

Juan Ignacio Arrieta

# CORSO DI DIRITTO VATICANO

Seconda edizione riveduta e ampliata

PONTIFICIA UNIVERSITÀ DELLA SANTA CROCE

FACOLTÀ DI DIRITTO CANONICO

SUBSIDIA CANONICA 31

MANUALI

---

EDUSC

*Prima edizione 2021*

*Seconda edizione 2022*

*Grafica di copertina:*  
Liliana M. Agostinelli

© Copyright 2022 – Edizioni Santa Croce s.r.l.  
Via Sabotino 2/A – 00195 Roma  
Tel. (39) 06 45493637  
info@edusc.it  
www.edizionisantacroce.it

ISBN 979-12-5482-101-5

# INDICE

<i>Presentazione</i>	9
<i>Abbreviazioni e sigle</i>	13

## Capitolo I

### CONFIGURAZIONE STORICA DELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO

1. Formazione e sviluppo storico degli Stati pontifici	17
2. L'unità d'Italia e la perdita degli Stati Pontifici	24
3. La "Questione romana" e la Legge delle Guarentigie	32
4. I lavori di preparazione dei Patti Lateranensi	45
5. L'assetto normativo originario dello Stato	53

## Capitolo II

### STRUTTURA ED ELEMENTI DELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO

1. La posizione giuridica delle Parti e la conformazione del nuovo soggetto	59
2. Il territorio dello Stato della Città del Vaticano	84
3. La popolazione dello Stato della Città del Vaticano: cittadini e residenti	93
4. Sostenibilità dello Stato e sviluppo bilaterale del Trattato	107

Capitolo III  
LA STRUTTURA DEL GOVERNO DELLO STATO  
DELLA CITTÀ DEL VATICANO

1. Evoluzione della struttura di governo a partire dal 1929	117
2. La Legge Fondamentale del 2000	123
3. Esercizio del potere legislativo nello Stato della Città del Vaticano	127
4. Il Governo dello Stato della Città del Vaticano	130
5. Gli altri organismi del Governatorato	141
6. Attività giuridiche, economiche e contenziose del Governatorato	149
7. L'esercizio del potere giudiziale nello Stato della Città del Vaticano	153

Capitolo IV  
IL SISTEMA DELLE FONTI  
NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO VATICANO

1. Considerazioni generali	169
2. Il diritto canonico, fonte primaria e primo criterio interpretativo	175
3. La Legislazione specifica dello S.C.V. Considerazioni generali	185
4. Lo sviluppo della Legislazione dello S.C.V. Principali sviluppi normativi	190
5. Le fonti suppletive del diritto italiano e i filtri della ricezione	200
6. I poteri dei giudici	212

Capitolo V  
IL SISTEMA VATICANO DEL DIRITTO PRIVATO

1. Componenti del sistema del diritto privato vaticano	215
2. Le fonti normative del diritto privato vaticano	219
3. I soggetti di diritto. Titolarità e modifica dei diritti	224
4. Obbligazioni e diritti reali	232
5. Diritti di proprietà intellettuale e d'autore	234
6. L'attività di volontariato	237
7. Considerazioni sulle persone giuridiche	239

Capitolo VI  
IL SISTEMA VATICANO DEL DIRITTO PENALE

1. Considerazioni generali sulla disciplina penale in Vaticano	255
2. Il Codice penale vaticano. Le modifiche al Codice Zanardelli	264
3. Il Codice penale vaticano. Adattamenti necessari del Codice Zanardelli	274
4. Le norme vaticane complementari al Codice penale	278
5. Le sanzioni amministrative	282
6. Il Codice vaticano di procedura penale	286

Capitolo VII  
IL SISTEMA DEL DIRITTO DEL LAVORO

1. Dualità organizzativa e unità di sistema lavorativo	293
2. Evoluzione nel tempo del diritto del lavoro in Vaticano	294
3. Caratteristiche del servizio svolto nell'ambito della Santa Sede	297
4. Il Regolamento generale del personale del Governatorato	302
5. Tutela dei dipendenti e agevolazioni assistenziali e previdenziali	315
6. L'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica (ULSA)	321

INDICE

Capitolo VIII  
IL SISTEMA FINANZIARIO DELLO  
STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO

1. Considerazioni generali	329
2. La Convenzione Monetaria e le successive trasformazioni legislative	334
3. Istituzionalizzazione della vigilanza e controllo finanziario	342
4. Istituzioni della Curia romana con competenze in materia finanziaria nell'intero ambito della Santa Sede	348
5. La pubblica contrattazione	357
6. La Convenzione fiscale tra la Santa Sede e l'Italia	370
7. La posizione dell'Istituto per le Opere di Religione	375

APPENDICI

<i>Trattato tra la Santa Sede e l'Italia</i>	385
<i>Giovanni Paolo II, Motu Proprio, Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano</i>	393
<i>Benedetto XVI, Motu Proprio, Legge n. LXXI sulle fonti del diritto</i>	397

## PRESENTAZIONE

Il presente volume nasce come supporto al Corso di diritto vaticano che ho svolto nelle Facoltà di Diritto Canonico della Pontificia Università della Santa Croce di Roma e San Pio X di Venezia: è quindi un'opera che si iscrive nell'alveo del corso di laurea in Diritto Canonico, e destinata, almeno in una fase iniziale, a studenti provenienti da diverse aree culturali, interessati a vario titolo allo studio del diritto della Chiesa cattolica.

Numerosi possono essere i limiti che un'opera generale di questo tipo possiede, soprattutto in un settore giuridico non particolarmente coltivato: tuttavia, è sembrato utile tentare di abbozzare una riflessione complessiva dell'ordinamento giuridico vigente nello Stato della Città del Vaticano che servisse anche da contributo allo sviluppo coerente del sistema giuridico vaticano. Le *Lezioni di diritto Vaticano* del compianto amico Giuseppe dalla Torre, che per anni ha diretto presso la Libera Università Maria SS. Assunta (LUMSA) la Scuola di Alta Formazione in Diritto Canonico, Ecclesiastico e Vaticano, sono state da confronto e guida in questo lavoro.

Nel preparare il volume ho cercato di rilevare la particolarità della disciplina canonica nell'accostarsi ad un diritto statuale che, pur con le ovvie singolarità della Città del Vaticano, deve trattare di materie contingenti proprie di ogni Stato. Presentando nei successivi capitoli la legislazione specifica vaticana e quella propria dello Stato italiano accolta in Vaticano tramite rinvio, interessava rilevare come il diritto canonico sia una chiave interpretativa nel rapporto tra fonti giuridiche di vario origine e, in molteplici occasioni, risulti la norma direttamente applicabile ai casi singoli. Tale è l'indicazione segnata con carattere generale dal primo capoverso dell'art. 1 della Legge sulle fonti del diritto vigente nello Stato: *"L'ordinamento giuridico vaticano riconosce nell'ordinamento canonico la prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo"*.

