

## **Il “diritto pubblico europeo”: una nuova forma di sovranità limitata per l’Italia (1830-1848).**

Elena Musiani, Università degli Studi di Bologna

“L’Italie a toujours tenu une grande place dans la politique de la France. Il ne s’est point passé, de l’autre côté des Alpes, dans ce pays si tristement célèbre par ses continuels changements de maître et de fortune, d’évènements graves où nous n’ayons mis la main”.

Le parole dello storico Joseph d’Haussonville apparse sulla “Revue des Deux Mondes” del 1841 sembrano riassumere in quali termini la “quasi-sovranià” fu interpretata nel dibattito d’oltralpe negli anni centrali della monarchia di luglio. Un concetto che sempre d’Haussonville “traduceva” in maniera più letteraria, come “heureuse influence”.

Se felicemente o, meno probabilmente, fortuitamente, è indubbio che la Francia di Luigi Filippo, in rottura con un’idea della sovranità limitata, così come era stata fissata dal Congresso di Vienna, intervenne in Italia a più riprese. Lo fece adottando modalità diverse, ma di fatto seguendo un filo rosso generale che consistette principalmente nel limitare l’influenza dell’Austria e promuovere a più riprese una politica di riforme costituzionali, ispirate alla *Charte* del 1830, che permettesse all’Italia, e in particolare allo Stato Pontificio, di entrare nel più ampio disegno di costruzione di un’Europa liberale, di cui la Francia e l’Inghilterra si divisero di fatto la *leadership* in questi anni centrali del XIX secolo.

La penisola italiana entrò nello schema diplomatico orleanista in due momenti precisi: all’indomani dell’installazione della monarchia di Luigi Filippo, quando il “re delle barricate” aveva la necessità di trovare una legittimazione sul piano interno e internazionale e nel momento della crisi del regime, alla vigilia della rivoluzione del 1848.

Un’analisi che non può prescindere dal carattere moderno di quella “dinastia borghese” decisa a rompere con la tradizione dei governi restaurati, poggiando sulla strenua difesa di un regime monarchico ma convintamente costituzionale, culturalmente animata da una nuova generazione di intellettuali ed economicamente sostenuta da una borghesia, interessata alla liberalizzazione degli scambi commerciali.

Costretta tra la necessità di far riconoscere la sua legittimità sul piano europeo, dove l’Austria premeva per una nuova coalizione contro il “troublion d’Europe”, e rispondere al contempo alla pressione repubblicana e bonapartista all’interno, la monarchia di luglio cominciò a disegnare il suo progetto diplomatico.

In questo frangente l'Italia, che aveva rappresentato il luogo da cui la rivoluzione e soprattutto l'Impero, avevano tratto in parte la loro legittimità, giocò allora un ruolo fondamentale, il che implicò la necessità di insediare a Roma dei grandi professionisti della diplomazia, formati negli anni della Restaurazione, quando non addirittura dell'Impero.

Se ne ebbe la prova fin dai primi mesi del 1831 al momento dell'elezione del successore di Pio VIII al soglio pontificio, come testimonia la lettura della corrispondenza politica. Giornalmente l'ambasciatore francese, Fay de la Tour Mauburg, relazionava a Parigi le "mosse" dei diversi cardinali e manovrava per ottenere un candidato favorevole alla Francia. E quando la fumata bianca annunciò l'elezione di Gregorio XVI l'ambasciatore rassicurò il governo di Casimir Périer sul carattere "ferme et moderé à la fois" del novello pontefice, che sembrava promettere "un Regne de sagesse et de Lumière" (*Roma, 2 febbraio 1831*).

La diplomazia francese scoprì gli errori della sua analisi solo qualche mese più tardi, allo scoppio della rivoluzione nelle Legazioni pontificie.

La Francia orleanista si trovò allora combattuta tra la necessità di confermare la sua legittimità, in particolare agli occhi delle potenze conservatrici europee, e rispondere al contempo a un'opposizione interna, che non intendeva cedere sul sostegno alle rivendicazioni di libertà e indipendenza dei popoli vicini. L'ambasciatore a Roma confermava allora la posizione francese, volta a "renforcer une loyale profession de notre doctrine politique et faire entrevoir les conséquences d'une intervention armée de la part d'une puissance étrangère", ma sottolineava anche come i limiti di questa politica si scontrassero con l'incapacità del pontefice di fermare l'insurrezione: "Le gouvernement Pontifical, n'a pris aucune mesure par arrêter le progres de l'insurrection. Le Pape attend avec calme les conséquences de ces évènements." (*Roma, 10 febbraio 1831*)

Fin dal 1831 si posero allora le basi per le modalità che avrebbe assunto per la Francia l'idea della sovranità limitata. La diplomazia fissò i termini in una scelta tra la reazione, rappresentata dall'Austria, e la rivoluzione, che si voleva ad ogni costo evitare. Una mediazione che avrebbe dovuto sfociare in un progetto di riforme costituzionali, nell'ambito dello Stato di diritto, anche in quei domini papali che erano considerati, anche agli occhi dell'Inghilterra di Palmerston, come uno dei governi più retrogradi d'Europa. Senza mettere in discussione la sovranità spirituale del Pontefice, la Francia riteneva necessario adottare una serie di misure per migliorare l'amministrazione e il sistema giuridico, un progetto riassunto nel *Memorandum* presentato nel maggio del 1831, che avrebbe potuto far cessare la minaccia della rivolta, "sans accueillir les demandes du peuple".

Il “silenzio” di Gregorio XVI, che sembrava preferire l’intervento armato alle riforme, provocò la reazione di Casimir Périer, il quale, in un momento in cui all’interno il partito del “Mouvement” veniva sostituito da quello della “Resistance”, sul piano internazionale non era invece disposto a cedere “sovranità” a fronte della reazione: “Le droit public européen, c’est moi qui le défend...”

L’ambasciatore a Roma riferiva allora di come il Pontefice fosse al corrente “que la paix de l’Europe n’a été conservé depuis huit mois que par l’admission du principe qui proscribit toute intervention armée” e tuttavia, se il Papa si ostinava a “embraser l’étincelle sur l’Europe”, allora la Francia non avrebbe potuto non rispondere che con le armi. I termini per l’intervento francese erano del resto chiari: “Il y a possibilité de guerre si on occupe Modène, probabilité si on entre dans les Etats romains, certitude si on envahit le Piémont”.

La lettera si chiudeva del resto con un perentorio: “je ne lui ai laissé aucun espoir sur ce point”. (15 febbraio 1831)

Nel 1831 la monarchia orleanista sembrava dunque decisa a prendere in considerazione il rischio di un intervento armato in Italia, ipotesi che andò progressivamente scemando negli anni successivi. La “minaccia” dell’intervento rispondeva ancora, nel 1831, alla ricerca di un equilibrio tra l’esercizio della sovranità sul piano internazionale e la ricerca di legittimità su quello interno e che trovava una sintesi nelle parole di Casimir Périer: “l’intérêt et la dignité de la France pourraient, seuls, nous faire prendre les armes. Nous ne concédons a aucun peuple le droit de nous forcer a combattre pour sa cause et le sang des Français n’appartient qu’ à la France!”.

Gli anni centrali della monarchia di luglio non videro l’Italia come essenziale per il disegno orleanista, volto a consolidare la monarchia di fronte all’Europa (e all’Inghilterra in particolare), la cui “frontiera” sembrò spostarsi a Oriente e nella gestione del Mediterraneo.

