



Fabio Franceschi

(professore associato di Diritto canonico ed ecclesiastico nell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici)

Benedetto XV e la questione romana negli anni della Grande Guerra *

SOMMARIO: 1. L'avvio del pontificato di Benedetto XV e il nuovo corso vaticano - 2. Il nodo irrisolto della questione romana - 3. Il problema della condizione giuridica della Santa Sede alla luce della legge n. 214 del 1871 - 4. La "Grande Guerra" e le sue ricadute sulle relazioni tra l'Italia e la Sede Apostolica - 5. Il conflitto europeo come possibile occasione per la riproposizione della questione romana. L'interesse vaticano per una "internazionalizzazione" della medesima - 6. L'azione della Santa Sede in campo internazionale negli anni del conflitto, tra imparzialità e attivismo diplomatico - 7. L'oscillazione, nei primi anni della guerra, delle posizioni vaticane sulla via da seguire per la soluzione della questione romana e la "svolta conciliatorista" di Benedetto XV - 8. La (ritenuta) maggiore affidabilità della soluzione interna. L'imprescindibilità di una soluzione territoriale come base di partenza nelle trattative con il Governo italiano - 9. L'azione per la pace di Benedetto XV e le sue connessioni con l'interesse per una soluzione della questione romana - 10. La posizione italiana. I rapporti tra il Regio Governo e la Santa Sede negli anni del conflitto - 11. Propositi e tentativi di soluzione della questione romana durante il periodo bellico. Dalle proposte germaniche ai progetti vaticani. Lo schema di Trattato fra la Santa Sede e l'Italia del marzo 1917 - 12. Il fallimento del tentativo pontificio di legare le vicende del conflitto con quelle relative alla soluzione della questione romana. L'impossibilità di addivenire a una sistemazione dei rapporti fra le parti nel corso della guerra e al termine della medesima - 13. "Non tutto fu inutile": Benedetto XV e la strada aperta per la Conciliazione.

1 - L'avvio del pontificato di Benedetto XV e il nuovo corso vaticano

Gli anni della Grande Guerra, coincidenti con il pontificato di Benedetto XV, fecero segnare un profondo mutamento nelle relazioni tra il Regio Governo e la Santa Sede, tanto che qualcuno, in proposito, ha parlato di tale periodo come dell'inizio di una "nuova era"¹, per indicare la rottura rispetto

* Il presente contributo, sottoposto a valutazione, costituisce una revisione del saggio, ampliato nel testo e nell'apparato bibliografico, dal titolo "La Chiesa e la guerra: la posizione della Santa Sede nel primo conflitto mondiale e i suoi riflessi sulle dinamiche politiche del Regno d'Italia", realizzato per il Progetto di ricerca "Il diritto al fronte. Trasformazioni giuridiche e sociali in Italia nella Grande Guerra", promosso dall'Università di Teramo e finanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in occasione del Centenario della Grande Guerra, i cui esiti sono stati raccolti in un volume in corso di pubblicazione per i tipi della casa editrice Rubbettino.



al passato determinata dalla elevazione al soglio pontificio di Giacomo Della Chiesa.

Di certo, dopo i decenni di frattura netta e in apparenza insanabile tra le “due Rome” conseguente agli avvenimenti del 1870, l’elezione di Benedetto XV impresso un corso nuovo agli eventi, dando avvio a un processo di riavvicinamento, seppure cauto, fra le parti. Se è vero, difatti, che già a partire dai primi anni del Novecento, per effetto di una serie di contingenze storiche - a muovere dall’attenuarsi del *non expedit*, che aveva portato al graduale inserimento dei cattolici nella vita pubblica del Paese - si erano create le condizioni per quella che da alcuno è stata definita la “conciliazione silenziosa” nei rapporti fra Italia e Vaticano²; se è altresì vero che, in quegli anni, anche in alcuni esponenti della Curia romana, si era attenuato il pregiudizio antiliberale che aveva caratterizzato i decenni postunitari, è, tuttavia, innegabile che il pontificato di Pio X era stato contrassegnato dal persistere di una convinta intransigenza dottrinale nei riguardi della legislazione ecclesiastica italiana di impronta separatista, tale da escludere, *ex parte Ecclesiae*, qualsivoglia ipotesi di avvicinamento con lo Stato italiano, anche in vista di una diversa soluzione della questione romana³.

¹ **G.B. VARNIER**, *Il pontificato di Benedetto XV (1914-1922) e l’inizio di una nuova era nei rapporti tra la Santa Sede e l’Italia*, in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, a cura di R. MAZZOLA e I. ZUANAZZI, vol. II, Giappichelli, Torino, 2011, p. 1107 ss. Sullo sviluppo delle relazioni italo-vaticane negli anni del primo conflitto mondiale, con peculiare riguardo al tema della questione romana, cfr., *ex pluribus*: **E. VERCESI**, *Il Vaticano, l’Italia e la guerra*, Mondadori, Milano, 1925; **A. PIOLA**, *La questione romana nella storia del diritto. Da Cavour al Trattato del Laterano*, Cedam, Padova, 1931, pp. 75-189; **V. DEL GIUDICE**, *La questione romana e i rapporti fra Stato e Chiesa fino alla Conciliazione*, Edizioni dell’Ateneo, Roma, 1947, specialmente p. 173 ss.; **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Italia e Santa Sede dalla Grande Guerra alla Conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Laterza, Bari, 1966, pp. 13-50; **I. GARZIA**, *La questione romana durante la I guerra mondiale*, ESI, Napoli, 1981.

² **G. SPADOLINI**, *Giolitti e i cattolici (1901-1914). La conciliazione silenziosa*, Mondadori, Milano, 1991.

³ Negli anni del pontificato di Papa Sarto, anzi, i responsabili della politica vaticana, presa coscienza del tramonto di qualsiasi prospettiva di possibile restaurazione della situazione antecedente il 1870, avevano piuttosto puntato a ricercare forme di riconoscimento internazionale della sovranità della Santa Sede come entità “stabile e indipendente, soggetta di diritti e di doveri in campo internazionale e quindi “libera” all’interno dei singoli Stati e indipendente dalle potenze, anche da quelle cattoliche” (**R. PERTICI**, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 42), reputando inattuabile, nei fatti, l’ipotesi di una conciliazione con l’Italia. Tale sforzo, tuttavia, era rimasto sostanzialmente privo di esiti e, anzi, nel periodo la Sede Apostolica aveva visto diminuire ulteriormente il proprio peso e la propria capacità di incidenza sullo scenario internazionale. Sul pontificato di Pio X cfr. **R. AUBERT**, *Pio X tra restaurazione e riforma*, in *Storia della Chiesa*, a cura di E. GUERRIERO e A.



La svolta, da questo punto di vista, si ebbe con l'elevazione al soglio pontificio di Giacomo Della Chiesa. La figura di questo Pontefice, probabilmente non pienamente compresa e apprezzata dai contemporanei e solo in anni recenti rivalutata, corrisponde, invero, a quella di un protagonista di assoluto rilievo delle vicende di quel tormentato periodo⁴.

Uomo dotato di acuta intelligenza degli avvenimenti, di grande senso pratico, di fiducia nel dialogo politico e diplomatico come via per la soluzione delle problematiche, egli fin da subito impresso un indirizzo nuovo, nel segno della "distensione", alla politica vaticana, per effetto del quale anche le relazioni con il Regno d'Italia cominciarono ad assumere una fisionomia rinnovata e peculiare.

Fu, infatti, da subito evidente la volontà del nuovo Pontefice di superare l'ostracismo successivo agli eventi del 1870 e di perseguire un "avvicinamento" tra le parti, attraverso l'instaurazione di rapporti quantomeno "ufficiosi" con il Governo italiano, in quel momento presieduto dal Salandra, da parte sua altrettanto favorevole a una collaborazione, per quanto informale, con la Sede Apostolica.

Una testimonianza eloquente di tale volontà è costituita dalla richiesta che il nuovo Pontefice, subito dopo la sua ascesa al soglio petrino, rivolse al marchese Crispolti, eminente uomo politico cattolico, di

ZAMBARBIERI, t. XXII/1, Edizioni Paoline, Cinisello Balsamo (MI), 1990, pp. 107-154, nonché, più di recente, i diversi contributi contenuti nei volumi *L'eredità giuridica di San Pio X*, a cura di A. CATTANEO, Marcianum Press, Venezia, 2006, e *San Pio X. Papa riformatore di fronte alla sfida del nuovo secolo*, a cura di R. REGOLI, LEV, Città del Vaticano, 2014 (particolarmente, G. ROMANATO, *Pio X: bilancio e prospettive*, pp. 15-26). Per una dettagliata disamina dello stato dei rapporti tra il Regno d'Italia e la Sede Apostolica al termine del pontificato di Papa Sarto, con specifico riguardo alle possibilità (e ai limiti) di una eventuale conciliazione fra le parti, si rinvia a V. DEL GIUDICE, *Le condizioni giuridiche della conciliazione tra lo Stato e la Chiesa cattolica in Italia*, 2^a ed., Tip. dell'Unione Editrice, Roma, 1915, specialmente p. 30 ss.

⁴ Sulla figura di Benedetto XV cfr. F. VISTALLI, *Benedetto XV*, Tipografia Poliglotta Vaticana, Roma, 1928; G. DE ROSA, *Benedetto XV*, in *Enciclopedia dei Papi*, t. III, Enciclopedia Italiana, Roma, 2000, pp. 609-617; J.F. POLLARD, *The unknown Pope: Benedict XV (1914-1922) and the pursuit of peace*, G. Chapman, London, 1999 (anche in edizione italiana, con il titolo *Il papa sconosciuto. Benedetto XV (1914-1922) e la ricerca della pace*, San Paolo, Cinisello Balsamo, 2001); G.B. VARNIER, *Benedetto XV e i problemi della società contemporanea*, in *Benedetto XV. Profeta di pace in un mondo in crisi*, a cura di L. MAURO, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, pp. 327-343; A. SCOTTÀ, *Papa Benedetto XV. La Chiesa, la Grande Guerra, la pace (1914-1922)*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2009. Da ultimo, si vedano anche i diversi saggi contenuti nel volume *Benedetto XV. Papa Giacomo Della Chiesa nel mondo dell'"inutile strage"*, a cura di G. CAVAGNINI e G. GROSSI, 2 voll., il Mulino, Bologna, 2017, dedicati ai più importanti tratti della figura di Giacomo Della Chiesa e ai principali eventi del suo pontificato.



designazione di una persona di fiducia tanto del Governo italiano quanto della Santa Sede, che “potesse servire di tramite confidenziale tutte le volte che su qualche punto l’una o l’altro avessero bisogno di far reciprocamente conoscere le proprie vedute”⁵: richiesta accompagnata dall’indicazione, per tale delicato compito, della persona del barone Carlo Monti, Direttore generale degli Affari di Culto, il quale - a riprova dell’interesse italiano all’apertura di una missione diplomatica ufficiosa - fu prontamente designato come “incaricato d’affari” del Governo italiano presso la Santa Sede⁶.

Dietro tale volontà di riavvicinamento v’era la convinzione di Benedetto XV, fin dalla sua ascesa al soglio pontificio, della necessità di approntare una definizione dei rapporti politici fra Stato e Chiesa cattolica in Italia, che portasse a una diversa soluzione della questione romana. Ciò, a maggior ragione, in vista della guerra, che al momento dell’inizio del pontificato ancora non coinvolgeva l’Italia, ma che in caso di ingresso italiano nel conflitto avrebbe messo il Vaticano in una situazione delicata, considerato il suo incerto *status* sul piano del diritto internazionale e la sua condizione di enclave all’interno di un paese belligerante.

⁵ **F. CRISPOLTI**, *Pio IX - Leone XIII - Pio X - Benedetto XV - Pio XI (Ricordi personali)*, Garzanti, Milano, 1939, p. 179.

⁶ Amico d’infanzia di Giacomo Della Chiesa, con il quale, dopo l’elezione di questi al soglio pontificio, mantenne rapporti stretti e costanti (175 udienze in 7 anni, mediamente due al mese), il Monti godeva di grande stima anche in ambito governativo, particolarmente da parte di Vittorio Emanuele Orlando. Proprio grazie alla sua amicizia personale con il Pontefice e al buon rapporto instaurato anche con il Cardinale Segretario di Stato Pietro Gasparri, il Monti, negli anni della guerra, assunse il singolare e fondamentale ruolo di *trait d’union*, di tramite ufficioso, confidenziale, ossia senza “veste ufficiale” tra i due poteri, di uomo di collegamento tra il Governo italiano e la Santa Sede, per il ripristino di un dialogo, seppure ufficioso, tra le due sponde del Tevere: una sorta di “ambasciatore informale” del Regno, in modo da rendere possibile un confronto su vari temi fra le due parti, con l’intento di smorzare le tensioni ed eliminare le reciproche incomprensioni e i reciproci sospetti. Non a caso, l’Orlando ebbe a definire le relazioni determinatesi tra i governi italiani e la Sede Apostolica per il tramite del Monti “come forme singolari di indiretta rappresentanza diplomatica”: **V.E. ORLANDO**, *Miei rapporti di governo con la Santa Sede*, Garzanti, Milano, 1944, p. 79. Sulla figura del Monti cfr. **G. PAOLINI**, *Monti, Carlo*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 76, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2012, pp. 229-231. Di grande interesse, per una ricostruzione non solo della figura biografica del Monti, ma anche del contributo dello stesso all’avvicinamento tra il Regno d’Italia e la Santa Sede negli anni del pontificato di Benedetto XV è il volume di **A. SCOTTÀ**, *La conciliazione ufficiosa. Diario del barone Carlo Monti “incaricato d’affari” del governo italiano presso la Santa Sede (1914-1922)*, 2 voll., LEV, Città del Vaticano, 1997, nel quale vengono raccolte le memorie del Monti relative agli anni della sua “missione diplomatica ufficiosa”, conservate, dal 1924, nell’Archivio Segreto Vaticano.



Si trattava di un'evidente inversione di rotta rispetto alle convinzioni (e alla politica) dei suoi predecessori, fermi nella condanna degli eventi del 1870 e nella protesta nei confronti della situazione venutasi a creare a seguito della stessa, ripetutamente definita "inaccettabile" in ragione della sua inidoneità a garantire la piena libertà e l'indipendenza del Papato.

Inversione di rotta che, peraltro, non importò sostanziali modifiche nei rapporti ufficiali tra il Regno e la Sede Apostolica, dato che sul piano formale i termini del dissidio italo-vaticano rimasero immutati, e le relazioni improntate alla reciproca indifferenza, anche per motivazioni di principio, specie in ambito vaticano⁷.

Diverso, invece, il discorso sul piano "ufficioso", dove con l'avvio del pontificato di Benedetto XV non solo si gettarono le premesse per il ripristino di un dialogo informale tra le due sponde del Tevere, ma, soprattutto, si cominciò a registrare una cauta disponibilità da parte di alcuni esponenti politici italiani (Salandra, Orlando, Nitti su tutti) a ragionare sopra una possibile soluzione della questione romana diversa da quella a suo tempo imposta con la legge delle guarentigie pontificie, e finanche sulla proposta di una sovranità territoriale limitata per la Santa Sede.

In sostanza, i rapporti italo-vaticani cominciarono a muoversi lungo due piani distinti, apparentemente non in contatto tra loro, in cui alla permanente assenza di rapporti sul piano formale faceva riscontro l'avvio di una fitta trama di relazioni indirette e ufficiose, che proseguirono durante l'intero periodo bellico, e che toccarono, in momenti diversi e con differenti accenti, anche il problema, fortemente avvertito da parte vaticana, della sistemazione della condizione giuridica della Sede Apostolica (e, particolarmente, dello statuto internazionale della stessa)⁸.

⁷ Da parte italiana, del resto, la questione romana si reputava chiusa, e non v'era, perciò, necessità e/o motivo di rimettere in discussione l'assetto dei rapporti a suo tempo delineato con la legge n. 214 del 1871.

⁸ Sul punto, cfr. **I. GARZIA**, *La questione romana durante la I guerra mondiale*, cit., p. 105. Una testimonianza eloquente di tale duplicità di piani si rinviene nelle parole di un altro dei protagonisti dell'epoca, Vittorio Emanuele Orlando, il quale ricorda come durante la guerra "il dissidio formale fu nuovamente e solennemente riaffermato; ma, viceversa, le relazioni concrete, di fatto, furono animate da uno spirito che si può dire nettamente amichevole: almeno, tanto quanto le circostanze lo consentivano": **V.E. ORLANDO**, *Stato e Chiesa in Italia durante la guerra*, in **ID.**, *Su alcuni miei rapporti di governo con la Santa Sede*, Casa editrice Sabina, Napoli, 1930, p. 32. Tra gli uomini di governo italiani dell'epoca l'Orlando fu certamente quello che guardò con maggiore favore e fiducia alla ipotesi di una conciliazione con la Santa Sede, che valesse a eliminare, nel reciproco interesse, ogni dissenso. Perciò, pur difendendo in più occasioni la bontà della legge n. 214 del 1871, egli si mostrò, tuttavia, tendenzialmente favorevole a una revisione della legislazione



2 - Il nodo irrisolto della questione romana

Alla base del dissidio fra le parti continuava a esserci il nodo irrisolto della cosiddetta questione romana, sorta a seguito degli accadimenti del 1870, ossia della annessione di Roma al Regno d'Italia e della conseguente fine per *debellatio* dello Stato Pontificio⁹.