Gli otto capitoli in cui è strutturato il volume si sviluppano a partire da questa particolare prospettiva: dall'introduzione storica, necessaria per capire la ragion d'essere dell'istituzione stessa e delle principali problematiche che la riguardano, attraverso l'analisi degli elementi che strutturano lo Stato, si giunge alla presentazione della sua organizzazione di governo e del regime giuridico delle fonti che, dal punto di vista del docente, rappresenta il nucleo centrale del Corso. Segue poi l'esame delle norme di diritto civile (non sempre scindibili dal regime pubblicistico, tenendo conto della natura dello Stato), di diritto penale, del lavoro e finanziario. In queste ultime quattro sezioni, si è sorvolato sulla dottrina generale analizzata nelle rispettive discipline, per privilegiare la trattazione dei rilievi tipici presentati dall'ordinamento vaticano.

Nella fase storica attuale, l'analisi del Diritto vaticano offre allo studioso la peculiarità di un intero sistema giuridico che, alle sue caratteristiche proprie, aggiunge un processo di rinnovamento delle norme e delle istituzioni, necessario per tenere il passo con l'evoluzione internazionale dell'organizzazione giuridica. Analizzare un tale ammodernamento, rimanendo ancorati agli elementi essenziali che sono alla base dell'intero sistema, rappresenta un compito importante che la canonistica, in modo particolare, non deve trascurare.

In Appendice, come risorsa supplementare, sono stati incorporati i tre principali testi normativi su cui si fonda il Corso: il testo del Trattato del Laterano del 1929, quello della Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano dell'anno 2000, e la Legge n. LXXI *sulle fonti del diritto*, del 1° ottobre 2008, cui si è già fatto cenno.

In conclusione, è per me necessario ringraziare tutte le persone che mi hanno aiutato a portare a termine questo lavoro. Anzitutto, e in modo molto particolare, il prof. Settimio Carmignani Caridi, i cui scritti in materia mi sono stati di grande aiuto, e anche per aver messo a mia disposizione una ricca raccolta di opere sul diritto vaticano, senza la quale difficilmente avrei potuto realizzare il lavoro. Il mio sentito ringraziamento va anche ai tanti altri colleghi e amici che mi sono stati di aiuto per rivedere i testi e confrontare i contenuti, fornendomi sempre il loro incoraggiamento.

Roma, 8 dicembre 2020

PRESENTAZIONE

NOTA ALLA SECONDA EDIZIONE

In occasione della seconda edizione del volume, oltre a correggere errori e unificare alcuni testi, ho aggiunto nuovi titoli, aggiornato vari capitoli sulla base della più recente legislazione promulgata nella Santa Sede e nel Vaticano fino alla presente data e incorporato la bibliografia riguardante direttamente la materia apparsa negli ultimi due anni.

Roma, 1 novembre 2022

*Juan Ignacio Arrieta*



## ABBREVIAZIONI E SIGLE

AAS	Acta Apostolicae Sedis
art.	articolo
artt.	articoli
ASS	Acta Sanctae Sedis
can.	canone
cann.	canoni
CIC	Codice di Diritto Canonico
cit.	citato
CF	Convenzione fiscale tra la Santa Sede e l'Italia, dell'1 aprile 2015
cfr.	confrontare
CNV	<i>Codice di norme vaticane</i> , a cura di J.I. Arrieta, Roma 2022 <sup>3</sup>
cost. ap.	costituzione apostolica
cpv	Codice penale vaticano (risultante dalle modifiche introdotte dal Legislatore vaticano nel codice penale Zanardelli del 1889)
cvpp	<i>Codice vaticano di procedura penale</i> (risultante dalle modifiche introdotte dal Legislatore vaticano al codice di procedura penale italiano del 1913)
decr.	Decreto
DGDC	<i>Diccionario General de Derecho Canonico</i> , J. Otaduy-A. Viana-J. Sedano dir., Pamplona, 2012
ed.	edizione
enc.	Enciclica

ABBREVIAZIONI E SIGLE

Fdp	<i>Fidelis dispensator et prudens</i> , motu proprio del 24 febbraio 2014
Lbc	Legge n. CCCLV sulla tutela dei beni culturali, del 25 luglio 2011
Lcitt	Legge n. CXXXI sulla cittadinanza, la residenza e l'accesso allo Stato della Città del Vaticano, del 22 febbraio 2011,
LegGuar	Legge delle Guarentigie, del 13 maggio 1871
LF	Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano, del 26 novembre 2000
Lf	Legge n. LXXI sulle fonti del diritto, dell'1° ottobre 2008
Lgov	Legge n. CCLXXIV sul governo dello Stato della Città del Vaticano, del 25 novembre 2018
LPC	Legge n. VIII contenente norme complementari in materia penale, del 11 luglio 2013,
LPpec	Legge n. LII sulle pene pecuniarie sulla prescrizione in materia penale, del 10 gennaio 1983
Lreg	Legge n. CCXI in materia di registrazione e di vigilanza degli enti senza scopo di lucro, del 22 novembre 2017
LS	Legge n. X sulle sanzioni amministrative, dell'11 luglio 2013
Lvol	Legge n. CLXXXVI sulla disciplina delle attività di volontariato, del 22 maggio 1992
m.p.	motu proprio
n.	numero
NCP	Norme sulla trasparenza, controllo e concorrenza dei contratti pubblici della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano, del 19 maggio 2020
nn.	numeri
NTCP	Tutela giurisdizionale in materia di trasparenza, controllo e concorrenza dei contratti pubblici per la Santa Sede e per lo Stato della Città del Vaticano", del 19 maggio 2020

ABBREVIAZIONI E SIGLE

Org.giud	Legge n. CCCLI sull'ordinamento giudiziario dello S.C.V., del 13 marzo 2020
PB	<i>Pastor Bonus</i> , cost. ap., del 29 giugno 1988
PE	<i>Praedicate Evangelium</i> , cost. ap., del 19 marzo 2021
Prot.	Protocollo
Rgsv	Regolamento della Guardia Svizzera Pontificia, del 16 gennaio 2006
RPontCom	Regolamento della Pontificia Commissione per lo S.C.V., del 26 luglio 2001
Rpg	Regolamento generale per il personale del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, del 21 novembre 2010
Rpd	Regolamento per il personale dirigente laico della Santa Sede e dello S.C.V., del 22 ottobre 2012
SCpE	Statuto del Consiglio per l'Economia, del 22 febbraio 2015
SRG	Statuto dell'Ufficio del Revisore generale, del 21 gennaio 2019
ss.	seguenti
SSpE	Statuto della Segreteria per l'Economia, del 22 febbraio 2015
SUL	Statuto dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica, del 7 luglio 2009
TL	Trattato Lateranense, dell'11 febbraio 1929
ved.	vedere
vol.	volume