La situazione mutò negli ultimi anni della monarchia di luglio quando la crisi economica e sociale giunse di fatto a mettere in crisi quel progetto liberale e moderato di “juste milieu”, di cui François Guizot fu l’ideologo principale. Quello che era stato in primo luogo un programma culturale, esposto nei corsi della Sorbonne, e si era progressivamente trasformato in un progetto politico di costruzione di un’Europa della pace, liberale e conservatrice, finì per risultare fallimentare. Si scontrò con l’impossibilità di costruire uno *Zollverein* di impronta francese, con la rottura dell’*Entente cordiale* con l’Inghilterra nel 1846 e con la crescente opposizione interna che trovava eco nelle parole di Lamartine con cui rimproverava alla Francia di aver tradito la sua “secolare tradizione” ed essere divenuta “gibeline à Rome, sacerdotale a Berne, autrichienne en Piémont... française nulle-part, contre-révolutionnaire partout”.

L’ultimo tentativo di Guizot per “salvare” il suo disegno europeo coinvolse ancora una volta lo Stato pontificio, dove il nuovo pontefice, Pio IX, apparve agli occhi dell’uomo del *juste milieu*,

come la figura capace di portare a termine quel piano di riforme che il suo predecessore aveva invece ostinatamente rifiutato. Le parti conservateur”, scriveva allora Guizot a Pellegrino Rossi, “existe”. A quella classe politica doveva rivolgersi il nuovo ambasciatore - l’uomo che in Francia Guizot aveva scelto per meglio rappresentare e promuovere il suo programma liberale - per definire un piano di riforme che doveva essere: “sagement libérale et fermement conservatrice”.

Lo Stato pontificio diventava dunque il “terreno di prova” della tenuta del progetto europeo di Guizot, un disegno conservatore, in cui la Francia avrebbe dovuto progressivamente sostituirsi all’Austria come garante dello *status quo*. “Le maintien de la paix et le respect des traités sont toujours les bases de cette politique. Nous les regardons comme également essentiels au bonheur des peuples et à la sécurité des gouvernements aux intérêts moraux et aux intérêts matériels des sociétés, au progrès de la civilisation et à la stabilité de l’ordre européen”. (*Paris, 18 settembre 1847*).

A differenza del 1831 però, la Francia rifiutava, nel 1847, ogni idea di intervento militare, perché decisa evitare ad ogni costo le rivoluzioni: “ils devaient se persuader”, faceva sapere Guizot al Segretario di Stato vaticano, “qu’en fait de révolutions nous en savions plus qu’eux et ils devaient croire à des experts qui sont en même temps leurs amis sincères et désintéressés!”. (*Rome, luglio 1847*)

Parole che risuonano “ironiche” se confrontate con il contesto politico interno di crisi della monarchia orleanista, ferma nel rifiuto di un ampliamento del corpo elettorale. Così, pur assistendo al fermento crescente nel territorio pontificio, Guizot continuava a rifiutare qualunque idea di intervento che non passasse attraverso la via delle riforme: “Je reconnais, qu’il y a là, et dans plusieurs parties de l’Italie, un mal réel, un principe de fermentation révolutionnaire. Mais, est-ce un bon moyen de guérir ce mal, de lutter contre cette fermentation que de repousser absolument de l’Italie tout contact un peu intime avec des Etats plus libres, plus favorables aux réformes Progressives? (*Lettera di Sainte Aulaire a Londra, 13 novembre 1843*).

L’impasse in cui si trovò allora la diplomazia francese in Italia sembrava scaturire dall’ostinazione nel voler applicare sul piano internazionale un programma che cominciava a risultare fallimentare anche su quello interno. Un progetto la cui fine potrebbe essere emblematicamente rappresentata dall’uccisione dell’uomo scelto da Guizot per ridisegnare i confini di quell’Europa conservatrice e riformata, “dans de justes limites” (*Guizot a Pellegrino Rossi, luglio 1847*). Pellegrino Rossi era stato mandato a elaborare un piano di riforme per la borghesia liberale italiana, in un momento in cui quest’ultima non era ancora matura. Lo Stato Pontificio rappresentava un coagulo di interessi distinti, che univa la dimensione temporale e quella spirituale, caratterizzato da territori

disomogenei, in cui alla dimensione municipalistica cominciavano a sostituirsi i prodromi di un discorso nazionale, animato da quelli che Guizot definiva: “les amis des réformes moderés”.

Guizot si faceva dunque il portavoce della conservazione e, a differenza di Casimir Périer, riservava alla Francia una prospettiva di “quasi-sovrantà” che non solo riduceva quella “heureuse influence” avanzata nel 1831, ma finiva per rinunciare anche alla missione che richiamava al passato imperiale, definita da Victor Considérant di “souveraineté supérieure”.

All'alba della crisi europea del 1848, la crisi del progetto liberale e conservatore di Guizot in patria, ne rendeva di fatto impossibile l'applicazione allo Stato Pontificio, un microcosmo che concentrava tutte le contraddizioni dell'Europa del Congresso di Vienna.

A Luigi Napoleone Bonaparte non restò quindi come altra possibilità che di ritornare a una delle opzioni avanzate nel 1831 da Casimir Périer: quella dell'intervento militare.

#### Archivi:

Ministère des Affaires Etrangères, Archives diplomatiques, Site de Paris - La Courneuve:

*Correspondance Consulaire et Commerciale*, (1793-1901), Rome, Tome 18, 1839-1853.

*Correspondance politique, Ambassadeurs*, (origines – 1896), Rome, 1831-1848.

*Correspondance politique des Consuls*, (1826-1870), Rome (Saint-Siège), 1841-1848.

## **Dalla sovranità “condivisa” alla sovranità “divisa”. Una lettura della rivolta del 1831**

La rivolta del 1831 nello Stato pontificio, consumatasi nel breve tempo di poco meno di due mesi, con la formazione di governi provvisori a base municipale prima e di un Governo delle Provincie unite Italiane poi, fu il prodotto di un contraddittorio tentativo da parte dei Notabili di costruire un nuovo ordine "liberale" con ingredienti del passato. Un improvvisato quanto breve momento di alfabetizzazione politica dai limiti evidenti, ma per più versi rivelatore dei temi allora al centro della pubblica e finalmente libera discussione. La fisionomia del moto, sospeso a metà fra una prima, ancor timida apparizione del sentimento nazionale e una prepotente riemersione del tradizionale municipalismo, si presta assai bene ad essere utilizzato come cartina di tornasole per una puntuale verifica del tema della “quasi sovranità” o della “sovranità limitata”.

