux Pontifes, même à l'époque où ces derniers n'étaient pas regardés comme des souverains temporels. Elle a constamment joui d'une vie propre et indépendante des statuts de Rome et des autorités romaines. Elle garda une administration autonome, ayant un

¹² DDI, I, p. 417.

caractère exclusivement pontifical, jusqu’au règne de Sixte V qui en fit le XIV quartier (rione) de Rome, sous le nom de Borgo.

La soluzione proposta da Visconti Venosta prevedeva, dunque, che il papa mantenesse il potere temporale su una popolazione di circa 15.000 persone, che avrebbero potuto aumentare se gli ampi giardini presenti entro le Mura Leonine fossero stati ridotti e sostituiti con nuove strutture abitative. Il pontefice avrebbe mantenuto il controllo della Basilica di San Pietro, dei Palazzi Vaticani nonché delle tombe degli Apostoli e di gran parte dei suoi più illustri predecessori; insieme ad altre chiese e monumenti, la Città Leonina avrebbe così assicurato alla corte romana «une résidence splendide pour le chef souverain de la catholicité».

Informato della proposta italiana, Pio IX rifiutò sdegnato qualsiasi possibilità di accordo, continuando a confidare nella protezione francese o nell’intervento a suo favore di qualche potenza cattolica.

Fu pertanto solo a seguito della sconfitta di Sedan e della proclamazione della Terza Repubblica (4 settembre 1870) che gli eventi accelerarono rapidamente. Fino a quel momento, Lanza s’era opposto ad una azione di forza, preoccupato che i democratici prendessero in mano il moto insurrezionale nella Città Eterna; vinte le sue ultime resistenze, restava però da convincere Vittorio Emanuele II. Il quale, *obtorto collo*, infine acconsentì – ma soltanto dopo aver ricevuto, l’8 settembre, una polemica lettera di dimissioni da parte del suo primo ministro¹³.

Nel frattempo, benché permanessero non poche perplessità in seno alla Corte, il governo scelse di non rimanere inattivo. Il 7 settembre, infatti, riunito a Firenze esso aveva deciso di inviare a Roma il conte Gustavo Ponza di San Martino, latore di due lettere: una indirizzata al papa da parte del re, l’altra destinata al segretario di Stato, il cardinale Antonelli, da parte dello stesso Lanza. La missiva di Vittorio Emanuele era poi accompagnata da un ulteriore documento redatto dal suo primo ministro, nel quale venivano illustrate le linee di base di un possibile futuro accordo con la Santa Sede.

Lanza assicurava al papa il mantenimento dell’inviolabilità della sua persona e delle sue prerogative di sovrano temporale entro i confini della Città Leonina, mentre lo Stato italiano avrebbe garantito l’assoluta autonomia della struttura diplomatica pontificia; il governo avrebbe stanziato poi un fondo annuo per il sostentamento del papa. Riguardo ai confini della futura *enclave* vaticana, «nell’offerta del re nella Città Leonina erano compresi i Palazzi del Vaticano, Castel Sant’Angelo e la limitrofa zona tra il Vaticano e il Tevere, insomma tutto il comprensorio circondato dalle mura costruite da papa Leone IV nel IX secolo»¹⁴.

Dello stesso tenore erano anche le istruzioni impartite da Lanza a Ponza di San Martino, che lasciò Firenze nella notte dell’8 settembre alla volta di Roma.

¹³ D. I. Kertzer, *Prigioniero del Vaticano. Pio IX e lo scontro tra la Chiesa e lo Stato Italiano*, Milano, Rizzoli, 2005, p. 55; A. Ciampani, *Municipio capitolino e governo nazionale da Pio IX a Umberto I*, in V. Vidotto (a cura di) *Roma capitale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 50.

¹⁴ D. I. Kertzer, *Prigioniero del Vaticano*, cit., p. 311.

Nell'accompagnare la missiva indirizzata a Pio IX, il primo ministro italiano ricordava infatti al suo inviato che

S. M. il Re, custode e garante dei destini italiani, ed altamente interessato, come cattolico, a non abbandonare la sorte della Santa Sede e quella d'Italia a pericoli, che il coraggio del Santo Padre sarebbe troppo disposto ad affrontare, sente il dovere di prendere, in faccia all'Europa ed alla Cattolicità, la responsabilità dell'ordine nella Penisola, e della sicurezza della Santa Sede.