## CAPITOLO I

# CONFIGURAZIONE STORICA DELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO

### 1. FORMAZIONE E SVILUPPO STORICO DEGLI STATI PONTIFICI

Roma, centro dell'Impero Romano, è stata la sede episcopale di San Pietro, principe degli Apostoli. La Città Eterna, nei primi secoli dell'era cristiana, fu testimone del martirio di Pietro, di Paolo e di migliaia di cristiani, motivo per cui venne sin dall'inizio considerata centro della comunione di tutte le Chiese sparse nel mondo e, al titolare della sede romana, in quanto successore di San Pietro, si riconobbe anche il primato di giurisdizione su tutta la Chiesa. Più tardi, con la libertà di poter praticare la fede cristiana e diventando il cristianesimo religione di Stato, il Vescovo di Roma ricevette anche onori e possedimenti da parte delle autorità e dei privati, per il decoro della Chiesa e il sostenimento del culto e delle opere di carità.

Il potere temporale dei pontefici romani, strumento funzionale all'indipendenza del loro compito spirituale, venne consolidandosi nell'Alto Medioevo, quasi in parallelo ad analoghe trasformazioni socio-politiche delle vicine regioni italiane. A metà del secolo VIII, poi, vari territori nel Centro d'Italia cominciarono a caratterizzarsi – sotto gli auspici del Vescovo di Roma – come una unità patrimoniale, che si consolidò progressivamente come unità socio-politica relativamente autonoma, la quale, con molteplici vicende e trasformazioni, e attraverso mutevoli alleanze con le Potenze europee imperanti in Italia in ciascun periodo, sarebbe durata sostanzialmente fino al 1870 con l'Unità d'Italia.

Con la caduta dell'Impero romano, infatti, il Vescovo di Roma si trovò nella necessità di colmare un vuoto d'autorità che si era creato e di difendere popolazioni e città dagli orrori delle successive invasioni

barbariche<sup>1</sup>. Da essere proprietario terriero divenne titolare del potere pubblico e il consolidamento di questa concreta esperienza di governo fu l'origine del potere temporale della sede di Roma, che si organizzò amministrativamente in parallelo al governo ecclesiastico della sede romana, seguendo modelli istituzionali già presenti nell'Impero.

Una considerazione sommaria dell'evoluzione storica del potere temporale dei Pontefici risulta imprescindibile per comprendere il contesto giuridico risultante e le istituzioni oggi presenti nello Stato vaticano.

*a) Le prime donazioni territoriali al Pontefice*

A partire dal VI secolo, dunque, Bisanzio si era concentrata nella difesa di Ravenna istituendo il Ducato romano, come parte dell'Esarcato d'Italia, nei territori dell'attuale regione Lazio e di parte dell'Umbria meridionale<sup>2</sup>. La figura del Pontefice divenne egemone nel tempo, affermandosi progressivamente su quella del rappresentante imperiale. Con particolare forza emerse, tra l'anno 590 e il 604, la figura di Papa Gregorio Magno, che riorganizzò l'amministrazione di questi territori, dando vita alla prima forma di milizia e promuovendo la partecipazione delle *confraternite* nella gestione della cosa pubblica.

A seguito delle vittorie dei Longobardi contro Bisanzio e contro l'esarcato di Ravenna, il Re dei Longobardi, Liutprando, donò a Papa Gregorio II i possedimenti del Ducato bizantino romano, in quella che è conosciuta come la "Donazione di Sutri", dell'anno 728. Negli anni successivi lo stesso Re volle accrescere la donazione con nuovi territori, corrispondenti sostanzialmente all'attuale regione del Lazio, che avrebbero poi rappresentato la componente centrale di ciò che divenne lo Stato Pontificio, come entità territoriale autonoma<sup>3</sup>.

La necessità di dare adeguato titolo di legittimità ad una tale autonomia territoriale, in un periodo di difficili equilibri tra Bisanzio e il regno longobardo, portò a voler fondare detto diritto del Papato

<sup>1</sup> Per le origini dello Stato, si veda particolarmente, L. DUCHESNE, *I primi tempi dello Stato Pontificio*, Torino 1970, in particolare 55 ss.

<sup>2</sup> Vedi su questo T.F.X. NOBLE, *La Repubblica di San Pietro. Nascita dello Stato Pontificio (680-825)*, Genova, 1984.

<sup>3</sup> Cfr. G. ARNALDI, *Le Origini dello Stato della Chiesa*, Torino 1987, 28. Vedi in generale, W. ULLMANN, *Il papato nel medioevo*, Bari, 1987, 29 ss.

su una liberalità – nota poi come “Donazione di Costantino” – che il primo imperatore cristiano avrebbe concesso al Successore di Pietro conferendogli la potestà di reggere sul Senato romano e sul relativo territorio laziale. Detta assegnazione, denominata anche “*Constitutum Constantini*”, è raccolta come testo apocrifo nelle Decretali pseudo-isidoriane del secolo IX e quindi in alcuni manoscritti del “*Decreto di Graziano*”, riproducendo un editto di Costantino del 313 che, oltre ad altri onori, concedeva a Papa Silvestro I e ai suoi successori la sovranità sulla città di Roma e altri possedimenti. Dal secolo XV il documento fu considerato un falso, necessariamente datato in epoca molto posteriore, anche se alcuni Pontefici lo avevano usato come fondamento della loro autorità temporale<sup>4</sup>.

Un altro Re longobardo, Astolfo, avviò nel 751 altre conquiste nei territori dell’Esarcato di Ravenna, pretendendo anche di ricevere tributi da Roma. I Pontefici sollecitarono allora l’intervento di Pipino il Breve e il Re dei Franchi sconfisse Astolfo, sottoponendo alla sovranità del Pontefice i territori dell’Esarcato, che passarono ad aggiungersi a quelli rimasti della Donazione di Sutri, integrando quella che venne chiamata Donazione di Pipino o Donazione di Quierzy, dell’anno 756. Al Papa venivano così consegnati nell’Italia centrale ampi territori che, oltre al Lazio, comprendevano le Marche e territori dell’Esarcato di Ravenna. Pipino, in cambio, ricevette il titolo ereditario di *patricius Romanorum*, dando inizio ad una alleanza col Regno franco che sarebbe durata nel tempo.