Le fratture rivoluzionarie - anche quelle brevi come nel caso pontificio del 1831 - aprono agli attori coinvolti inediti spazi per la ricerca di nuove fonti di diritto pubblico, atte a legittimare il cambiamento politico prodotto. Nello Stato pontificio il tema della sovranità, come sempre fra i primi ad essere investito dal dibattito pubblico, si presta assai bene ad essere assunto in sede storiografica come referente privilegiato per svelare la matrice originaria dell'operazione, per certi aspetti contraddittoria, di accreditare la legittimità della rivolta facendo leva, da un lato, sul diritto internazionale e il rapporto fra le potenze; dall'altro, rielaborando materiali del passato riadattati con disinvoltura alle nuove esigenze rivoluzionarie. Nel 1831, infatti, è possibile vedere all'opera due concomitanti letture sul tema della sovranità nello Stato pontificio: una tutta interna al fronte rivoluzionario, messo in moto dai notabili cittadini allo scopo di recuperare tutta una serie di prerogative e diritti che avevano perduto a tutto vantaggio del potere centrale romano; un'altra esterna e relativa al contesto geopolitico dell'Europa del tempo, con la Monarchia di Luglio protagonista nel tentativo di applicare nuove strategie di egemonia continentale. Due letture che si sovrappongono ma che non si armonizzano, aprendo così il campo a più e differenti conflitti sia di natura politica che militare.

Per quanto riguarda la lettura interna al campo dei notabili in rivolta, bisogna ricordare che nei secoli dell'età moderna lo Stato pontificio aveva portato a compimento la costruzione statale dando origine ad un di involucro istituzionale alquanto originale, che prevedeva una sorta di condivisione di fatto della sovranità fra un centro politico dotato pure di un forte potere carismatico e quelle “ben regolate città” che puntellavano la periferia statale, una sorta di federazione in cui una importante quota del potere giurisdizionale era rimasto nelle mani dei patriziati cittadini, che lo condividevano

con i rappresentanti - per lo più clericali - del governo di Roma. Era una sovranità dunque condivisa fra gli attori che animarono in quei secoli il gioco politico fra centro e periferia, un equilibrio precario che il cardinale Consalvi non volle recuperare dopo il ventennio rivoluzionario e napoleonico, portando a compimento quel furto di giurisdizione per cui quegli Statuti cittadini, che avevano regolato nei secoli passati i rapporti centro-periferia e che erano stati così faticosamente patteggiati con il papato, divennero all'improvviso carta straccia, documenti d'archivio importanti per la memoria storica. Ciò aveva comportato da un lato un netto slittamento della sovranità a favore del centro, dall'altro la nascita di un risentimento e di un desiderio di autonomia municipale che, alla prima occasione, sarebbero potuti "esplodere". E così in effetti accadde nel 1831, quando i rivoltosi tentarono di recuperare quegli spazi di autonoma gestione del potere che erano stati loro sottratti dalla Restaurazione romana.

Innanzitutto dobbiamo riferirci alla debolezza strutturale della sovranità pontificia che, non essendo una monarchia di famiglia ma elettiva, non aveva prodotto intorno a sé nei secoli della sua esistenza quell'attaccamento alla dinastia che era stato uno degli elementi più importanti della legittimità a governare e ad esercitare il potere sovrano da parte delle altre case regnanti. Questa debolezza strutturale diveniva evidente e anche pericolosa nei momenti di sede vacante per la morte di un papa e così avvenne all'inizio del 1831 con i cardinali chiusi in Conclave per eleggere il nuovo papa. I notabili presero la palla al balzo, ritenendo favorevole pure il contesto internazionale rimesso in moto dal dinamismo francese, e assunsero il potere nelle città dell'Emilia-Romagna, Marche e Umbria. Ma in che modo i notabili alla guida del governo provvisorio giustificarono la loro legittimità a governare? A Bologna, prima città pontificia ad insorgere, il passaggio di potere avvenne senza soluzione di continuità, fra il rappresentante del Governo pontificio e i notabili che andarono a costituire il governo provvisorio. Non siamo in presenza di una rivoluzione che delegittima con la forza un potere costituito; al contrario, è lo stesso potere pontificio che, verrebbe da dire *motu proprio*, in un momento di precarietà e di estrema gravità e nell'incapacità di mantenere l'ordine pubblico, cede di schianto e si liquefa come neve al sole. Di fatto, però, più che la gravità in sé del momento, giocò un ruolo chiave la percezione sovradimensionata che di essa si ebbe: perché in effetti di morti, per dirla in breve, non ve ne furono. Tumulti, grida, assembramenti di gruppi nelle vie e nelle piazze... ma nulla più. E allora non si sfugge dall'impressione, avvalorata da alcune testimonianze rese ex post, di un'abile forzatura operata in tal senso dal gruppo dei notabili che assunsero il potere, una "grande paura" abilmente creata e fatta di rumori, grida, assembramenti ecc., che poi da un lato servirono loro da legittimazione, dall'altro fornirono al Prolegato su un piatto d'argento l'occasione di uscire da una situazione che, seppure non irrimediabile, egli non era certamente preparato a gestire. La rottura definitiva si consumò l'8

febbraio, quando il Governo provvisorio dichiarò la fine del potere temporale dei papi, rimettendo in discussioni il legame secolare con la sovranità pontificia.

E' interessante notare il modo con il quale i capi della rivolta, nel tentativo di giustificare dal punto di vista del diritto il passo ardito che stavano per compiere, cercarono di dare un fondamento nuovo di legittimità alla rivolta. Secondo gli insorti i pontefici avevano violati gli accordi del patto originario stipulato secoli prima - nel 1447 col papa Nicolò V - e non avendo i governanti pontifici mantenute le promesse a suo tempo fatte, la città di Bologna aveva tutte le ragioni ad intraprendere lo strappo per recuperare *in toto* quei diritti ceduti in cambio di quella protezione e di quella sicurezza che i pontefici non erano stati in grado di tutelare e garantire. Giovanni Vicini, presidente del Governo provvisorio bolognese, individuava nel «diritto pubblico delle genti» quel dispositivo giuridico che, agli occhi delle potenze europee, doveva essere sufficiente a giustificare in punta di diritto la rottura col pontefice e l'indipendenza ottenuta:

Se però la violazione dei patti e delle condizioni con cui una Città o Provincia si sia data ad un altro Stato rompe radicalmente il trattato in favore di quello, che patì la violazione, e lo abilita pei principi del pubblico Diritto delle Genti ammessi da tutte le Nazioni incivilite a ritornare in prima ragione a' suoi primi diritti, e al precedente stato di libertà, e indipendenza, come se niun trattato fosse avvenuto; chi non conoscerà quanto giusta e legittima fosse la dichiarazione promulgata fin da prima da questo Governo di una perpetua emancipazione di fatto, e per sempre di diritto dal dominio temporale de' Papi?

La libertà di cui parlavano i rivoltosi non era ancora la "libertà dei moderni", la libertà degli individui; essa si configurava come libertà della comunità, quella *libertas* inscritta negli stemmi e nei simboli della città di Bologna, che si riferiva all'antica libertà comunale. Come a dire: ora ci riprendiamo la libertà del Comune che vi avevamo ceduto a metà del XV secolo e così chiudiamo una parentesi durata quasi quattro secoli! Sulla base di questa originale lettura, la dichiarazione della fine del potere temporale dell'8 febbraio, che pure apparve ai più come un atto rivoluzionario e temerario, tale non era nella logica degli insorti, poiché con esso, come visto, riesumando la tradizione municipale di antico regime, si tornava più che altro all'antico, riproponendo un modello comunale che di fatto non esisteva più. Il potere sovrano i bolognesi potevano riprenderselo poiché essi, come comunità, preesistevano ad esso. Essendosi il potere pontificio liquefatto da solo, e non essendo più in grado di far rispettare le antiche regole del patto, i bolognesi avevano tutto il diritto di tornare a governare e ad esercitare in proprio quella sovranità che essi avevano condiviso in passato con i pontefici.

