

Lo Stato della Chiesa

di Pierluigi Consorti

Abstract: *Abolished Monarchies. The Papal State* – The essay examines the “Papal State” as an “abolished monarchy” following its effective dissolution on September 20, 1870, with the capture of Rome by the Kingdom of Italy. The author addresses two methodological issues: the first concerns the traditional canonical view that denies a true abolition of the Church's temporal power, seeing the events of 1870 as a “partial debellatio”. The second highlights the imprecision of defining the Church as a monarchy or a state, distinguishing it from the “State of the Church” as a historical political entity. Then the study traces the unicity of the Papal States as an elective, patrimonial, and theocratic monarchy and details the decline of the pontifical monarchy, starting from the French Revolution and culminating in the annexation of Rome in 1870. This event led to parallel consequences: within the Italian legal system, the “Law of Guarantees” (1871) unilaterally recognized the Pope's personal prerogatives and inviolability, while within the Church's legal system, the Pope vehemently protested, declaring himself a “prisoner” and isolating the Holy See internationally. Finally, the essay analyzes the Lateran Pacts of 1929 as the definitive legal resolution of the “questione romana” underlining that the end of the Church's temporal power and the debellatio of its State, led to the creation of the “Vatican City State”, a new entity characterized as an elective absolute monarchy, effectively reconstituting a form of temporal power for the Pontiff, with Italy providing substantial financial compensation for the historical loss of the Papal States.

1281

Keywords: Papal State; Pontifical Monarchy; Temporal power; Lateran pacts; Vatican City

1. Premessa metodologica

La proposta di considerare lo “Stato della Chiesa” una ‘monarchia abolita’ in forza della capitolazione subìta il 20 settembre del 1870 impone di affrontare una preliminare duplice questione di carattere metodologico.

Da un primo punto di vista, va segnalato che chi guarda a questa vicenda storica da una prospettiva canonistica, o comunque interna alla Chiesa cattolica, si può trovare di fronte alla necessità di non poter ammettere l’abolizione in senso stretto del potere temporale della Chiesa. Secondo una visione tradizionale e tendenzialmente dogmaticamente unanime, la Chiesa costituisce un soggetto giuridico di diretta derivazione divina ed è titolare, con autorità inscindibile, dei “due poteri” (quello temporale e quello spirituale). La coincidenza delle Ecclesia con la civitas

può essere criticata sia in termini storici che giuridici¹, ma non può essere semplicemente ignorata, in quanto, secondo questa visione, la progressiva perdita territoriale avviata con le guerre risorgimentali e culminata con la presa di Roma, non costituisce una forma di *debellatio* dello Stato pontificio². Su queste basi, autorevolissima dottrina ha sostenuto che la continuazione da parte del Pontefice dell'esercizio dei poteri spirituali – senza intromissioni da parte dello Stato italiano – e di parziali poteri temporali sulla porzione del territorio urbano sempre rimasta sotto l'autorità pontificia (la Città Leonina), costituisca una sorta di *debellatio* parziale, tale da conservare una continuità di esercizio dei poteri statali in capo al Vescovo di Roma³. Questa linea interpretativa ha avuto anche un importante avallo storiografico: Giovanni Spadolini ha parlato di «due Rome» – quella del Papa (non più Re) e quella del Re⁴.

Da un secondo punto di vista, si osserva che la stessa denominazione “Stato della Chiesa”, sovente usata per definirne la forma monarchica, è per certi versi imprecisa. La Chiesa in quanto tale non è una monarchia; anzi, non è nemmeno uno Stato. Essa è una comunità di fedeli che si riconosce sotto l'autorità del Romano Pontefice, che è il Vescovo di Roma. La diocesi di Roma è una sede apostolica e per i cattolici essa gode di un primato assoluto impersonificato proprio dal suo Vescovo; tuttavia, Chiesa cattolica e Sede Apostolica costituiscono due soggetti giuridici distinti: «sono persone morali in forza della stessa disposizione divina», secondo le parole del can. 113 del vigente Codice di diritto canonico. Il Romano Pontefice le rappresenta entrambe, però nessuna delle due è paragonabile ad uno Stato.

Ciononostante, sotto il profilo storico, conosciamo l'esistenza di uno “Stato della Chiesa”, chiamato anche “Stato pontificio”⁵ o “Patrimonio di Pietro”, che identifica esattamente un'entità di tipo statale costituita dai territori sottoposti al potere temporale dei papi. L'origine dell'esercizio del potere temporale in forma monarchica da parte dei Vescovi di Roma è strettamente collegata al sistema feudale che ha sostituito nell'Occidente latino il potere imperiale romano dando vita ad «uno Stato vero e proprio governato dal capo *pro tempore* di una religione, come in Turchia ed in parte nella Cina e nel Giappone»⁶.

Esiste poi una tradizione storiografica tesa ad avvalorare l'idea di una genesi privatistica dello Stato Pontificio, il quale si sarebbe formato

¹ Per tutti cfr. P. Bellini, *Respublica sub deo. Il primato del Sacro nella esperienza giuridica della Europa preumanistica*, Firenze, 1981, 4-14.