La donazione di Pipino venne poi confermata e accresciuta dal figlio, Carlo Magno, che assegnò al Pontefice nuovi territori nell’Italia centrale, anche se solo una parte di questi trasferimenti si concretizzò in modo duraturo e stabile. L’incoronazione di Carlo Magno a Roma, nel Natale dell’800 da parte di Leone III, segnerà una svolta storica: il papato dà le spalle all’Imperatore romano di Oriente, nella cui orbita era rimasto finora e, in avvenire, per la propria protezione guarderà ai Franchi e al nascente Impero Romano Germanico. La *Constitutio romana* di Ludovico il Pio (824), ratificata poi dai successivi Pontefici, sarà lo statuto che sanciva e sviluppava il contenuto dell’autorità pontificia sui propri territori. I Papi vi esercitavano il potere tem-

<sup>4</sup> Cfr. G. ARNALDI, A. CADILLI, *Le donazioni e la formazione del Patrimonium Petri*, IN “*Enciclopedia Costantiniana*”, ROMA, 2013, 523-540; G.G. MELLUSI, *Donacion de Constantino in DGCD III*, 486-490; G. M. VIAN, *La donazione di Costantino*, Bologna 2004.

porale<sup>5</sup>, con la protezione militare delle armi franche, essendo però la nobiltà cittadina ad amministrare effettivamente i territori, come accadeva in altri luoghi d'Italia<sup>6</sup>.

Scomparso poi l'Impero carolingio, ecco che, per fronteggiare la minaccia dei Principi italiani, Papa Giovanni XII si rivolse ancora all'Impero germanico e chiese la protezione di Ottone I, il quale, dopo una vittoriosa campagna, entrò in Roma e fu incoronato dal Papa, nella Basilica di San Pietro, Imperatore del Sacro Romano Impero (962); egli, in cambio, ratificò la potestà dei Papi sugli Stati Pontifici.

#### *b) Organizzazione e amministrazione dei territori*

Nei secoli seguenti, la potestà temporale dei Pontefici fu sempre esercitata in relativa sottomissione alle potenze europee, con alterne alleanze a seconda dei periodi storici: una dipendenza politica che si manifestava in tentativi di strumentalizzare l'autorità spirituale dei Papi e nell'ingerenza nell'elezione del Sommo Pontefice.

Il pontificato di Gregorio VII cercò di recuperare l'autonomia del governo della Chiesa: si affermò, da una parte, l'esclusivo diritto dei cardinali all'elezione del Sommo Pontefice, escludendo dal processo elettorale le Potenze secolari; il Papa, dall'altra, promosse un'importante riforma disciplinare (*Dictatus Papae*, 1075), che consolidò la sua esclusiva autorità nella designazione dei vescovi e contrastò gli eccessi nell'esercizio dell'autorità temporale connessa alle funzioni spirituali<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> “Negli anni il Papato divenne una carica politica, persino “politicizzata”, ma la sua natura, fin dalle origini, fu quella d'una istituzione ecclesiastica. Il punto di partenza di questa analisi deve essere pertanto la comunità religiosa locale alla cui testa era il Papa” (T.F.X. NOBLE, *La Repubblica di San Pietro...*, cit., 203).

<sup>6</sup> In questo periodo, dopo il sacco di Roma da parte dei Saraceni sbarcati ad Ostia (846), con la profanazione del Vaticano e di San Paolo fuori le Mura, si rese necessaria la costruzione della cinta muraria della Città leonina attorno a San Pietro, in quanto le Mura aureliane del secolo III non includevano i colli vaticani. Il Papa, inoltre, per far fronte al pericolo di invasioni moresche, in virtù del suo potere politico, promosse un'alleanza con varie città del litorale tirrenico.

<sup>7</sup> Vedi su questo in particolare F. CALASSO, *Medio Evo del Diritto*, I, Milano 1954, 446 ss.; vedi anche G. TOBACCO, *Storia d'Italia*, vol. 1, *Dal tramonto dell'impero fino alle prime formazioni di Stati regionali*, Torino 1974; W. ULLMANN, *Il papato nel medioevo*, cit., 231 ss.; C. AZZARA, *Il papato nel Medioevo*, Bologna, 2006.

Non sempre, però, si riusciva a mantenere la stabilità sociale dello Stato. Nel secolo XII Arnaldo di Brescia promosse a Roma una rivolta popolare, chiedendo la fine del potere temporale da parte del Papa e la confisca dei beni ecclesiastici. Venne dichiarata la Repubblica romana, e Papa Adriano IV dovette chiedere aiuto all'Imperatore Federico I Barbarossa, il quale, dopo aver fatto giustiziare i capi della rivolta, entrò nella Città eterna il 18 giugno 1155 e si fece incoronare in San Pietro imperatore del Sacro Romano Impero.

Con Papa Innocenzo III (1198-1216) ci fu un periodo di particolare consolidamento dell'autorità pontificia, sia nella Chiesa che nell'ordine temporale. Oltre ad un'efficace gestione amministrativa e finanziaria, infatti, il Papa portò avanti un rilevante riordinamento legislativo della disciplina della Chiesa, ordinando basilari compilazioni canoniche, riducendo l'influsso delle aristocrazie locali, in particolare di quella romana; recuperò anche la gestione diretta di alcuni territori precedentemente persi e incorporò nuovamente allo Stato Pontificio l'Esarcato di Ravenna, il Ducato di Spoleto, la Marca di Ancona e il sud della Toscana.

Alcuni Pontefici continuarono in seguito lo stesso sforzo di unificazione territoriale, incaricando funzionari ecclesiastici di governare le cinque Province che ormai facevano parte integrante dello Stato (Patrimonio di S. Pietro, Marittima e Campania, Ducato di Spoleto, Marca di Ancona e la Provincia di Romagna). Era anche il tempo delle guerre tra guelfi e ghibellini, sicché il governo dei territori passava alternativamente dagli uni agli altri. Nel 1274 Papa Nicolò III ricevette da Rodolfo d'Asburgo i territori della Romagna e di Bologna, ampliando in tal modo lo Stato del Papa.