La seconda lettura circolante in quelle settimane era scaturita dai nuovi rapporti di forza che stavano emergendo dal contesto internazionale. Essa è testimoniata dal ricorso costante, quasi



spasmodico, da parte dei notabili moderati alla guida del governo rivoluzionario, al principio del "non intervento" proclamato dalla Francia, che costituì di fatto quella risorsa tattica che essi misero in campo nel tentativo di neutralizzare anche quei conflitti che la rivolta stava originando nel suo seno. E' all'interno di questo campo di tensione permanente che vanno inquadrati questi conflitti: pena la mancata intelligenza della loro peculiare fisionomia.

Fin dall'inizio della rivolta, infatti, la teoria del non intervento funse per i governanti bolognesi come una sorta di barriera protettiva - Francesco Rangone, diarista bolognese di quei mesi, riferendosi a quel principio parla non a caso di un "talismano" - in grado di immunizzarli dalle conseguenze del principio di realtà dei rapporti di forza e degli interessi concreti delle Potenze europee. Era una lettura superficiale e alla lunga produttrice di pericolose incomprensioni, dato che il vero scopo della promozione di tale principio, come è stato recentemente dimostrato, consisteva nell'applicazione degli interessi geopolitici della Francia, con conseguenze negative per gli altri paesi più deboli del continente, che si sentivano giustamente minacciati al cuore della loro stessa sovranità, specialmente quelli di "secondaria importanza" che la Francia considerava nell'orbita del suo interesse vitale. Lo sforzo della Monarchia di luglio, in effetti, era stato quello di creare il proprio perimetro di influenza a spese dell'indipendenza dei "paesi secondari", fra i quali ricadevano indubbiamente i territori in rivolta dello Stato pontificio. In quei mesi i notabili che avevano dato l'avvio alla rivolta vissero davvero all'interno di una "grande illusione", e di un clamoroso fraintendimento del vero scopo del principio del non intervento. Essi, dunque, diedero subito un'estensione e un'interpretazione di quel principio funzionale ai loro interessi, convinti che se fossero riusciti nella loro impresa da soli, senza aiuti esterni, con la Francia a guardia dell'Austria, il contesto internazionale avrebbe riconosciuto, come era avvenuto poco prima per il Belgio, il fatto compiuto. Non era proprio una logica rivoluzionaria: ma poteva essere sufficiente a far accettare quanto accadeva nel loro un paese per propria, interna, propulsione. Aggrappati a questa speranza, essi investirono tutto nella tenuta e nel rispetto del principio del non intervento, pronti a sacrificare pure quel minimo di sentimento di unione nazionale che in quei giorni, ancora appannaggio di pochi, aveva pur tuttavia fatto la sua comparsa. Proprio le preoccupazioni e gli scrupoli di violare il principio del non intervento impedirono al moto dell'Italia centrale di assumere quella connotazione unitaria e nazionale che i suoi primi artefici (Ciro Menotti) gli avevano assegnato. Il colmo lo si raggiunse ai primi di marzo, quando i volontari modenesi comandati dal Generale Zucchi, provenienti da Modena e in fuga dopo l'intervento austriaco, furono fermati al confine e fu loro vietato in un primo momento l'ingresso, proprio per gli scrupoli di politica internazionale appena citati.

Siamo in presenza, in effetti, di una teoria di diritto internazionale piegata alle esigenze di un municipalismo di stampo medievale, che i notabili del governo provvisorio ritenevano funzionale a neutralizzare sia la paura di un intervento austriaco, sia il potenziale conflitto politico con la frangia radicale dei loro compagni. Ulteriore dimostrazione di quanto questa fase storica fosse complicata, sospesa quasi a metà fra l'emersione timidissima delle prime voci a carattere nazionale - voci che giornali, fogli volanti, opuscoli subito pubblicati e messi in circolazione in quel breve periodo di rivolta, prontamente registrarono - e la cogenza ancora forte di una logica prettamente ancien régime. Vecchio e nuovo s'intrecciavano e convivevano, di volta in volta utilizzati con grande disinvoltura dagli attori in modo funzionale e contingente, non curanti del cortocircuito in cui alla fine cadevano, nel vano tentativo di armonizzare punti di vista contraddittori e inconciliabili. E proprio sul tema della sovranità anche i governanti clericali, una volta stroncata la rivolta, avrebbero sperimentato quanto limitato fosse agli occhi delle potenze europee il margine di autonomia sovrana concessa allo Stato pontificio, come l'invasione e l'occupazione di alcune porzioni del suo territorio da parte sia degli austriaci che dei francesi avrebbe brutalmente testimoniato all'inizio del 1832.

#### Bibliografia:

- S. Aprile, J. C. Caron, E. Fureix, *La liberté guidant les peuples. Les révolutions de 1830 en Europe*, Seyssel, Champ Vallon, 2013
- R. Balzani, F. Della Peruta, *Forlì nel Risorgimento*, in A. Varni (a cura di), *Storia di Forlì*, Vol. IV, *L'età contemporanea*, Forlì, Cassa di Risparmio, 1992, pp. 115-143
- R. Balzani (a cura di), *Fra due Rivoluzioni: città e cittadini a Imola dal 1797 al 1831*, Catalogo della mostra (Imola, 20 dicembre 1998 - 28 febbraio 1999), Imola, Bim, 1998
- R. Balzani, *La Romagna*, Bologna, il Mulino, 2001
- R. Balzani, *La vita politica a Cesena dal 1832 al 1846*, in A. Varni, L. Lotti, B. D. Maraldi (a cura di), *Storia de Cesena*, Vol. 4°, *Ottocento e Novecento*, Tomo 1, (1797-1859), Rimini, Chigi, 1987, pp. 178-229
- A. M. Banti, A. Chiavistelli, L. Mannori, M. Meriggi, *Atlante culturale del Risorgimento. Lessico del linguaggio politico dal Settecento all'Unità*, Roma-Bari, Laterza, 2011
- M. Barbieri, *La rivoluzione del 1831 tra municipalismo e bonapartismo*, «Il Risorgimento», 1980, pp. 305-340
- A. De Benedictis, *Bologna nello Stato della Chiesa secondo il diritto delle genti e il diritto pubblico (1780-1831)*, in *Storia di Bologna. Bologna in età contemporanea 1796-1914*, a cura di Aldo Berselli e Angelo Varni, Bologna, Bonomia University Press, 2010, pp. 137-191
- F. Della Peruta, *Ciro Menotti e il problema nazionale italiano*, in *Conservatori, liberali e democratici nel Risorgimento*, Milano, Franco Angeli, 1989
- M. Di Gianfrancesco, *L'età del liberalismo. I moti dell'Italia centrale del 1831 e gli sviluppi del pensiero politico nazionale*, «Storia e Civiltà», 3-4, XV, 1999, pp. 160-204

S. G. Hughes, *Crime, disorder and Risorgimento. The politics of policing in Bologna*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994

*La Rivoluzione del 1831 nella Cronaca di Francesco Rangone*, a cura di Giovanni Natali, Roma, Regio Istituto per la storia del Risorgimento Italiano, 1935

L. Mannori, *Alla periferia dell'Impero. Egemonia austriaca e immagini dello spazio nazionale nell'Italia del primo Risorgimento (1814-1835)*, in M. Bellabarba, B. Mazohl, R. Stauber, M. Verga (a cura di), *Gli imperi dopo l'Impero nell'Europa del XIX secolo*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 309-346