Per questo motivo, scriveva ancora Lanza,

ci riserviamo adunque di far entrare le nostre truppe nel territorio romano, quando le circostanze ce lo dimostrino necessario, lasciando alle popolazioni la cura di provvedere alla propria amministrazione. (...) Lasciando non pregiudicata ogni questione politica che possa essere sollevata dalle manifestazioni libere e pacifiche del popolo romano, il Governo del Re è fermo nell'assicurare le garanzie necessarie alla indipendenza spirituale della Santa Sede, e farne anche argomento di future trattative fra l'Italia e le potenze interessate. Sarà cura di V. S. di far intendere al Santo Pontefice quanto solenne sia il momento attuale per l'avvenire della Chiesa e del Popolo. Il Capo della Cattolicità troverà nelle popolazioni italiane una profonda devozione, e conserverà sulle sponde del Tevere una sede onorata ed indipendente da ogni umana sovranità¹⁵.

Tuttavia anche la missione di Ponza di San Martino era destinata al fallimento dinnanzi all'intransigente posizione assunta, ancora una volta, da Pio IX¹⁶. Così, mentre l'11 settembre le truppe italiane invadevano lo Stato della Chiesa mettendosi in marcia verso Roma, il 12 il nunzio pontificio a Vienna comunicava al papa l'intenzione di Francesco Giuseppe di non schierarsi in alcun modo, con un'azione militare, con la Santa Sede.

Ottenuto il via libera all'operazione, il generale Raffaele Cadorna entrava dunque in azione all'alba del 20 settembre impadronendosi, senza incontrare particolari resistenze, di Roma – ad esclusione del Borgo e di quella parte della città che si estendeva fra il colle del Gianicolo e Porta San Pancrazio.

La scelta del governo italiano di non occupare la riva destra del Tevere era la palese conferma che vi era la concreta volontà di riconoscere alla Santa Sede la sua autorità su quella parte della città di Roma; tuttavia, a seguito di disordini scoppiati tra gli abitanti del Borgo e i soldati pontifici, il 21 fu lo stesso Pio IX a richiedere, attraverso l'ambasciatore prussiano von Arnim, l'intervento diretto di Cadorna¹⁷.

Così, nonostante l'ingresso delle truppe italiane nel Borgo, Lanza e Visconti Venosta non erano comunque rassegnati all'ipotesi di non lasciare al papa la sovranità su quella parte dell'Urbe. Inutili furono, però, i loro sforzi.

¹⁵ G. Lanza, *Le carte di Giovanni Lanza*, a cura di C. M. De Vecchi di Val Cismon, Torino [s.n.], Casale Monferrato, Tip. Miglietta, Milano & C., 1938, vol. 6 (1870 settembre-dicembre), p. 81.

¹⁶ R. Mori, *Il tramonto*, cit., pp. 529-530.

¹⁷ R. Cadorna, *La liberazione di Roma nell'anno 1870 ed il plebiscito*, a cura di G. Talamo e con introduzione di A. M. Ghisalberty, Milano, Mondadori, 1970, pp. 188-189.

I nodi, infatti, vennero al pettine già pochi giorni dopo quando, approssimandosi il plebiscito del 2 ottobre – indetto allo scopo di consentire al popolo romano di esprimersi a favore o contro l’annessione all’Italia –, gli abitanti della Città Leonina manifestarono rumorosamente il loro desiderio di partecipare al voto, cosa che – nonostante i divieti governativi – regolarmente avvenne presso un seggio collocato in piazza Pia¹⁸.

