

TRE MODALITÀ
DI SOVRANITÀ TERRITORIALE
DELLA SANTA SEDE:
DALLO STATO PONTIFICIO
ALLA CITTÀ DEL VATICANO*

ANTONIO FILIPAZZI

SOMMARIO: a) Prima del 1870: una sovranità “difficile”. – b) Dal 1870 al 1929: senza sovranità territoriale. – c) Dai Patti Lateranensi ai nostri giorni: “... quel tanto di territorio che basti”. – Conclusione.

IL tema “Dallo Stato Pontificio alla Città del Vaticano” può essere declinato considerando il tema della sovranità territoriale della Santa Sede, che appunto fino al 1870 si esprimeva nello Stato Pontificio come ora nello Stato della Città del Vaticano.

Gli Stati Pontifici nascono nel secolo VIII a partire dal Patrimonio di San Pietro, cioè dall’insieme di territori donati al Romano Pontefice, e assumono nel corso dei secoli sempre di più una fisionomia statuale. Tali territori sono percepiti come il presidio sicuro dell’autonomia e della libertà del Papato, che soprattutto nel secondo millennio aveva ben vivo il ricordo di Avignone, cioè il timore di ritornare in qualche momento ad essere il “cappellano” di una corte regia. Quindi la sovranità territoriale, all’interno della Chiesa fino al secolo XIX, non viene sostanzialmente messa in discussione, ma è anzi difesa.

Possiamo considerare il manifestarsi della sovranità territoriale del Papa durante tre distinte fasi, che vanno, rispettivamente, dalla fondazione della Guardia Palatina (comprendendo però già i decenni precedenti) fino alla data fatidica del 1870, una seconda fase che va dal 1870 al 1929, e una terza fase che, a cominciare dalle trattative dei Patti Lateranensi, arriva ad oggi.

* Testo dell’intervento al convegno “Fedeltà Palatina da Pio IX a Benedetto XVI”, tenuto in occasione del XL anniversario di fondazione dell’Associazione dei Santi Pietro e Paolo, sabato 19 Febbraio 2011, nel Palazzo Apostolico Vaticano - Aula Vecchia del Sinodo.

A) PRIMA DEL 1870: UNA SOVRANITÀ “DIFFICILE”

Gli anni che precedono il 1870 sono anni in cui la Santa Sede ha a sua disposizione una sovranità territoriale consistente: è infatti soggetta al governo del Pontefice una parte notevole dell'Italia centrale. Ma sono anche i decenni in cui questa sovranità territoriale comincia ad essere messa in discussione in vario modo.

Normalmente si enfatizza – peraltro giustamente – la data del 1870 come fine del potere temporale, ma va ricordato che per ben tre volte nei decenni precedenti venne sancita la fine del potere temporale pontificio. Il 15 febbraio 1798 fu proclamata a Roma la Repubblica, e Pio VI venne trascinato in esilio. Successivamente, il 17 maggio 1809 un decreto di Napoleone spogliò la Santa Sede di tutti i suoi Stati e ne aggregò i territori all'Impero Francese. Infine, nel febbraio 1849, dopo la fuga di Pio IX a Gaeta, il Papato venne dichiarato decaduto di fatto e di diritto dal governo temporale e si creò la Repubblica Romana. Quindi, nei decenni che vanno dalla Rivoluzione francese al 1870 per ben tre volte si mise fine, almeno per un certo periodo, alla sovranità della Santa Sede sui territori che essa possedeva.

Inoltre, quando al Congresso di Vienna, passata la bufera rivoluzionaria e napoleonica, si cercò di ricostruire il quadro precedente dell'Europa, fu tutt'altro che scontato il riconoscimento al Pontefice dei suoi antichi possedimenti. Fu soprattutto l'opera del Cardinale Consalvi, plenipotenziario pontificio al Congresso, che permise al Papato di riottenere quasi integralmente i suoi antichi domini, nonostante la contrarietà dello stesso governo asburgico.

I decenni che precedono la breccia di Porta Pia non furono decenni di pacifico possesso della sovranità territoriale, anche perché andava diffondendosi in alcuni settori della società la convinzione di un'incompatibilità fra la Chiesa, il Papato e il governo civile di un suo Stato.