L. Mascilli Migliorini, *Cesena nell'età della Restaurazione*, in A. Varni, L. Lotti, B. D. Maraldi (a cura di), *Storia de Cesena*, Vol. 4°, *Ottocento e Novecento*, Tomo 1, (1797-1859), Rimini, Chigi, 1987, pp. 119-175

M. Meriggi, *Società, istituzioni e ceti dirigenti*, in G. Sabbatucci, V. Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia*, Vol. I, *Le premesse dell'Unità*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 119-228

E. Morelli, *La rivoluzione del 1831 nello Stato pontificio e la più recente storiografia*, in R. Aubert, A. M. Ghisalberti, E. Passerin d'Entreves (a cura di), *Chiesa e Stato nell'Ottocento. Miscellanea in onore di Pietro Pirri*, Padova, Antenore, 1962, pp. 549-562

E. Morelli, *La politica estera di Tommaso Bernetti, Segretario di Stato di Gregorio XVI*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 1953

E. Morelli, *Note sul biennio 1831-1832*, in *Studi storici in onore di Gioacchino Volpe per il suo 80° compleanno*, 2 voll., Firenze, Sansoni, 1958, Vol. II, pp. 665-677

N Nada, *L'Austria e la questione romana dalla Rivoluzione di Luglio alla fine della Conferenza diplomatica romana (agosto 1830 - luglio 1831)*, Torino, Stabilimento Tipografico Editoriale, 1953

L. Pasztor, *Fay Latour-Maoburg e la rivoluzione del 1831. Promemoria dei bolognesi all'ambasciatore francese*, «Bollettino del Museo del Risorgimento di Bologna», 1, I, 1956, pp. 125-184

L. Pasztor, *I Cardinali Albani e Bernetti e l'intervento austriaco nel 1831*, «Rivista di storia della Chiesa in Italia», 1, VIII, 1954, pp. 95-128

L. Pasztor, P. Pirri, *L'Archivio dei governo provvisori di Bologna e delle Provincie Unite del 1831*, Roma, Città del Vaticano, 1956

R. Piccioni, «*Penne filantropiche*». *Stampa e politica nella rivolta del 1831 nello Stato pontificio*, Macerata, EUM, 2015

M. Šedivy, *The Principle of Non-Intervention Reconsidered. The French July Monarchy, the Public Law of Europe and the Limited Sovereignty of Secondary Countries*, in «Nuova Rivista Storica», a. CIII, f. 1, 2019, pp. 75-108

*Serie dei documenti dai quali risulta ciò che si è operato in occasione dell'ingresso del Signor Generale Zucchi con un corpo di armati nello Stato delle Provincie unite Italiane, che si pubblicano d'ordine del Governo*, Bologna, Tipografia Governativa Sassi, 1831

P. Silva, *La monarchia di luglio e l'Italia. Studio di storia diplomatica*, Torino, Bocca, 1917

P. Silva, *Il principio del non intervento e i moti del 1831*, in id., *Figure e momenti di storia italiana*, Milano, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 1939, pp. 213-233

S. Soldani, *Il 1830 in Europa: dinamica e articolazioni di una crisi generale*, «Studi Storici», 1-2, XIII, 1972, pp. 34-92 e 338-372

A. Sorbelli, *Opuscoli, stampe alla macchia e fogli volanti riflettenti il pensiero politico italiano (1830-1835). Saggio di bibliografia storica*, Firenze, Olschki, 1927

A. Sorbelli, *Un cimelio diplomatico. Il «Non intervento» e un «Libro bianco» dello Stato delle Provincie unite italiane nel 1831*, «La Bibliofilia», 8-9, XX, 1918, PP. 225-240

C. Vidal, *Louis-Philippe, Metternich et la crise italiennede 1831-1832*, Paris, De Boccard, 1931

## Sovranità condivisa e legittimità pontificia. Il caso delle «stragi di Perugia»

Gli avvenimenti del 20 giugno 1859, che sin da subito vengono identificati nel discorso pubblico internazionale come «le stragi di Perugia», sono stati ampiamente analizzati dalla storiografia. Recentemente, in occasione delle celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia, gli studi sulla repressione dell'insurrezione perugina hanno avuto un nuovo impulso, soffermandosi sia sulle dinamiche politico-militari che sulla rappresentazione e la memoria del 20 giugno. Accanto a queste prospettive, i fatti di Perugia possono essere inquadrati all'interno di una riflessione più vasta sul governo pontificio. «Gli ultimi apporti documentari», come ha infatti evidenziato Romano Ugolini, anche se non mutano il quadro politico-internazionale in cui sono collocate le «stragi», possono offrire, se adeguatamente raccordati con la ricca mole documentaria dei carteggi tra la Segreteria di Stato e le nunziature di Parigi e Vienna, alcuni «elementi nuovi di valutazione sulla politica pontificia».

Questo contributo vuole proporre una riflessione sul «crollo» dello Stato Pontificio cercando di rileggere questo vasto apparato documentario – e le ricerche sul Risorgimento in Umbria – alla luce dei recenti studi di storia imperiale che hanno permesso di ripensare il concetto di sovranità. Da questo angolo visuale, infatti, le «stragi di Perugia» rappresentano uno dei momenti conclusivi del dibattito sulla legittimità pontificia. Un dibattito che aveva messo in evidenza, da prospettive diverse, la «sovranità anomala» dello Stato pontificio, la cui esistenza – come scrisse polemicamente Harry Nelson Gay in una sintesi dei fatti di Perugia – «dipendeva dal diritto divino e dalle baionette delle Potenze europee, non già dalla volontà del suo popolo».

Gli studi storici sul Risorgimento umbro hanno avuto una duplice valenza: da un lato hanno ricostruito l'apporto del movimento liberale e democratico al processo unitario; dall'altro lato, hanno contribuito a definire l'identità di un territorio che, per secoli, ha avuto un'incerta codificazione culturale. La Legazione dell'Umbria si presenta, infatti, geograficamente disomogenea e priva di un'immagine storico-culturale univoca. Essa è sostanzialmente «uno spazio minore tra Roma e Firenze» un luogo di «transito» verso le Marche, una «terra di frontiera» a Nord e a Sud dello Stato Pontificio, con un territorio contraddistinto dalle antiche municipalità medievali – il cui centro più importante era senza dubbio Spoleto –, «da forti dinamiche centrifughe» e, infine, da una faglia naturale, quasi un confine geografico, rappresentata dal fiume Tevere che divide, storicamente, la regione in due parti: nord-occidentale e sud-orientale. A questa multiforme pluralità sociale e territoriale – una sorta di «puzzle» intra-statuale – si combina un rapporto centro-periferia caratterizzato dalla vicinanza con Roma e da un'antica storia di assoggettamento della città di Perugia al potere papale.

Il viaggio di Pio IX nel 1857 nel territorio pontificio doveva servire a mostrare la solidità e l'integrità dello Stato e ad allontanare le pressioni francesi, ma in realtà si rivelò un boomerang a causa delle rimostranze delle élite locali nei confronti del Papato. Tuttavia, fu solo nell'estate del 1858 che si costituisce a Perugia il Comitato della *Società Nazionale* composto da Nicola Danzetta, Zefferino Faina, Giuseppe Berardi e Francesco Guardabassi. Un Comitato che aveva una stretta dipendenza da Torino e che estendeva la propria influenza sulla città e sull'Umbria nord-occidentale, esclusa Gubbio.