In quella convulsa fase politica emerse la figura del segretario generale del ministero degli Esteri, Alberto Blanc. Il suo intervento costituì di fatto l’ultimo tentativo, posto in atto dal governo italiano, «di sanare l’insanabile: la cessione della Città Leonina nel contemporaneo rispetto del desiderio dei suoi abitanti di essere cittadini italiani»¹⁹. In un primo momento egli aveva proposto a Visconti Venosta l’esproprio di tutte le terre situate sulla riva destra del Tevere, allo scopo di rimetterle in seguito alla sovranità della Santa Sede, mostrandosi altresì contrario allo svolgimento delle operazioni di voto fra gli abitanti della Città Leonina. Resosi poi conto dell’impossibilità di mantenere coattivamente i cittadini del Borgo sotto l’amministrazione pontificia – «la quale del resto si [era] sfasciata» -, Blanc continuò comunque a ritenere che «il concetto della Città Leonina da lasciarsi al Papa» restasse ugualmente «pratico, vantaggioso e inevitabile»; per questo motivo stilò, pochi giorni dopo la chiusura delle urne, una nuova proposta basata su questi principi²⁰.

Rivolgendosi a Visconti Venosta, Blanc riaffermava ancora una volta che la questione romana doveva considerarsi un problema riguardante esclusivamente «i rapporti interni fra la Chiesa e lo Stato», escludendo assolutamente l’intervento di qualsiasi potenza straniera. Ciò premesso, era tuttavia evidente che con la Santa Sede bisognava addivenire in tempi brevi ad un accordo: era pertanto necessario che «il Sommo Pontefice conserv[asse] tutte le prerogative personali della sovranità». Riconoscendo agli abitanti del Borgo il godimento degli stessi diritti civili e politici dei cittadini italiani, la proposta di Blanc prevedeva innanzitutto che la figura del pontefice fosse dichiarata inviolabile così come i luoghi di sua residenza, i quali avrebbero goduto del privilegio dell’extraterritorialità. Doveva essere riconosciuto al papa «un diritto di alta sovranità nella Città Leonina» e, di conseguenza, avrebbero ugualmente beneficiato dell’immunità

oltre al Palazzo del Vaticano e sue dipendenze, i palazzi e dipendenze che saranno residenze, nella Città Leonina, dei membri della gerarchia ecclesiastica che funzionano come Ministri, Consiglieri od impiegati degli uffici spirituali della S. Sede; le residenze delle dignità, Congregazioni o ministeri della autorità spirituale, quali sono la Dataria apostolica, la Sacra Penitenzieria, la Congregazione dell’Indice, quella del Santo Ufficio, dei Vescovi e del Concilio

¹⁸ G. Manfroni, *Sulla soglia del Vaticano 1870-1901. Dalle Memorie di Giuseppe Manfroni*, saggio introduttivo di A. C. Jemolo, Milano, Longanesi, 1971, pp. 35-36.

¹⁹ D. I. Kertzer, *Prigioniero del Vaticano*, cit., p. 75.

²⁰ DDI, serie II, 1870-1871, vol. I, pp. 126-127.

*etc.; come pure le residenze delle rappresentanze degli ordini regolari riconosciuti sì in Italia che all'Estero*²¹.

Era una proposta alquanto articolata che, essendo però completamente assente la volontà del pontefice di intavolare negoziati, non poteva che essere destinata al fallimento²².

Così, mentre il decreto-legge n. 5903 del 9 ottobre 1870 sanciva l'annessione di Roma e del Lazio al Regno, si riproponeva allo Stato italiano l'esigenza di giungere ad una conciliazione con il Vaticano²³.

All'art. 2 il provvedimento del 9 ottobre riconosceva al papa «la dignità, la inviolabilità e tutte le prerogative personali del sovrano», mentre all'art. 3 prevedeva altresì l'impegno, da parte dello Stato italiano, di regolamentare al più presto le pendenze con la Curia romana per via legislativa, allo scopo di sancire le future «condizioni atte a garantire, anche con franchigie territoriali, l'indipendenza del Sommo Pontefice e il libero esercizio dell'autorità spirituale della Santa Sede»²⁴.

Tuttavia, fu solo dopo l'insuccesso di una nuova missione presso la Santa Sede guidata dal generale La Marmora e il duro atteggiamento di chiusura assunto – ancora una volta – da Pio IX con l'enciclica *Respicientes*, che il governo italiano decise, sul finire dell'ottobre 1870, di non insistere ulteriormente con la cessione della Città Leonina e di considerare realisticamente la possibilità di sottoporre al Vaticano nuove proposte²⁵. Del resto, attraverso il loro voto, anche i cittadini del Borgo avevano chiaramente testimoniato di non volere più tornare sotto la giurisdizione pontificia²⁶.