Poco dopo iniziò la parentesi di Avignone (1309-1377). Il Pontefice lasciò Roma e collocò la propria residenza ad Avignone sotto l'egemonia della corte francese, mentre Roma e le province dello Stato Pontificio precipitavano nell'anarchia e nelle lotte tra casati nobiliari, che si ripartivano il territorio. Papa Clemente VI volle nuovamente riunificare i territori dello Stato, e a tale scopo incaricò l'Arcivescovo di Toledo, il cardinale Gil de Albornoz, di organizzare un esercito. Il suo successore, Innocenzo VI, nominò come legato pontificio plenipotenziario per l'intero Stato (1353) lo stesso cardinale, il quale negli anni successivi si dedicò sostanzialmente all'organizzazione amministrativa dei territori. Lo Stato Pontificio venne

nuovamente ricostituito sulla base delle tradizionali cinque province finanziariamente autonome, coordinate tutte da Roma: Patrimonio di S. Pietro, Marittima e Campania, Ducato di Spoleto, Marca di Ancona e la Provincia di Romagna.

La base giuridica che conferiva unità a questi territori erano le *Constitutiones Sanctae Matris Ecclesiae* (*Constitutiones Aegidianae*), pubblicate nel 1357, che stabilirono un regime politico e amministrativo che si mantenne fino all'epoca napoleonica. Le province sottostavano all'autorità del legato pontificio e del rettore, nominato anch'egli dal Papa, così come da sette giudici che provvedevano alla giustizia. C'era anche una forza armata provinciale per il mantenimento dell'ordine. Quest'organizzazione, naturalmente, subì evoluzioni nel corso dei secoli, adeguandosi anche alle circostanze peculiari dei vari territori, sicché non vi fu mai piena omogeneità. Determinate città, per esempio, erano affidate ad un Governatore o ad un Cardinale delegato, soprattutto a partire dal secolo XVII, periodo in cui di fatto perse di importanza la figura del legato provinciale.

In questo periodo anche a Roma si sviluppò il governo centrale della Chiesa, che agiva sugli Stati pontifici nel duplice ambito spirituale e temporale: Martino V (1417-1431) istituì la Camera segreta per curare rapporti diplomatici; Innocenzo VIII (1484-1492) creò la Segreteria Apostolica, per la spedizione dei testi di governo.

L'autorità pontificia fu tra le prime ad utilizzare propri rappresentanti presso le potenze internazionali, anche per trattare con le autorità ecclesiastiche del luogo. Dai rappresentanti, con funzioni precise e temporanee, si passò alla fine del secolo XV alle prime legazioni stabili, come quella di Madrid e, nel secolo seguente, quelle di Parigi, di Venezia, di Vienna, etc. Normalmente lo stabilirsi di un rappresentante permanente avveniva in regime di reciprocità.

Con Giulio II i territori del Papa ritornarono alla primigenia composizione con l'incorporazione della Romagna, di Bologna (1506) e infine di Ravenna (1509). Altri territori vennero incorporati nello Stato durante i secoli seguenti: Perugia a seguito di campagne militari (1540), Ancona con accordi diplomatici (1532), il Ducato di Ferrara (1598) e il Ducato di Urbino (1631) con la fine della linea dinastica, il Ducato di Castro (1649) con incameramenti diretti. All'epoca questi territori formavano un totale di dodici province, alle quali occorreva aggiungere due *enclaves* nel Regno di Napoli, (Benevento e Pontecor-

vo) e altre due nel Regno di Francia, la legazione di Avignone e la Contea di Venassino.

Con la Rivoluzione francese, e in occasione delle guerre napoleoniche, comincia il lento smembramento dello Stato Pontificio<sup>8</sup>. Inizialmente si persero le due *enclaves* francesi di Avignone e di Venassino; poi, con l'invasione dell'Italia da parte di Napoleone, fu nuovamente dichiarata la Repubblica romana (1798), e Papa Pio VII, spodestato dal potere temporale, venne deportato in Francia. Più tardi, dopo una breve parentesi di restaurazione, strumentale alla firma del Concordato del 1801, Napoleone decise di incorporare gli Stati pontifici all'Impero francese, mantenendo prigioniero Papa Pio VII a Savona. Infine, dopo la sconfitta di Napoleone, il Congresso di Vienna (1814-1815) restituì al Papato quasi tutti i possedimenti, e Pio VII procedette subito ad una ristrutturazione amministrativa dei territori, suddivisi in legazioni e delegazioni<sup>9</sup>. Il processo che avrebbe portato alla fine del potere temporale del Papa, però, era ormai avviato.

Cominciò allora il fermento dell'unificazione italiana, che si prolungherà nei seguenti decenni fino alla caduta di Roma nel 1870, inizialmente per opera delle società segrete e dei movimenti carbonari, che nei territori pontifici in particolare ebbero grande diffusione. Una prima rivolta fu repressa dalla Polizia pontificia a Macerata nel giugno 1817. Vi furono ancora disordini in altri territori italiani, prima a Napoli e in Sicilia, poi a Milano e nel ducato di Modena. Nel 1824 vi fu un'altra sommossa a Ravenna, e nell'anno seguente anche a Roma, entrambe soffocate dall'esercito pontificio.

Nel 1830 e 1831 una ribellione della Romagna, iniziata a Bologna, si estese alle legazioni di Ferrara, Forlì, Ravenna e alle Marche. Gli insorti presero il potere e organizzarono un esercito di volontari in marcia verso Roma, fermati a Rieti dalle truppe pontificie (11 marzo 1831). L'insurrezione venne placata con l'aiuto delle truppe austriache, che, insieme a quelle pontificie, entrano a Bologna nel gennaio 1832, mentre i Francesi occupavano Ancona con una operazione navale.

<sup>8</sup> Per una visione generale del periodo, vedi D. DEMARCO, *Il tramonto dello Stato Pontificio*, Torino 1949. Vedi anche i vari lavori contenuti nel volume AA.VV., *Riforme giudiziarie e Restaurazione nello Stato Pontificio (1814-1817)*, Roma-Freiburg-Wien 1997.

<sup>9</sup> Un'analisi della vita quotidiana nell'ultimo periodo dello Stato Pontificio può trovarsi nella ricerca di C. DE LUCA, *Il tramonto delle aristocrazie cittadine nello Stato Pontificio. Tivoli nella prima metà dell'Ottocento*, Tivoli 2010.

Alcune Potenze europee presero l'iniziativa di sollecitare a Papa Gregorio XVI concrete riforme amministrative negli Stati pontifici, cosa che fu accolta in parte con un editto del 5 luglio 1831, e in parte realizzata poi da Papa Pio IX. Venne richiesta la creazione di una Consulta di Stato per rappresentare le Province, il miglioramento del sistema giudiziario e l'introduzione di personale laico negli uffici amministrativi, e anche a livello municipale e provinciale fu richiesta l'istituzione di consigli decentrati.