La situazione diplomatica nel 1858 si presentava decisamente sfavorevole allo stato pontificio. Il 3 ottobre il nunzio a Parigi, Mons. Sacconi, comunicò al Segretario di Stato, Card. Antonelli, che da «personaggi importanti» e «anche da taluno della famiglia imperiale» si parlasse apertamente «d'ipotesi di restrizioni di territorio» a scapito della Santa Sede. Inoltre, l'articolo 4 della *Convention secrète et devant toujours rester secrète*, che consacrava gli accordi di Plombières, impegnava il Regno di Sardegna e l'Impero francese soltanto ad un vago mantenimento della «sovranità» del Papa.

In questo contesto internazionale, caratterizzato dalla debolezza dell'Austria e dell'ambiguità della Francia, il Card. Antonelli, soprattutto dopo l'evoluzione degli avvenimenti politici nel febbraio 1859, adotta una strategia di politica estera che cerca di rispondere alle accuse che insistevano «sull'anomalia della presenza di armi straniere nello Stato pontificio» e sulla necessità di riforme che potessero «andare incontro alle aspirazioni della popolazione». La richiesta di ritirare le truppe dai territori pontifici che il Card. Antonelli, nel marzo 1859, rivolge ai diplomatici francesi e austriaci è volta ad affermare, davanti al concerto delle potenze europee, la capacità «di amministrare il proprio territorio senza aiuti esterni». In

altre parole, testimonia la necessità di affermare la piena sovranità dello Stato Pontificio senza ingerenze straniere.

Questa decisione ha però una cornice politica di breve durata: lo scoppio della guerra nell'aprile del 1859, infatti, muta lo scenario internazionale e «sorprende» la Santa Sede. Napoleone III ordina al Generale Goyon, che comandava circa 8 mila uomini, di proteggere il Papa, Roma «et sa banlieue», senza interessarsi delle provincie. Il card. Antonelli riesce ad ottenere la neutralità degli eserciti stranieri presenti nello Stato pontificio ma, al tempo stesso, chiedendo di rinforzare le truppe francesi e austriache per la difesa di Roma e Bologna finisce per trasformarle in uno strumento di controllo volto a reprimere le eventuali sollevazioni interne e, di fatto, perde «d'autorità sia a Roma che ad Ancona».

Per reagire a questa condizione di debolezza politica, il Segretario di Stato cerca di formare nuove milizie con volontari cattolici provenienti dai Paesi europei con l'obiettivo di dimostrare alle potenze europee la capacità dello Stato Pontificio di organizzare in modo autosufficiente «la propria sicurezza interna» e di mantenere inviolata «l'integrità territoriale» con forze autonome e non straniere. Tra coloro che vengono inviati a compiere queste missioni all'estero c'è anche il colonnello Anton Schmid che sarà poi il responsabile delle stragi di Perugia.

Tuttavia, al di là delle dimostrazioni di autosufficienza, l'arruolamento dei volontari nel territorio perugino e la sostanziale incapacità delle autorità pontificie nell'impedirlo, mostra la debolezza strutturale dell'ordinamento pontificio. A questo si aggiunge, la strategia di Napoleone III che legava la neutralità pontificia all'assai improbabile immobilità delle truppe austriache.

In questo contesto, si diffonde «un senso di fatalismo» e le autorità periferiche dello Stato pontificio, già segnate dall'impatto psicologico della partenza dei volontari, iniziano a convincersi «dell'ineluttabilità della crisi del potere temporale». Le diserzioni nell'esercito aumentano dopo lo scoppio della guerra: a fine maggio un gruppo di «dragoni» di Foligno e Narni disertano trovando rifugio ad Arezzo. Le manifestazioni di gioia per le vittorie franco-piemontesi si susseguono senza controllo, né repressione. A Perugia nella notte del 6 giugno, dopo la vittoria di Magenta, vengono illuminate le vie a festa. Il giorno dopo viene celebrata una messa in Cattedrale, una sfilata nel corso cittadino e un *Te Deum* nella Basilica di San Domenico.

Dopo la sconfitta di Magenta le truppe austriache vengono richiamate a difesa del Lombardo-Veneto, sguarnendo così le Legazioni pontificie. Privato del sostegno dell'esercito austriaco, il 12 giugno 1859, il Cardinale legato di Bologna lascia la città, abbandonandola per sempre. Due giorni dopo, la mattina del 14 giugno, la rivolta a Perugia inizia in modo pacifico, quando un «numerossimo popolo si adunava (...) nella via principale del corso». Il delegato pontificio, Mons. Giordani, chiese al maggiore Friggeri, comandante delle truppe pontificie, di intervenire per disperdere la folla. Questi però negò il suo intervento. Il maggiore, infatti, «non era rimasto indifferente al movimento unitario che aveva visto svilupparsi e diffondersi anche nell'esercito» e non era neppure sicuro dell'obbedienza delle proprie truppe. Gli insorti, inoltre, contattarono anche l'Arcivescovo di Perugia, Gioacchino Pecci, futuro papa Leone XIII, ma egli non appoggiò l'insurrezione.

Il Delegato pontificio, Mons. Giordani, decise perciò di lasciare la città senza opporre resistenza e di trasferire gli impiegati pontifici a Foligno. Per mantenere l'ordine il segretario di Stato Antonelli chiese inizialmente a Goyon di inviare duemila uomini a Perugia. Al rifiuto del generale francese – che aveva avuto ordine di limitarsi a proteggere soltanto Roma e il suo circondario – il Card. Antonelli ordinò al colonnello Schmid, e alle sue truppe mercenarie, di riportare Perugia sotto controllo pontificio raccomandando «rigore perché servir d'esempio alle altre» città insorte, dando potere di «fare decapitare i rivoltati che si trovassero nelle case, non che di risparmiare la spesa al Governo, e far ricadere, tanto il vitto che la spesa della presente spedizione alla provincia stessa».

Il 20 giugno ebbe luogo la repressione di Perugia, le «stragi» e il saccheggio. Nello svolgimento di quei fatti si possono cogliere alcuni elementi importanti. In primo luogo, le incertezze nella catena di comando politico da Roma a Perugia e le difficoltà di controllo del territorio. In secondo luogo, la grande eco pubblica che ebbero immediatamente i fatti di Perugia configurò l'evento come un grande caso internazionale a partire dallo «screzio diplomatico» tra la Santa Sede e gli Stati Uniti. Alcuni cittadini statunitensi, la famiglia Perkins, presenti a Perugia la sera del 20 giugno nell'Albergo di Francia, che fu duramente saccheggiato dagli «svizzeri», protestarono presso la propria ambasciata a Roma «per ottenere

giustizia e riparazione per la brutale violenza» subita «per mano dei soldati del Papa». «La schermaglia diplomatica fra Stockton, Ministro degli Stati Uniti a Roma» ed Antonelli non fu per «interessi materiali», scrive Gay, ma per un «urto di credo politico». Un urto politico che si basava soprattutto sulla legittimità pontificia e diede vita, immediatamente, a una duplice lettura: da un lato, «Civiltà Cattolica» che si appellò al diritto del Sovrano di reprimere le sommosse e le rivolte dei propri sudditi; dall'altro, il «Times» e la stampa liberale che, insistendo sulla durezza della repressione dei «mercenari» e su un «dominio» che si basava esclusivamente sulle armi straniere, voleva dimostrare «l'assoluta incompatibilità del doppio potere spirituale e temporale del Papa, e la necessità quando saranno sistemate le cose d'Italia, di privare il Papa dei suoi obblighi di principe laico».