Si trattava - come noto - di una questione complessa, al contempo religiosa, politica e giuridica, che, per quanto "assopita" negli anni, quantomeno nella coscienza nazionale, in una sorta di tacito *statu quo*¹⁰, non solo continuava a influenzare le relazioni fra lo Stato e la Chiesa cattolica in Italia, costituendo una ragione permanente di conflitto fra le stesse, ma varcava anche i confini nazionali, interessando i governi e le popolazioni di tutto il mondo¹¹.

A essa - e, più in generale, ai problemi posti dalla presenza della Santa Sede in Italia (e, dunque, dalla forzata convivenza sul suolo nazionale di due distinte sovranità) - lo Stato italiano aveva offerto una soluzione

ecclesiastica vigente, anche attraverso l'ipotesi di una soluzione territoriale e di un concordato per la regolazione dei reciproci rapporti. Sulla figura dell'Orlando e sul contributo dello stesso alle vicende dell'epoca interessanti la questione romana cfr., da ultimo, **L. MELILLO**, *Vittorio Emanuele Orlando e la "questione romana"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 6 del 2018, pp. 1-9.

⁹ Con tale locuzione, in termini generali, si intese il problema della indipendenza del Sommo Pontefice da ogni potestà umana nella sede territoriale sua propria e della libertà degli organi e degli enti che lo coadiuvavano nel governo della Chiesa universale. Sulla origine e sulla natura della questione romana cfr. **F. CRISPOLTI**, *La questione pontificia in Italia*, in *Vita e Pensiero*, 20 aprile 1919, pp. 193-206; **A. BRUERS**, *La questione romana*, IRE, Roma, 1925; **G.E. CURATOLO**, *La questione romana da Cavour a Mussolini*, Libreria del Littorio, Roma, 1928; **F. SALATA**, *Per la storia diplomatica della questione romana*, F.lli Treves, Milano, 1929; **A. PIOLA**, *La questione romana*, cit., p. 3 ss.; **V. DEL GIUDICE**, *La questione romana*, cit., p. 11 ss.

¹⁰ In proposito, cfr. **V.E. ORLANDO**, *Stato e Chiesa in Italia durante la guerra*, cit., p. 26, per il quale tale *statu quo* si riassumeva "in un curioso contrasto tra la forma e la sostanza. Per la forma i due poteri, il civile e l'ecclesiastico, si son trovati e si trovano in aperto contrasto, l'uno di essi, la Chiesa, rifiutandosi perfino di riconoscere l'esistenza legittima dell'altro; per la sostanza, essi, i due poteri, sono pervenuti a una maniera pratica di convivenza pacifica per cui coesistono senza darsi rispettivamente alcuna molestia, e anzi, in certi casi, prestandosi quel mutuo aiuto che è compatibile con lo stato ufficiale di profondo e insanabile dissidio".

¹¹ Sul punto, cfr. **G.B. VARNIER**, *La Santa Sede e le ipotesi di un ritorno del potere temporale durante la Grande Guerra*, in *Fede e diplomazia. Le relazioni internazionali della Santa Sede nell'età contemporanea*, a cura di M. DE LEONARDIS, Educatt, Milano, 2014, p. 69 ss.



formale, di carattere unilaterale, con la legge 13 maggio 1871, n. 214, cosiddetta delle guarentigie¹².

A seguito della abolizione del potere temporale, difatti, era emersa la necessità di accordare al Sommo Pontefice e alla Santa Sede le garanzie necessarie per il libero esercizio del ministero spirituale, e dunque di regolamentare le funzioni del Papa nel governo della Chiesa cattolica e le relazioni di questa con i vari Stati. Con la legge delle guarentigie, da tale punto di vista, si era cercato di risolvere un problema al contempo di politica interna e internazionale, per il tramite di una serie di disposizioni "dirette non solo a garantire la libertà della Santa Sede nell'esercizio della sua missione nel mondo, ma anche a rassicurare le Potenze straniere circa la effettività di siffatta garanzia"¹³; e lo si era fatto con la "previsione di uno *status* giuridico speciale dato alla Chiesa cattolica, seppure limitatamente alla Santa Sede, che dava luogo a un peculiare rapporto istituzionale tra questa e lo Stato italiano"¹⁴.

Non a caso, pur essendo formalmente una legge di diritto pubblico interno dello Stato, modificabile nella forma stabilita dallo Statuto albertino per le altre leggi del Regno - di modo che l'Italia era da ritenere libera di modificarla o di abrogarla per intero o nelle sue particolari statuizioni (sebbene sarebbe rimasto in ogni caso l'obbligo, assunto internazionalmente all'indomani della occupazione di Roma, di assicurare la libertà al Sommo Pontefice nella esplicazione delle sue funzioni) -, la legge delle guarentigie presentava, altresì, taluni caratteri che la qualificavano ad assumere una rilevanza internazionale, in quanto "costituiva il modo scelto dall'Italia per

¹² Cfr. l. 13 maggio 1871, n. 214: "Legge sulle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede, e sulle relazioni dello Stato con la Chiesa".

¹³ **G. DALLA TORRE**, *Il paradigma della continuità come chiave di lettura dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2012, p. 6. Agli avvenimenti del 1870 le potenze estere avevano reagito in maniera alquanto cauta, riconoscendo, almeno tacitamente, il fatto compiuto. Non erano mancate proposte di internazionalizzazione della questione romana, magari attraverso un Congresso internazionale (proposta, quest'ultima, avversata e rigettata sia dalla Santa Sede, che non intendeva correre il rischio che si potesse in tal modo sanzionare la fine del potere temporale, sia da parte del Governo italiano, che non voleva ingerenze esterne in una questione che reputava di propria esclusiva competenza). L'Italia, proprio al fine di scongiurare tale pericolo, si preoccupò di offrire alle potenze estere, e particolarmente a quelle cattoliche, rassicurazioni circa la condizione che sarebbe stata garantita alla Santa Sede per l'esercizio della sua missione. La legge n. 214 del 1871 provvide in tal senso, e fu accettata dalle potenze straniere, che riconobbero il nuovo stato delle cose.

¹⁴ **G. DALLA TORRE**, *Il paradigma della continuità*, cit., p. 6.



adempiere l'obbligo, che essa dichiarò formalmente agli Stati esteri di assumere e di fatto scrupolosamente adempi¹⁵.

Non è questa la sede, ovviamente, per entrare nel merito di tale legge, sopra la quale molto già è stato scritto, in epoca coeva e successiva. Basti segnalare come diversi, e spesso contrapposti, furono i giudizi sopra di essa anche all'interno della dottrina giuridica del tempo, divisa fra coloro che lodarono la validità dell'impianto con essa introdotto, e coloro che, invece, la criticarono aspramente, per la sua natura di atto di parte e per l'insufficiente garanzia della libertà e dell'indipendenza della Sede Apostolica da essa recata, ma anche, all'opposto, per il suo carattere troppo accomodante e per l'eccesso di privilegi con essa accordati alla Santa Sede¹⁶.

Di certo, a ogni modo, l'emanazione della legge delle guarentigie non solo non era valsa a comporre il dissidio tra il Governo italiano e la Santa Sede apertosi con l'occupazione militare di Roma, ma anzi, per certi versi lo aveva acuito¹⁷.

Il provvedimento, difatti, non era mai stato accettato dalla Sede Apostolica, in ragione della ritenuta impossibilità, per la stessa, di avallare gli eventi del 1870 che ne avevano costituito l'antefatto, ossia l'occupazione

¹⁵ **D. ANZILLOTTI**, *Corso di diritto internazionale*, 3^a ed., Athenaeum, Roma, 1923, p. 133. In proposito, vedi anche **G.B. VARNIER**, *Gli ultimi governi liberali e la questione romana (1918-1922)*, Giuffrè, Milano, 1976, p. 45. Sulla natura "necessariamente" unilaterale della legge delle guarentigie pontificie cfr. **V.E. ORLANDO**, *Stato e Chiesa in Italia durante la guerra*, cit., p. 26, per il quale tale legge "dovette risolvere un problema paragonabile alla famosa quadratura del circolo; e cioè di regolare un rapporto di per sé stesso bilaterale in maniera necessariamente unilaterale, posto che l'altra parte opponeva alle trattative una pregiudiziale assoluta". Sui problemi giuridici che scaturirono dalla legge delle guarentigie cfr. **V. DEL GIUDICE**, *La questione romana*, cit., p. 96 ss.

¹⁶ La legge delle guarentigie ebbe il giudizio sostanzialmente positivo del Ruffini (**F. RUFFINI**, *La questione romana e l'ora presente*, in *Nuova Antologia*, 1921, vol. 212, pp. 193-206, e in *Scritti giuridici minori*, Giuffrè, Milano, 1936, I, pp. 273-293) e dello Jemolo (**A.C. JEMOLO**, *La questione romana*, Istituto per gli Studi di politica internazionale, Milano, 1938, *Introduzione*, p. 11), il quale, nel 1938, scrisse: "di fronte a tale legge, non so quale elogio potrebbe essere maggiore che riconoscere come essa fosse la migliore che si potesse fare attese le circostanze, volendo che Roma costituisse parte integrante del Regno d'Italia ed essendo impossibile ottenerne la cessione dal Pontefice". Secondo tale ultimo A., in particolare, essa aveva il pregio di "consentire al papa di restare a Roma, di continuare le relazioni con gli altri Stati e con gli episcopati nazionali, di dare al mondo cattolico [...] l'impressione che l'indipendenza spirituale della Santa Sede non aveva subito alcuna menomazione" (*ibidem*). Decisamente più critico, invece, lo Scaduto, per il quale "colla legge delle guarentigie [l'Italia] concesse però sempre più di quanto era necessario: **F. SCADUTO**, *Guarentigie pontificie e relazioni tra Stato e Chiesa (Legge 13 maggio 1871)*. Storia, esposizione, critica, documenti, Loescher, Torino, 1884, § 2, n. 22, p. 205.

¹⁷ Sul punto, cfr. **A. PIOLA**, *La questione romana*, cit., p. VII.



militare - definita *hostilis dominatio* - e la situazione venutasi a creare dopo la *debellatio* dello Stato Pontificio.

Avverso la legge, negli anni, si erano levate ripetute e costanti le proteste e le condanne vaticane, le quali si erano appuntate su alcuni aspetti essenziali della medesima: dal carattere di intervento unilaterale dello Stato italiano, non negoziato, tale, dunque, da non costituire un atto giuridico di rilievo internazionale (si trattava, in sostanza, di una autoregolamentazione che lo Stato italiano si era data nei confronti di una istituzione riconosciuta e accettata a livello internazionale, e delle prerogative della stessa, "senza delle quali le funzioni del Sommo Pontefice, nel governo della Chiesa cattolica e nelle relazioni di essa con i vari Stati, si renderebbero impossibili o sommamente impacciate"¹⁸), al fatto che, proprio in conseguenza di tale carattere unilaterale, essa costituiva una garanzia debole sia sul piano interno, sia su quello internazionale, giacché ancorava i diritti della Santa Sede a una concessione dello Stato italiano; sino al fatto che la legge non salvaguardava in maniera effettiva la libertà e l'indipendenza da ogni potestà terrena del Romano Pontefice, il quale, nella sua veste di sovrano, non poteva in nessun caso accettare la posizione di suddito o di ospite tributario di altra sovranità. Sotto tale ultimo profilo, in specie, veniva da parte vaticana ritenuto inaccettabile che la capacità di libera e sovrana azione del Capo della Chiesa fosse considerata come una concessione della sovranità interna dello Stato italiano, e non come un diritto proprio e originario del medesimo (spettantegli, dunque, al di fuori del riconoscimento di qualsivoglia altra potestà)¹⁹.

Di qui il richiamo costante all'inaccettabilità della legge (e, comunque, all'insufficienza della soluzione con essa apprestata per garantire l'effettiva e visibile libertà della Santa Sede nel governo della Chiesa universale), accompagnato dalla affermazione della necessità, onde poter garantire l'indipendenza della Sede Apostolica, del riconoscimento di una vera e propria sovranità territoriale.

Indicative, in proposito, le parole di Papa Leone XIII, espresse in una missiva inviata in data 8 ottobre 1895 al Cardinale Segretario di Stato Mariano Rampolla del Tindaro, ove trovasi scritto:

"è vano il ricorso a spedienti legislativi: nessuna maniera di

¹⁸ Così l'editoriale del 12 febbraio 1916 dal titolo *L'intangibilità della legge "13 maggio 1871"*, in *La Civiltà Cattolica*, 1916, vol. I, fasc. 1576, p. 385.

¹⁹ Per una dettagliata ricostruzione delle proteste pontificie cfr. **A.C. JEMOLO**, *La questione romana*, cit., pp. 129-163, che riporta un elenco di documenti ufficiali della Sede Apostolica successivi alla occupazione di Roma (a muovere dalla lettera enciclica *Respicientes ea omnia de invasione imperii pontificii* di Pio IX, datata 1 novembre 1870).



provvedimenti giuridici potrà mai conferire indipendenza vera senza giurisdizione territoriale. La condizione che pur affermano d'averci guarentita, non è quella che Ci è dovuta e Ci bisogna: essa non è indipendenza effettiva, ma apparente ed effimera, perché subordinata al talento altrui. Questa foggia d'indipendenza, chi la diè, la può togliere; ieri la sancirono, ponno cassarla domani"²⁰.

3 - Il problema della condizione giuridica della Santa Sede alla luce della legge n. 214 del 1871

Sul piano giuridico, il problema essenziale era quello di stabilire quale fosse la condizione della Santa Sede dopo la fine del potere temporale, alla luce del diritto internazionale da una parte, e della legge delle guarentigie pontificie dall'altra.

Benedetto XV, sulla scorta delle posizioni già sostenute dai suoi predecessori, continuava a definire la situazione della Sede Apostolica conseguente alla *debellatio* dello Stato Pontificio come "anormale". Esornativa, in proposito, la lettera enciclica *Ad beatissimi Apostolorum* del 1 novembre 1914, nella cui parte finale, dopo la richiesta della "fine dell'attuale disastrosissima guerra", si leggeva:

"Purtroppo da lungo tempo la Chiesa non gode di quella libertà di cui avrebbe bisogno; e cioè da quando il suo capo, il Sommo Pontefice, incominciò a mancare di quel presidio che, per disposizione della divina Provvidenza, aveva ottenuto nel volgere dei secoli a tutela della sua libertà. La mancanza di tale presidio è venuta a cagionare, cosa d'altronde inevitabile, un non lieve turbamento in mezzo ai cattolici: coloro difatti che si professano figli del Romano Pontefice, tutti, così i vicini come i lontani, hanno diritto d'essere assicurati che il loro Padre comune nell'esercizio dell'apostolico ministero sia veramente libero da ogni umano potere, e libero assolutamente risulti. Al voto pertanto d'una pronta pace fra le Nazioni, Noi congiungiamo anche il desiderio della cessazione dello stato anormale in cui si trova il Capo della Chiesa, e che nuoce grandemente, per molti aspetti, alla stessa tranquillità dei popoli. Contro un tale stato Noi rinnoviamo le proteste

²⁰ LEONE XIII, *Le insolite*, Lettera al Cardinale Segretario di Stato Mariano Rampolla del Tindaro, 8 ottobre 1895, in *A.A.S.*, vol. XXXI (1895-1896), pp. 196-2014. Circa lo stato di insufficiente e manchevole libertà in cui, nella visione curiale, versava il Sommo Pontefice a seguito dei fatti del 1870 e della successiva soluzione legislativa imposta dall'Italia cfr. F. CRISPOLTI, *La questione pontificia in Italia*, in *Vita e pensiero*, 1919, 4, pp. 193-206, per il quale "il Papa in Vaticano restò dinanzi allo Stato nulla più che un gran padrone di casa, sia pure di una gran casa" (p. 198).



che i Nostri Predecessori, indottivi non già da umani interessi, ma dalla santità del dovere, alzarono più di una volta; e le rinnoviamo per le stesse cause, per tutelare cioè i diritti e la dignità della Sede Apostolica”²¹.

Al riguardo occorre considerare come gli avvenimenti del 1870 avessero determinato l’estinzione, per *debellatio*, dello Stato Pontificio, e con esso, per il Sommo Pontefice, la perdita del potere temporale e il venir meno della sovranità territoriale²².

