

## **Una sovranit  divisa: l’occupazione francese nello Stato pontificio dopo il Quarantotto**

Alessandro Capone (Sciences Po –Scuola Normale Superiore)

Le modalit  con cui venne attuata, nel 1849, la restaurazione del potere temporale sancirono definitivamente la condizione di sovranit  limitata che aveva caratterizzato, in forme diverse e discontinue, l’inserimento dello Stato pontificio nel sistema internazionale fondato sui trattati di Vienna del 1815. Dopo la rapida ritirata delle truppe spagnole e napoletane, l’Austria continu  a occupare le Legazioni e le Marche sino al 1859, mentre i francesi presidiarono Roma e parte dell’antica provincia del Patrimonio di San Pietro sino al 1870 – con un breve intermezzo tra dicembre 1866 e novembre 1867. Il decennale prolungarsi della duplice occupazione, poi il persistere di quella francese nel territorio rimasto al Papato dopo le annessioni del 1860, crearono una situazione giuridicamente anomala, che venne pi  volte sottolineata dagli osservatori internazionali, e in particolare da quell’Inghilterra particolarmente sensibile alle alterazioni degli equilibri mediterranei che i processi di riorganizzazione della sovranit  in corso nella penisola italiana implicavano.

Per comprendere questa anomalia occorre fare riferimento alla definizione pi  corrente di occupazione militare nella dottrina giuridica internazionale attorno alla met  del secolo. Pur nella variet  delle fattispecie descritte dagli autori, tale definizione rinviava generalmente alla temporanea sospensione dell’autorit  del sovrano nel territorio occupato, o, meglio, al temporaneo esercizio dei poteri pubblici da parte delle forze armate che occupavano uno stato la cui sovranit , tuttavia, sussisteva in termini formali ed era pronta a recuperare la propria pienezza dopo il ritiro dell’esercito straniero. Il caso di uno stato occupato, con il consenso del sovrano, da due potenze chiamate a garantirne l’integrit  e, almeno in teoria, a fornire il proprio sostegno a un’opera di stabilizzazione interna che doveva passare per la riorganizzazione delle strutture militari e poliziesche era senza dubbio un *unicum* nella storia dell’Europa post-rivoluzionaria. Si cerc  di individuare precedenti di questa situazione sia nell’occupazione della Francia da parte degli alleati nel 1815-1818, sia nelle occupazioni austriaca e francese di Bologna e Ancona negli anni Trenta. L’analogia tuttavia regge poco: nel primo caso, perch  l’occupazione – detta, appunto, *di garanzia* – era stata sin dall’origine pensata come misura provvisoria, destinata a cessare al pagamento completo dell’indennit  di guerra che gravava

sul governo restaurato; nel secondo caso, perché le occupazioni riguardavano due città e perché, comunque, quella francese era avvenuta senza una richiesta di intervento da parte del pontefice, configurandosi immediatamente come violazione del diritto delle genti.

L’anomalia costituita dalle occupazioni austro-francesi dello Stato pontificio negli ultimi decenni di esistenza dello Stato pontificio è del resto certificata dalle difficoltà che gli scrittori di diritto internazionale dell’ultimo terzo del secolo ebbero nel fare i conti con esse. Nonostante l’eccezionale durata di tali occupazioni, infatti, i giuristi internazionali di fine secolo ne trattarono – quando lo fecero – in modo rapido e superficiale, assimilando le occupazioni agli interventi controrivoluzionari che caratterizzarono l’ordine di Vienna negli anni Venti e Trenta. Emergeva, in questo tipo di approccio, il tentativo di normalizzare un precedente che si poneva in forte contraddizione con l’asse portante dei processi di definizione del diritto internazionale che prendono corpo nell’epoca della grande espansione coloniale europea. Tale asse ruotava attorno alla distinzione tra uno spazio di civiltà organizzato in stati sovrani, all’interno del quale l’intervento rappresentava una pratica eccezionale e regolata da precise condizioni, e uno spazio esterno, formato da popolazioni ed entità politiche che, non avendo raggiunto l’elevato grado di civiltà corrispondente all’affermazione del moderno stato sovrano, potevano essere sottoposte a forme diverse di ingerenza e dominio da parte delle potenze europee.