Infatti, la sovranità territoriale imponeva l'esigenza di organi deputati a collaborare col Pontefice, rispettivamente nella guida della Chiesa universale (Congregazioni, Tribunali, Segreteria di Stato...) e nell'amministrazione civile dello Stato Pontificio (così nel 1851, quando inizia l'attività della Guardia Palatina, troviamo un consiglio dei ministri, formato in gran parte laici, ma presieduto dal Segretario di Stato). Lo Stato Pontificio era suddiviso in legazioni di prima, seconda e terza classe, stabilite da Pio VII col *motu proprio* del 6 luglio 1816 e guidate da cardinali legati e da delegati, ai quali competeva il governo locale. Ancora, come è aspetto tipico della sovranità territoriale, la Santa Sede aveva in quest'epoca una rete di consolati, deputati a tutelare i cittadini pontifici: ve ne erano in America (New York, Lima, Montevideo e Rio de Janeiro) e in Europa (fino ad Odessa in Russia o a Stoccolma in Sve-

zia), ai quali si aggiungevano i consolati nel Regno delle Due Sicilie, in quello di Sardegna e nel Granducato di Toscana.

Questa realtà statale molto articolata appare però difficile da gestire e da far crescere economicamente e civilmente. Infatti, i Pontefici da Pio VII a Pio IX dovettero affrontare gravi problemi politico-amministrativi e tentarono – con scarsi risultati – di attuare riforme che potessero risolvere tali difficoltà. Già Pio VII, nel citato *motu proprio* del 1816, riconosceva che nel suo dominio temporale non vigeva uniformità amministrativa, ma proliferavano le giurisdizioni concorrenti con i rispettivi tribunali, e che spesso gli interessi privati e le inveterate abitudini erano un forte ostacolo ai tentativi di riforma.

Del resto, non mancavano riserve dei Papi e dei vertici ecclesiastici verso strumenti legislativi e amministrativi in uso in altri Paesi soprattutto a partire dalle innovazioni introdotte dalla Rivoluzione francese e dal regime napoleonico. In tal senso è significativo che, alla morte di Leone XII, Stendhal esprimesse un auspicio di questo tenore: “Che Iddio ispiri a Pio VIII la decisione di accordare ai suoi sudditi il Codice civile francese”.

Né va dimenticato che in questi decenni negli Stati del Papa non solo serpeggiava un certo malcontento verso il Governo, ma erano attivi gruppi segreti d’ispirazione liberale o patriottica, operanti soprattutto nelle Legazioni e in Romagna. Durante il pontificato di Gregorio XVI si susseguirono i moti di rivolta: nel 1831 scoppiarono il giorno dopo l’elezione del Papa a partire da Bologna e si diffusero in quasi tutto lo Stato Pontificio; nel 1833 a Perugia; nel 1837 nel Lazio; nel 1843 e nel 1845 in Romagna.

Tale instabilità comportò il ricorso agli interventi da parte delle Potenze estere: nel 1831 le truppe dell’Austria occuparono lo Stato della Chiesa, rimanendovi fino al 1838, mentre anche la Francia occupò Ancona. È ben noto, poi, che anche la fine della Repubblica Romana e il rientro di Pio IX da Gaeta furono possibili per l’intervento di truppe straniere.

I Paesi europei, peraltro, non intendevano limitarsi a tutelare lo *status quo*, anzi davano una valutazione critica della gestione dello Stato del Papa. Nel 1831, ad esempio, si riunì a Roma una conferenza internazionale di rappresentanti di Austria, Francia, Inghilterra, Prussia e Russia – quindi anche di governi acattolici –, i quali presentarono a Gregorio XVI un *memorandum*, nel quale erano contenute varie richieste di riforma (maggior laicizzazione dell’amministrazione, modifiche del sistema giudiziario, elezione e autonomia dei consigli comunali, creazione di una consulta centrale con efficace controllo sui bilanci statali).

I decenni che precedono il 1870 registrano quindi diversi e concorrenti fattori di crisi, ma la breccia di Porta Pia mise fine a qualsiasi prospettiva di evoluzione politica, sociale ed economica dello Stato Pontificio, il cui territorio venne completamente annesso al Regno d’Italia.