Il 9 dicembre Lanza presentava pertanto alla Camera un progetto che avrebbe dovuto tradurre in legge quanto previsto dal decreto di ottobre. In relazione alle delimitazioni territoriali della Santa Sede, la nuova proposta del governo italiano prevedeva che

il Sommo Pontefice, oltre alla dotazione stabilita nell'articolo precedente [ossia un assegno annuo di 3.225.000 lire, da iscriversi nel Gran Libro del debito pubblico del Regno sotto forma di rendita perpetua ed inalienabile], continua[sse] a godere liberamente, e con esenzione da ogni tassa o carico pubblico, dei palazzi pontifici del Vaticano e di Santa Maria Maggiore, con tutti gli edifici, i giardini e terreni annessi e dipendenti, come pure della villa di Castel Gandolfo con tutte le sue dipendenze.

²¹ DDI, II, vol. 1, Blanc a Visconti Venosta, 7 ottobre 1870.

²² D. I. Kertzer, *Prigioniero del Vaticano*, cit., p. 75.

²³ A. C. Jemolo, *La questione*, cit., p. 89.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, vol. V, *La costruzione dello Stato unitario*, Milano, Feltrinelli, 1968, p. 371.

²⁶ D. I. Kertzer, *Prigioniero del Vaticano*, cit., p. 76.

Tali palazzi e luoghi sarebbero stati riconosciuti assolutamente «immuni dalla giurisdizione dello Stato»²⁷.

Iniziava così l'iter parlamentare che avrebbe portato, l'anno successivo, all'approvazione di quella che sarà nota come “Legge delle guarentigie”.

Lo svolgimento del dibattito alle Camere fu uno dei momenti di più vivace scontro fra le diverse tendenze del liberalismo italiano, diviso fra la conciliante strategia promossa dal governo della Destra – tendente a garantire una maggiore indipendenza al papa e alla Chiesa – e la Sinistra costituzionale, favorevole piuttosto a ricorrere «alle vecchie armi giurisdizionaliste»²⁸. Fu in quella sede che si manifestò il contrasto fra il moderato Ruggiero Bonghi – che fu poi relatore del progetto alla Camera – e Pasquale Stanislao Mancini, assai critico nei confronti della strategia perseguita dal governo (in particolare della politica estera condotta da Visconti Venosta) e, per questo motivo, dimessosi dalla Commissione bicamerale istituita allo scopo di studiare i punti più controversi del progetto di legge²⁹.

Il Comitato parlamentare divise innanzitutto il progetto di Lanza in due titoli distinti – «Delle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede», «Relazioni della Chiesa collo Stato in Italia» -, provvedendo ad emendarlo dagli errori presenti nella sua stesura originaria: nel presentare il nuovo disegno di legge alla Camera (23 gennaio 1871), Bonghi ricordò infatti come la Commissione fosse stata costretta a «surrogare» il palazzo di Santa Maria Maggiore – che, in realtà, non esisteva – con il palazzo del Laterano, «il vero e unico *patriarchio*», errore quest'ultimo aspramente criticato anche dalla stampa liberale³⁰. Bonghi affermò poi che le garanzie (guarentigie) speciali di cui avrebbe goduto il pontefice non avrebbero ricostituito il dominio temporale del papa, poiché egli sarebbe stato sovrano «con diversa misura e fattezze di quello ch'egli era prima»; per questo motivo l'Italia poteva tranquillamente riconoscere ad esso, «per ragione di diritto internazionale (...) la qualità di capo di uno Stato sovrano», in quanto egli aveva «cessato d'essere sovrano temporale» non esercitando più «la sua autorità politica sopra nessuna parte del territorio italiano»³¹.