² Com'è noto, nel diritto internazionale la *debellatio* indica la totale cancellazione di uno Stato a causa di una guerra che ne comporta la perdita del territorio e conseguentemente della sovranità a vantaggio dello Stato vincitore: cfr. M.N. Schmitt, *Debellatio*, in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009 (disponibile a ssrn.com/abstract=1610012).

³ P.A. D'Avack, *La qualifica giuridica della S. Sede nella stipulazione del Trattato Lateranense*, in *Riv. dir. internaz.*, 1935, 83 ss.; G. Balladore Pallieri, *Il diritto internazionale ecclesiastico*, in P. Fedozzi, S. Romano (cur.), *Trattato di diritto internazionale*, Padova, 1940, 20 ss.

⁴ G. Spadolini, *Le due Rome. Chiesa e Stato fra '800 e '900*, Firenze, 1975.

⁵ Si legge talvolta anche “Stati della Chiesa”, “Stati Pontifici”, “Stato Ecclesiastico”.

⁶ F. Scaduto, *Guarentigie pontificie e relazioni fra Stato e Chiesa (legge 13 maggio 1871)*, Torino, 1889, 23.

attraverso una serie di progressive donazioni di territori di carattere beneficiale, che col tempo hanno formato un'enorme proprietà fondiaria. Su tali-territori il Vescovo di Roma esercitava poteri fiscali e giudiziari che, col tempo, hanno reso possibile l'esercizio di una vera e propria sovranità politica. L'idea dello Stato patrimoniale avvalorava un'altra specialità della monarchia pontificia, che a differenza degli altri regni non ha mai seguito il criterio della successione ereditaria. Dal secondo millennio, e fino ad oggi⁷, il Capo dello Stato assoluto e più teocratico al mondo è eletto da un gruppo scelto di "suoi sudditi"⁸, per cui si può a tutta ragione definire una monarchia elettiva.

La proiezione (che oggi diremmo) internazionale di questo soggetto, in epoca medievale e nei primi due secoli dell'età moderna andò ben oltre i limiti territoriali che le circostanze storiche gli avevano inizialmente assegnato. Il Regno d'Inghilterra, il Regno del Portogallo, la Corona d'Aragona, il Regno di Napoli e il Regno d'Ungheria furono vassalli del Papa Re e molti re e imperatori si sono nei secoli prostrati al suo cospetto⁹.

In ogni caso, a prescindere dai rilievi metodologici, registriamo il fatto storico per il quale, dopo oltre mille anni di esistenza, lo Stato della Chiesa si è definitivamente dissolto nel 1870, a seguito dell'annessione dei suoi ultimi lembi di territorio, e in particolare di Roma, al neonato Regno d'Italia. Le legazioni della Romagna, delle Marche e dell'Umbria erano state già annesse nel 1859 e le restanti parti dell'odierna regione Lazio – la provincia di Rieti, il Circondario di Sora e il Circondario di Gaeta con le Isole Pontine – nel 1860. Com'è noto, la proclamazione del Regno d'Italia provocò lotte militari e politiche condotte da vari Stati europei pure nel territorio della penisola, volte anche a definire la sfera di influenza del potere del Vescovo di Roma. L'attenzione non si concentrava soltanto sul suo ruolo di sovrano dello Stato pontificio, ma soprattutto sulla sua funzione di capo della Chiesa cattolica – una posizione che, indipendentemente dall'autorità temporale, gli consentiva di esercitare una speciale influenza politica sugli altri sovrani nel mondo intero. Da questo punto di vista, la questione romana – che siamo abituati a considerare come un elemento saliente della nostra storia nazionale – superava di gran lunga la portata del semplice trasferimento della capitale da Firenze a Roma. In questo senso, la fine della monarchia pontificia va studiata in termini di equilibri complessivi, che oggi definiremmo "globali".

Prescindendo da tali complessità, in questo saggio mi concentrerò solo sul tema oggetto del presente fascicolo, ossia le reazioni normative adottate a seguito della conclusione del potere temporale esercitato dalla Chiesa sul territorio che precedentemente governava. Con ciò non voglio certo sottovalutare l'importanza delle circostanze storiche che rendono la soggettività di questo Stato semplicemente unica, e non solo speciale o

⁷ Più avanti si chiarirà la differenza fra l'elezione del Papa – anche Re – fino al 1870 – e la successiva ripresa, dopo il 1929 (Patti lateranensi) dell'elezione del Papa – anche monarca dello Stato della Città del Vaticano.

⁸ Sia consentito il rinvio a P. Consorti, *Geopolitica del conclave. L'intreccio fra politica e religione per comprendere un rito sacro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2025, 6, 1-19.

⁹ Cfr. S. Carocci, *Vassalli del papa. Potere pontificio, aristocrazie e città nello Stato della Chiesa (XII-XV sec.)*, Roma, 2010.

peculiare, tale da poter essere compresa solo se si svolge – di volta in volta e di tempo in tempo – un’accurata analisi comparativa.