B. DAL 1870 AL 1929: SENZA SOVRANITÀ TERRITORIALE

Il 20 settembre 1870 le truppe italiane entrarono in Roma, ma, secondo gli ordini ricevuti, non occuparono la Città Leonina (la cui superficie era di circa 0,9 Km², cioè più del doppio dell'attuale Stato della Città del Vaticano), e ciò venne sanzionato nell'atto di capitolazione sottoscritto dai generali Cadorna e Kanzler. Di fronte ai disordini scoppiati nel quartiere di Borgo, il Pontefice e il Segretario di Stato card. Antonelli solleccitarono però l'intervento e la presenza delle truppe italiane. Nel plebiscito di annessione di Roma al Regno d'Italia svoltosi il 2 ottobre 1870 i residenti nella Città Leonina non vennero tuttavia ammessi al voto, anche se poi decisero di partecipare autonomamente alla scelta a favore del nuovo dominio italiano.

Di fatto, poi, la volontà di non entrare nella Città Leonina non durò a lungo: l'art. 1 del Regio Decreto del 9 ottobre 1870 affermava infatti che "Roma e le Province Romane fanno parte integrante del Regno d'Italia". Scompareva così quella differenziazione fra l'Urbe e la zona territoriale lasciata alla sovranità del Pontefice. Si compiva così definitivamente la "debellatio" dello Stato Pontificio.

Veniva a cessare il dominio temporale, ma non già quel soggetto sovrano che è la Santa Sede. Come osserva il grande giurista ebreo e "padre" dell'ordinamento dello Stato della Città del Vaticano, Federico Cammeo, fino ad allora "la personalità della Santa Sede veniva... per gli estranei nascosta od assorbita in quella dello Stato Pontificio o della Chiesa". Invece, l'annessione di Roma al Regno d'Italia e la successiva emanazione della legge sulle Guarentigie "pose in maggior evidenza presso i Governi il fatto che la Santa Sede era un soggetto di diritto internazionale" (in *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*).

Per quanto riguarda l'aspetto della sovranità territorialità, la legge delle Guarentigie stabiliva che "il Sommo Pontefice... continua a godere dei palazzi apostolici Vaticano e Lateranense, con tutti gli edifizii, giardini e terreni annessi e dipendenti, non che della villa di Castel Gandolfo con tutte le sue attinenze e dipendenze" (art. 5). Il Pontefice non aveva neppure la proprietà, che è il presupposto su cui si radica la sovranità, ed è per questo, oltre che per l'unilateralità dell'atto normativo, che i Pontefici rifiutarono sempre di riconoscere questa legge italiana. Invece, coloro che l'avevano fortemente voluta – come dichiarò Francesco Crispi durante il dibattito parlamentare – consideravano non solo non opportuna, ma pericolosa la concessione al Papa di una sovranità territoriale anche limitata, che avrebbe potuto dare adito ad ulteriori maggiori richieste. Anzi come scrisse Benedetto Croce nel 1932, tre anni dopo la firma dei Patti Lateranensi, la legge delle Guarentigie, "monumento di sapienza giuridica", aveva finalmente sancito "la cancellazione

dell'ultima traccia di teocratismo medievale della Chiesa di Roma" (in *Storia d'Europa nel secolo decimonono*).

Negli anni in cui la Santa Sede venne privata della propria sovranità territoriale, continuò ad esercitare le prerogative proprie della sua sovranità: lo *ius legationis* attivo, cioè continuò ad inviare i suoi rappresentanti nel mondo (nel periodo dopo il 1870 vennero aperte nunziature in vari Paesi dell'America meridionale: Argentina, Bolivia, Cile Ecuador, Paraguay, Perù e Uruguay; dopo la prima guerra mondiale e prima del 1929, sotto Benedetto XV furono istituite le rappresentanze in Polonia, Cecoslovacchia, Germania, Jugoslavia, Romania, Ungheria ed Albania e sotto Pio XI quella in Prussia, Estonia, Lituania ed Irlanda); lo *ius legationis* passivo, ricevendo gli ambasciatori degli Stati (dopo il 1870 a Roma si stabilì un doppio corpo diplomatico, accreditato, rispettivamente, presso il Regno d'Italia e presso la Santa Sede; tra il 1870 ed il 1929 le Rappresentanze diplomatiche degli Stati presso quest'ultima passarono da 16 a 29); lo *ius tractandi*, ossia alla capacità di concludere accordi, convenzioni, trattati internazionali (ciò si ebbe, ad esempio, con l'Ecuador nel 1881 e con la Colombia nel 1887; inoltre, Leone XIII concluse accordi con la Russia zarista. Sotto il pontificato dello stesso Leone XIII e sotto quello di Pio X alcuni accordi furono firmati con Stati europei relativamente ai loro territori coloniali). Un'altra espressione di questa sovranità sono le mediazioni pontificie: il Pontefice, che aveva perso nel 1870 la sua sovranità territoriale, veniva richiesto e riconosciuto come arbitro di controversie internazionali, come nel 1885 per quella fra la Germania e la Spagna per le Isole Caroline (cfr. J.-M. TICCHI, *Aux frontières de la paix: bons offices, médiations, arbitrages du Saint-Siège: 1878-1922*).