Viceversa Mancini, nel suo intervento alla Camera (26 gennaio), motivò il suo dissenso ricordando come, fin dal principio, il governo, «sotto la spinta di una smaniosa prodigalità di offerte e concessioni», avesse commesso già un errore promulgando in tali termini il decreto del 9 ottobre. Se scopo fondamentale della futura legge fosse stato, dunque, quello di sanare alcune delle eccessive promesse

²⁷ A. C. Jemolo, *La questione*, cit., p. 90.

²⁸ P. Scoppola, *Chiesa e Stato nella storia d'Italia. Storia documentaria dall'Unità alla Repubblica*, Bari, Laterza, 1967, p. 72; F. Brancato, *Dalla breccia di Porta Pia alla caduta della Destra*, in *Storia del Parlamento italiano*, vol. VII, Palermo, Flaccovio, 1978, pp. 61-65.

²⁹ F. Brancato, *Dalla breccia di Porta Pia alla caduta della Destra*, cit., p. 125.

³⁰ *Ivi*, p. 110.

³¹ *Ivi*, pp. 108-109.

di quel provvedimento, il testo licenziato dalla Commissione non andava certo in tal senso.

«Ora, in quel decreto io veggio», affermava il deputato irpino, *che al Sommo Pontefice non solo son conservati il nome e l'inviolabilità di sovrano, ma gli sono anche mantenute tutte le prerogative personali di sovrano, e si accenna finanche a promesse di franchigie territoriali*³².

Pertanto il problema, secondo Mancini, era di definire quali fossero in realtà le prerogative personali del pontefice e, soprattutto, quali fossero le franchigie territoriali previste dalla futura legge: «è il concetto abbandonato della cessione della Città Leonina, o è una specie d'immunità *estraterritoriale*, ristretta non so a quali palazzi o lembi di territorio?»³³.

Ulteriori perplessità si manifestarono al momento della votazione alla Camera, il 10 febbraio 1871, in relazione ad altri punti controversi. Il testo approvato dalla Commissione stabiliva infatti che alla Santa Sede fosse lasciato il godimento dei musei e delle biblioteche annesse ai palazzi vaticani, purché restassero aperte «alla servitù dell'entrata pubblica» e prevedendo – rispetto al precedente progetto ministeriale – l'inalienabilità e l'esenzione da espropriazione di tutti quei beni³⁴. Tuttavia, il fatto che i musei e la Biblioteca Vaticana restassero, seppur vincolati all'apertura al pubblico, sotto il controllo diretto della Curia, scatenò le vive proteste della Sinistra e di non pochi sostenitori del governo, che da un lato lo accusarono di rinunciare ad un inestimabile patrimonio culturale di pertinenza dello Stato e dall'altro di violare il diritto di proprietà della Chiesa, solennemente sancito dallo stesso progetto di legge in discussione.

Fu così che, dopo il voto finale della Camera, rimase immutato solo il primo comma del testo presentato dalla Commissione («Il Sommo Pontefice, oltre alla dotazione stabilita dall'articolo precedente, continua a godere dei palazzi apostolici, Vaticano e Lateranense, con tutti gli edifici, giardini e terreni annessi e dipendenti, nonché della villa di Castel Gandolfo con tutte le sue attinenze e dipendenze»), mentre il secondo, suggerito da Mancini, stabilì che «i detti palazzi, villa ed annessi, co' musei e con la biblioteca» fossero «inalienabili, ed esenti da ogni tassa o peso, e da espropriazione per causa di pubblica utilità»; infine, su proposta del moderato Ruspoli, fu previsto (commi 3 e 4) che tali beni fossero considerati di proprietà nazionale (compresi, dunque, anche gli oggetti d'arte conservati entro gli edifici vaticani) e che «l'accesso al pubblico nei locali sovraccennati» fosse regolato da norme «da stabilirsi dal Ministero competente»³⁵.

³² P. Scoppola, *Chiesa e Stato*, cit., p. 90 (il corsivo è nel testo).

³³ *Ibidem*.

³⁴ F. Brancato, *Dalla breccia di Porta Pia alla caduta della Destra*, cit., pp. 110 e 145; C. M. Fiorentino, *Chiesa e Stato a Roma negli anni della Destra storica, 1870-1876. Il trasferimento della capitale e la soppressione delle Corporazioni religiose*, Roma, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1996, pp. 359-421.