Proprio l’indagine storica permette di osservare che, nei secoli, l’autorità temporale non è stata esercitata dai diversi Papi in modo continuo o uniforme. Anzi, la varietà di soluzioni adottate è stata tale da rendere impossibile uno sguardo unitario. Anche volendosi fermare a guardare la sola città di Roma – che, come è stato già detto, è considerata la principale “Sede Apostolica” ed è per questo anche chiamata “Santa Sede” – si incontra una complessità non sempre dipanata. Sappiamo che il Vescovo di Roma impersonifica sia la Chiesa cattolica sia la Santa Sede e, per secoli anche lo “Stato della Chiesa” (oggi per certi versi risorto nello “Stato della Città del Vaticano”). Questo assorbimento istituzionale – che prende le forme di una vera e propria incorporazione – pone in capo al Vescovo di Roma – il Sommo Pontefice, il quale impersonifica anche la Santa Sede – i poteri di un Capo di Stato. Un monarca assoluto che per volontà del Re d’Italia fra il 20 settembre 1870 e il 19 febbraio 1929 ha esercitato un potere solo spirituale.

2. La fine della monarchia pontificia

La fine della monarchia pontificia – intesa come esercizio dei poteri del Papa nello Stato della Chiesa – ha inizio dopo la Rivoluzione francese. Il territorio pontificio fu aggredito da più parti. Il Trattato di Tolentino (1797) provocò le prime cessioni a favore della Francia; con la Repubblica romana del 1798 lo Stato perse Roma, e successivamente le Marche e l’Umbria. Il 17 maggio 1809 Napoleone emanò da Vienna un decreto con cui riunì gli Stati del Papa all’Impero francese, proclamò Roma città «imperiale e libera», e istituì una Consulta straordinaria con il compito di prendere possesso degli altri Stati pontifici a partire dal successivo 1° giugno e di curare l’organizzazione del nuovo Stato a partire dal 1° gennaio 1810.

La Restaurazione riportò i pontefici sul trono di uno Stato territorialmente mutilato tanto ad Ovest (il Contado Venassino in Francia) quanto ad Est (il Ferrarese), e sottoposto ai venti risorgimentali che attraversavano la penisola toccando anche lo Stato della Chiesa. Nel periodo precedente ai moti del ’48 ascese al soglio pontificio Gregorio XVI, in un contesto di contemporanei mutamenti di corona che provocarono importanti ricambi generazionali anche a Napoli, dove Ferdinando II subentrò al padre, e in Piemonte, dove Carlo Alberto subentrò allo zio. I ricambi dinastici avvenuti per successione rappresentavano una possibile evoluzione politica, ma quello pontificio – frutto di dinamiche elettorali – «avveniva nella continuità della politica conservatrice»¹⁰. Sotto il profilo storico, non v’è dubbio alcuno che lo Stato della Chiesa fosse percepito come una monarchia fra le altre, presa dai problemi del governo temporale forse più che da quelli del governo spirituale¹¹. Perciò quando gli Stati della Santa Alleanza

¹⁰ F. Bertini, *Il Risorgimento: coscienza nazionale in un mondo che cambia (1815-1849)*, in F. Bertini, *Risorse, conflitti, continenti e nazioni: dalla rivoluzione industriale alle guerre irachene, dal Risorgimento alla conferma della Costituzione repubblicana*, Firenze, 2006, 190.

¹¹ Per una rilettura critica e complessiva del pontificato di Cappellari, cfr. R. Regoli, *Gregorio XVI: dall’immagine alla realtà*, in F. Longo, C. Zaccagnini, F. Fabbrini (cur.), *Gregorio XVI. Promotore delle Arti e della Cultura*, Pisa, 2008, 19-48.

chiesero al Papa Re di farsi carico di riforme amministrative ed economiche tali da coinvolgere anche i laici nel governo statale e locale, le resistenze interne non produssero riforme in grado di contrastare «il problema principale che derivava proprio dalla doppia veste del Papa, di capo della Chiesa e di capo dello Stato [...]. In questo modo lo Stato Pontificio fu l'anello più debole dell'intero sistema monarchico italiano»¹².

Chiusa quindi la breve parentesi riformista del Regno di Pio IX (1846-48) e conclusa anche l'esperienza della seconda Repubblica romana (1849)¹³, il governo pontificio si strinse in una morsa reazionaria e autoritaria verso la propria popolazione, sostenuto da protezioni internazionali legate pressoché esclusivamente al prestigio religioso della Chiesa, che finì col perdere progressivamente tutti i suoi territori, eccetto Roma e parte del Lazio, difesi dalle truppe francesi. Nell'estate del 1870 scoppiò la guerra franco-prussiana. Il 18 luglio dello stesso anno il Concilio ecumenico, riunitosi a Roma dall'8 dicembre del 1869 decretò l'infallibilità del Papa e discusse se stabilire la natura divina del potere temporale. Il 29 luglio le truppe francesi lasciarono Roma, i primi giorni di settembre Napoleone III venne fatto prigioniero dai prussiani e i Francesi proclamarono la Terza Repubblica. Roma restò difesa da 13.000 mercenari svizzeri¹⁴. Il 5 settembre il Consiglio dei ministri italiano dichiarò l'annessione dello Stato pontificio e si preparò ad attaccarlo, certo che nessuno Stato europeo sarebbe intervenuto per difendere Roma. Le truppe italiane iniziano la loro lenta marcia di avvicinamento verso la città sperando che Pio IX accettasse l'invito che Vittorio Emanuele II – «con affetto di figlio, con fede di cattolico, con lealtà di Re, con animo di italiano»¹⁵ – gli aveva rivolto affinché rinunciasse al potere temporale¹⁶. Il 20 settembre 1870 Roma capitò e di fatto lo Stato della Chiesa cessò di esistere, «con una stravaganza che non ha precedenti e difficilmente avrà imitatori: si lasciò che continuasse a regnarvi il re sconfitto, che in piena libertà poteva continuare la sua lotta allo Stato»¹⁷.