Sul piano giuridico, ciò poneva una serie di quesiti. Il punto fondamentale era quello di stabilire se la privazione della sovranità territoriale avesse comportato, o meno, la perdita della soggettività internazionale della Santa Sede. Più in generale, occorre chiarire quale fosse la posizione che, dopo l’estinzione dello Stato Pontificio, andava riconosciuta, dal punto di vista internazionale, alla Sede Apostolica; quale fosse la condizione giuridica di essa alla luce della legge delle guarentigie pontificie; in specie, se per effetto di tale legge alla Santa Sede fosse stata conservata, o meno, una qualche forma di sovranità, per quanto non di natura territoriale.

Il problema, da tale punto di vista, nasceva dal fatto che all’interno della legge n. 214 del 1871 non vi era alcun formale riconoscimento della sovranità della Sede Apostolica. La legge, tuttavia, conservava al Sommo Pontefice le prerogative sovrane, ossia la sua posizione di Capo della cattolicità anche in assenza di una base territoriale, con le garanzie e le immunità conseguenti. Ci si chiese, pertanto, se e che tipo di sovranità fosse da riconoscere al Papa alla luce della legge (e quale fosse, nell’eventualità, il carattere di tale sovranità).

A tale questione, come noto, la scienza giuridica coeva offrì soluzioni diversificate.

Sul punto si aprì un acceso dibattito fra coloro che rifiutavano qualsiasi riconoscimento di sovranità, sulla base di una lettura letterale del testo della legge, e coloro che, invece, propugnavano il permanere della personalità internazionale della Santa Sede, anche dopo la fine del potere temporale²³.

²¹ **BENEDETTO XV**, Lett. enc. *Ad beatissimi Apostolorum*, 1 novembre 1914, in *A.A.S.*, vol. VI (1914), n. 18, pp. 565-581. In proposito, cfr. **C. CIRIELLO**, *La prima enciclica: Ad beatissimi*, in *Benedetto XV. Papa Giacomo Della Chiesa nel mondo dell’"inutile strage"*, cit., pp. 150-161.

²² Sul concetto e sul significato giuridico della *debellatio*, in genere e con specifico riferimento alle vicende dello Stato Pontificio, cfr. **D. ANZILLOTTI**, *Corso di diritto internazionale*, cit., p. 133.

²³ Tra i primi, in specie, cfr. **F. RUFFINI**, *Appendice* a **E. FRIEDBERG**, *Trattato del diritto*



Malgrado le pur autorevoli voci in contrario, tale seconda tesi, la quale ebbe invero numerose formulazioni, risultò infine prevalente²⁴. Si ritenne, difatti, che l'estinzione dello Stato Pontificio, pur avendo eliminato la sovranità territoriale, non avesse fatto venir meno il carattere della sovranità del Sommo Pontefice in sé per sé, la quale dipendeva dalla stessa struttura organizzativa e normativa della Chiesa in quanto ordinamento pratico e positivo (risultando, perciò, slegata dalla presenza di un territorio, di una popolazione e della potestà d'imperio sugli individui). Del resto, la legge delle guarentigie, in quanto legge interna dello Stato italiano, non avrebbe potuto togliere alla Santa Sede la personalità giuridica nel campo internazionale, alla stessa in maniera indiscussa da tempo riconosciuta e accettata dagli Stati esteri, in quanto relativa "alla sua autorità spirituale e alla sua qualità di organo supremo della Chiesa cattolica, che essa rappresentava e della quale, sia in generale che in relazione a una determinata circoscrizione, curava gli interessi"²⁵.

Dunque, doveva ritenersi che non vi fosse stata alcuna modificazione relativamente alla tradizionale posizione della Santa Sede di soggetto dell'ordinamento internazionale, come del resto attestato dal persistere da parte della stessa, senza sostanziali differenze rispetto al passato, dell'esercizio dei diritti caratteristici della soggettività internazionale, e particolarmente del diritto di legazione attivo e passivo²⁶. La Santa Sede, in

ecclesiastico cattolico ed evangelico, edizione italiana riveduta e annotata per rispetto al diritto italiano, Bocca, Torino, 1893, p. 256, per il quale "la legge parla soltanto, e non poteva altrimenti, di onori sovrani e di preminenze d'onore, così non può dirsi che conceda la sovranità, che è ben altra cosa". Ancora più categorico, sul punto, **F. SCADUTO**, *Guarentigie pontificie*, cit., n. 35, p. 264.

²⁴ Al riguardo, fra gli altri, cfr. **P. FIORE**, *Trattato di diritto internazionale pubblico*, I, 4^a ed., Utet, Torino, 1904-1905, p. 233; **A.C. JEMOLO**, *La Santa Sede soggetto di diritto internazionale*, in *Rivista di diritto pubblico*, I, 1925, pp. 427-428; **D. ANZILLOTTI**, *Corso di diritto internazionale*, cit., pp. 128-129. Per una esaustiva ricostruzione delle diverse posizioni emerse nel dibattito dell'epoca cfr. **A. PIOLA**, *La questione romana*, cit., pp. 113-178.

²⁵**V. DEL GIUDICE**, *La questione romana*, cit., p. 104.

²⁶ Anche dopo il 1870 la Santa Sede continuò a godere del diritto di legazione attivo e passivo, non certo per la concessione fatta dall'art. 11 della legge delle guarentigie (che si limitò a regolare le modalità di concreta attuazione del diritto), ma per la posizione occupata nel diritto internazionale pur dopo la soppressione dello Stato Pontificio. Da parte italiana, tuttavia, si tese a offrire una interpretazione restrittiva della norma: i rapporti diplomatici con le altre potenze riguardavano il Pontefice quale capo spirituale del mondo cattolico, e dunque concernevano unicamente gli affari spirituali, non quelli politici. Sulla base di tale argomentazione si escluse la partecipazione della Santa Sede "alle conferenze e alle grandi assise internazionali, dato che queste si svolgevano al livello di Stati sovrani e tale la Sede Apostolica non poteva essere considerata": **R. PERTICI**, *Chiesa*



altri termini, continuava a essere vero e proprio soggetto giuridico di diritto internazionale, con conservazione del suo “carattere sovrano”, indipendentemente dal possesso di una base territoriale su cui esercitare la medesima.

Tale soluzione, del resto, trovava conferma nella prassi che si era instaurata dopo il 1870, per la quale gli Stati non interferivano, mantenendo una posizione neutrale, ma continuavano tendenzialmente a riconoscere la sovranità internazionale della Santa Sede.

4 - La “Grande Guerra” e le sue ricadute sulle relazioni tra l’Italia e la Sede Apostolica

Nei fatti, all’inizio del pontificato di Benedetto XV, a oltre quaranta anni dall’annessione di Roma al Regno d’Italia, la questione romana continuava a costituire un motivo di dissidio fra le parti, che, sul punto, mantenevano posizioni assai distanti. Mentre, infatti, lo Stato italiano considerava la stessa un affare di politica interna già risolto in maniera adeguata con la legge n. 214 del 1871, con conseguente indisponibilità a ragionare sopra un nuovo assetto dei rapporti (e, soprattutto, su di un sistema di garanzie internazionali a favore della Santa Sede)²⁷, da parte vaticana si continuava

e Stato in Italia, cit., p. 41. Una sospensione dell’art. 11 della legge delle guarentigie –e, dunque, delle immunità diplomatiche agli inviati delle potenze belligeranti presso la Santa Sede– fu invocata senza successo, nel 1915, da Francesco Scaduto (*I rappresentanti esteri presso il Vaticano e l’art. 11 della legge delle Guarentigie di fronte ad un caso di guerra*, in *Corriere della Sera*, 3 maggio 1915, e *Prefazione a G. QUADROTTA, Il Papa, L’Italia e la guerra*, Ravà, Milano, 1915, pp. XI-XXII). Sul punto, il Governo Salandra fu, tuttavia, concorde nel ritenere che “il fatto della guerra nessuna influenza dovesse esercitare nel senso di diminuire le guarentigie assicurate dalla legge”: **V.E. ORLANDO**, *Stato e Chiesa in Italia durante la guerra*, cit., pp. 27-28. Per le posizioni di coloro che avrebbero voluto una sospensione dell’efficacia di tutta o di una parte della legge a seguito dell’entrata in guerra dell’Italia cfr. **A. PIOLA**, *La questione romana*, cit., pp. 146-147.

²⁷ A tale atteggiamento non risultava estraneo un “ostinato proposito degli uomini più rappresentativi del liberalismo dominante di non giungere a un regolamento che soddisfacesse, insieme con quelle dello Stato, le esigenze ecclesiastiche e delle grandi masse cattoliche, dentro e fuori i confini della Patria, ritenendosi che un regolamento di tal fatta avrebbe importato una violazione dei principi fondamentali della legislazione liberale e prestato il mezzo a un più largo spiegarsi delle ingerenze della Chiesa nella vita sociale”: **V. DEL GIUDICE**, *La questione romana*, cit., p. 5, il quale, però, rileva come vi fosse pure chi riteneva che “la pace tra l’Italia e la Santa Sede, e tanto più una collaborazione sincera tra loro, avrebbe potuto molto giovare al miglioramento delle condizioni dello Stato nei rapporti internazionali e al consolidamento dello Stato unitario” (*ibidem*). La maggiore preoccupazione da parte italiana, in ogni caso, era quella di evitare ingerenze da parte delle potenze straniere, interessate a fare un uso strumentale della questione romana,



a sostenere l'inaccettabilità della regolamentazione a suo tempo unilateralmente stabilita dal Parlamento con la legge delle guarentigie e, con essa, la necessità di provvedere a una diversa sistemazione della condizione giuridica della Sede Apostolica, benché dubbi vi fossero sul come, sul quale fosse, cioè, una soluzione perseguibile (ed, eventualmente, accettabile).

In tale situazione, lo scoppio della guerra dapprima, e l'ingresso dell'Italia nel conflitto poi segnarono un punto di svolta, contribuendo a imprimere una fisionomia nuova e peculiare ai rapporti fra le due entità, anche in vista di una possibile diversa soluzione della questione romana²⁸.

La tragicità dello scontro bellico, che vedeva fra loro contrapposte nazioni cattoliche, e le sue ricadute sugli equilibri del continente europeo (e, dunque, della cristianità) furono da subito evidenti a Benedetto XV, il quale, come ricorda Varnier,

“ebbe cognizione della fine degli equilibri internazionali e vide nel conflitto il tramonto dell'eurocentrismo, il ridisegnarsi geo-politico del Continente, lo spazio agli esasperati nazionalismi e la nascita della questione delle minoranze, per il peggioramento della loro condizione”²⁹.

Di qui le ripetute condanne dello scontro in atto, che divennero una costante del magistero pontificio del periodo, nonché gli appelli e l'impegno fattivo per il ritorno di una pace giusta e durevole fra le Nazioni, indispensabile “per il bene tanto della società che della Chiesa”³⁰.

Accanto a questa preoccupazione di carattere universalistico, v'era poi, nel Pontefice, una apprensione specifica per la situazione italiana, la

particolarmente in tempo di guerra. Ciò che risulta evidente dalla intransigenza governativa circa il problema della eventuale partecipazione di un rappresentante della Santa Sede ai futuri lavori della pace.

²⁸ In proposito, cfr. **R. PERTICI**, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 43 ss. Sul punto, vedi anche **F. ENGEL-JANOSI**, *The Roman Question in the first years of Benedict XV*, in *The Catholic Historical Review*, 40 (1954), pp. 343-356.

²⁹ Cfr. **G.B. VARNIER**, “Una guerra ingiusta”. *La Santa Sede e l'Italia tra neutralità e intervento (1914-1915)*, in *Anuario de Historia de la Iglesia*, vol. 23/2014, p. 17. Sul punto, vedi anche **J.F. POLLARD**, ‘Useless Slaughter’. *Benedict XV and the First World War*, in **ID.**, *The Papacy in the Age of Totalitarianism, 1914-1958*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 29-74, specialmente p. 37 ss.; **R. MOROZZO DELLA ROCCA**, *Benedetto XV e la Prima guerra mondiale*, in *Annali di scienze religiose*, 8 (2015), pp. 31-44; **P. CHRISTOPHE**, *Benoit XV et la Grande Guerre*, Les éditions du Cerf, Paris, 2016.

³⁰ **BENEDETTO XV**, Lett. enc. *Ad beatissimi Apostolorum*, cit. Sull'impegno per la pace del Pontefice vedi *infra*, § 9.



quale, inevitabilmente, coinvolgeva anche la Sede Apostolica, dati i suoi delicati legami con il Regno.

La diplomazia pontificia, come noto, aveva cercato in ogni modo di scongiurare l'ingresso dell'Italia nel conflitto, non soltanto per un ovvio interesse di carattere affettivo di Benedetto XV nei confronti della "diletta" nazione italiana, alla quale egli sperava "venissero risparmiati i disagi e gli orrori della guerra"³¹, ma anche, e soprattutto, per le preoccupazioni relative alla delicatezza della situazione in cui, a seguito dell'intervento italiano nel conflitto, si sarebbe venuto a trovare il Papato³².

Al termine del pontificato di Pio X, in effetti, la Santa Sede versava, sul piano internazionale, in una condizione di sostanziale isolamento, con pochi e difficoltosi rapporti diplomatici³³, con uno statuto internazionale tutt'altro che definito (sebbene dai più si continuasse a ritenere la medesima vero e proprio soggetto giuridico di diritto internazionale, con conservazione del suo "carattere sovrano", indipendentemente dal possesso di una base territoriale su cui esercitare la medesima), di fatto "ospite", e per certi versi "ostaggio" di un Paese con cui da oltre quaranta anni era in aperto conflitto diplomatico, dal quale dipendeva per tutta una serie di esigenze materiali (e, dunque, per il concreto adempimento della propria missione spirituale). Detto diversamente, alla morte di Papa Sarto il Vaticano era ridotto, nello scacchiere internazionale, al ruolo di spettatore passivo e impotente, incapace di incidere sul corso degli eventi e, naturalmente, di far valere le proprie rivendicazioni e quel ruolo di ago

³¹ Cfr. *La verità sull'atteggiamento della Santa Sede di fronte alla guerra europea. Intervista con S.E. il Cardinale Gasparri*, Il Corriere d'Italia, 28 giugno 1915, p. 1.

³² Al riguardo, da ultimo, cfr. **M. CAU**, "In pro della pace": l'azione diplomatica di Benedetto XV per scongiurare l'intervento italiano, in *Benedetto XV. Papa Giacomo Della Chiesa nel mondo dell'"inutile strage"*, cit., pp. 241-253.

³³ Relazioni ufficiali sussistevano, invero, soltanto con l'impero austro-ungarico, con la Prussia, con la Spagna, con la Baviera, con il Belgio, e, parzialmente, con la Russia, mentre con la Francia i rapporti diplomatici risultavano interrotti dal 1904 e con la Gran Bretagna erano ufficialmente sospesi da oltre tre secoli. Per uno sguardo d'insieme sulla situazione della diplomazia vaticana nel contesto internazionale all'inizio del pontificato di Benedetto XV cfr. **R. REGOLI, P. VALVO**, *Tra Pio X e Benedetto XV. La diplomazia pontificia in Europa e in America Latina nel 1914*, Edizioni Studium, Roma, 2018, che utilizza come fonte le Relazioni presentate al pontefice "sulla situazione delle Nazioni" dalla Congregazione degli Affari Ecclesiastici Straordinari nel settembre del 1914, subito dopo l'elevazione dello stesso al soglio pontificio. Per un raffronto con lo stato della diplomazia pontificia al termine del pontificato di Benedetto XV, cfr. *La Santa Sede nell'assetto internazionale dopo la Grande Guerra*, a cura di G.B. VARNIER, Biblioteca della Rivista di Studi Internazionali, Firenze, 2004.



della bilancia negli equilibri del continente europeo che per secoli aveva ricoperto.

Da questo punto di vista, i timori di Benedetto XV risultavano tutt'altro che infondati, giacché indubbiamente la guerra e il successivo ingresso dell'Italia nel conflitto avevano trovato

“il papato scoperto di quelle necessarie garanzie atte quanto meno ad impedire che dai paesi contendenti si potesse pensare ad un Vaticano privo di sufficiente autonomia e, come tale, più facilmente, o addirittura più lecitamente utilizzabile, a proprio vantaggio, dall'uno o dall'altro dei gruppi belligeranti”³⁴.

Al contempo, però, tali accadimenti, offrirono alla Santa Sede l'opportunità di far emergere l'universalità della propria azione, il suo rivolgersi a tutte le nazioni e ai popoli cristiani, il suo essere al di sopra degli eventi e delle parti, fornendo alla stessa l'occasione per risollevarne il proprio prestigio internazionale e tentare, così, di rientrare nel circolo della politica europea³⁵.

Soprattutto, l'intervento italiano nel conflitto procurò alla Sede Apostolica l'occasione per provare a rimettere in discussione l'assetto di rapporti che l'Italia aveva formalmente definito con la legge delle guarentigie e che per oltre quattro decenni aveva guidato, con la tendenziale acquiescenza delle potenze straniere, l'azione politica dei governi italiani³⁶. Esso, difatti, fece emergere la peculiarità della situazione del Papato e la natura meramente interna della soluzione approntata dall'Italia con la legge n. 214 del 1871, la quale, ad avviso della parte curiale, non poteva “assicurare quella piena, assoluta, indipendenza e superiorità che la grave situazione bellica richiedeva”³⁷.