³⁵ F. Brancato, *Dalla breccia di Porta Pia*, cit., p. 146.

Così modificata, la legge delle guarentigie fu approvata dal Parlamento il 13 maggio 1871³⁶.

Due giorni dopo Pio IX, con l'enciclica *Ubi nos*, rigettava ufficialmente la proposta italiana. Il papa rifiutava tutti «i titoli, gli onori, le immunità, i privilegi e qualsivoglia cauzione, col nome di *guarentigie*» concessi dal «Governo Subalpino»; suo unico dovere era, infatti, difendere «la nostra sacra potestà e libertà [...] [della] quale la Divina Provvidenza volle fortificata e fornita la Santa Sede Apostolica, e che confermano in Noi sia titoli legittimi e inconcussi, sia il possesso di undici e più secoli»³⁷.

Le proteste del pontefice non erano, in realtà, esclusivamente attribuibili (come vuole qualcuno) «alla personalità di Pio IX, ormai avanti con l'età e reso logoro psicologicamente dalle vicissitudini» del suo lungo e difficile pontificato: erano, semmai, il tentativo – da parte della Santa Sede – di evitare di incorrere nell'accusa (allora ventilata più volte dalla stampa internazionale) di «avere essa favorito l'Unità italiana», di agire dunque come una «Chiesa nazionale» e di aver così rinunciato al proprio magistero universale³⁸. Tali preoccupazioni avevano verosimilmente guidato in precedenza la Santa Sede anche rispetto alla questione della Città Leonina, poiché la dura opposizione alla proposta di Lanza fu probabilmente indotta dal timore che, in quella fase, mantenere un comportamento più accomodante verso l'Italia avrebbe potuto in qualche modo compromettere l'esercizio del potere spirituale del pontefice sull'intera comunità cattolica.

Diverse erano, invece, le ragioni che spingevano il governo italiano a trovare un accomodamento con il Santa Sede. Visconti Venosta aveva sempre ritenuto che la questione romana fosse, fin dall'Unità, il problema più spinoso della politica estera italiana. Secondo lui, infatti, l'occupazione di Roma non aveva affatto risolto la vertenza: essa aveva semmai assunto caratteri diversi. L'obbiettivo di un accordo con la Santa Sede assumeva così, a seguito dell'annessione nella Città Eterna, una rilevante importanza dal punto di vista sia internazionale che interno; del resto, come scriveva nel febbraio 1871 il nuovo segretario generale del ministero degli Affari Esteri, Isacco Artom, «la questione delle alleanze è decisa per noi dalla questione romana. Chi non ci vuole a Roma è ormai il peggior nemico della nostra unità»³⁹.

Erano dunque questi timori a guidare le strategie del governo italiano rispetto alla Santa Sede; e proprio dalla critica di questa impostazione muovevano, come si è

³⁶ Per il testo della legge rinvio a Ehler S. Z. e Morrall J. B. (a cura di), *Chiesa e Stato attraverso i secoli*, con introduzione di Giovanni Soranzo, Milano, Vita & Pensiero, 1958, pp. 332-337. Su di essa, cfr. P. Gismondi, *La leggerezza delle guarentigie*, „Terzo programma”, n. 4/1970, pp. 39-49.

³⁷ P. Scoppola, *Chiesa e Stato*, cit., p. 101.

³⁸ C. M. Fiorentino, *Dalle stanze del Vaticano*, cit., pp. 311 e 321.

³⁹ E. Decleva, *Il compimento dell'unità e la politica estera*, in G. Sabbatucci e V. Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. 2, *Il nuovo stato e la società civile, 1861-1887*, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 161-163.

accennato, le obiezioni di Mancini al provvedimento approvato. Egli riteneva, infatti, che fosse un errore la posizione assunta dal governo italiano per cui «l'indipendenza del potere spirituale del Pontefice [fosse] impossibile, senzaché il Papa [fosse] sovrano, anzi senza la conservazione di una parte di quella stessa sovranità che prima esso aveva»: gli equivoci che la legge provocava erano dunque dovuti al fatto che, in realtà, i legislatori non erano interessati a disciplinare giuridicamente i rapporti con il Vaticano, ma cercavano piuttosto di risolvere politicamente eventuali problemi che si sarebbero potuti porre sul piano internazionale⁴⁰.