L'abolizione definitiva della monarchia pontificia produsse due diverse e parallele conseguenze: una nell'ordinamento statale italiano, l'altra in quello della Chiesa. Le due strade si rincontreranno sessanta anni dopo nei Patti Lateranensi del 1929. Prima di vedere questo epilogo, tento di illustrare i due percorsi.

2.1 Nell'ordinamento statale

Domenica 2 ottobre 1870, come era stato già fatto per le altre provincie italiane, si tenne a Roma un plebiscito che, con poco meno del 99 per cento di «Sì», ne sancì l'avvenuta annessione nel Regno d'Italia, formalizzata col

¹² F. Bertini, *Il risorgimento*, op. cit., loc. ult. cit.

¹³ I. Manzi, *La Repubblica Romana (1849). Rilettura di un'esperienza costituzionale*, in *Giorn. stor. cost.*, 2003, 139-150.

¹⁴ G.B. Calogero, *Le operazioni militari per l'occupazione dello Stato pontificio e la presa di Roma. Luglio-20 Settembre 1870*, in *Studi romani*, 1970, 3, 340-355.

¹⁵ Vittorio Emanuele II a Pio IX, 8 settembre 1870.

¹⁶ Fatti noti, sintetizzati così da G. Bruno Guerri, *Gli italiani sotto la Chiesa. Da San Pietro a Mussolini*, Milano, 1992, 199.

¹⁷ Ivi, 200.

Regio decreto 9 ottobre 1870, n. 5903, che all'art. 1 stabiliva che «Roma e le provincie romane fanno parte del Regno d'Italia». A conferma dell'unicità della fattispecie in esame, il medesimo decreto precisava all'art. 2 che il Sommo Pontefice – ossia, il Sovrano deposto – in realtà avrebbe conservato «la dignità, la inviolabilità e tutte le prerogative personali di Sovrano» e che con apposita legge sarebbero state «sancite le condizioni atte a garantire, anche con franchigie territoriali, l'indipendenza del Sommo Pontefice, e il libero esercizio della Autorità spirituale della Santa Sede» (art. 3).

In questo modo il Regno rassicurava la Chiesa cattolica, e gli Stati cattolici, che l'unificazione territoriale della penisola non avrebbe invaso la sfera spirituale della Chiesa. La Religione Cattolica, Apostolica e Romana continuava ad essere «la sola Religione dello Stato», come disposto dal primo articolo dello Statuto albertino, e la Chiesa un soggetto giuridico indipendente dallo Stato, dotato di franchigie proprie anche a livello territoriale¹⁸. Tali franchigie – che nel linguaggio del tempo corrispondevano a spazi di autonomia concessi dai sovrani ai loro sudditi – vennero immediatamente riconosciute con l'inviolabilità del territorio circoscritto all'interno della cinta delle mura leonine. Si trattava, e tuttora si tratta, di palazzi di proprietà della Santa Sede, circostanza che, come anticipato, incide sulla qualificazione patrimoniale della natura giuridica del potere temporale esercitato dalla Santa Sede stessa.

Le garanzie statali furono consacrate nella nota “Legge delle guarentigie”, discussa a partire dal dicembre del 1870 e promulgata il 13 maggio 1871. Composta da 20 articoli, essa assicurava al Papa e alla Chiesa cattolica una serie di prerogative e privilegi, pur mantenendo la sovranità italiana su Roma e il resto del territorio. I punti principali sono il riconoscimento di garanzie personali al Papa, equiparato a un sovrano col diritto di avere una propria guardia armata e facoltà di mantenere corrispondenza libera con il mondo, e immunità e privilegi per il personale diplomatico della Santa Sede. Inoltre, la legge riconosceva al Pontefice «il godimento (senza specificarne il titolo giuridico¹⁹) dei palazzi apostolici Vaticano e Lateranense, con tutti gli edifici, giardini e terreni annessi e dipendenti, non che della villa di Castel Gandolfo con tutte le sue attinenze e dipendenze». Era anche prevista una dotazione finanziaria e altre norme che, con voluta ambiguità, costituivano «il risultato di un compromesso fra la tendenza giurisdizionalista e quella separatista, entrambe presenti nel parlamento italiano»²⁰. Pio IX dichiarò nulla la legge, insistendo sulla unilateralità e dunque la revocabilità delle garanzie offerte, rifiutò il vitalizio e prescrisse ai fedeli di astenersi dalle elezioni politiche (*non expedit*²¹).

¹⁸ «Noi entrammo in Roma in nome del diritto nazionale, in nome del patto che vincola tutti gli Italiani ad unità di nazione; (Bravo!) vi rimarremo mantenendo le promesse che abbiamo fatto solennemente a noi stessi: libertà della Chiesa; piena indipendenza della Sede Pontificia nell'esercizio del suo ministero religioso, nelle sue relazioni colla cattolicità», Vittorio Emanuele II, *Discorso di inaugurazione della prima sessione della XIII legislatura del Parlamento nazionale*, Firenze, 5 dicembre 1870.