La legge delle guarentigie, in effetti, non conteneva norme specifiche per il tempo di guerra; in particolare, non prevedeva disposizioni atte a regolare la condizione degli agenti diplomatici presso la Santa Sede nel caso di ingresso in guerra dell'Italia con uno o più Stati da essi rappresentati. Di tale lacuna i promotori della legge, al tempo della sua approvazione, erano stati consapevoli. Secondo l'Orlando, anzi, si era trattato di una omissione voluta, come lo stesso ebbe modo di precisare nel celebre discorso di Palermo del 21 novembre 1915, laddove il ministro dichiarò che

³⁴ F. DELLA ROCCA, *I papi della questione romana: da Pio IX a Pio XI*, Officium Libri Catholici, Roma, 1981, p. 119.

³⁵ In proposito, cfr. R. MURRI, *La croce e la spada*, Bemporad, Firenze, 1915, pp. 146-147.

³⁶ Sul punto, cfr. G. PAOLINI, *Offensive di pace. La Santa Sede e la Prima guerra mondiale*, Polistampa, Firenze, 2008, p. 367 ss.

³⁷ F. DELLA ROCCA, *I papi della questione romana*, cit., p. 119.



“l’evento della guerra non era regolato espressamente, non già per imprevidenza, ma per la esitazione e le perplessità che generava la visione delle complicazioni che quell’evento avrebbe determinato in una materia già di per sé stessa così ardua”³⁸.

A fronte di tale lacuna, l’interrogativo che si poneva - e il problema, sul piano giuridico, che ne discendeva - era quello relativo alla idoneità della legge a garantire le libertà necessarie alla Chiesa per lo svolgimento della propria missione. Ci si chiedeva, in sostanza, se la legge sarebbe stata in grado di assicurare la completa libertà della Sede Apostolica in ogni suo aspetto (libertà di comunicazione con l’estero, di mantenere presso di sé rappresentanze delle potenze straniere in guerra con l’Italia, libertà e segretezza delle comunicazioni, ecc.) anche in tempo di guerra, oppure se sarebbe stato necessario approntare una soluzione diversa, magari ricorrendo, come pure da alcuni invocato, a una internazionalizzazione della legge stessa, tale da impegnare le potenze cattoliche alla sua osservanza, ovvero alla sua sostituzione con un patto internazionale sottoscritto dalle nazioni cattoliche³⁹.

Per la Sede Apostolica la risposta a tale quesito non poteva che essere negativa, e l’inefficacia della legge delle guarentigie in tempo di guerra era provata dal fatto che gli ambasciatori degli Imperi centrali presso la Santa Sede erano stati di fatto costretti ad allontanarsi da Roma dopo la confisca di Palazzo Venezia decretata dal Governo italiano e le restrizioni imposte alla loro azione e ai loro diritti⁴⁰.

Al riguardo, quale che sia l’interpretazione che di tale controverso episodio si voglia avallare, resta il fatto che, malgrado le rassicurazioni fornite dal Governo italiano circa il rispetto delle garanzie previste dalla

³⁸ V.E. ORLANDO, *Discorsi per la guerra e per la pace*, Campitelli, Foligno, 1923, p. 23.

³⁹ Sul punto, si vedano le considerazioni di D. SCHIAPPOLI, *La legge delle Guarentigie e la guerra dell’Italia*, in *La legislazione di guerra*, Stab. Tip. Diritto e giurisprudenza, Napoli, 1916, pp. 37-82.

⁴⁰ Palazzo Venezia era sede delle ambasciate dell’Austria-Ungheria e della Germania presso la Sede Apostolica. Come noto, l’Italia, pur conservando ai rappresentanti degli Imperi centrali il diritto di reciproca corrispondenza, anche cifrata, con i rispettivi governi, subordinò, tuttavia, l’esercizio concreto di tale diritto al controllo (e alla conseguente responsabilità) della Santa Sede. Tale restrizione fu ritenuta inaccettabile tanto dalle rappresentanze diplomatiche interessate, quanto dalla stessa Santa Sede. Gli ambasciatori degli Imperi centrali decisero, perciò, di lasciare Roma. Quelli di Prussia e Baviera si stabilirono a Lugano, dove il delegato apostolico in Svizzera mons. Marchetti Selvaggiani fu incaricato di fare da tramite per i rapporti con la Santa Sede, mentre il rappresentante austriaco fece ritorno a Vienna. Per una compiuta ricostruzione della vicenda cfr. A. SCOTTÀ, *Sequestro di Palazzo Venezia e protesta della Santa Sede, e il fondamento giuridico della protesta*, in *ID.*, *Papa Benedetto XV*, cit., rispettivamente pp. 153-166 e 167-174.



legge n. 214 del 1871, i timori della Sede Apostolica di una riduzione, a causa dell'ingresso dell'Italia nel conflitto, dell'ambito di esplicamento della propria potestà giurisdizionale non erano (e non potevano reputarsi) infondati. La mancanza di una sovranità territoriale, l'incerta posizione di fronte alle potenze coinvolte nel conflitto, i difficili rapporti con l'Italia unificata (e l'anomalia del suo legame con la stessa), i sospetti, al contempo, di simpatia per la causa italiana che per un fatto storico e geografico la presenza della Sede Apostolica inevitabilmente destava negli Stati belligeranti, erano tutti elementi che contribuivano a mettere il Vaticano in una situazione alquanto delicata.

V'è, inoltre, da considerare che dopo la partenza da Roma delle rappresentanze diplomatiche degli Imperi centrali le possibilità di azione della Santa Sede, sul piano politico e diplomatico, avevano subito un sensibile ridimensionamento, al punto che il Cardinale Segretario di Stato Pietro Gasparri, in un'intervista al Corriere d'Italia, si spinse a criticare apertamente l'assetto delle relazioni tra Stato e Chiesa in Italia risultante dalla legge delle guarentigie, poiché, a suo avviso, lo stesso non era in grado di assicurare alla Santa Sede il concreto esercizio dei diritti di legazione attiva e passiva, pure, sulla carta, riconosciuti dall'art. 11 della legge⁴¹.

La stessa autorità del Pontefice nella direzione centralizzata della Chiesa e sulle varie Chiese nazionali faticava a essere esercitata, e arrivò, in alcuni frangenti, a essere messa in discussione dagli episcopati nazionali, o da frange di essi, che si schierarono apertamente con i rispettivi Paesi, contro le direttive di neutralità provenienti dalla Santa Sede, legittimandone e incoraggiandone lo sforzo bellico e favorendo, in non pochi casi, il radicarsi di forme di vera e propria "sacralizzazione" del conflitto⁴².

⁴¹ Cfr. *La verità sull'atteggiamento della Santa Sede di fronte alla guerra europea*, cit., p. 1. Il Cardinale Gasparri condivise con il Pontefice, fin dall'inizio del suo mandato, l'idea della necessità di una rinnovata definizione della questione romana, e si adoperò alacremente, negli anni del conflitto, per conseguire siffatto risultato. Sulla figura del Gasparri e sul suo contributo, in quegli anni, alla ricerca di una soluzione conciliata con l'Italia, cfr. **R. ASTORRI**, *Gasparri, Pietro*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 52, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1999, p. 504, e, soprattutto, **G. SPADOLINI**, *Il cardinale Gasparri e la questione romana*, 2^a ed., Le Monnier, Firenze, 1973, specialmente p. 33 ss. e 182 ss.

⁴² Al riguardo, cfr. **R. MOROZZO DELLA ROCCA**, *Benedetto XV e la sacralizzazione della Prima guerra mondiale*, in *Chiesa e guerra. Dalla benedizione delle armi alla "Pacem in terris"*, a cura di M. FRANZINELLI e R. BOTTONI, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 165-181. Di qui la necessità di distinguere tra la posizione di stretta neutralità della Santa Sede e, per essa, della Segreteria di Stato, e quella di molti vescovi e organizzazioni cattoliche, che, in Italia come altrove, sposarono le rispettive cause nazionali. È ciò che accadde, ad esempio, in



Di qui lo sforzo portato avanti dal Vaticano, sin dall'inizio delle ostilità e poi dopo l'ingresso in guerra dell'Italia, per mostrarsi rigorosamente *super partes*, nella convinzione che solo il rispetto dei principi di imparzialità e di equidistanza nei confronti degli Stati belligeranti avrebbe permesso alla Santa Sede di potere liberamente adempiere alla propria missione di tutela spirituale e materiale dei fedeli di tutto il mondo, portando avanti la propria azione pastorale e politica.

5 - Il conflitto europeo come possibile occasione per la riproposizione della questione romana. L'interesse vaticano per una "internazionalizzazione" della medesima

Si è fatto cenno di come - ferme restando le condanne del conflitto e l'impegno per il ristabilimento della pace - sul piano politico la guerra costituì per la Sede Apostolica un'occasione per riportare sul tavolo la questione romana, sensibilizzando l'opinione pubblica internazionale e le potenze straniere, che nel 1870 non si erano opposte alla *debellatio* dello Stato Pontificio, tacitamente acconsentendovi, sulla necessità di una soluzione della stessa nel contesto di quel riassetto politico degli equilibri internazionali che sarebbe stato inevitabile alla fine delle ostilità.

Non a caso, sin dall'inizio della guerra - quando, invero, si pensava che la stessa sarebbe stata di breve durata - gli sforzi vaticani furono indirizzati, attraverso un incessante lavoro diplomatico, alla creazione di un legame assai stretto tra le vicende del (e i problemi politici creati dal) conflitto e quelle relative alla soluzione della questione romana⁴³. L'idea sottesa era che la ridefinizione dell'assetto politico europeo al termine delle ostilità avrebbe costituito, per la Santa Sede, un'occasione favorevole per modificare l'insoddisfacente condizione imposta dall'Italia (e infatti, la partecipazione alla futura conferenza di pace rappresentava, sul piano politico, una delle ambizioni prioritarie della Santa Sede, sebbene poi, nel succedersi degli eventi, vi fossero differenti opinioni circa le effettive modalità di tale partecipazione).

Di qui i tentativi costanti della diplomazia pontificia per sensibilizzare le potenze europee e la comunità internazionale sulla precaria

Belgio durante l'occupazione tedesca. In proposito, cfr. J. DE VOLDER, *Cardinal Mercier in the First World War. Belgium, Germany and the Catholic Church*, Leuven University Press, Leuven, 2018. Per ciò che concerne specificamente la situazione italiana, cfr. C. CIRIELLO, *Benedetto XV, la guerra e la posizione dei vescovi italiani*, in *Anuario de historia de la Iglesia*, vol. 23/2014, pp. 41-60.

⁴³ Sul punto, cfr. I. GARZIA, *La questione romana*, cit., p. 126.



condizione giuridica della Sede Apostolica (e sulle difficoltà, conseguenti, in cui il Papato, per effetto di essa, si trovava rispetto al libero esercizio della propria missione spirituale); soprattutto, per dimostrare, dinanzi all'opinione pubblica internazionale e ai Governi esteri, le lacune e le insufficienze, particolarmente in tempo di guerra, della legge n. 214 del 1871 e, dunque, l'inidoneità della stessa a regolare in modo durevole i rapporti fra l'Italia e la Santa Sede, onde determinare un clima favorevole per una differente soluzione, al termine delle ostilità, della questione romana⁴⁴.

In tal senso, è sicuramente corretto parlare di impegno della Santa Sede a favore di una "internazionalizzazione" della questione romana. In buona sostanza, nella consapevolezza che difficilmente Roma avrebbe accettato di rivedere unilateralmente l'assetto dei rapporti con il Vaticano successivo alla fine del potere temporale, Benedetto XV e il suo Segretario di Stato, il Cardinale Gasparri, si sforzarono di fare assumere alla questione romana un carattere nuovo, trasformandola da problema meramente interno, rispetto alla quale le potenze estere non si intromettevano, in questione di rilievo internazionale.

Sforzo che, nelle peculiari condizioni determinate dal conflitto, non mancò, in effetti, di produrre risultati.

Entrambi gli schieramenti, specie nei primi mesi delle ostilità, mostrarono, difatti, un interesse nuovo rispetto al passato per la precarietà della condizione giuridica lamentata dalla Sede Apostolica, valutando interessi e rispettive convenienze di una possibile soluzione della questione romana diversa da quella a suo tempo imposta dall'Italia con la legge delle guarentigie, nel tentativo di accattivarsi il favore della Santa Sede (malgrado la posizione di intransigente neutralità e imparzialità fin dall'inizio del conflitto assunta dalla medesima).

Dopo l'ingresso in guerra dell'Italia a fianco delle forze dell'Intesa, fu soprattutto la Germania a cercare di approfittare della situazione, provando a fare un uso strumentale, sul piano diplomatico, della questione romana contro l'Italia: utilizzando, cioè, la minaccia di una soluzione della stessa che portasse a un ristabilimento del potere temporale dei papi come arma di ricatto contro l'Italia⁴⁵.

Benedetto XV, da parte sua, fu ben consapevole della natura strumentale di tali tentativi. Non a caso, pur mirando a una internazionalizzazione, nel senso precedentemente precisato, della questione romana, egli volle che intorno alla stessa non si scatenasse, in

⁴⁴ Per tali aspetti, cfr. **G. QUADROTTA**, *La Chiesa cattolica nella crisi universale. Con particolare riguardo ai rapporti fra Chiesa e Stato in Italia*, Bilychnis, Roma, 1921.

⁴⁵ Al riguardo, vedi *infra*, § 11.



ambito internazionale, una polemica faziosa, la quale sarebbe risultata nociva agli interessi della Sede Apostolica. L'obiettivo del Pontefice, infatti, era quello di arrivare a un'accettabile soluzione della questione romana, riconosciuta e suggellata anche in ambito internazionale, che fosse condivisa dallo Stato italiano, e non coattivamente imposta al medesimo: in altri termini, a una soluzione *con* l'Italia, e non *contro* di essa.

6 - L'azione della Santa Sede in campo internazionale negli anni del conflitto, tra imparzialità e attivismo diplomatico

Più in generale, sin dall'avvio del suo pontificato e poi, particolarmente, negli anni della guerra, Benedetto XV si sforzò di rendere maggiormente incisiva l'azione della Santa Sede in campo internazionale, intessendo relazioni non soltanto con i Paesi tradizionalmente più vicini alla Chiesa cattolica (Spagna e Austria su tutti), ma anche con altre nazioni (Gran Bretagna, Olanda, Svizzera, Portogallo), delle quali cercò di avviare un processo di avvicinamento alla Sede Apostolica, funzionale all'affermazione delle ragioni della stessa.

Come rilevato da un osservatore del tempo, difatti, più che dai documenti pubblici

“il papa diplomatico attendeva i risultati della sua opera dalle trattative riservate con i governi, ed egli si studiò subito di mettersi a contatto con le nazioni belligeranti, che avessero o meno rapporti col Vaticano, attraverso qualche iniziativa che potesse raccogliere il consenso ed il plauso universale”⁴⁶.

Determinante, a tal fine, risultò il timore del Pontefice di rimanere isolato ed escluso dal gioco diplomatico europeo, e, soprattutto, quello delle conseguenze che da tale isolamento sarebbero potute derivare sulla situazione del Vaticano.

Nella nuova situazione determinatasi a seguito dello scoppio della guerra apparve, invero, chiara a Benedetto XV la necessità che la Sede Apostolica - ferma restando la posizione di stretta imparzialità che essa intendeva (e che effettivamente si sforzò di) mantenere nei riguardi dei

⁴⁶ G. QUADROTTA, *Il Papa, L'Italia e la guerra*, cit., p. 102. Sull'azione della diplomazia vaticana durante gli anni della guerra cfr. R. GRAHAM, *Vatican Diplomacy: A Study of Church and State on the International Plane*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1959, p. 305 ss.; S.A. STEHLIN, *The Emergence of a New Vatican Diplomacy During the Great War and Its Aftermath, 1914-1929*, in P.C. KENT, J.F. POLLARD (eds.), *Papal diplomacy in the modern age*, Praeger, Westport, CT, 1994, pp. 75-85.



contendenti - non rimanesse estranea alle vicende diplomatiche del conflitto e, soprattutto, a quelle del post-conflitto.

Di qui l'impulso che il Pontefice si sforzò di dare all'attività diplomatica vaticana, attraverso l'avvio di una serie di iniziative con entrambi i blocchi dei belligeranti e con alcuni Paesi neutrali, le quali, per l'autorità morale di cui il Pontefice godeva come capo della cristianità, e per la presenza in entrambi gli schieramenti di ragguardevoli forze cattoliche, oltre che per interessi politici di natura contingente, determinarono, negli anni del conflitto, un significativo rafforzamento del prestigio internazionale della Santa Sede⁴⁷.