Allo stesso tempo però con la perdita della sovranità territoriale cessarono di esistere i consolati pontifici.

Inoltre in questi decenni la Santa Sede venne esclusa dalle conferenze internazionali, come quella dell'Aja (1898) e, in forza del Trattato di Londra, quella di Versailles (1919-1920), perché l'Italia temeva un'internazionalizzazione del problema della sovranità territoriale del Pontefice. Se è vero che la Santa Sede era interessata a mantenere vivo il problema, va però ricordato che il suo principale obiettivo nel voler partecipare a tali conferenze era però la preoccupazione per la pace nel continente europeo.

Com'è noto, durante la seconda guerra mondiale le ambasciate dei Paesi in guerra con l'Italia troveranno ospitalità nell'Ospizio di Santa Marta nello Stato della Città del Vaticano. Invece, nel 1915, con l'entrata in guerra del Regno d'Italia le ambasciate degli Imperi centrali dovettero abbandonare Roma.

Quindi, durante questa seconda fase, si manifesta sì la sovranità della Santa Sede anche se priva di sovranità territoriale, benché siano innegabili delle limitazioni derivanti proprio da tale mancanza.

C. DAI PATTI LATERANENSIS AI NOSTRI GIORNI: "...
QUEL TANTO DI TERRITORIO CHE BASTI"

Quando il 6 agosto 1926 Francesco Pacelli fu autorizzato da Pio XI ad iniziare le conversazioni con il Consigliere Domenico Barone, il Pontefice gli affidò il mandato con la clausola del riconoscimento da parte delle altre nazioni della sovranità assoluta del Papa sul territorio che gli sarebbe stato assegnato. Chiedeva cioè un territorio separato da quello italiano ed una vera sovranità territoriale, non ritenendo sufficiente un'area di proprietà della Santa Sede e sottratta alla giurisdizione dello Stato italiano (extraterritoriale). Di fatto, meno di tre anni dopo, il Trattato Lateranense recepiva questa esigenza imprescindibile: "L'Italia riconosce alla Santa Sede la piena proprietà e la esclusiva 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" (art. 3).

Si trattava, inoltre, di stabilire l'entità del territorio soggetto alla sovranità del Pontefice. Agli inizi delle trattative si ipotizzò di incorporare nel futuro stato Villa Doria-Pamphilj (anche se subito molti dei cardinali consultati in merito fecero presente di ritenere sufficiente un territorio il più ridotto possibile; si temevano infatti le difficoltà nel dover amministrare un'area più ampia e con una popolazione consistente). A quest'ipotesi nel gennaio 1928 il Consigliere Barone rispose, offrendo la sola sovranità sul Vaticano e l'extraterritorialità per Villa Doria-Pamphilj. Così Pio XI ritenne preferibile restringersi al solo territorio di quella che nella bozza di Trattato del 2 dicembre 1928 era denominata "Città del Vaticano". Anzi, il 10 febbraio 1929, alla vigilia della firma dei Patti, il Papa decise di escludere dal territorio del nascente stato il Palazzo del Sant'Uffizio, l'Oratorio di S. Pietro, il Museo Petriano e le altre adiacenze, per i quali fu previsto il godimento "delle immunità riconosciute dal diritto internazionale alle sedi degli agenti diplomatici di Stati esteri" (art. 15 del Trattato del Laterano).