¹⁹ «proprietà, usufrutto?», v. G. Martina, *La Chiesa nell'età del liberalismo*, Brescia, 1980, 171.

²⁰ Ivi, 170.

²¹ L'espressione indica un divieto sanzionato più volte nella storia del Risorgimento italiano (cfr. S. Marotta, *L'evoluzione del dibattito sul «non expedit» all'interno della curia*

Arturo Carlo Jemolo ha definito questa legge «grande opera legislativa italiana»: che liberò i pontefici del fardello del potere temporale consegnandogli un'autorità morale di livello mondiale²².

2.2 Nell'ordinamento della Chiesa

La conclusione dell'esercizio del potere temporale a seguito dell'ingresso delle truppe italiane – che il papa chiamava «piemontesi» – portò l'autorità ecclesiastica ad imbastire una protesta sollecitando i nunzi a domandare l'intervento degli Stati presso i quali erano accreditati²³. Tali azioni diplomatiche non ebbero successo sul piano internazionale, e tuttavia suscitavano reazioni negative da parte di singoli vescovi e gruppi di fedeli: per molti anni pellegrini cattolici, principalmente francesi, organizzarono rumorose manifestazioni intorno al Vaticano, denunciando il saccheggio e provocando la polizia italiana²⁴. La linea politica internazionale disegnata da Pio IX era chiara: denunciare l'usurpazione, delegittimare il Regno d'Italia e confinare i cattolici in un'area di autoesclusione politica.

Il 1° novembre 1870, il Papa – non più anche Re – con l'Enciclica *Rescriptum Ea* ribadì la natura divina del «Principato civile» della Sede apostolica, indispensabile per assicurare ai Sommi Pontefici «la piena libertà e la sicurezza necessarie nell'esercizio della loro giurisdizione spirituale». Perciò la presa di Roma andava iscritta nella serie di nefandezze che il «Governo Subalpino» aveva cominciato ad adottare negli anni precedenti attraverso «leggi sancite contro ogni diritto naturale, divino ed ecclesiastico». Il 20 settembre viene descritto come il giorno in cui «fu violata la Nostra casa del Quirinale», e cominciò la «prigionia che Ci colpì» insieme alla mancanza «di quella piena libertà che, con mendaci parole, si dice al mondo di averci lasciato nell'esercizio del Nostro ministero apostolico, e l'intruso Governo si vanta di voler confermare, com'esso dichiara, con le necessarie garanzie».

Il Sommo Pontefice accusa gli usurpatori di «rimettere in discussione e in dubbio i possedimenti e i diritti della Sede Apostolica» e ricorda che queste azioni provocano «gravissime censure nelle quali (*ipso facto* e senza alcuna nuova dichiarazione) incorrono i violatori dei predetti diritti e possedimenti». Con l'enfasi propria di una simile occasione, Pio IX proclamava:

*romana tra il 1860 e il 1889, in Riv. stor. ch. it., 2014, 95-164). La prima volta nel 1849, quando il Papa fu costretto all'esilio a Gaeta, poi in modo più formale il 30 gennaio 1868 dalla Congregazione per gli affari ecclesiastici straordinari, che di fatto consacrava la pratica dell'astensionismo proposta dalla Chiesa ai suoi fedeli qual forma di dissenso rispetto alla politica ecclesiastica statale: cfr. C. Marongiu Buonaiuti, *Non expedit. Storia di una politica (1866-1919)*, Milano, 1971.*

²² A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla unificazione ai giorni nostri*, Torino, 1978, 42.

²³ C.M. Fiorentino, *Dalle stanze del Vaticano. Il Venti Settembre e la protesta della S. Sede. 1870-1871*, in *AHP*, 1990, 28, 285-333.

²⁴ B. Brennan, *Visiting 'Peter in chains' French pilgrimage to Rome, 1873-1893*, in *J. Eccles. Hist.* 741-765 (2000). Sulle proteste popolari, cfr. M. Sanfilippo, «*Masse briache di livore anticlericale*»: la documentazione vaticana sul 20 settembre (1870-1922), in *Mélanges de l'École française de Rome, Italie et Méditerranée*, 1, 1997, 139-158.

Noi, che da Dio fummo preposti a reggere e a governare tutta la Casa d'Israele e fummo stabiliti vindici supremi della Religione e della giustizia e difensori dei diritti della Chiesa, al fine di non essere rimproverati di aver taciuto davanti a Dio ed alla Chiesa, e col silenzio Nostro aver prestato l'assenso a sì iniqua perturbazione di cose, rinnovando e confermando quello che nelle succitate Allocuzioni, Encicliche, Brevi altre volte solennemente dichiarammo [...] nel modo più solenne che possiamo, di nuovo davanti a voi, Venerabili Fratelli, dichiariamo essere Nostra intenzione, Nostro proposito e Nostra volontà che tutti i domini di questa Santa Sede e i diritti della stessa restino integri, intatti, inviolati e si trasmettano ai Nostri successori; che qualunque loro usurpazione, eseguita tanto ora che prima, è ingiusta, violenta, nulla, irrita; e che fin da ora vengono da Noi condannati, rescissi, cassati e abrogati tutti gli atti dei ribelli e degli invasori, sia quelli che finora si commisero, sia quelli che forse per l'avvenire si opereranno a confermare in qualunque modo la suddetta usurpazione. Dichiariamo inoltre e protestiamo davanti a Dio e a tutto il mondo cattolico che Noi siamo in tale cattività da non potere affatto esercitare con sicurezza, speditezza e libertà la Nostra suprema autorità pastorale. [...] perciò con l'autorità di Dio Onnipotente, dei Santi Apostoli Pietro e Paolo, e con la Nostra, a voi, Venerabili Fratelli, e per mezzo vostro dichiariamo a tutta la Chiesa che tutti coloro, forniti di qualsiasi dignità, anche meritevole di specialissima menzione, i quali compirono l'invasione, l'usurpazione, l'occupazione di qualunque provincia dei Nostri Stati e di questa alma città, o fecero alcune di tali cose; e parimenti i loro mandanti, fautori, aiutanti, consiglieri, aderenti od altri, quali che siano, che procurarono l'esecuzione dei fatti predetti o l'eseguirono essi stessi in qualsivoglia modo, o sotto qualunque pretesto, incorsero nella scomunica maggiore e nelle altre censure e pene ecclesiastiche inflitte dai sacri Canon.