Tali iniziative, nelle intenzioni del Pontefice e del suo Segretario di Stato, furono costantemente mirate ad accreditare il Vaticano di un ruolo di mediazione tra le potenze in conflitto, in modo da favorire l'azione di pace e limitare, per quanto possibile, i disastrosi effetti della guerra (in tal senso vanno letti gli sforzi volti a fermare l'estensione del conflitto o a favorire il ritorno della pace tra i belligeranti, come pure l'attività prestata per l'assistenza ai prigionieri e la ricerca dei dispersi e il loro contatto con i familiari), ma anche, e non secondariamente, a ricondurre la Santa Sede nel concerto delle potenze mondiali, facendola uscire dall'isolamento in cui l'aveva relegata il pontificato di Papa Sarto.

Non risultava, poi, estranea a tale rinnovato attivismo diplomatico della Sede Apostolica una sottesa volontà di mettere pressione al Governo italiano, così da convincerlo della opportunità di arrivare, nel comune interesse, a una sistemazione della questione romana differente da quella a suo tempo imposta con la legge delle guarentigie⁴⁸.

Quello di addivenire a una differente definizione della condizione del Pontefice in Roma, tale da porre fine alla "anormale situazione" in cui versava la Santa Sede, continuava, in altri termini, a essere un obiettivo prioritario della diplomazia vaticana.

Esornativa, in tal senso, la lettera circolare inviata dal cardinale Gasparri, in data 4 agosto 1915, ai Rappresentanti diplomatici della Santa Sede (con espressa comunicazione di darne verbale comunicazione, in caso di ritenuta opportunità, ai rispettivi Ministri degli Esteri), in cui si richiamavano i Governi tutti, cattolici e acattolici, al diritto e al contempo al dovere di essere solleciti di tutto ciò che concerne l'indipendenza, l'autorità

⁴⁷ Sul punto, cfr. **I. GARZIA**, *La questione romana*, cit., p. 61 ss. Indicazioni specifiche sull'attività diplomatica promossa da Benedetto XV durante il periodo del conflitto con riguardo alle singole potenze coinvolte (Francia, Germania, Austria-Ungheria, Russia, Gran Bretagna, Stati Uniti su tutte) si possono trovare all'interno del volume *Benedetto XV. Papa Giacomo Della Chiesa nel mondo dell'"inutile strage"*, cit., vol. II, *passim*.

⁴⁸ Sul punto, cfr. **I. GARZIA**, *La questione romana*, cit., p. 95.



e la missione divina del Papato, e si indicavano, altresì, le linee operative da seguire al riguardo. In essa, in particolare, si trovava scritto:

“Se il Santo Padre, per ragioni che è facile comprendere, non chiama eserciti stranieri a ristabilirlo sul suo trono temporale, ciò non significa punto che i Governi degli Stati cattolici, o che continuo cattolici fra i loro sudditi, non abbiano il diritto di preoccuparsi della situazione anormale della S. Sede; essi ne hanno anzi il dovere, sia perché, se sono cattolici, debbono essere in particolar modo solleciti di tutto ciò che concerne l’indipendenza, l’autorità e la missione divina del Papato, sia perché, anche se acattolici, devono tuttavia tutelare gli interessi eziandio religiosi delle loro popolazioni cattoliche. La S. Sede per ciò confida che i Governi medesimi non dimenticheranno mai questo diritto e questo dovere in ogni occasione che si presenterà, e frattanto si daranno premura di tener viva la non risolta questione romana sia col promuovere autorevoli pubblicazioni le quali valgano ad illuminare in proposito la pubblica opinione, sia mediante opportune conversazioni che i Ministri degli esteri potranno su tale argomento tenere essi stessi coi diplomatici italiani accreditati presso i loro Stati ed ordinare ai propri Rappresentanti in Roma di avere col Ministro degli Esteri d’Italia”⁴⁹.

7 - L’oscillazione, nei primi anni della guerra, delle posizioni vaticane sulla strada da seguire per la soluzione della questione romana, e la “svolta conciliatorista” di Benedetto XV

Se quello di giungere a una definizione dei rapporti politici fra Stato e Chiesa in Italia che portasse a una diversa soluzione della questione romana rappresentò uno dei pensieri dominanti di Benedetto XV fin dalla sua ascesa al soglio pontificio, tale proposito, come detto, risultò sensibilmente rafforzato a seguito dell’intervento italiano nel conflitto,

“perché il complesso di situazioni determinate dalla guerra e la previsione di pericoli non minori nel dopoguerra, avevano convinto il papa della necessità assoluta di porre la Santa Sede al riparo da ogni forma di condizionamento o di prevaricazione”⁵⁰.

Rispetto ai precedenti pontificati, nondimeno, con Benedetto XV i

⁴⁹ Il testo della missiva si può leggere in **A. MARTINI**, *Studi sulla questione romana e la Conciliazione*, Edizioni Cinque Lune, Roma, 1963, pp. 82-83.

⁵⁰ **A. SCOTTÀ**, *La conciliazione ufficiosa*, I, cit., *Introduzione*, p. 4. In merito, vedi anche **L. BEDESCHI**, *La questione romana in alcune lettere di Benedetto XV*, in *Rassegna di politica e storia*, 1964, p. 1 ss.



termini dell'approccio alla questione mutarono in maniera radicale.

La ferma intenzione di non potere rinunciare alla rivendicazione temporale del potere (in pratica, alla restaurazione del potere temporale nei termini *ante* 1870), che era stata propria dei pontefici che l'avevano preceduto, cominciò, infatti, a lasciare il posto a valutazioni più realistiche della situazione.

In sostanza, pur non venendo meno l'atteggiamento di protesta e di condanna cui era pervenuta la Sede Apostolica all'indomani degli avvenimenti del 1870 e dell'emanazione della legge sulle guarentigie pontificie, con Benedetto XV si modificarono termini e obiettivi di tale atteggiamento: da punto di principio, quasi di facciata, di fatto fine a se stesso, esso si trasformò in atteggiamento di "protesta attiva", volto a stimolare una ridefinizione dei rapporti in essere, allo stato ritenuti insoddisfacenti.

Non a caso, i richiami alla anormalità e alla precarietà della condizione della Sede Apostolica e le proteste per l'insufficienza della legge delle guarentigie assunsero toni più moderati e concilianti rispetto al passato, e furono per lo più accompagnati dal riconoscimento della buona volontà mostrata dal Governo italiano nei riguardi delle esigenze della Sede Apostolica⁵¹.

Soprattutto, a differenza dei suoi predecessori, Benedetto XV ebbe chiara cognizione del fatto che la soluzione della questione romana non sarebbe potuta consistere nella ricostituzione dell'ormai cessato Stato Pontificio; che, in altri termini, sarebbe stato impossibile ottenere la restituzione di quanto era stato tolto e la riparazione dei diritti della Santa Sede, ossia il ristabilimento del potere temporale, specialmente sulla città di Roma. Perciò, abbandonata ogni reminiscenza temporalistica, egli mostrò la propria disponibilità ad accettare il Risorgimento italiano come fatto ormai compiuto, rispetto al quale sarebbe stato irrealistico pensare di tornare indietro, a condizione che si individuasse una soluzione atta a garantire il principio irrinunciabile della libertà e della indipendenza della Sede Apostolica, la quale - era ferma convinzione del Pontefice, maturata già negli anni degli incarichi in Curia precedenti alla elevazione alla Cattedra di Pietro - non poteva in alcun modo prescindere dal

⁵¹ Cfr. **BENEDETTO XV**, Allocuzione concistoriale *Nostis profecto*, 6 dicembre 1915 (A.A.S., 7, 1915, pp. 509-513), in cui il Pontefice rimarcava come "Non fece difetto a coloro che governano l'Italia la buona intenzione di eliminare gli'inconvenienti: ma questo stesso dimostra chiaramente che la situazione del Romano Pontefice dipende dai poteri civili e che, col mutare degli uomini e delle circostanze, può anch'essa mutarsi e anche aggravarsi. Nessun uomo sensato potrà affermare che una condizione sì incerta e così sottoposta all'altrui arbitrio sia proprio quella che convenga alla Sede Apostolica".



riconoscimento di una base territoriale, ossia da un'espressione materiale di dominio, da un "presidio", come definito nella lettera enciclica *Ad Beatissimi Apostolorum* del 1° novembre 1914, idoneo a garantire la libertà e l'indipendenza del Vicario di Cristo in terra, e, dunque, la libera e indipendente esplicazione del ministero della Chiesa.

La restituzione di una sovranità formale e giuridica al Capo della Chiesa, in buona sostanza, doveva essere considerato il punto di partenza ineludibile di ogni possibile soluzione di compromesso. Si poteva discutere sulla ampiezza del territorio da riconoscere al dominio pontificio, ma era impossibile pensare di poter prescindere da una soluzione territoriale della questione romana, per quanto di esigue dimensioni⁵².

Sul piano pratico, il problema era costituito dal modo con cui giungere a siffatto risultato: dalla individuazione, in buona sostanza, dello strumento giuridico più idoneo al conseguimento dello scopo.

Non a caso, nei primi anni della guerra la politica vaticana oscillò, sul tema, fra due indirizzi e due soluzioni contrapposte: da una parte, sulla scorta della ritenuta riduttività di ogni rappresentazione della questione romana come problema di politica interna dello Stato italiano, si puntò a una "internazionalizzazione" della questione romana, ossia alla ricerca di un riconoscimento giuridico internazionale della Santa Sede *iure proprio*, che comportasse l'impegno delle potenze mondiali a garantire la libertà e l'indipendenza della stessa; dall'altra, si ambì all'instaurazione di un dialogo politico e diplomatico con il Governo italiano, finalizzato alla ricerca di una possibile soluzione conciliata "accettabile" (cosiddetto "conciliatorismo interno"), che portasse al riconoscimento alla Santa Sede di quel presidio territoriale, anche di esigue dimensioni, considerato come condizione essenziale per la libertà e l'indipendenza del Papato e della sua missione (e in tal senso deve essere intesa la determinazione, precedentemente ricordata, nel ristabilire relazioni, seppure "ufficiose", con lo Stato italiano)⁵³.

Una conferma di tale duplicità di orientamenti si ricava dalla controversa vicenda dell'intervista concessa in data 12 giugno 1915 dal Pontefice al giornalista francese Latapie, pubblicata il 21 dello stesso mese sulla *Liberté*, poi smentita dal Vaticano sulle colonne dell'Osservatore romano con conseguente intervista rettificatrice del Cardinale Gasparri sul

⁵² Come ebbe a chiarire il cardinale Gasparri, esprimendo il pensiero comune anche al Pontefice, in un colloquio con il Monti del 7 dicembre 1918: "Noi non facciamo questione di un po' di territorio, più o meno, purché la Santa Sede sia libera, non solo nella sostanza, ma anche nell'apparenza". In proposito, cfr. **A. SCOTTÀ**, *La conciliazione ufficiosa*, II, cit., p. 404.

⁵³ Sul punto, cfr. **I. GARZIA**, *La questione romana*, cit., p. 169.



Corriere d'Italia del 28 giugno 1915⁵⁴. Se, infatti, i punti essenziali che emergevano dall'intervista di Benedetto XV, per come pubblicata, erano la precarietà della situazione del Pontefice dopo l'intervento italiano nel conflitto, per le difficoltà nei rapporti con le nazioni nemiche dell'Italia, e il conseguente invito alle potenze straniere a porre sul tavolo la questione romana, anche contro gli interessi dell'Italia, in quell'ottica di "internazionalizzazione" della questione stessa che era stata una delle strade seguite dal Vaticano all'inizio delle ostilità, dalle successive precisazioni del Segretario di Stato - volte a confutare le inesattezze e i travisamenti del pensiero del Pontefice contenute nella versione pubblicata in Francia - emergeva piuttosto la preoccupazione del Santo Padre per la situazione delicata in cui si era venuta a trovare la Sede Apostolica dopo l'ingresso dell'Italia nel conflitto. Con specifico riferimento alla questione romana, particolarmente interessante risultava la parte finale del discorso, in cui il Gasparri, parlando a nome del Pontefice ("Tale è il pensiero del Santo Padre"), precisava che la Santa Sede, anche per rispetto alla propria dichiarata neutralità,

"non intend[eva] punto creare imbarazzi al Governo e mett[eva] la sua fiducia in Dio, aspettando la sistemazione conveniente della sua situazione, non dalle armi straniere, ma dal trionfo di quei sentimenti di giustizia che augura si diffondano sempre più nel popolo italiano, in conformità del suo interesse"⁵⁵.

Da tali parole, in buona sostanza, emergevano la volontà della Sede Apostolica di non esasperare le relazioni con l'Italia, e l'obiettivo di ottenere una conveniente sistemazione della situazione dall'Italia stessa, nell'interesse di tutte le parti coinvolte.

Nei fatti, tuttavia, in Vaticano permaneva una sostanziale indecisione su quale potesse essere la via più adatta per il conseguimento dello scopo, con Benedetto XV che ancora nell'agosto del 1916 - come si evince da una sua esternazione riportata nel Diario del barone Monti - sembrava non ritenere utile "il ritorno al governo materiale di uno Stato, per quanto piccolo"⁵⁶, mostrando piuttosto di propendere per una soluzione tutelata a livello di diritto internazionale.

⁵⁴ *La verità sull'atteggiamento della Santa Sede di fronte alla guerra europea*, cit., p. 1. L'intervista e la smentita si trovano riprodotte in **G. QUADROTTA**, *La Chiesa cattolica nella crisi universale*, cit., rispettivamente pp. C-CIV e pp. CV-CVI. Relativamente all'intervento rettificatore del Gasparri cfr. **G. SPADOLINI**, *Il cardinale Gasparri e la questione romana*, cit., p. 190.

⁵⁵ *La verità sull'atteggiamento della Santa Sede*, cit.

⁵⁶ **A. SCOTTÀ**, "La conciliazione ufficiosa", I, cit., p. 68.



L'unica certezza, in merito, era costituita dalla volontà di superamento della legge n. 214 del 1871, nella forma, più e prima ancora che nella sostanza (tanto che, nei fatti, la nuova sistemazione avrebbe potuto non essere troppo lontana da quanto già previsto, con l'ovvia aggiunta del riconoscimento di una sovranità territoriale, seppure minima; ed è, tutto sommato, quanto poi si realizzò con la Conciliazione del 1929); ciò che escludeva, a priori, qualsivoglia ipotesi di possibile internazionalizzazione della legge delle guarentigie, ossia di estensione e di conseguente riconoscimento sul piano internazionale della stessa⁵⁷.

Il secondo degli indirizzi segnalati, con il protrarsi della guerra e le crescenti difficoltà incontrate dal Papato nel ritagliarsi un ruolo sulla scena internazionale, prese infine il sopravvento.

Sicché, già dalla seconda metà del 1916 e poi sempre più negli anni successivi, pur senza del tutto accantonare la strada della internazionalizzazione della questione romana, da parte vaticana si cominciò a guardare in via prioritaria alla prospettiva di un possibile accomodamento con lo Stato italiano in vista di un'accettabile soluzione, nel

⁵⁷ Tale ipotesi, pur auspicata da alcuni, anche in ambienti curiali, non fu in realtà mai presa seriamente in considerazione da parte vaticana, giacché la legge delle guarentigie non era mai stata accettata dalla Santa Sede, la quale, dopo averla a lungo condannata, non avrebbe evidentemente potuto legittimarla *ex post*. Rispetto a tale ipotesi, che pure avrebbe avuto il vantaggio di separare la posizione della Sede Apostolica da quella dell'Italia, venivano inoltre evidenziate sia le difficoltà di attuazione pratica di un'eventuale garanzia di carattere internazionale della legge, sia i pericoli che essa avrebbe comportato per la libertà e l'indipendenza della Sede Apostolica. Esornative, in proposito, le parole pubblicate sulle pagine della *Civiltà cattolica*, in un editoriale del 1916 dal titolo *L'intangibilità della legge 13 maggio 1871* (1916, I, fasc. 1576, p. 385 ss.), pubblicato per replicare al parere favorevole alla proposta di internazionalizzazione della legge formulato in un suo scritto dall'on. Mosca (T. MOSCA, *Della intangibilità sostanziale e permanente della legge delle Guarentigie*, in *Nuova Antologia*, Serie 6, vol. 181, 1916, pp. 104-120), nel quale veniva esplicitato il disinteresse della Santa Sede rispetto alla ventilata ipotesi di internazionalizzazione della legge delle guarentigie, giacché essa avrebbe posto il Papato alle dipendenze delle maggiori potenze: "Più o meno il Sommo Pontefice si troverebbe nelle medesime condizioni; e ancorché se sotto un aspetto si avesse un vantaggio, sotto un altro non mancherebbe il rovescio della medaglia. Si avrebbero cioè più garanzie apparenti e più padroni reali" (*L'intangibilità della legge 13 maggio 1871*, cit., p. 385). In buona sostanza, l'ipotesi era esclusa dal fatto che la Sede Apostolica "non poteva ammettere che la sua posizione giuridica fosse posta in discussione e dipendesse dal beneplacito di nessuna potenza, nemica o amica che fosse" (F. RUFFINI, *La questione romana e l'ora presente*, cit., p. 280), a maggior ragione nel contesto di una società che – e il conflitto in essere ne costituiva la testimonianza eloquente – mostrava di lasciarsi facilmente trascinare dalle tentazioni di ideologie o dalle suggestioni di mode politiche, sociali ed economiche. Per una sintesi delle ragioni contrarie all'ipotesi della internazionalizzazione della legge n. 214 del 1871 cfr. A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1971, pp. 403-404.



reciproco interesse, della questione romana.