La specificità delle occupazioni nello Stato pontificio fu invece notato, all’inizio del Novecento, da un giovane giurista, Raymond Robin, destinato però a restare una figura marginale nel campo del diritto internazionale. Nella sua tesi di dottorato, dedicata a *Les occupations militaires en dehors des occupations de guerre* e discussa in Sorbona nel 1913, Robin notava come l’occupazione post-quarantottesca dello Stato pontificio avesse costituito, nell’Europa occidentale ottocentesca, uno dei casi più significativi di una pratica, quella dell’occupazione non bellica, che si sarebbe diffusa su scala globale, negli anni in cui l’autore scriveva, grazie ai progressi dell’espansione europea. L’occupazione francese in particolare aveva contribuito a forgiare, secondo Robin, la giurisprudenza che avrebbe regolato i rapporti tra l’esercito francese e le popolazioni extraeuropee soggette a protettorato. Senza mai giungere ad affermarlo esplicitamente, lo studio di Robin suggeriva dunque, da una parte, la complessità delle architetture di sovranità che caratterizzarono l’ordine europeo ottocentesco, dall’altra, il peso che le pratiche di sovranità condivisa sviluppatasi all’interno di tale ordine ebbero nel porre le basi giuridiche degli ordinamenti imperiali che – come sappiamo oggi grazie ai lavori, tra gli altri, di J. Burbank, F. Cooper e L. Benton – trovano la loro cifra nella stratificazione di livelli diversi di sovranità.

L’anomalia pontificia che abbiamo poc’anzi richiamato consistette nell’affidare il tentativo postquarantottesco di riorganizzazione statale a una cogestione dei poteri sovrani da parte di tre autorit , quella del governo locale e quelle delle due potenze occupanti, che agirono secondo modalit  profondamente differenti. Mentre nella zona di occupazione austriaca l’istituzione di governi civili e militari e il mantenimento dello stato d’assedio fino al 1857 finirono per svuotare di significato effettivo la sovranit  pontificia, nella loro zona i francesi, agevolati dalla mancata firma di una convenzione che regolasse le modalit  dell’occupazione, elaborarono – gradualmente e attraverso costanti negoziati con il governo papale – un repertorio assai flessibile di pratiche di sovranit  condivisa, che si rivelarono capaci di adattarsi al mutare dei rapporti tra la Francia e Roma nei due decenni dell’occupazione.

Nella prima fase dell’occupazione, durante il breve periodo della permanenza di Tocqueville al Ministero degli esteri, la pressione diplomatica per il mantenimento delle concessioni fatte da Pio IX prima della fuga a Gaeta   accompagnata dal tentativo di proteggere i personaggi coinvolti nel biennio rivoluzionario sottraendoli alla polizia papale e organizzandone l’espatrio. A tal scopo, viene istituita una Prefettura di polizia francese con il compito di centralizzare le informazioni sull’ordine pubblico nella zona di occupazione, supervisionare l’operato della polizia pontificia, bloccare arresti sgraditi alla Francia tramite l’intervento dei comandi militari, fornire passaporti agli individui da far partire. Questa azione cessa con la caduta del secondo governo Barrot nell’ottobre del 1849 e, con la torsione conservatrice della politica francese nei mesi precedenti il colpo di stato del 2 dicembre 1851, gli obiettivi dell’occupazione mutano di segno. Si cerca allora di rafforzare gli strumenti del controllo statale su una societ  percepita come arretrata, malsana, regolata dai codici violenti dell’onore e della vendetta, inadatta allo sviluppo di istituzioni rappresentative.

Tale iniziativa si sviluppa nell’ambito di una collaborazione pi  marcata con il governo pontificio, che avvia, in questi anni, un dialogo denso di ambiguit  con alcune forme istituzionali della modernit . La coscrizione   rifiutata, sia per gli insostenibili costi che comporterebbe, sia per il suo rinviare all’istituto giuridico della cittadinanza nazionale, ma ci  non impedisce al Ministero pontificio delle armi di avviare, con l’assistenza fondamentale dei comandi e dei consiglieri militari francesi, un’opera di professionalizzazione dell’esercito che non sar  del tutto priva di risultati. Al contempo, la Prefettura di polizia francese diviene un organismo centrale sia nella sorveglianza delle attivit  del movimento democratico, sia nel tentativo di disciplinare uno spazio urbano caratterizzato dalla forte mobilit  interna ed esterna della popolazione. Pattuglie miste di gendarmi francesi e pontifici vengono predisposte per arginare ricorrenti ondate di aggressioni e furti notturni attraverso le tecniche di polizia