Sul piano interno lo Stato pontificio fu costretto immediatamente ad affrontare diverse difficoltà giuridiche. L'atto di capitolazione sottoscritto lo stesso 20 settembre a Villa Torlonia dai generali Kanzler e Cadorna stabiliva infatti la più volte ricordata franchigia per la Città Leonina. Pio IX si era rifugiato nei Palazzi apostolici, dentro le mura leonine, ma le truppe italiane si erano fermate davanti al Tevere in quanto sostenevano che il rione di Borgo, che si estendeva fino alla riva del fiume, e la mole Adriana (Castel Sant'Angelo) facessero parte della «città leonina» (pur essendo fuori dalle mura). Davanti alle rivolte accese in quell'area da alcuni cittadini contro il Papa Re appena deposto, il Cardinale Segretario di Stato Antonelli chiese al generale La Marmora di provvedere alla garanzia dell'ordine pubblico, ricevendone però un rifiuto. Sicché le locali forze di polizia si trovarono di fronte a un'incertezza circa l'effettività della competenza, per cui l'autorità pontificia si trovò ad esercitare una sorta di giurisdizione transitoria²⁵, finché

²⁵ Traggo da D. Bocquet, *Circonscriptions de police et souveraineté territoriale. Les premières semaines de Rome capitale dans les mémoires du Commissaire Manfroni*, in *Mélanges de l'École française de Rome*, 2003, 845-862.

un Decreto reale del 9 ottobre finalmente dichiarò l'annessione al Regno anche di quell'area²⁶.

Il primo atto giuridico interno conseguente alla capitolazione fu assunto il 20 ottobre con la bolla *Postquam Dei munere* che sospendeva formalmente i lavori del Concilio Vaticano, addossandone la responsabilità alla «sacrilega repente invasio huius Almae Urbis, Sedis Nostrae, et reliquarum temporalis Nostrae ditionis regionum, qua contra omne fas civilis Nostri et Apostolicae Sedis Principatus inconcussa iura incredibili perfidia et audacia violata sunt»²⁷. Altre disposizioni vennero assunte per adeguare la Curia romana alle mutate condizioni storiche, spogliandola delle funzioni temporali, fino a quel momento esercitate in maniera mista con quelle spirituali. La denominazione “Curia romana” comprende gli organi centrali della Sede apostolica, retta dal Vescovo di Roma (romana per questo, non per essere situata a Roma; anche quando il Papa dimorava fuori Roma, la Curia restava romana: «ubi Pontifex ibi Roma»²⁸), e ne facevano parte sia la “Corte papale”, sia la “Famiglia pontificia”. Nel periodo di nostro interesse, «non si distingueva mai la Corte di Roma dal governo centrale della Chiesa [...]. A Roma non si era sviluppata la differenziazione secolare fra la persona del monarca (e la sua Corte) e il governo (e l'amministrazione del paese)»²⁹. Tuttavia, nonostante vi sia stata una pressoché unanime percezione della immedesimazione dei tre soggetti nella sola Curia romana, proprio gli avvenimenti del 1870 inducono a precisarne la differenza. Intanto sul piano pratico, in quanto i bilanci distinguevano le spese per la Curia da quelle per la Corte (su questa base il governo italiano poté conteggiare l'entità degli importi devoluti al Papa³⁰) e poi perché sul piano generale persisteva la distinzione istituzionale fra la Curia, che era (ed è) formata dagli uffici diretti a governare la sfera spirituale, e la Corte, che invece caratterizza le attribuzioni di carattere temporale, come più avanti preciserò. Quest'ultima ha storicamente subito alcune interruzioni coincidenti con la sospensione del potere temporale (ad esempio, nel 1798-99 con Pio VI e nel 1809-14 con Pio VII al tempo della loro «cattività francese»³¹), ed è stata esplicitamente riformata da Paolo VI col Motu Proprio *Pontificalis Domus* del 28 marzo 1968, che ha sanzionato la conclusione della Corte in quanto tale, e avviato la costituzione di un nuovo organismo che riprendeva l'antico nome di “domus” assegnandogli funzioni di carattere prevalentemente cerimoniale e liturgico.