Quasi sessant'anni dopo anche Benedetto Croce, nella sua *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, sembrava condividere le critiche avanzate da Mancini: in relazione alla legge delle guarentigie il filosofo e storico napoletano scriveva che, rispetto alle potenze estere, in realtà «accadde quello che non si prevedeva, e pur era da prevedere»: ossia che l'unica presa di posizione a livello internazionale sulla questione romana, dopo il 1871, fu quella assunta da Bismarck che, all'apice del suo *Kulturkampf* contro il *Zentrum* cattolico e la Chiesa, «provò la rabbia dell'impotenza per non poter inviare al Papa, a Civitavecchia, una nave da guerra e minacciarli il cannoneggiamento» come forse, in passato, avrebbe potuto fare⁴¹.

In realtà, agli occhi degli uomini della Destra allora al governo, compiuta l'annessione di Roma l'Italia aveva urgentemente bisogno di 'tirare il fiato', di volgersi cioè con maggiore attenzione ai propri problemi interni e di mantenere, seppur nel rispetto dei principi liberali, una politica di raccoglimento e prudenza sullo scenario internazionale.

Come giustamente scrisse Federico Chabod, quella di Visconti Venosta fu una politica

liberale ed europea, pacifica e fondata sulle forze morali; una politica attenta alla dignità della nazione, e pur moderata e conciliante, che trattava gli inevitabili incidenti con calma «considerandoli nel loro valore, non colla passione e coi puntigli», e rifuggiva dal trasformare i piccoli incidenti in grandi questioni per non «creare quelle situazioni che s'impongono come una fatalità, senza che poi sia quasi possibile spiegarne la genesi»⁴².

Conscio del ruolo dell'Italia nel «concerto europeo», Visconti Venosta si distinse dunque – anche nel tentativo di comporre la “questione romana” – per una strategia «di moderazione, di equilibrio e di pace», dettata dalle nuove prospettive internazionali dischiuse dall'unificazione tedesca⁴³.

Del resto, anche la Curia Romana sostanzialmente beneficiò della situazione venutasi a creare a seguito dell'approvazione della legge delle guarentigie: l'opposizione di Pio IX a qualsiasi tentativo di accordo, così come la sua

⁴⁰ A. C. Jemolo, *Chiesa e Stato*, cit., 311.

⁴¹ B. Croce, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, Laterza, 1928, p. 35.

⁴² F. Chabod, *Storia della politica estera italiana*, cit., p. 597.

⁴³ B. Vigezzi, *L'Italia dopo l'Unità: liberalismo e politica estera*, in R. J. B. Bosworth e S. Romano (a cura di), *La politica estera italiana (1860-1985)*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 257.

decisione [...] di restare rinchiuso in Vaticano implicarono indubbiamente il rifiuto della dotazione annua e resero di fatto superflue alcune prerogative di carattere onorifico previste dal provvedimento. Ma il papa e la Santa Sede si avvalsero di fatto senza difficoltà dei diritti loro concessi dalla legge delle guarentigie, pur protestando di essere in cattività⁴⁴.

In conclusione, la mancata nascita della Città del Vaticano nel 1871 non fu una sconfitta per la Santa Sede. Il fatto che essa non disponesse più del potere temporale si dimostrò, negli anni successivi, un elemento di forza, poiché le permise di acquistare un crescente spazio di manovra non solo in campo religioso, ma anche in quello politico e sociale⁴⁵. E infatti fu solo dopo aver preso coscienza del suo nuovo ruolo in seno alla società contemporanea che il Vaticano, quasi sessant'anni dopo, accettò di seguire – in un contesto assai diverso da quello fin qui preso in esame – la via della Conciliazione con lo Stato italiano.

⁴⁴ G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, cit., p. 380.

⁴⁵ C.M. Fiorentino, *Dalle stanze del Vaticano*, cit., pp. 332-333.