## 2. L'UNITÀ D'ITALIA E LA PERDITA DEGLI STATI PONTIFICI

Poco dopo l'elezione di Giovanni Maria Mastai Ferretti al soglio pontificio, col nome di Pio IX, avvenuta il 16 giugno 1847, cominciarono a succedersi le varie tappe dell'unificazione d'Italia, che portarono alla perdita della sovranità temporale del Pontefice.

### a) Le iniziali riforme di Pio IX e successiva rettifica

L'anno 1848 vide moti rivoluzionari in tutta Europa, e l'inizio della Prima Guerra d'indipendenza italiana, a seguito della rivolta anti-austriaca delle Cinque Giornate di Milano. Il conflitto fu preceduto dall'insorgere, nel mese di gennaio, di un movimento indipendentista in Sicilia, rivolta che si propagò subito a Napoli e ad altre città, costringendo i governanti a concedere Costituzioni simili a quella francese del 1830. Anche Papa Pio IX promulgò un testo di questo tipo per gli Stati pontifici, il 14 marzo 1848 – lo *Statuto Fondamentale per il governo temporale degli Stati della Santa Chiesa*<sup>10</sup> –, istituendo due camere legislative e permettendo l'accesso dei laici a determinate cariche istituzionali, avviando riforme di taglio liberale, tra cui la libertà di stampa, e accogliendo diverse proposte che erano state avanzate precedentemente dalle Potenze europee. L'iniziativa, però, non riuscì a placare la spinta di riforma voluta dal popolo, e il 15 novembre di quell'anno venne assassinato Pellegrino Rossi, ministro dell'Interno del governo del Papa.

Nel febbraio 1849 venne proclamata la Repubblica romana, costringendo Papa Pio IX a fuggire da Roma e a rifugiarsi a Gaeta sotto

<sup>10</sup> Cfr. Pio IX, decr. *Nelle istituzioni*, del 14 marzo 1848. Per le prime reazioni del Pontefice alle richieste liberali a Roma, e in particolare il motu proprio *Benedite, Gran Dio, l'Italia*, del 10 febbraio 1848, vedi A. POLVERARI, *Vita di Pio IX. I. Dalla nascita al 26 novembre 1848*, Città del Vaticano 1986, 185 ss.

la protezione del Re di Napoli<sup>11</sup>. La Costituente Romana decretò allora che “il Papato è spogliato del potere secolare dello Stato. Il Vescovo di Roma è garantito nel libero esercizio del potere clericale. Il governo assume il titolo di Repubblica Romana”<sup>12</sup>. La ribellione, guidata da un triumvirato (Mazzini, Armellini e Saffi), interessò l'intero Stato Pontificio, ma ebbe vita breve. Nel luglio dello stesso anno intervennero gli austriaci su Ancona, e occuparono anche Ferrara e Bologna; mentre una armata di 30.000 soldati francesi e borbonici recuperò Roma, stabilendovi un forte presidio militare. Il 12 aprile 1850, finalmente, Pio IX fece rientro a Roma, e subito restaurò nello Stato il sistema autocratico di governo che aveva preceduto le sue prime riforme.

Con la restaurazione di Pio IX a Roma, durante un breve periodo, iniziò negli Stati pontifici un processo di risanamento economico e di crescita, con notevole incremento dell'attività commerciale e industriale<sup>13</sup>. Vennero avviati importanti lavori pubblici come, solo per nominarne alcuni, l'ampliamento di porti, l'ammodernamento di strade e delle comunicazioni telegrafiche postali, il prosciugamento di zone paludose, il miglioramento di reti idriche, l'allestimento di reti ferroviarie in vari posti dello Stato: nulla di tutto questo, però, poté fermare il processo politico di unificazione che era in corso nel Paese.

#### *b) La perdita dei primi possedimenti pontifici*

A partire dal 1855, infatti, il Regno di Sardegna, prima alleato e sostenitore del Pontefice, assunse una chiara politica anticlericale con la soppressione degli ordini religiosi e l'incameramento dei loro beni, a cui il Papa rispose con gesti di condanna. Pochi mesi dopo, le autorità del Regno di Sardegna, vittoriosamente reduci dalla guerra di Crimea, cominciarono a manifestare in modo chiaro e aperto la propria intenzione di annessione agli Stati del Papa<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Essenziale per capire il periodo storico e i problemi di governo che trovò sin dall'inizio il Pontefice è l'opera di G. MARTINA, *Pio IX (1851-1866)*, Roma 1986, in particolare i primi tre capitoli, 1-152. Vedi anche A. POLVERARI, *Vita di Pio IX. II. Dall'esilio di Gaeta al Regno d'Italia*, Città del Vaticano 1987, 7-14.

<sup>12</sup> ANONIMO, *Ricordi della questione romana. Dall'elezione di Pio IX al Pontificato*, Torino 1871, 10-11.

<sup>13</sup> Cfr. A. POLVERARI, *Vita di Pio IX. II. Dall'esilio di Gaeta al Regno d'Italia*, cit., 60-90; P. DALLA TORRE, *L'opera riformatrice ed amministrativa di Pio IX fra il 1850 e il 1870*, Roma 1945.

<sup>14</sup> Vedi su questo periodo G. MARTINA, *Pio IX (1851-1866)*, cit., 49 ss.

L'8 aprile 1856, infatti, il Conte di Cavour presentò un memorandum sollecitando la costituzione di un governo liberale a Roma, con la separazione dei due governi, politico e ecclesiastico, e l'allontanamento delle truppe straniere dall'Italia. Anche il governo pontificio inizialmente si disse favorevole allo sgombero simultaneo dei militari francesi e austriaci, ritenendosi abbastanza forte per mantenere la pace nei propri Stati<sup>15</sup>.

Di fatto, però, nel 1859 una spedizione militare occupò senza dichiarazione di belligeranza la Legazione della Romagna, invitando il Papa a cederla al Regno del Piemonte. Alla negativa risposta pontificia seguì l'anno successivo una consultazione popolare che decise l'incorporazione del territorio al Piemonte, fatto che comportava l'applicazione per la Romagna delle leggi anticlericali del Regno sardo. Per favorire una pacifica soluzione, anche l'Imperatore francese chiese al Papa di rinunciare a questi territori, ma Pio IX rispose con una enciclica rivolta all'intero popolo cristiano il 19 gennaio 1860, dichiarando di non poter cedere a chicchessia le Legazioni senza violare i giuramenti prestati nel salire al soglio pontificio. La questione venne chiusa il 18 marzo seguente, quando un decreto del Re Vittorio Emanuele, accogliendo il risultato del plebiscito dell'Emilia, la dichiarava Provincia integrante del Regno di Sardegna<sup>16</sup>.