²⁶ La cronaca di quelle confuse giornate è stata raccolta dal Commissario di polizia italiana inviato sul posto: G. Manfroni, *Sulla soglia del Vaticano (1870-1901)*, Bologna, 1920. Il diario è stato pubblicato a cura di A.C. Jemolo nel 1970 (G. Manfroni, *Sulla soglia del Vaticano. 1870-1901. Dalle memorie di Giuseppe Manfroni*. Saggio introduttivo di A.C. Jemolo, Milano, 1970).

²⁷ Pio IX, *Postquam Dei munere*, 20 ottobre 1870.

²⁸ Clemente VIII, *Cum ob nonnullas*, 10 aprile 1598.

²⁹ C. Weber, *La Corte di Roma nell'Ottocento*, in C. Mozzarelli, G. Olmi (curr.), *La Corte nella cultura e nella storiografia. Immagini e posizioni tra Otto e Novecento*, Roma, 1983, 186 ss.

³⁰ F.C. Uginet, *Corte pontificia*, in P. Levillaine (dir.), *Dizionario storico del papato*, Milano, 1996, 437 (tr. it. di F. Saba Sardi; orig. *Dictionnaire historique de la papauté*, Paris, 1994).

³¹ R. Regoli, *Chierici e laici alla corte papale: gli sviluppi nell'età contemporanea*, in DPRS, 2012, 163.

Queste ultime erano tradizionalmente assegnate alla Famiglia pontificia, costituita dai dignitari che servono il pontefice quotidianamente, lo assistono nelle cerimonie e lo coadiuvano nel governo temporale dello Stato a titolo personale e non istituzionale. Ai membri della Famiglia erano affidati compiti di governo, consultivi, di segreteria, di sicurezza e organizzativi in forza della loro vicinanza e familiarità col Papa. Erano incarichi assegnati *ad personam* a soggetti – anche laici – che lo sostenevano in quanto persona e non nella sua funzione di Capo della Chiesa o dello Stato. Pertanto, cambiavano col Papa e non seguivano linee dinastiche, sebbene fossero tradizionalmente assegnati agli esponenti delle più importanti famiglie aristocratiche romane: Orsini, Colonna, Ruspoli, Barberini, Sacchetti, Chigi, eccetera. Questo era un modo «per coinvolgere il tessuto sociale della città nella struttura della corte», malgrado questa rimanesse sostanzialmente clericale»³².

La bimillenaria struttura della Curia è stata più volte riformata³³. La prima riforma sistina prevedeva Congregazioni e Tribunali con competenze religiose, civili e – diremmo oggi – penali. I compiti temporali erano svolti dalla «Congregazione per l'abbondanza dell'annona dello Stato ecclesiastico», da quella «dell'armata navale», e poi quella «per sollevare dagli aggravi lo Stato ecclesiastico», quella «delle strade, dei ponti e delle acque», «della stamperia», della «consulta di Stato». Questo impianto è stato più volte rivisto, e proprio Pio IX nel 1847 dispose una riforma volta a trasformare le varie amministrazioni prima affidate a funzionari curiali in veri e propri ministeri, disegnando una progressiva somiglianza della Curia romana con gli altri apparati statali³⁴. Il governo spettava al Papa, coadiuvato dal Cardinale Segretario di Stato, cui Pio IX aveva attribuito la funzione di Presidente del Consiglio dei ministri e di Ministro degli affari esteri. Il Cardinale Camerlengo era poi Ministro del commercio, delle belle arti, dell'industria e agricoltura; il Vice Camerlengo Ministro di polizia; l'Uditore generale della Camera apostolica Ministro di grazia e giustizia; un chierico della stessa Camera Ministro delle armi.

Dopo la parentesi della Repubblica romana e sotto la spinta di motivi politici, gli incarichi ministeriali vennero per lo più affidati a laici eminenti, anche nel tentativo di avvicinare la Corte al popolo che reclamava maggiore attenzione sociale. Con la perdita del potere temporale questa struttura fu di fatto abolita, ma, come anticipato, la sua soppressione formale è avvenuta solo nel 1968. Per la verità, dopo il 20 settembre la Curia stessa aveva avviato una riflessione sulle scelte operative necessarie alle nuove circostanze³⁵, ma Pio IX si rifiutò di intervenire – gli sembrava di cedere all'occupante – e per le prime azioni normative conseguenti all'abolizione del

³² G. Capparoni, *La raccolta della gerarchia ecclesiastica*, in I. Fiumi Sermattei, R. Regoli (curr.), *La corte papale nell'età di Leone XII* (Quaderni del Consiglio regionale delle Marche), Ancona, 2015, 311.

³³ N. Del Re, *La curia romana. Lineamenti storico-giuridici*, Città del Vaticano, 1998.

³⁴ F. Jankowiak, *Droit Canonique et gouvernement central de l'Église. Regards de canonistes sur le pouvoir romain (vers 1850-vers 1920)*, in *Mélanges de l'École française de Rome*, 2004, 141-172.

³⁵ A. Ciampani, *Da Pio IX a Leone XIII: il dibattito nella Curia romana dopo l'Unità d'Italia*, in *La moralità dello storico. Indagine storica e libertà di ricerca. Saggi in onore di Fausto Fonzi*, Soveria Mannelli, 2004, 55-90.

potere monarchico si dovrà attendere il suo successore. Si può qui solo aggiungere, per completezza informativa, che le funzioni giurisdizionali esercitate dai Tribunali della Rota, della Segnatura e della Consulta vennero abolite mediante la soppressione delle rispettive cancellerie disposta col Regio decreto 27 ottobre 1870, n. 5975.