In tal senso, si può sicuramente parlare di “svolta conciliatorista” di Benedetto XV, con la quale venne definitivamente messa da parte la precedente indisponibilità a trattare con lo Stato italiano, e si gettarono le basi di una possibile soluzione negoziata del conflitto che divideva le parti dai tempi della *debellatio* dello Stato Pontificio.

Dietro tale scelta v’era la convinzione, nel Pontefice, dei vantaggi che sarebbero derivati da una soluzione conciliata della questione romana.

Essa, difatti, avrebbe dissipato ogni dubbio sulla natura della Chiesa e sulla sua identità, specie nei riguardi di coloro che ancora volevano considerarla come una mera associazione operante nell’ordinamento italiano⁵⁸.

Inoltre, avrebbe sancito in maniera incontestabile il diritto della Sede Apostolica a essere riconosciuta nella sua identità internazionale, ossia quale soggetto dotato di indipendenza e di libertà *iure proprio*.

Infine, avrebbe favorito l’affermazione del ruolo della Chiesa cattolica come punto di riferimento per l’affermazione dell’unità del genere umano, al di sopra delle frontiere ideologiche, territoriali e politiche. Una Chiesa dalla missione universale, il cui messaggio non si esauriva in una nazione, cultura o civiltà, ma che doveva riguardare l’intera umanità.

Con ciò Benedetto XV avviava a definitivo superamento l’idea, retaggio di una tradizione plurisecolare, di una Chiesa italiana, destinata a lasciare il posto, nei decenni successivi, a una sempre più universale.

8 - La (ritenuta) maggiore affidabilità della soluzione interna. L’imprescindibilità di una soluzione territoriale come base di partenza nelle trattative con il Governo italiano

Rispetto all’accennata svolta conciliatorista di Benedetto XV due fattori, più di altri, risultarono decisivi.

Il primo di essi fu il protrarsi della guerra, con tutte le incertezze legate all’epilogo della stessa e alla soluzione che ne sarebbe derivata sul piano politico⁵⁹.

Invero, se all’inizio della contesa Benedetto XV aveva confidato di poter ottenere una conveniente sistemazione della condizione della Sede

⁵⁸ Per tutti, **F. SCADUTO**, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia. Manuale*, I, 2^a ed., Fratelli Bocca, Torino, 1892-1894, p. 2.

⁵⁹ Sul punto, cfr. **A. SCOTTÀ**, *La Chiesa e la guerra*, in **ID.**, *Papa Benedetto XV*, cit., p. 37 ss.



Apostolica nel quadro dei rinnovati equilibri post-bellici, con l'incedere del conflitto e la progressiva evidenza della impossibilità di giungere a una condizione giuridica maggiormente tutelata a livello di diritto internazionale di quella garantita dallo Stato italiano in Vaticano si ritenne più realistico puntare all'ottenimento di una soluzione conciliata con l'Italia, tale da garantire alla Sede Apostolica l'indipendenza non solo apparente ma anche effettiva di fronte agli altri Paesi per il compimento della propria missione spirituale nel mondo intero.

Tale indipendenza, nella visione curiale, non poteva che essere legata a un qualche possesso territoriale, anche di minima estensione. Si cominciò, perciò, a ragionare concretamente sopra l'ipotesi di una sistemazione che prevedesse l'assegnazione di un territorio, variamente configurato, generalmente comprensivo di una striscia di terra fino al mare (cosiddetto corridoio) per comunicare direttamente e liberamente con il mondo senza necessità di entrare sul suolo italiano; territorio che, in quanto espressione materiale di dominio, servisse a rendere visibile la sovranità papale, garantendo la libertà e l'indipendenza del Vicario di Cristo in terra, e, dunque, la libera esplicazione del mandato divino affidato alla Chiesa (ossia l'adempimento del suo compito spirituale nell'ambito della realtà temporale)⁶⁰.

Nel suo realismo, Benedetto XV puntò, dunque, a convertire le rivendicazioni temporalistiche dei suoi predecessori, ormai antistoriche, nel risultato più favorevole alla Chiesa che si potesse ottenere in quel frangente, onde restituire alla medesima non solo una conveniente sistemazione dei suoi rapporti con lo Stato italiano, ma anche, per il tramite di tale sistemazione, uno statuto internazionale definito. Attraverso il ristabilimento di un presidio territoriale, difatti, si sarebbe risolto anche il problema della definizione sotto il profilo internazionalistico della natura giuridica e del carattere della Santa Sede a seguito della *debellatio* dello Stato

⁶⁰ In proposito, cfr. **A. PIOLA**, *La questione romana*, cit., p. 62. Sul piano strettamente giuridico, occorre in realtà chiedersi se quella della rivendicazione di una base territoriale fosse una questione realmente connessa alla indipendenza della Sede Apostolica, o se, piuttosto, fosse unicamente una questione di prestigio del Papato, per la soluzione della quale sarebbe stato evidentemente sufficiente anche uno Stato simbolo. Per tale seconda posizione sembra propendere lo Jemolo, il quale, come prova, richiama l'indipendenza spirituale completa goduta dalla Santa Sede dopo il 1870, malgrado la mancanza del potere temporale (**A.C. JEMOLO**, *La questione romana*, cit., p. 13). La questione, tuttavia, deve essere considerata alla luce delle convinzioni della pubblicistica dell'epoca circa il rapporto tra sovranità e base territoriale: tenendo conto, cioè, del fatto che il diritto internazionale, nella concezione tardo-ottocentesca, aveva per soggetti soltanto gli Stati sovrani. In proposito, cfr. **V. FROSINI**, *Aspetti giuridici della questione romana*, in *Studi in memoria di Orazio Condorelli*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 581-613.



Pontificio; fugando qualsiasi dubbio in ordine al carattere di soggetto dotato di indipendenza e di libertà *iure proprio* alla medesima spettante.

Non a caso, a partire dalla metà del 1916 l'iniziativa vaticana per la soluzione della questione romana assunse gradatamente toni e contorni più chiari, finendo con lo stabilizzarsi nella proposta di una soluzione territoriale su base negoziata prevedente un *minimum* di richieste base, sopra le quali impostare una trattativa con il Governo italiano, funzionale al conseguimento di una soluzione conciliata, nel comune interesse, della questione romana.

In vista di tale obiettivo, onde convincere il Governo italiano della opportunità di modificare i propri orientamenti in tema di rapporti con il Papato, la diplomazia pontificia non esitò a servirsi di ogni possibile arma a sua disposizione, incluso lo spettro della guerra in corso, con tutti i timori che essa generava in relazione al suo incerto epilogo e, comunque, con la prospettiva del rimescolamento politico che il termine dell'ostilità avrebbe inevitabilmente determinato nello scacchiere europeo.

9 - L'azione per la pace di Benedetto XV e le sue connessioni con l'interesse vaticano per una soluzione della questione romana

L'altro fattore decisivo rispetto alla svolta conciliatorista di Benedetto XV fu rappresentato dal maturare nel Pontefice della consapevolezza della scarsa utilità pratica delle iniziative per la pace incessantemente portate avanti nel corso del conflitto, e, con esse, del tentativo della Santa Sede di auto-accreditarsi di un ruolo di mediazione tra i belligeranti, così da assicurarsi la possibilità di partecipare in veste attiva al tavolo per la pace del dopoguerra.

Fin dall'inizio del suo pontificato, di poco successivo allo scoppio delle ostilità, Benedetto XV aveva inteso prendere le distanze dai due blocchi dei belligeranti, al fine di poter riaffermare la funzione soprannazionale (e, dunque *super partes*) della Chiesa, anche in vista di una possibile azione di pace nel nome della paternità universale.

Di qui la scelta della Sede Apostolica di mantenere una posizione di stretta neutralità - o, per meglio dire, d'imparzialità e di equidistanza, visto che, come precisato dal Segretario di Stato Cardinale Gasparri in un telegramma indirizzato a monsignore Giovanni Bonzano, delegato apostolico a Washington, in data 20 gennaio 1916, la Santa Sede non poteva "dirsi propriamente neutrale, ma imparziale nel presente conflitto, giacché molti di coloro che trovansi in guerra sono suoi figli e sudditi e quindi non



può equipararsi alle altre potenze strettamente neutrali⁶¹ - nei confronti di tutte le Potenze coinvolte nel conflitto. Scelta che, del resto, risultava coerente con la natura della Chiesa e con la universalità della sua missione di pace e di carità fra tutti i popoli della terra, senza distinzione di razza e di religione. In quanto madre di tutti i cattolici, difatti, essa non poteva, nel caso di conflitto tra i propri figli, prendere le parti degli uni contro gli altri, ma doveva necessariamente porsi al di sopra delle parti contendenti, così da poter adempiere alla propria missione di tutela di tutti i cattolici del mondo, a prescindere dalla loro appartenenza a questo o a quell'organismo statale.

Tale opzione importava la necessità, per la Sede Apostolica, di "astenersi dall'indagare le cause del conflitto, dal farsi coinvolgere nelle contese delle parti, dal prendere posizione su singoli fatti specifici e addebiti mossi dall'una all'altra parte"⁶²; non escludeva, di contro, la possibilità (e, anzi, il dovere) per la stessa di condannare la guerra in atto e i suoi mali, e, soprattutto, un impegno assiduo per affrettare il termine delle ostilità e riportare la pace tra i contendenti, nonché la presa in carico di una serie di iniziative dirette alla "umanizzazione" del conflitto, ossia volte a limitare, per quanto possibile, gli effetti disastrosi e ad alleviare le sofferenze della guerra in tutto il mondo (scambio di prigionieri, stop ai bombardamenti aerei, impegno per la cura dei feriti e la ricerca dei dispersi, ecc.), le quali assunsero nel tempo un valore e una portata crescenti⁶³.

⁶¹ ASV, Stati ecclesiastici, 214, *Questione romana*, vol. I, 1915-1916, prot. n. 13766, p. 177. Da questo punto di vista è condivisibile l'osservazione di **G. SPADOLINI**, *Le Due Rome. Chiesa e Stato fra '800 e '900*, Le Monnier, Firenze, 1973, p. 143, per il quale la caduta del potere temporale "aveva esentato il Pontefice dall'obbligo di prendere un qualsiasi atteggiamento determinato e peculiare nella sua qualità di sovrano territoriale, dal volgere in un senso o nell'altro il peso della sua potestà e della sua protezione politica", permettendo alla Chiesa di "riaffermare la neutralità del suo magistero nell'aspra contesa che si era aperta tra i popoli, la sua suprema e quasi spietata imparzialità tra i due blocchi cozzanti" (*ivi*, pp. 143-144).

⁶² **R. MOROZZO DELLA ROCCA**, *Benedetto XV e la Prima guerra mondiale*, cit., p. 38. Per un'analisi, sul piano documentale, della questione della imparzialità della Santa Sede nel conflitto cfr. *AAEES*, Stati ecclesiastici, pos. 1427, fascicoli 568-571, registro antico 230. Nell'ambito della letteratura storica e giuridica si veda l'attenta ricostruzione di **A. SCOTTÀ**, *La conciliazione ufficiosa*, I, cit., *Introduzione*, pp. 63-75.

⁶³ Il fondamento del diritto della Chiesa di proclamare il dovere della ricerca della pace e di sollecitare, con tutti i mezzi diplomatici e politici a disposizione, un'azione umanitaria nei confronti di tutte le vittime della guerra era da rinvenire, nella visione del Pontefice, nel principio fondamentale della carità cristiana, che si imponeva non solo come "semplice disponibilità diplomatica o politica, ma come imperativo morale personale e anche collettivo della persona e della comunità cristiana" (**A. SCOTTÀ**, *La Chiesa e la guerra*, cit., p. 43). In sostanza, "Benedetto XV faceva scaturire dal valore riconosciuto della dignità



Si trattò di prese di posizione nette, per molti versi innovative, rispetto alle quali fondamentale risultò la personalità di Papa Giacomo Della Chiesa. La condanna della guerra come tale (ripetutamente definita come “incomparabile sciagura”, “immane flagello”), che si poneva in netta antitesi con l’esaltazione del conflitto da parte degli Stati, compreso quello italiano, divenne, in particolare, un *leit motiv* del magistero del Pontefice negli anni 1914-1918, trovandosi espressa in numerosi testi: dalla esortazione Apostolica *Ubi primum* dell’8 settembre 1914, alla già ricordata enciclica *Ad beatissimi Apostolorum* del 1 novembre 1914, sino alla celebre Nota ai belligeranti dell’agosto 1917, in cui la guerra venne definita “inutile strage”⁶⁴.

umana la forza etica di una imparzialità non legata ai contingentamenti bellici o all’interno di essi, ma ripudiando la guerra come mezzo di risoluzione dei problemi internazionali, riportava la persona nella sua più alta e nobile esposizione, da attivare non solo in quanto rifiuto della guerra o estraneità a essa, ma, nel caso di una sua effettuazione, investendola dell’obbligo cristiano della solidarietà, della carità, della misericordia nei confronti dei combattenti e in particolare in favore delle popolazioni civili indifese, esposte a orribili massacri e alle distruzioni dei bombardamenti aerei” (*ivi*, p. 44). Relativamente all’impegno per la pace profuso dal Pontefice negli anni del conflitto cfr. **J. LEFLON**, *L’action diplomatique-religieuse de Benoit XV en faveur de la paix durant la première guerre mondiale*, in *Benedetto XV, i cattolici e la prima guerra mondiale*, a cura di G. ROSSINI, Cinque Lune, Roma, 1963, pp. 53-70; **G.B. VARNIER**, *Su alcuni aspetti dell’attività diplomatica della Santa Sede in favore della pace nel primo conflitto mondiale*, in *Annali della Facoltà di Scienze politiche dell’Università degli Studi di Genova*, 1974, pp. 895-926. Per ciò che specificamente concerne le iniziative umanitarie promosse dalla Santa Sede per alleviare le conseguenze del conflitto cfr. **F. LATOUR**, *L’action humanitaire du Saint-Siège durant la Grande Guerre*, in *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 187 (1997), pp. 87-101; **A. SCOTTÀ**, *La strategia umanitaria di Benedetto XV*, in **ID.**, *Papa Benedetto XV*, cit., pp. 97-113; **G. PAOLINI**, *Offensive di pace*, cit., specialmente p. 203 ss.

⁶⁴ Nella visione di Benedetto XV la guerra costituiva una punizione inviata da Dio agli uomini sia in ragione dei loro peccati individuali, sia per la colpa collettiva di aver aderito alla modernità politica e sociale, la quale aveva causato l’accantonamento delle direttive della Chiesa in ordine alla organizzazione delle regole fondamentali del consorzio civile. Per porre fine al flagello della guerra, perciò, gli uomini dovevano rinunciare alla pretesa di organizzare autonomamente la vita sociale, e tornare a sottomettersi alle regole per una ordinata e pacifica convivenza indicate dall’autorità ecclesiastica. In sostanza, l’unica via per risolvere i mali del mondo moderno (il quale, sottraendosi alla guida ecclesiastica, aveva iniziato una deriva di cui gli orrori della guerra costituivano un’eloquente testimonianza) era il ripristino della ierocratica società medioevale. Per un compiuto sviluppo di tale pensiero si rinvia alla lettera enciclica del Pontefice *Ad Beatissimi Apostolorum Principis*, già ricordata. Per approfondimenti, cfr. **D. MENOZZI**, *Introduzione*, in *La Chiesa italiana nella Grande Guerra*, a cura di D. MENOZZI, Morcelliana, Brescia, 2015, pp. 5-6. Per un inquadramento del contesto storico in cui la Nota fu emanata cfr. **J.F. POLLARD**, *‘Useless Slaughter’*. *Benedict XV and the First World War*, cit., p. 64 ss.



Fu una svolta radicale, all'interno del magistero pontificio, rispetto al tema della liceità morale della guerra. Nella Nota del 1917, inviata a tutte le potenze belligeranti, venne meno, difatti, la giustificazione morale per il ricorso alle armi, e, con essa, furono accantonati, pur senza essere rinnegati, i presupposti e i principi su cui si era fondata, nel passato, la cosiddetta teologia della "guerra giusta", ormai inadeguata di fronte agli sviluppi assunti dalle guerre moderne: l'una e gli altri sostituiti, nel discorso ecclesiastico, dalla filosofia dell'imparzialità, accompagnata dalla ricerca del dialogo e del negoziato come via d'uscita dalla logica delle armi, dagli appelli alla pace, da fondare sopra un ordine internazionale giusto e stabile, rispettoso dei diritti e delle identità delle nazioni, nonché dall'impegno umanitario a favore delle popolazioni colpite dalla guerra⁶⁵.