territoriale urbana gi  adottate a Parigi. Il transfer di forme di controllo sociale dal laboratorio della grande metropoli europea al peculiare spazio urbano di Roma riguarda anche la sorveglianza della prostituzione, che la polizia francese e quella pontificia cercano di sottrarre alla competenza dell’ autorit  religiosa, per meglio tutelare l’ igiene pubblica. Se in questo caso ci  che spinge i comandi francesi ad agire   la volont  di ostacolare la diffusione delle malattie veneree tra le truppe, sia nel caso della prostituzione che in quello della lotta alla criminalit  notturna i linguaggi delle autorit  francesi – medici inclusi – evocano paure urbane che, da una parte, appaiono fondate sulla rappresentazione della societ  romana come societ  arretrata da civilizzare, dall’ altra non sono dissimili dai timori che affiorano nell’ immaginario di chi, osservando con crescente preoccupazione il brulicare delle plebi cittadine nelle periferie di Parigi o di Lione, vi scorgeva una minaccia all’ ordine politico e all’ ordine sociale, da contenere attraverso il rafforzamento delle amministrazioni poliziesche e sanitarie.

Tale tipo di discorso si prolunga nella terza fase dell’ occupazione, a partire dal 1860, quando le truppe francesi prima assumono gradualmente il controllo della nuova frontiera tra l’ Italia e lo Stato pontificio per proteggere la neutralit  della Santa Sede e impedire alle autorit  periferiche locali di appoggiare la guerriglia legittimista contro il Regno, poi collaborano con l’ esercito pontificio per sradicare un brigantaggio rurale che si connota sempre pi  come criminalit  comune. L’ ampiezza di poteri di cui gode l’ autorit  militare francese alla frontiera istituisce, nello Stato pontificio, una sorta di gradiente di sovranit , con l’ azione delle autorit  papali pi  limitata via via che si allontana dalla capitale. Venne cos  a compimento, negli anni Sessanta, quel processo che aveva condotto le élite dello Stato pontificio a vedere nel potere militare francese l’ unico vero garante dell’ ordine pubblico e della sicurezza delle attivit  economiche, ledendo quindi il vincolo di protezione che legava i sudditi al sovrano. L’ indefinito prolungarsi dell’ occupazione francese fin  dunque per erodere irrimediabilmente, agli occhi di molti, la legittimit  dell’ autorit  pontificia. Come noter  lapidariamente R musat nelle sue memorie, «la présence [...] d’ une garnison française dans ce qui restait des  tats romains [...] était   la fois le maintien et la condamnation du pouvoir temporel. Elle lui assurait l’ indépendance en constatant qu’ il l’ avait perdue».

In conclusione, possiamo dire che l’ occupazione francese nello Stato pontificio invita a ripensare la storia degli stati italiani preunitari alla luce dei processi di riorganizzazione della sovranit  che si svilupparono in Europa durante quello che la storiografia italiana usava descrivere teleologicamente come un decennio di preparazione all’ unificazione, e che   invece un periodo durante il quale anche gli stati reazionari intraprendono percorsi di consolidamento istituzionale del cui fallimento l’ unit  nazionale fu l’ esito non scontato.

### **Bibliografia essenziale**

- L. BENTON, *A Search for Sovereignty. Law and Geography in European Empires, 1400-1900*, Cambridge, UK, 2010.
- L. BENTON, A. CLULOW, B. ATTWOOD (dir.), *Protection and Empire: A Global History*, Cambridge, UK, 2017.
- E. BENVENISTI, *The International Law of Occupation*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford 2012.
- C. CLARK, *After 1848: The European Revolution in Government*, in «Transactions of the Royal Historical Society», 22 (2012), p. 171-197.
- M. KOSKENNIEMI, *The Gentle Civilizer of Nations. The Rise and Fall of International Law, 1870-1960*, Cambridge, UK, 2001.
- C.S. MAIER, *Leviathan 2.0. Inventing Modern Statehood*, Cambridge, Ma., 2012.

### **Principali archivi consultati**

Archives du Ministère des Affaires étrangères (La Courneuve e Nantes): corrispondenza diplomatica e carte personali dei rappresentanti diplomatici francesi a Roma.

Archivio di Stato di Roma: fondi dei ministeri pontifici dell'Interno e delle Armi, Polizia pontificia.

Archivio segreto vaticano: corrispondenza della Segreteria di Stato con i nunzi, le autorità periferiche e i comandi francesi.

Service Historique de la Défense (Vincennes): corrispondenza e atti del corpo di occupazione francese.