Da questo angolo visuale, dunque, «le stragi di Perugia» rappresentano un evento importante per analizzare sia la «sovranità condivisa» tra le autorità locali e gli eserciti stranieri, che il processo di delegittimazione pontificia. La repressione sarebbe dovuta servire «come primo atto della determinazione della Santa sede di difendere con le armi la sua integrità territoriale» ma produsse l'effetto opposto. Rimanendo sostanzialmente un evento isolato, non solo contribuì a veicolare nell'opinione pubblica internazionale l'immagine del «malgoverno assolutista» e delle «stragi» volute dal Papa, ma delegittimò lo Stato Pontificio perché incapace di affermare la piena sovranità territoriale se non con l'uso della forza «straniera». Di fatto, la repressione di Perugia, il processo ai rivoltosi e il successivo governo cittadino coadiuvato dalla stabile presenza militare mercenaria guidata da Anton Schmid – promosso a Generale di Brigata il 21 giugno – contribuirono a distaccare completamente la popolazione e le élite perugine dallo Stato Pontificio.

### **Bibliografia:**

- *Narrazione storica dei fatti accaduti in Perugia dal 14 al 20 giugno 1859*, Tipografia Bimbi, Cortona, 1860.
- H.N. Gay, *Uno scroscio diplomatico fra il Governo pontificio e il Governo americano e la condotta degli Svizzeri a Perugia il 20 Giugno 1859*, Unione Tipografica Cooperativa, Perugia, 1907.
- G. Degli Azzi Vitelleschi, *L'insurrezione e le stragi di Perugia nel giugno 1859*, Stab. Tip. V. Bartelli & c., Perugia, 1909.
- R. Ugolini, *Cavour e Napoleone III nell'Italia centrale. Il sacrificio di Perugia*, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, Roma, 1973.
- Grohmann, *Perugia*, Laterza, Roma-Bari, 1985.
- L. Radi, *20 giugno 1859, l'insurrezione e il sacrificio di Perugia nelle vicende diplomatico-militari del Risorgimento*, Cittadella, Assisi 1998.
- V. Angeletti (a cura di), *L'Umbria e il Risorgimento. Rassegna bibliografica*, Deputazione di Storia patria per l'Umbria, Perugia, 2011.
- M. Tosti, *Storia e Storie nel Risorgimento in Umbria*, in V. Angeletti (a cura di), *L'Umbria e il Risorgimento. Rassegna bibliografica*, Deputazione di Storia patria per l'Umbria, Perugia, 2011.
- G.B. Furiozzi (a cura di), *Il 20 giugno 1859: dall'insurrezione alla repressione*, Fabrizio Serra Editore, Pisa-Roma, 2011.

Una quasi-sovrani  per trattato: lo Stato pontificio fra legittimit  e delegittimazione, 1815-1860.

Introduzione

Roberto Balzani

Il tema del panel riguarda lo studio della percezione – nello Stato pontificio – della sovranit  limitata (il termine quasi-sovrani , creato per descrivere un contesto coloniale,   stato scelto in quanto suggestivo e indicativo di un filone di studi recenti cui fare riferimento<sup>1</sup>; pi  tecnicamente, nel caso in oggetto si tratta di sovranit  limitata) nel tempo lungo della Restaurazione, ovvero dal 1815 alla fase post-quarantottesca.

L'ipotesi da cui muovono i contributi   che la condizione di sovranit  limitata debba essere indagata non solo a livello normativo e delle relazioni internazionali – come abitualmente   avvenuto –, ma anche a livello interno, per gli effetti di legittimazione/delegittimazione generati nei rapporti fra potere e sudditi e fra centro e periferia (i). La questione, peraltro ancor oggi vitale, che interroga i ricercatori   il rapporto fra indipendenza e sovranit ,   l'uso politico e pubblico delle due "posture" – quella imperniata sulla difesa dell'indipendenza formale e quella tesa a salvaguardare una sovranit  sostanziale – da parte degli stessi attori presenti sulla scena pontificia durante la fase risorgimentale: il sovrano-pontefice, i suoi oppositori, l'opinione diffusa, il riflesso esterno presso i diversi contesti europei (ii). Le posizioni non sono "date" una volta per tutte: la sovranit  limitata interagisce con il processo di costruzione dello spazio nazionale in molti modi a seconda dei periodi. Per questa ragione, essa   un buon punto di osservazione, capace d'integrare fattori distinti, utilizzando fonti diverse: quelle delle cancellerie, la stampa, le lettere dei patrioti, gli atti del potere esecutivo, le azioni dei militari (iii). Ci  che preme porre in evidenza, in questa sede,   l'uso esclusivo di documentazione coeva, perch  il progetto di ricerca riguarda la sovranit  limitata percepita e usata in re, non come risorsa interpretativa utile alla storiografia (iv). Sotto quest'ultimo aspetto, infatti, non ci sarebbe da aggiungere molto al gi  noto<sup>2</sup>, se non forse nell'espressione pi  aggiornata delle idee.

La scelta di utilizzare come "campione" lo Stato pontificio dipende dal fatto che, in sede di atto conclusivo del congresso di Vienna (9 giugno 1815, art. 103), fu esplicitamente previsto, da parte dell'Austria, le "droit de garnison dans les places de Ferrare et de Comacchio". In effetti, la Santa Sede sarebbe rientrata "en possession" delle Legazioni, ma non si faceva accenno alla "toute souverainet " (piena sovranit ) che invece era riservata, ad esempio, al re di Sardegna, all'art. 86, nel momento in cui annetteva l'antica Repubblica di Genova. La differenza di trattamento, peraltro, sarebbe stata visibile ancora nei decenni successivi, e solo nel 1849, in seguito alla disfatta di Novara, l'Austria avrebbe tentato di limitare con atto avente valore giuridico la sovranit  del Piemonte, facendo riferimento alla grande campitura del 1815 e prevedendo la sottoscrizione di un trattato di pace da parte di Vittorio Emanuele a prescindere dalla ratifica del Parlamento<sup>3</sup>. Ma questa   un'altra storia.

Nel caso pontificio, la limitazione della sovranit  imposta dall'esterno fu inizialmente resa meno evidente dalla politica di riorganizzazione amministrativa perseguita dal cardinale Consalvi (1816), che sarebbe sfociata nel nuovo assetto provinciale, percepito all'epoca dalla "periferia" come un tentativo neo-centralistico<sup>4</sup>. L'omogeneit  del quadro politico della prima Restaurazione – "governo di famiglia" fra Lombardo-Veneto, Ducati e Toscana, e per il resto adesione piena all'assetto di

---

<sup>1</sup> L. Benton, *A Search for Sovereignty. Law and Geography in European Empires, 1400-1900*, Cambridge, Cambridge U.P., 2010.

<sup>2</sup> Cfr. Ad es. il classico P.W. Schroeder, *The Transformation of European Politics, 1763-1848*, Oxford, Oxford U.P., 1994.