Come ricordato da Papa Benedetto XVI nell'Angelus pronunciato il 22 luglio 2007 a Lorenzago di Cadore, a quasi 90 anni dalla diffusione dell'appello del suo predecessore, la Nota ai belligeranti del 1917

"non si limitava a condannare la guerra; essa indicava, su un piano giuridico, le vie per costruire una pace equa e duratura: la forza morale del diritto, il disarmo bilanciato e controllato, l'arbitrato nelle controversie, la libertà dei mari, il reciproco condono delle spese belliche, la restituzione dei territori occupati ed eque trattative per dirimere le questioni. La proposta della Santa Sede era orientata al futuro dell'Europa e del mondo, secondo un progetto cristiano

⁶⁵ Sul punto, cfr. **R. MOROZZO DELLA ROCCA**, *Benedetto XV e la Prima guerra mondiale*, cit., p. 34 ss., il quale correttamente rileva come nessun dubbio si manifestò al Pontefice "nel giudicare diabolica e insostenibile per l'umanità la guerra che devastava l'Europa, con milioni di morti, immani rovine, e cristiani che massacravano altri cristiani. Qualsiasi discussione sulla guerra in atto che si ponesse sul piano dottrinale aveva il negativo effetto di attenuare la condanna del conflitto, aprendo la porta a ipotesi relativistiche". Sotto tale profilo, la Nota può essere considerata l'inizio di un cammino ancora oggi in atto, portato in un certo senso a compimento nel magistero recente di Papa Francesco, segnato dal radicale mutamento di prospettiva nell'approccio della Chiesa al problema della guerra, non più giustificata dalla volontà di Dio, ma unicamente motivabile, entro certi limiti e comunque nel contesto degli organismi sovranazionali, da esigenze di natura umanitaria. Sulla modificazione, nel tempo, dell'insegnamento pontificio riguardo alla guerra cfr. **M. BENDISCIOLI**, *La Santa Sede e la guerra*, in *Benedetto XV, i cattolici e la prima guerra mondiale*, cit., pp. 25-49; **G.P. CALIARI**, *La pace positiva di Benedetto XV*, in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, 2/1988, pp. 33-48; **A. BECK**, *How Catholic Teaching about War Has Changed*, in *New Blackfriars*, 96, 2015, pp. 130-146. Sul concetto di guerra giusta, anche in chiave storica, cfr. **P. CONSORTI**, *Guerra giusta? Tra teologia e diritto*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2004, pp. 69-100, e, più ampiamente, **ID.**, *L'avventura senza ritorno: pace e guerra fra diritto internazionale e magistero pontificio*, Plus, Pisa, 2004.



nell'ispirazione, ma condivisibile da tutti perché fondato sul diritto delle genti"⁶⁶.

È peraltro innegabile che nella Nota ai belligeranti, la quale costituiva il primo vero schema concreto e dettagliato per un negoziato di pace formulato nel corso del conflitto (in ciò nettamente differenziandosi dalle altre proposte sino ad allora avanzate, specie quelle provenienti dalle Potenze centrali, tutte vaghe nei contenuti, specie relativamente alle garanzie rispetto alla pace da raggiungere e alle sue condizioni), accanto al richiamato profilo pastorale emergeva altresì - e come tale, in ogni caso, venne percepito dall'Italia e dalla gran parte delle potenze in guerra - l'intento della Santa Sede di ritagliarsi un ruolo nell'ambito del riassetto degli equilibri internazionali, funzionale all'affermazione dei propri interessi (e, in particolare, a una diversa sistemazione della questione romana) che, per motivi diversi, nessuno degli Stati belligeranti intendeva in quel frangente avallare⁶⁷.

Esornativa, in tal senso, la comunicazione inviata in data 4 ottobre 1917 dal ministro Sonnino agli ambasciatori a Londra e Parigi, con l'invito a ignorare l'appello di pace formulato da Benedetto XV:

"Il Vaticano tiene soprattutto a rendersi necessario per le trattative eventuali di pace, facendosi affidare incarichi di verifiche e domande, e di trasmissione di controproposte. Con ciò tende ad assicurarsi comunque la partecipazione ad ogni eventuale congresso. In questa sua azione ha pienamente consenzienti gli Imperi centrali, i quali, speculando sulla stanchezza dello spirito pubblico in Italia e in Francia, e sulla possibilità di sconnettere la compagine tra gli alleati, tendono ad arrivare ad intavolare trattative sia dirette sia indirette od a darne l'impressione nelle popolazioni, senza d'altro canto essersi vincolati a nulla di preciso o di compromettente. Sarebbe quindi secondo me pericoloso favorire tutti questi giuochi col rispondere oggi alle domande della Santa Sede, e col lasciare fomentare l'impressione nel pubblico che si stia comunque negoziando"⁶⁸.

Risultava, del resto, evidente l'esistenza di una correlazione tra le iniziative della Sede Apostolica miranti a favorire il ristabilimento della pace (o, quantomeno, la limitazione del conflitto in atto), il tentativo della

⁶⁶ Cfr. **BENEDETTO XVI**, *Angelus*, Lorenzago di Cadore (BL), 22 luglio 2007 (http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/it/angelus/2007/documents/hf_ben-xvi_ang_20070722.html).

⁶⁷ Per una minuziosa ricostruzione del retroterra politico e diplomatico che portò alla Nota di Benedetto XV, nonché delle reazioni italiane alla medesima, cfr. **I. GARZIA**, *La questione romana durante la I guerra mondiale*, cit., pp. 139-168.

⁶⁸ *Sonnino a Imperiali e Salvago Raggi*, 4 ottobre 1917, in **S. SONNINO**, *Carteggio, 1916-1922*, a cura di P. PASTORELLI, Laterza, Bari, 1975, pp. 303-306, D. 205.



stessa di accreditarsi come interlocutore *super partes* e l'interesse per la soluzione della questione romana. Nella visione del Pontefice, difatti, l'azione della Santa Sede in campo internazionale, ivi compresa quella a favore della pace, richiedeva necessariamente la libertà e l'indipendenza del Papato, anche sul piano territoriale, e, dunque, la fine di quella situazione "anormale" che era stata instaurata dopo il 1870 e formalmente sancita dalla legge delle guarentigie.

Tale sovrapposizione di finalità finì, tuttavia, con il destare sospetti di parzialità in tutti i contendenti, e, come noto, contribuì a decretare l'insuccesso della Nota pontificia, e, con esso, dell'azione pacificatrice e conciliatrice portata avanti da Benedetto XV negli anni del conflitto⁶⁹.

Entrambi gli schieramenti, per motivi differenti, accolsero negativamente l'iniziativa pontificia. La risposta più ostile fu certamente quella del Governo italiano, preoccupato per il dinamismo diplomatico vaticano e, soprattutto, timoroso che un successo dell'iniziativa, aumentando in misura significativa il prestigio internazionale della Sede Apostolica, avrebbe potuto legittimare le aspirazioni della stessa alla partecipazione al tavolo della pace che si sarebbe dovuto tenere alla fine del conflitto: il ministro Sonnino, intervenendo in un dibattito alla Camera nell'ottobre del 1917, respinse l'iniziativa di pace maturata in Vaticano bollandola come "inadeguata"⁷⁰. Ma anche Francia e Inghilterra guardarono con sospetto alla Nota papale, convinte che la Santa Sede avesse

⁶⁹ Sulla recezione della Nota del 1 agosto 1917 da parte delle potenze in conflitto cfr. **A. MARTINI**, *La nota di Benedetto XV alle potenze belligeranti nell'agosto 1917*, in *Benedetto XV, i cattolici e la prima guerra mondiale*, cit., pp. 363-387; **R. ALTHANN**, *Papal Mediation during the First World War*, in *Studies: An Irish Quarterly Review*, 61 (1972), pp. 219-240, specialmente p. 230 ss.; **A. SCOTTÀ**, *La conciliazione ufficiosa*, II, cit., p. 91 ss.; **G. PAOLINI**, *Offensive di pace*, cit., p. 151 ss.; **X. BONIFACE**, *La Nota del 1 agosto 1917 e il suo fallimento*, in *Benedetto XV. Papa Giacomo Della Chiesa nel mondo dell'"inutile strage"*, cit., pp. 365-375. Per le reazioni in ambito clericale alla Nota cfr. **G. CAVAGNINI**, *L'episcopato italiano e francese davanti alla Nota del 1917*, *ivi*, pp. 352-364.

⁷⁰ Cfr. **S. SONNINO**, *Discorso*, in *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXIV, 1ª Sessione, Discussioni, Tornata del 25 ottobre 1917*, pp. 15019 ss., per il quale "quando si scenda ad esaminare la nota del Pontefice nella indicazione pratica delle condizioni di pace, vi ravvisiamo quella medesima indeterminatezza che caratterizza le comunicazioni da parte nemica, e che rende impossibile o inutile qualsiasi conseguente scambio di vedute" (*ivi*, p. 15019); e invero, "Nella Nota papale non troviamo alcuna adeguata indicazione delle condizioni fondamentali della invocata pace equa e giusta. L'appellarsi allo spirito di conciliazione tra le parti non dà nessuna base ad un negoziato e nemmeno suggerisce elementi di una eventuale transazione; né tampoco vi supplisce il dire che il vantaggio della riacquistata pace compenserà chiunque anche delle ragioni sue misconosciute e dei torti non riparati, o l'insistere sulle garanzie di successiva durata di una pace che riuscisse monca ed ingiusta" (*ivi*, pp. 15022-15023).



agito in accordo con gli Imperi centrali (e, comunque, con l'intento di salvaguardare gli interessi e la posizione dei medesimi, e particolarmente della cattolica Austria-Ungheria). Le Potenze centrali, da parte loro, pur avendo incoraggiato l'iniziativa di pace di Benedetto XV, alla prova dei fatti non furono disposte a fare concessioni su quei punti della proposta pontificia che più risultavano in conflitto con i propri interessi: il ritorno alla piena sovranità del Belgio per la Germania, le concessioni territoriali da fare all'Italia per l'Austria. Sicché, in definitiva, la proposta lasciò scontenti tutti i belligeranti, e non fu, dunque, in grado di raggiungere il suo scopo.

L'accoglienza negativa alla Nota decretò il fallimento della diplomazia di pace espletata dal Vaticano nel conflitto, e, con esso, il tramonto della speranza della Santa Sede di tornare a rivestire un ruolo attivo negli equilibri del continente europeo. Ciò rafforzò nel Pontefice la convinzione della non percorribilità della via internazionale per addivenire a una conveniente soluzione della questione romana - dalla quale, in quel frangente, non si sarebbe potuto ricavare esito alcuno, se non quello di un ulteriore inasprimento delle relazioni con l'Italia -, e, con essa, della necessità di seguire con decisione la strada di una possibile conciliazione con il Governo italiano, funzionale a una revisione della legislazione ecclesiastica in essere maggiormente in linea con le esigenze e le rivendicazioni della Sede Apostolica.

10 - La posizione italiana. I rapporti tra il Regio Governo e la Santa Sede negli anni del conflitto

Resta da capire quale fosse la posizione del Governo italiano rispetto all'ipotesi di una modificazione dell'assetto delle relazioni ecclesiastiche stabilito, dopo l'annessione di Roma al Regno d'Italia, con la legge delle guarentigie pontificie.

Da parte italiana, difatti, la questione romana rappresentava, almeno ufficialmente, un discorso definito a ogni effetto con la legge n. 214 del 1871: non bisognoso, perciò, di revisione alcuna, neanche in relazione alle problematiche scaturenti dal conflitto bellico. Esornativo, al riguardo, il discorso pronunciato dal guardasigilli Orlando a Palermo il 21 novembre 1915, in cui lo stesso, pur riconoscendo che la legge delle guarentigie, non prevedendo il caso di guerra, presentava all'atto della sua pratica attuazione qualche lacuna, rivendicava tuttavia al Governo il merito di aver pienamente assicurato al Sommo Pontefice, pure in frangenti difficili quali quelli determinati dal conflitto bellico, la facoltà di governare la Chiesa ed esercitare il suo altissimo ministero "con una pienezza di diritti, con una



libertà, una sicurezza, un prestigio, quali si convengono alla veramente sovrana autorità, che nel campo spirituale Gli compete⁷¹.

Lo stesso Orlando, in un successivo intervento in Parlamento, ebbe a ribadire, a proposito della legge delle guarentigie, che “Il Governo ha rispettato e rispetterà questa legge e la manterrà, considerandola come una ragione di gloria per l’Italia contemporanea⁷²”.

In buona sostanza, da parte governativa si sosteneva che non v’era motivo di modificare un assetto giuridico che aveva dato e stava dando ottimi risultati, anche in condizioni difficili quali quelle legate al conflitto in essere⁷³.

In effetti, per quanto da più parti messa in discussione, la legge delle guarentigie pontificie aveva retto sostanzialmente l’urto della guerra, dando prova della sostanziale validità del suo impianto: pur nelle complesse circostanze del tempo, essa aveva assicurato lo svolgimento delle relazioni tra le parti, permettendo alla Santa Sede di continuare a svolgere liberamente e senza significative menomazioni tanto il suo ministero spirituale, quanto le sue funzioni internazionali⁷⁴. Se ciò era avvenuto, era

⁷¹ V.E. ORLANDO, *Discorsi per la guerra e per la pace*, cit., p. 23 ss. La reazione vaticana a tale discorso giunse nella già ricordata allocuzione concistoriale *Nostis profecto* del 6 dicembre 1915, in cui il Pontefice, reiterando le tradizionali critiche alla legge delle guarentigie, asserì che: “Nessun uomo sensato potrà affermare che in una condizione sì incerta e così sottoposta all’altrui arbitrio sia proprio quella che convenga alla Sede Apostolica”. Si trattava di reciproche schermaglie ufficiali, che ribadivano l’apparente insanabile frattura tra le posizioni, ma in un contesto in cui entrambe le parti tenevano ai reciproci rapporti.

⁷² V.E. ORLANDO, *Discorsi per la guerra e per la pace*, cit., p. 55.

⁷³ Per una difesa dell’atteggiamento italiano rispetto alla questione romana cfr. F. RUFFINI, *Potere temporale, Congressi della pace e Società delle Nazioni*, in *Nuova Antologia*, 1921, vol. 212, pp. 118-130 (anche in ID., *Scritti giuridici minori*, I, cit., pp. 251-270).

⁷⁴ Qualche limitazione, per effetto della guerra, si era avuta nello svolgimento dell’attività internazionale della Santa Sede, in particolare nell’azione diplomatica in favore della pace. Ma, come osservato in dottrina, ciò si era verificato più per effetto del conflitto, che tutto aveva reso complesso, che non per la mancata osservanza delle previsioni della legge: G.B. VARNIER, *Su alcuni aspetti dell’attività diplomatica della Santa Sede in favore della pace nel primo conflitto mondiale*, cit., pp. 895-926. Per una valutazione sulla complessiva “eccellente tenuta” della legge delle guarentigie negli anni del conflitto cfr. M. FALCO, *Le prerogative della Santa Sede e la guerra*, Treves, Milano, 1916; A. BERNAREGGI, *Cinquant’anni di prova della legge delle Guarentigie*, in *Vita e pensiero*, XI (1921), pp. 524-548; A.C. JEMOLO, *La politica ecclesiastica italiana e il pontificato di Benedetto XV*, in *Nuova Antologia*, 1922, vol. 300, pp. 201-207; S. SONNINO, *Diario 1914-1916*, a cura di P. PASTORELLI, Laterza, Bari, 1972, p. 155. Più di recente, cfr. G.B. VARNIER, *Il pontificato di Benedetto XV (1914-1922) e l’inizio di una nuova era nei rapporti tra la Santa Sede e l’Italia*, cit., p. 1095 ss.



stato anche, e primariamente, “per il buon volere e il senso di comprensione sia delle autorità civili che ecclesiastiche”⁷⁵. All’atto pratico, difatti, lo Stato si era impegnato per garantire in misura ampia le guarentigie previste, e la stessa Chiesa, pur continuando a non riconoscere la legge da cui esse promanavano, più volte aveva fatto richiamo alle medesime, invocandole e deplorandone l’inosservanza, con ciò implicitamente ammettendone la valenza (si pensi, per tutte, alle proteste pontificie per la confisca di Palazzo Venezia e per la forzata partenza degli ambasciatori degli Imperi centrali presso la Santa Sede che ne era seguita).

Tuttavia, in molti dei principali esponenti politici italiani, a cominciare dallo stesso Orlando, andava crescendo la consapevolezza del fatto che la questione romana, che nei decenni precedenti aveva gradatamente perso di rilievo, finendo di fatto relegata nella sfera delle mere proteste verbali, “aveva ripreso attualità e minacciava, specie nelle condizioni create dal conflitto, di creare seri imbarazzi all’Italia”⁷⁶.