All'epoca la perdita del potere temporale provocò certamente l'isolamento della Chiesa dalle vicende italiane, ma la valutazione storica di questa circostanza è stata col tempo rivalutata in termini positivi. Giuseppe Dalla Torre, sulla scorta delle parole pronunciate nel 1962 da Giovanni Battista Montini, ha scritto: «Il 20 settembre condusse, nel concreto dell'esperienza, ad un più fedele rispetto del principio evangelico che distingue tra Cesare e Dio, quindi tra politica e religione. Dal punto di vista giuridico, poi, produsse una provvidenziale de-temporalizzazione della struttura istituzionale della Santa Sede e dello stesso diritto canonico. Ed è interessante notare che la scomparsa dello Stato Pontificio, al contrario di quanto si sarebbe potuto immaginare, portò ad una vigorosa e rigogliosa presenza della Santa Sede nella vita della società internazionale, progressivamente cresciuta sino ad oggi»³⁶.

3. L'epilogo: i Patti lateranensi

Le vicende storiche appena ricostruite sono state giuridicamente risolte a distanza di cinquantanove anni con la c.d. «Conciliazione fra Stato e Chiesa». La storiografia curiale a questo proposito, in genere, mette in luce l'importanza del Concordato lateranense³⁷. Al contrario, a mio parere, l'atto centrale è invece il Trattato del Laterano, che ha affrontato in termini di diritto internazionale la fine del potere temporale della Chiesa e la *debellatio* del suo Stato.

Non mi interessa in questa sede sviluppare le questioni critiche che nascono dalle tesi sulla *debellatio* parziale richiamate in sede introduttiva. Ritengo più significativo porre l'attenzione sul fatto che l'abolizione della monarchia pontificia sia stata, da un lato, giuridicamente definita attraverso una serie di atti unilaterali adottati nell'immediatezza, dall'altro, definitivamente compiuta solo con un trattato internazionale bilaterale, stipulato tra il Regno d'Italia e la Santa Sede. Tale trattato, fra le altre cose, ha dato vita ad un ultimo "Stato della Chiesa" e nuovamente assegnato al Sommo Pontefice l'esercizio in forma monarchica di un potere temporale. Sotto questo profilo, la critica cattolica all'unilateralità delle garanzie accordate nel 1871 sembra essere stata superata. Allo stesso tempo, è stato esaltato il carattere unico e irripetibile della soggettività giuridica tripartita della Chiesa cattolica, che sembra non potere vivere senza un elemento di sovranità statale (o, se si vuole, parastatale).

Il Trattato del Laterano è stato negoziato col Segretario di Stato della Santa Sede. Un soggetto senza Stato che tuttavia ha agito con la pienezza dei poteri statali, e ha perfino ottenuto la costituzione di un nuovo Stato.

³⁶ G. Dalla Torre, *XX settembre 1870*, in *Dir. e relig.*, 2020, 2, 196.

³⁷ M. Nacci, *I rapporti "Stato Italiano-Chiesa cattolica" nei Patti Lateranensi del 1929. Riflessioni Storico-Giuridiche*, in *Pravo Kanoniczne. Kwartalnik prawno-historyczny*, 2015, 2, 97-113.

L'art. 2 del Trattato proclama il riconoscimento italiano della sovranità della Santa Sede «nel campo internazionale, come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione ed alle esigenze della sua missione nel mondo». In conseguenza di tale presupposto³⁸, «l'Italia riconosce alla Santa Sede la piena proprietà ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sul Vaticano. Com'è attualmente costituito, con tutte le sue pertinenze e dotazioni, creandosi per tal modo la Città del Vaticano per gli speciali fini e con le modalità di cui al presente Trattato» (art. 3).

Lo Stato della Città del Vaticano presenta aspetti peculiarissimi. Ai nostri fini è sufficiente segnalare che si tratta di una monarchia assoluta elettiva, una «teocrazia ierocratica»³⁹, uno «Stato-idea» o uno «Stato-fine»⁴⁰, nato sulle ceneri dello Stato della Chiesa. Ceneri che sono costate all'Italia un versamento di 750 milioni di lire alla Santa Sede e oltre un miliardo consolidato in titoli al portatore al 5%, come riparazione dei «danni ingenti subiti dalla Sede Apostolica per la perdita del patrimonio di San Pietro, costituito dagli antichi Stati Pontifici»⁴¹. In un certo senso, nel 1929 l'Italia ha pagato 36 miliardi di euro attuali per ricostituire la monarchia abolita *manu militari* il 20 settembre 1870.

Pierluigi Consorti
Dip.to di Giurisprudenza
Università di Pisa
pierluigi.consorti@unipi.it

³⁸ C. Cardia, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 1996, 256.

³⁹ P.A. D'Avack, *Vaticano e Santa Sede*, Bologna, 1984, 184.

⁴⁰ C. Cardia, *op. cit.*, 258.

⁴¹ Patti lateranensi, *Convenzione finanziaria*, premessa.