La Santa Sede protestò, e il Segretario di Stato, cardinale Antonelli, comunicò al governo francese che la corte di Roma era "fermamente decisa a sostenere coll'aiuto di Dio, di cui il Papa è Vicario sulla terra, i diritti del patrimonio della Chiesa Cattolica, qualunque siano gli attacchi dei suoi avversari e le opposizioni che le si potrebbero muovere nelle tristi congiunture presenti". Il 29 marzo, il Pontefice pubblicò una bolla di scomunica contro quelli che "si sono resi colpevoli d'invasione e di usurpazione di una parte degli Stati della Chiesa"<sup>17</sup>.

Nello stesso anno 1860 le truppe piemontesi invasero Marche e Umbria, e il Papa, che non disponeva d'un esercito regolare, chiamò a protezione volontari provenienti da tutta Europa. Queste truppe furo-

<sup>15</sup> ANONIMO, *Ricordi della questione romana. Dall'elezione di Pio IX al Pontificato*, cit., 15-18.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 23, 26. Cfr. A. POLVERARI, *Vita di Pio IX. II. Dall'esilio di Gaeta al Regno d'Italia*, cit., 204-220; G. MARTINA, *Pio IX (1851-1866)*, cit., 85 ss. Vedi anche G. DALLA TORRE, *La legislazione eversiva ottocentesca. Tra ideologia, economia e sentimento nazionale*, in "Opus Humilitatis Iustitua". Studi in memoria del cardinale Velasio De Paolis", L. Sabbarese (ed.) I, Città del Vaticano 2020, 117-128.

<sup>17</sup> ANONIMO, *Ricordi della questione romana. Dall'elezione di Pio IX al Pontificato*, cit., 25-26.

no sconfitte il 18 settembre 1860 a Castelfidardo e, dopo un prolungato assedio della piazzaforte di Ancona e successivi plebisciti d'annessione nei territori che erano stati invasi, lo Stato pontificio venne in pratica ridotto all'attuale regione del Lazio, subito rinforzata con un corpo di spedizione francese<sup>18</sup>.

Roma era considerata dal movimento unificatore come la capitale naturale del nascente Stato. Alla Camera dei Deputati del Regno, che il 26 febbraio 1861 aveva deliberato all'unanimità il conferimento a Vittorio Emanuele II e ai suoi discendenti del titolo di Re d'Italia, il Conte Cavour dichiarò il 25 marzo: "Io mi credo in obbligo di proclamare nel modo più solenne davanti alla Nazione la necessità di aver Roma per Capitale dell'Italia perché senza Roma Capitale d'Italia, l'Italia non si può costituire". Di fatto, due giorni dopo, il Parlamento approvò il seguente ordine del giorno "La Camera confidando che assicurata la dignità, il decoro e l'indipendenza del Pontefice, e la piena libertà della Chiesa abbia luogo di concerto con la Francia l'applicazione del non intervento, e che Roma Capitale acclamata dall'opinione nazionale sia congiunta all'Italia"<sup>19</sup>.

Il Presidente del Consiglio del nuovo Regno, il barone Ricasoli, con lettera del 1° settembre fece appello "alla mente e al cuore del Santo Padre perché nella sua sapienza e bontà consenta ad un accordo che lasciando intatti i diritti della nazione provvederebbe efficacemente alla dignità e alla grandezza della Chiesa". Alla lettera era annesso un "Capitolato" che sarebbe servito come accordo tra la Santa Sede e l'Italia, che, con la mediazione francese, avrebbe assicurato al Papa condizioni permanenti di dignità, sicurezza e indipendenza necessarie per l'esercizio del suo potere spirituale<sup>20</sup>.

La proposta non venne accolta, e la risposta all'invito arrivò in occasione della canonizzazione dei martiri del Giappone, il 25 marzo

<sup>18</sup> Il giorno prima della caduta di Ancona, Pio IX aveva chiesto ausilio alle potenze europee in un Concistoro segreto del 28 settembre: "i Principi sovrani [devono] esser persuasi che la nostra causa è interamente congiunta con la loro, e che essi recandoci il loro aiuto provvederanno non meno alla salvezza dei loro che dei nostri diritti. Perciò li esortiamo e li scongiuriamo che ci vogliano porgere soccorso, ciascuno secondo la sua condizione ed opportunità. Non dubitiamo che massimamente i Principi e popoli Cattolici non abbiano a congiungere con ogni ardore le cure e l'opera loro per affrettare di soccorrerci in tutti i modi e proteggere e difendere il Padre ed il pastore di tutto il gregge Italiano oppugnato dalle armi parricide di un figliuolo degenerare".

<sup>19</sup> ANONIMO, *Ricordi della questione romana. Dall'elezione di Pio IX al Pontificato*, cit., 33-34.

<sup>20</sup> Cfr. *ibid.*, 37.

1862, quando Pio IX precisò che “la Santa Sede non sostiene come un dogma di fede il potere temporale, ma che questo potere è necessario ed è indispensabile finché durerà l’ordine stabilito dalla Provvidenza, per mantenere l’indipendenza del Potere spirituale”<sup>21</sup>.

Le Cancellerie europee ipotizzarono perfino il trasferimento del Papa in altro luogo, per esempio la possibilità di ritirarsi a Malta, suggerita dall’Inghilterra, scelte che ovviamente vennero rigettate<sup>22</sup>. Di nuovo, il 18 gennaio 1864, davanti ad una deputazione internazionale di cattolici, il Papa dichiarò di “voler lasciare intatto ai suoi successori il Patrimonio di San Pietro”, aggiungendo che “non accetterà alcun trattato contrario a questo scopo”, e affermando di riportare “la fiducia non nella forza delle armi, ma nei voleri della Provvidenza”<sup>23</sup>.

*c) La fragile Convenzione del 1864 tra l’Italia e la Francia*

Un ultimo tentativo di mantenere lo *status quo* che si era ormai delineato avvenne il 15 settembre 1864, con la ratifica di una Convenzione tra l’Italia e la Francia. In forza di tale accordo l’Italia prometteva di non attaccare quanto rimaneva degli Stati del Papa e di impedire che altre forze tentassero di farlo; da parte sua, la Francia si impegnava a ritirare le truppe che al momento custodivano lo Stato Pontificio. Un protocollo sottometteva l’efficacia della Convenzione alla dichiarazione da parte dell’Italia del trasferimento della capitale del Regno in un posto diverso da Roma, cosa che avvenne puntualmente con la dichiarazione di Firenze come Capitale del Regno d’Italia<sup>24</sup>.