<sup>3</sup> A. Viarengo, *Vittorio Emanuele II*, Roma, Salerno, 2017, pp. 85 ss.

<sup>4</sup> Sempre utile R. Volpi, *Le regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione dello Stato pontificio*, Bologna, Il Mulino, 1983.



Vienna – rese lo scontro fra milieu liberale e governi per lo più interno: era la costituzione a riaprire la questione della sovranità reale negli stati, posto che il sistema dei congressi rappresentava di fatto l'entità sovranazionale, il direttorio riconosciuto della politica europea. Più che contro la sovranità limitata, i riferimenti critici dei liberali tesero ad appuntarsi contro la balance of power continentale<sup>5</sup>, che implicava il soffocamento degli esperimenti di modernizzazione: la dimensione trans-statale dello scontro<sup>6</sup> rendeva, in altre parole, meno appariscenti i diversi gradienti di sovranità. Il "continentalismo" liberale/radicale, tanto visionario (ad es., vedi de Pradt<sup>7</sup>, lettura frequentata pure da Mazzini nei suoi verdi anni), quanto cospirativo (Buonarroti) non faceva riferimento a grandi differenze territoriali, persistendo ovunque l'influenza diretta della Santa Alleanza.

Gli effetti derivati dalla sovranità limitata divennero più evidenti a partire dal 1830, da, quando, cioè, il governo francese, attraverso la teoria del "non intervento", cominciò ad elaborare e a diffondere un modello di relazioni internazionali alternativo a quello imperiale, imperniato su sfere d'influenza o di autonomia disegnate a partire dal binomio (retorico e non) indipendenza e sovranità<sup>8</sup>. In pratica, i soggetti, gli attori dotati di autonomia aumentavano rispetto allo schema della "Quadruplici Alleanza + 1" (Belgio, Grecia, Svizzera federale), ma restavano diversi spazi nei quali ad un'indipendenza formale corrispondeva una non piena sovranità: lo Stato pontificio, e all'interno di esso soprattutto l'area "calda" delle Legazioni, era uno di questi spazi. Nel 1831, utilizzando modelli culturali decisamente superati, lo stesso mondo liberal/radicale avrebbe cercato di sperimentare "dalla periferia" la categoria del "non intervento", con esiti grotteschi, presto censurati lucidamente da una voce giovane come quella di Mazzini. Ciò testimonia la riconfigurazione delle categorie politiche e delle rappresentazioni culturali a valle delle giornate di Luglio, tornante più decisivo di quanto si sia soliti pensare nella periodizzazione della lunga fase post-napoleonica.

Nel 1847, a distanza di tre lustri, il ricorso alla lettera del trattato di Vienna, interpretato in senso estensivo dall'Austria (l'ambiguità del termine "places", piazzeforti, era stato sempre in bilico, potendo essere letto come sinonimo di "città murate", là dove le mura, come nel caso di Ferrara, mantenevano un impianto chiaramente difensivo), avrebbe visto il governo della Santa Sede nella del tutto originale posizione di "parte lesa". Se, nel 1831, l'intervento militare imperiale era stato lo strumento per restituire al sovrano-pontefice province riottose (rivendicanti invece una nuova stagione di revisione dei patti fra centro e periferia, all'insegna del "non intervento"), nel 1847 l'occupazione di Ferrara era una sottolineatura della sovranità limitata di cui godeva Roma, e dunque un atto minaccioso, diretto contro il "papa liberale". La mossa militare di Vienna, nell'estate del 1847, avrebbe rotto, anche dal punto di vista delle passioni pubbliche, un difficile equilibrio: non solo dentro lo Stato pontificio, ma ovunque nella penisola la questione della indipendenza e della sovranità avrebbe assunto, a quel punto, una sua plastica evidenza, annichilendo le ipotesi di un modus vivendi con gli Asburgo, all'insegna di una progressiva liberalizzazione (e radicalizzazione) dei diversi contesti regionali. La letteratura più recente sottolinea con giusta enfasi questo passaggio<sup>9</sup>. Il tema si sarebbe riproposto dopo il 1849, con la doppia presenza di truppe austriache e francesi nello Stato; le prime di fatto presidio permanente contro possibili alterazioni, interne ed internazionali, del quadro post-quarantottesco, ma senza effetti apprezzabili sull'ordine pubblico

---

<sup>5</sup> A. Ressi, *Dell'equilibrio*, in C. Calcaterra (a cura di), *I manifesti romantici del 1816 e gli altri scritti principali del "Conciliatore" sul Romanticismo*, Torino, Utet, 1951, pp. 430-421; Paul W. Schroeder, *The Nineteenth Century System: Balance of Power or Political Equilibrium?*, in "Review of International Studies", vol. 15, 1989, 2, pp. 135-153.

<sup>6</sup> M. Isabella, *Risorgimento in Exile*, Oxford, Oxford U.P., 2009.

<sup>7</sup> Cfr. Ad es. [Dominique Frédéric Dufour] M. de Pradt, *L'Europe et l'Amérique en 1821. Première partie*, Paris, Béchet Ainé, Libraire, 1822.

<sup>8</sup> Cfr. ad es. M. Šedivý, *the Principle of Non-Intervention Reconsidered*, in "Nuova Rivista Storica", CIII, 2019, 1, pp. 75-108.

<sup>9</sup> I. Veca, *Il mito di Pio IX*, Roma, Viella, 2018, pp. 160-167.

quotidiano delle Legazioni (nonostante gl'imperiali, le lettere di Farini a John Russell dipingevano una società nella quale la delegittimazione del potere centrale<sup>10</sup> da parte di una quota rilevante del notabilato era resa palmare dal crollo della fiducia e della "sicurezza" – altra parola chiave spesso associata all'esercizio efficace della sovranità); le seconde – venuta meno la possibilità di mantenere istituzioni rappresentative – destinate ad un ruolo assai più complicato, fra polizia e controllo politico. Il caleidoscopio delle posizioni è dunque ampio e variegato: proiezione internazionale, ricezioni interne (1831, 1847, 1849: per non parlare del decennio Sessanta, lungo il confine poroso col Mezzogiorno), ruolo attivo o passivo del governo, fenomeni più o meno estesi di delegittimazione (anche in questo caso interna e internazionale), saldatura di più istanze (indipendenza/sovranità; sovranità/sicurezza; sovranità/nazionalità). Il filone di ricerca sembra davvero promettente.

---

<sup>10</sup> L. C. Farini, La quistione italiana. Lettera a Lord John Russell, Torino, Tip. Scolastica, [1859], pp. 8-9.

## **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, perch  le occupazioni riguardavano due citt  e perch , 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   del resto certificata dalle difficolt  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 civilt  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 entit  politiche che, non avendo raggiunto l’elevato grado di civilt  corrispondente all’affermazione del moderno stato sovrano, potevano essere sottoposte a forme diverse di ingerenza e dominio da parte delle potenze europee.

La specificit  delle occupazioni nello Stato pontificio fu invece notato, all’inizio del Novecento, da un giovane giurista, Raymond Robin, destinato perch  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 pi  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 complessit  delle architetture di sovranit  che caratterizzarono l’ordine europeo ottocentesco, dall’altra, il peso che le pratiche di sovranit  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 sovranit .

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  trang res (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 autorit  periferiche e i comandi francesi.

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