Non si può non convenire con Carlo Alberto Biggini, quando afferma che Pio XI mostrò sulla questione del territorio del suo nuovo stato "una nobile arrendevolezza" (*Storia inedita della conciliazione*). Ciò era motivato dal desiderio sia di "calmare e far cadere tutti gli allarmi... rendere addirittura ingiuste, assolutamente irragionevoli, tutte le recriminazioni fatte o da farsi in nome di una, stavamo per dire, superstizione di integrità territoriale del paese" (sono noti i timori di Vittorio Emanuele III di cessioni consistenti di territorio al Papa), sia di ottenere, oltre alla piena libertà della Santa Sede, anche una regolazione delle "condizioni religiose in Italia, per sì lunga stagione manomesse, sovvertite, devastate in una successione di Governi settari od ubbidienti e ligi ai nemici della Chiesa" (*Discorso di Pio XI ai quaresimalisti*, 11 febbraio 1929).

Veniva così creato uno stato di dimensioni molto ridotte. Come affermò lo stesso Pio XI, “volevamo mostrare in un modo perentorio che nessuna cupidità terrena muove il Vicario di Gesù Cristo, ma soltanto la coscienza di ciò che non è possibile non chiedere; perché una qualche sovranità territoriale è condizione universalmente riconosciuta indispensabile ad ogni vera sovranità giurisdizionale: dunque almeno quel tanto di territorio che basti come supporto della sovranità stessa”.

Lo Stato della Città del Vaticano, per la sua conformazione territoriale, è uno stato-*enclave*, cioè completamente circondato dal territorio italiano e per molti versi non viabile senza l’impegno internazionalmente assunto dall’Italia di garantirgli tutta una serie di servizi necessari alla sua esistenza ed attività (al riguardo basta leggere l’art. 6 del Trattato Lateranense, secondo il quale l’Italia deve provvedere alla Città del Vaticano un’adeguata dotazione di acque, la comunicazione con le ferrovie dello Stato italiano e il collegamento dei servizi telegrafici, telefonici, radiotelegrafici, radiotelefonici e postali nella Città del Vaticano con l’Italia e con l’estero).

Quanto alle dimensioni ridotte del nuovo Stato, essa viene in qualche modo compensata dalle garanzie personali e reali che il Trattato Lateranense riconosce alla Santa Sede. Essa può così disporre di varie aree in Roma nelle quali collocare la sede dei suoi organismi senza mettere in pericolo l’indipendenza della sua azione di governo della Chiesa universale.

Attualmente si sta delineando un quadro in parte nuovo rispetto a quello sancito dal Trattato del 1929. Infatti, il processo d’integrazione europea ha fatto sì che quando si varcano i confini dello Stato della Città del Vaticano, ci si trova non più solo in Italia, ma si entra anche nel territorio dell’Unione Europea. E ciò comporta una rimodulazione di quei rapporti che garantiscono la vita e l’attività dello Stato della Città del Vaticano. Basti ricordare, ad esempio, che il 17 dicembre 2009 è stata sottoscritta una Convenzione monetaria non più con l’Italia, ma tra lo Stato della Città del Vaticano e l’Unione Europea. Si è quindi in qualche modo aperta una fase nuova, per certi versi non ancora del tutto definita nelle sue caratteristiche, per la sovranità della Santa Sede e anche per la sua sovranità territoriale, cioè per lo Stato vaticano.

CONCLUSIONE

Nel 1962 – riprendendo un’espressione usata da Papa Ratti nel 1929 a proposito del territorio riconosciuto al Pontefice (“... quel tanto di territorio che basti come supporto della sovranità stessa; quel tanto di territorio, senza del quale questa non potrebbe sussistere, perché non avrebbe dove poggiare”) – l’allora Cardinale Giovanni Battista Montini, in un discorso pronunciato alla vigilia dell’apertura del Concilio Vaticano II (10 ottobre 1962), distingueva

“la secolare istituzione pontificia” e lo “sgabello terreno sul quale appoggiava da tanti secoli i suoi piedi”. Si tratta un’immagine molto significativa, perché esprime bene i rapporti che intercorrono fra la Santa Sede con quella sovranità territoriale, che pur ridotta e talvolta delicata nel suo esercizio, è tuttavia finora il presidio sicuro della libertà della missione affidata da Cristo al Successore di Pietro.