L’osservanza della Convenzione franco-italiana del 1864 non divenne facile negli anni successivi, anche a causa d’iniziative apparentemente non sostenute dal governo di Firenze. Le truppe francesi si ritirarono dal territorio pontificio, rimanendo solo in posti strategici, pronte ad intervenire se fosse stato necessario. A questo periodo risale la sconfitta dei volontari guidati da Garibaldi nella battaglia di Mentana il 3 novembre 1867, dopo un’aspra battaglia contro le truppe pontificie e francesi.

Alcuni anni prima, peraltro, la pubblicazione del *Sillabo*, l’8 dicembre 1864<sup>25</sup>, aveva messo in fibrillazione i rapporti della Santa Sede

<sup>21</sup> Cfr. *ibid.*, 38.

<sup>22</sup> Cfr. *ibid.*, 44.

<sup>23</sup> Cfr. *ibid.*, 47.

<sup>24</sup> Cfr. *ibid.*, 49.

<sup>25</sup> Cfr. Pio IX, enc. *Quanta cura*, dell’8 dicembre 1864 in ASS 3 (1867) 160-167; 168-176.

con il suo principale protettore, la Francia, la quale dichiarava che l'Enciclica "mira in generale ad offendere i principii che sono la base stessa delle nostre istituzioni, specialmente i principii della sovranità nazionale, del suffragio universale, delle libertà di coscienza e dei culti. Essa mira altresì a disconoscere più o meno direttamente un atto internazionale che la S. S. è obbligata a rispettare tanto nella sua lettera che nel suo spirito, cioè il Concordato conchiuso nel 1801 tra il Papa Pio VII e l'Imperatore Napoleone I. Il Ministro della Giustizia e dei Culti credette perciò di dover indirizzare ai membri dell'Episcopato francese una circolare per avvertirli degl'inconvenienti che presenterebbe la pubblicazione di questo documento, autorizzando ad esclusione delle altre parti dell'Enciclica quella sola che riguarda la celebrazione di un Giubileo"<sup>26</sup>.

La complessità della situazione dottrinale in generale, e di quella politica italiana in particolare, portò Pio IX alla decisione di convocare un Concilio Ecumenico, annunciato il 22 giugno 1867, nel corso d'un concistoro celebrativo del Martirio di S. Pietro<sup>27</sup>. L'apertura del Concilio Vaticano I avvenne due anni più tardi, l'8 dicembre 1869, con la presenza di oltre 700 presuli, mentre la Francia comunicava il timore che eventuali decisioni del Concilio potessero essere in contrasto con lo spirito e i fondamenti dello Stato francese<sup>28</sup>.

Solo alcune settimane prima dell'inizio del Concilio, il 2 agosto 1869, il governo Imperiale prese la decisione di richiamare la guarnigione francese stanziata a Civitavecchia. Le truppe abbandonarono definitivamente il suddetto porto il 19 agosto, e due giorni più tardi la Camera dei Deputati di Firenze approvò il seguente ordine del giorno: "La Camera approva l'indirizzo politico del Ministero e confida ch'esso si adopererà a sciogliere la questione Romana secondo le aspirazioni nazionali"<sup>29</sup>.

Il Senatore Conte Ponza di S. Martino fu inviato dal Re per annunciare a Pio IX che era imminente la necessità di far entrare in Roma le truppe italiane, dando assicurazioni che "il Capo della cattolicità circondato dalla devozione delle popolazioni italiane conserverà sulla sponda del Tevere una sede gloriosa e indipendente da ogni umana

<sup>26</sup> Cfr. ANONIMO, *Ricordi della questione romana. Dall'elezione di Pio IX al Pontificato*, cit., 56.

<sup>27</sup> Cfr. A. POLVERARI, *Vita di Pio IX. III. Dal 1861 al 1878*, Città del Vaticano 1988, 149 ss.

<sup>28</sup> Cfr. ANONIMO, *Ricordi della questione romana. Dall'elezione di Pio IX al Pontificato*, cit., 109.

<sup>29</sup> *Ibid.*, 113.

sovranità”<sup>30</sup>, e l’11 settembre venne dato l’ordine d’entrare nella provincia di Roma.

*d) Roma capitale del Regno d’Italia*

Solo la presenza d’un forte presidio francese aveva finora impedito alle truppe dell’Italia unita d’entrare a Roma. La guerra franco-prussiana obbligò la Francia a richiamare le sue milizie che proteggevano la Città, facendo formale affidamento sulla Convenzione del 1864, che aveva previsto il ritiro delle truppe francesi in cambio dell’impegno da parte del Regno d’Italia di non invadere lo Stato Pontificio: la ritirata dell’esercito francese, in realtà, lasciò campo libero per completare l’unificazione italiana<sup>31</sup>.

Rassegnato agli eventi, Pio IX diede ordini al generale Kanzler, comandante delle truppe pontificie, di limitare la difesa in modo da rappresentare soltanto “una protesta atta a constatare la violenza e nulla più, cioè di aprire le trattative per la resa appena aperta la breccia”. Il 20 settembre Roma capitò, e la città venne consegnata alle truppe italiane, tranne la cosiddetta Città Leonina. Successivamente, però, in seguito ai disordini ivi occorsi, pare che lo stesso Pontefice sollecitò al comandante delle truppe italiane di occupare anche quel rione allo scopo principale di mantenere l’ordine pubblico<sup>32</sup>.

Da questa occupazione vennero però risparmiati i Palazzi vaticani e annessi, nonché le Ville pontificie di Castel Gandolfo. Nel resto del territorio entrarono subito in forza le leggi anticlericali del Regno d’Italia, con l’incameramento di beni mobili e immobili ecclesiastici e la proibizione ai cittadini di pronunziare voti sacri.

All’inizio del mese seguente, un decreto del Re Vittorio Emanuele del 9 ottobre, proclamò l’appartenenza della provincia di Roma al Regno d’Italia, precisando anche che il Sommo Pontefice avrebbe conservato la dignità, l’inviolabilità e tutte le prerogative personali di Sovrano, con

<sup>30</sup> *Ibid.*, 114.

<sup>31</sup> “La guerra franco-prussiana offrì l’occasione inaspettata per risolvere la questione romana. La Francia, non credendo opportuno di lasciare un corpo isolato in Roma, lo ritirò, dichiarando che essa rientrava così nei puri termini della Convenzione di settembre, e che confidava che il governo italiano la avrebbe anch’esso dalla sua parte osservata fedelmente” (F. SCADUTO, *Guarentigie pontificie e relazioni fra Stato e Chiesa*, Torino, 1884, 47).

<sup>32</sup> ANONIMO, *Ricordi della questione romana. Dall’elezione di Pio IX al Pontificato*, cit., 120. Cfr. A. POLVERARI, *Vita di Pio IX. III. Dal 1861 al 1878*, cit., 194 ss.