Ciò che in particolare si temeva, a fronte degli sforzi più o meno manifesti del Vaticano diretti ad approfittare dell’occasione rappresentata dal conflitto per cercare una soluzione differente da quella a suo tempo apprestata dall’Italia, era il pericolo di un ampliamento dell’ambito tradizionale del problema oltre i confini nazionali: ciò che, in concreto, poteva realizzarsi attraverso l’internazionalizzazione della legge delle guarentigie, oppure attraverso la sostituzione a essa di un patto internazionale sottoscritto e garantito dalle potenze cattoliche al fine di assicurare l’indipendenza papale. Ipotesi, queste, entrambe invise all’Italia, che continuava a considerare la questione romana un affare di diritto interno, di propria esclusiva competenza, con conseguente indisponibilità ad accettare qualsivoglia soluzione avesse comportato la sottoposizione italiana a una forma di tutela straniera sul proprio territorio (la quale avrebbe necessariamente comportato anche il pericolo di interventi armati delle potenze straniere per qualche pretesa violazione dell’accordo)⁷⁷.

Di qui la fermezza del Governo nel bloccare qualsiasi tentativo di riproposizione della questione romana sul piano internazionale, come testimoniato dall’impegno profuso, al momento dell’ingresso in guerra dell’Italia a fianco della Triplice Intesa, per l’inserimento nel Patto di Londra

⁷⁵ Così **V. DEL GIUDICE**, *La questione romana e i rapporti fra Stato e Chiesa fino alla Conciliazione*, cit., p. 174.

⁷⁶ **I. GARZIA**, *La questione romana*, cit., p. 105.

⁷⁷ In proposito, cfr. **A. PIOLA**, *La questione romana*, cit., p. 185. Per una rassegna delle argomentazioni contrarie all’ipotesi della internazionalizzazione della questione romana cfr. **F. SCADUTO**, Prefazione a **G. QUADROTTA**, *Il Papa, L’Italia e la guerra*, cit., pp. XI-XXII.



dell'aprile 1915 di un protocollo addizionale contenente l'art. 15, sancente l'impegno, in via preventiva, dei governi dell'Intesa ad appoggiare l'Italia "in quanto essa non permetta che rappresentanti della Santa Sede intraprendano un'azione diplomatica riguardo alla conclusione della pace e al regolamento delle questioni connesse con la guerra", ossia a escludere qualsiasi tentativo di partecipazione della Sede Apostolica alla conferenza di pace che si sarebbe dovuta tenere al termine della guerra⁷⁸.

⁷⁸ L'art. 15, inserito per volontà dell'Italia e volutamente tenuto segreto, mirava, nelle intenzioni del Governo, a salvaguardare la posizione dell'Italia rispetto alla questione romana, di fronte a una presumibile volontà della Santa Sede di porre sul tavolo della pace anche il problema della sistemazione della sua situazione. Con esso le potenze dell'Intesa si impegnarono a non prendere alcuna iniziativa nei rapporti con la Santa Sede rispetto alle questioni che riguardavano la definizione della condizione del Pontefice. Le prime notizie sull'esistenza di tale clausola cominciarono a filtrare all'inizio del 1916, sebbene si possa ritenere che la Santa Sede ne fosse a conoscenza fin dal momento dell'ingresso in guerra dell'Italia. Al riguardo, si veda il Telegramma della Santa Sede indirizzato a mons. Giovanni Bonzano, delegato apostolico a Washington, datato 20 gennaio 1916 (in *ASV, Stati eccl.*, 214, *Questione romana*, vol. I (1915-1916), prot. n. 13766, p. 177), ove si legge: "è apparsa sui giornali la notizia, che non è stata smentita, e che la Santa Sede ha ragione di ritenere vera, secondo cui Governo italiano ha chiesto esclusione Santa Sede futura conferenza di pace. Sebbene convocazione tale conferenza sia molto problematica e Santa Sede non abbia fatto alcun passo presso potenze belligeranti per esservi ammessa, tuttavia è evidente quanto ingiusta ed offensiva debba giudicarsi simile esclusione, sia perché Santa Sede rappresenta la più alta autorità morale del mondo, sia perché essa non può dirsi propriamente neutrale, ma imparziale nel presente conflitto, giacché molti di coloro che trovansi in guerra sono suoi figli e sudditi e quindi non può equipararsi alle altre potenze strettamente neutrali. Governo italiano avrebbe anche ottenuto introduzione clausola escludente qualsiasi modificazione legge guarentigie, dovendosi questione romana considerare come interna Italia. Ora invece durante tale guerra tale legge si è dimostrata ancor più insufficiente, situazione Santa Sede ancor più anormale ed inoltre questione romana è essenzialmente internazionale. Finalmente odioso atto Italia apparisce altresì inutile, perché né protestante Inghilterra, né scismatica Russia, né ateo governo francese prenderebbero su detta questione iniziative favore Santa Sede. Vostra Signora procuri che stampa Stati Uniti opportunamente illustri ed efficacemente interessi pubblica opinione su tali gravissimi argomenti". La posizione di intransigenza del Governo italiano circa il problema dell'eventuale partecipazione di un rappresentante della Santa Sede ai futuri lavori della pace si protrasse per tutto il periodo, e sin dopo il termine delle ostilità. Da parte loro, le potenze dell'Intesa mantennero l'impegno assunto con il Patto di Londra, tanto che la Sede Apostolica fu esclusa dalla conferenza di pace di Versailles e dalle delibere dei vincitori al termine della guerra. Per approfondimenti, cfr. **A. SCOTTÀ**, *Il Patto di Londra*, in **ID.**, *Papa Benedetto XV*, cit., p. 273 ss. Sulla genesi e sulla funzione dell'art. 15 del Patto di Londra cfr. **V.E. ORLANDO**, *Miei rapporti di governo con la Santa Sede*, cit., pp. 87-105, e, soprattutto, **I. GARZIA**, *La questione romana*, cit., pp. 33-44, il quale attinge largamente alle testimonianze contenute nel carteggio del ministro Sonnino, anticlericale convinto e intransigente, che del Patto di Londra fu il principale artefice (cfr. **S. SONNINO**, *Carteggio 1914-1916*, cit. Sull'azione inutilmente svolta dalla Santa Sede per modificare tale clausola, cfr. **R. MOSCA**, *La mancata revisione dell'art. 15 del Patto di Londra*, in *Benedetto XV*,



Proprio per dimostrare l'insussistenza del problema e scongiurare ogni ipotesi di possibile internazionalizzazione della questione romana, il Governo italiano, nel periodo bellico, non solo si sforzò di ribadire il valore politico e ideale della legge n. 214 del 1871, ma cercò di applicare puntualmente e con larghezza di criteri la medesima. Si trattava di un modo per dimostrare la validità dell'impianto della legge ed escludere l'esistenza di problemi riconducibili alla ritenuta "insufficienza" della soluzione con essa a suo tempo approntata alla questione romana (e, dunque, la fondatezza delle rivendicazioni vaticane)⁷⁹.

La consapevolezza del fatto che, per la sua peculiare natura e per la sua presenza all'interno del territorio italiano, la Santa Sede costituiva un'entità politica in grado di condizionare la politica nazionale, e, soprattutto, il timore di un utilizzo strumentale della questione romana da parte delle potenze straniere in guerra con l'Italia spinsero, tuttavia, il Governo, seppure informalmente, a valutare - o, quantomeno, a cominciare a prendere in considerazione - l'ipotesi di una possibile differente soluzione, di carattere interno, dell'annoso conflitto con il Vaticano. Di qui la cauta apertura di alcuni esponenti governativi rispetto alla possibilità di una revisione della legislazione ecclesiastica in essere.

Dietro tale nuovo atteggiamento v'era in alcuni la convinzione che la legge avesse ormai fatto il suo tempo, essendo mutate le circostanze in cui la stessa era chiamata a operare (ed essendo, perciò, probabilmente giunto il momento, anche in considerazione del clima nuovo che si respirava nei rapporti con il Vaticano dopo l'avvento al soglio pontificio di Benedetto XV, di provare a offrire una sistemazione definitiva, accettabile e accettata da parte ecclesiastica, che valesse a chiudere definitivamente la questione e a "normalizzare" i rapporti con la Santa Sede); in altri, più banalmente, la ricerca del sostegno dell'elettorato cattolico; in altri ancora, la volontà di togliersi quella che poteva considerarsi una spina nel fianco, un nodo irrisolto dell'età risorgimentale; in altri, infine, l'intento di depotenziare

i cattolici e la prima guerra mondiale, cit., pp. 401-413.

⁷⁹ Come ricordato dall'Orlando, al momento dell'ingresso dell'Italia nel conflitto il Governo fu consapevole della fondamentale necessità che "tra i suoi fini di guerra l'Italia doveva annoverare in prima linea la dimostrazione al mondo che gli impegni assunti verso il Sommo Pontefice essa manteneva malgrado il più apocalittico evento": **V.E. ORLANDO**, *Discorsi per la guerra e per la pace*, cit., p. 28. Lui stesso, nella veste di ministro della giustizia e dei culti, rivolgendosi al Parlamento, affermò "che per colmare la lacuna della legge delle guarantee relativa al caso di guerra, il governo non solo escludeva ogni interpretazione restrittiva, ma, al contrario, ne accoglieva una estensiva. In altri termini, non solo la Santa Sede doveva conservare tutte le prerogative espressamente consentite dalla legge in tempo di pace, ma altre se ne riconoscevano che la legge non prevedeva, appunto perché non prevedeva le ipotesi della guerra" (*ivi*, pp. 28-29).



un'arma propagandistica nelle mani delle potenze straniere in tempo di guerra.

Il problema, quale che fosse la ragione, era sul "come" operare la revisione della legislazione ecclesiastica in essere. Le diverse ipotesi messe sul piatto oscillavano, al riguardo, da modifiche della legge delle guarentigie in modo da renderla accettabile alla Santa Sede (soluzione, in realtà, mai presa in considerazione da quest'ultima, per una insuperabile questione di principio) a quelle, più realistiche, che prevedevano l'avallo italiano a una soluzione territoriale di modeste proporzioni, ossia la concessione, in linea con i *desiderata* vaticani, di quel *minimum* di territorio richiesto dalla necessità di accordare al Capo della Chiesa una vera e indiscussa indipendenza sovrana, anche sul piano del diritto internazionale.

La vera difficoltà, a ben guardare, era non tanto nell'ammettere la possibilità di una modifica del contenuto concreto delle norme in essere, con soluzioni maggiormente favorevoli e rispondenti alle esigenze della Chiesa; quanto, piuttosto, sul modo di operare siffatte modifiche, e più precisamente nell'ammettere in via pregiudiziale

«che le determinazioni da adottare, quali che potessero essere, dovessero anche apparire negoziate ufficialmente con la Chiesa (e, per essa, col suo organo supremo, la Santa Sede), e cioè essere stabilite in negozi giuridici bilaterali, di valore "internazionale" ("concordati", o accordi di analoga natura)»⁸⁰.

In altri termini, il nodo del contendere era costituito dall'ammissibilità, sul piano politico più (e prima ancora) che su quello giuridico, del possibile passaggio da una visione unilaterale della regolazione dei rapporti con la Chiesa cattolica - la quale poneva lo Stato, in linea con i postulati risorgimentali, in una posizione di piena indipendenza e autonomia dalla stessa - a una di natura bilaterale, frutto di negoziazione e di reciproche concessioni tra due enti sovrani e protetta dal diritto internazionale nelle forme previste per i trattati (la quale, necessariamente, avrebbe comportato la quantomeno parziale rinuncia a tale posizione di autonomia e indipendenza nei confronti della *Societas Ecclesiae*). Soluzione, quest'ultima, che incontrava insuperabili resistenze in quella parte della classe dirigente (e della stessa scienza giuridica) ancora legata in modo ferreo alle pregiudiziali ideologiche, e *in primis* ai principi laici e liberali, della politica separatista risorgimentale.

⁸⁰ V. DEL GIUDICE, *La questione romana*, cit., p. 7.



11 - Propositi e tentativi di soluzione della questione romana durante il periodo bellico. Dalle proposte germaniche ai progetti vaticani. Lo schema di Trattato fra la Santa Sede e l'Italia del marzo 1917

Nello scenario delineato, un impulso significativo alla ripresa di relazioni informali tra le parti, prodromiche a una possibile revisione della legislazione ecclesiastica in essere, venne dall'interessamento per la condizione della Sede Apostolica manifestato dopo l'ingresso in guerra dell'Italia dagli Imperi centrali, teso a sottolineare la necessità di una soluzione della questione romana che ponesse termine agli inconvenienti cui la Santa Sede era risultata soggetta a causa della condizione giuridica impostale dall'Italia con la legge delle guarentigie.

Tale interessamento, lungi dall'essere ispirato dal genuino desiderio di favorire la Sede Apostolica o di promuovere una conciliazione tra essa e l'Italia, fu piuttosto animato da un'impronta manifestamente anti-italiana: dalla volontà, cioè, di utilizzare il problema della condizione giuridica del Capo della Chiesa, diminuito nella libertà di esercizio del suo ministero per la perdita del presidio del potere temporale, come "arma di guerra" contro l'Italia (non a caso, fra le svariate soluzioni proposte spiccavano quelle che prevedevano il ristabilimento del potere temporale dei papi)⁸¹.

In ragione di ciò, esso fu apertamente stigmatizzato e osteggiato dal Governo italiano, che ne percepì la natura manifestamente strumentale, ma fu visto con estrema cautela anche dal Papato, consapevole del carattere propagandistico e anti-italiano dell'improvviso filoclericalismo degli imperi centrali, e, soprattutto, del rischio di strumentalizzazioni che sarebbe disceso da un'eccessiva apertura nei confronti dei progetti e delle ipotesi avanzate negli Imperi centrali volti a prefigurare un differente assetto dei rapporti italo-vaticani.

Piuttosto noti, in proposito, sono i progetti germanici elaborati durante la guerra per risolvere la questione romana, i quali prevedevano soluzioni, più o meno fantasiose, da imporre all'Italia in caso di vittoria degli Imperi centrali⁸².

Il più conosciuto di essi è senz'altro il progetto Erzberger del 1915, composto di 10 articoli, che prevedeva una soluzione territoriale garantita

⁸¹ In proposito, cfr. **F. RUFFINI**, *Il potere temporale negli scopi di guerra degli ex-imperi centrali*, in *Nuova Antologia*, 1921, vol. 211, pp. 289-301 (e in *Scritti giuridici minori*, I, cit., pp. 199-217).

⁸² Per un'analisi dettagliata di tali progetti e del loro retroterra storico e culturale cfr. **F. RUFFINI**, *Progetti e propositi germanici per risolvere la questione romana*, in *Nuova Antologia*, 1921, vol. 212, pp. 24-40 (e in *Scritti giuridici minori*, cit., I, pp. 221-247); **A. PIOLA**, *La questione romana*, cit., p. 179 ss.; **G.B. VARNIER**, *Gli ultimi governi liberali*, cit., p. 52 ss.



internazionalmente dalle potenze estere vincitrici della guerra, da realizzare attraverso un atto di autorità internazionale destinato a sovrapporsi alla sovranità nazionale italiana⁸³.

Tale progetto, come del resto gli altri avanzati in area germanica, non ebbe seguito alcuno (per quanto allo stesso vada riconosciuto il merito di avere aperto una strada, visto che a seguito di esso l'ipotesi di una soluzione territoriale anche di minime dimensioni cominciò a prendere piede anche negli ambienti curiali). A ciò indubbiamente contribuì l'atteggiamento distaccato della Santa Sede, che

“pur non trascurando di seguire con attenzione ogni movimento, più o meno interessato, che si svolgeva all'estero, e pur intendendo di perseguire con tenacia nell'esame delle possibili soluzioni da avanzare a tempo opportuno circa la questione dell'effettiva e visibile indipendenza della Santa Sede nel governo della Chiesa, non si lasciò trascinare a passi inconsulti: essa si limitò a promuovere, con ogni discrezione negli stessi suoi uffici, lo studio del problema, sempre vivo e impellente, per tenersi pronta a vedere se fosse il caso di giungere, almeno in un primo tempo, a una specie di *modus vivendi* con l'Italia”⁸⁴.

In effetti, già negli ultimi mesi del 1915 il cardinale Segretario di Stato Pietro Gasparri, su incarico del Pontefice, aveva richiesto ad alcuni esponenti del Collegio cardinalizio di esprimere il proprio parere, tramite apposito voto, circa l'atteggiamento più idoneo da adottare per far fronte alla “anormale condizione della Santa Sede in Italia, fatta più precaria e resa anche più evidente dalla partecipazione dell'Italia stessa all'attuale conflitto Europeo”.

Ai cardinali era stato chiesto di suggerire un progetto pratico contenente, tenuto conto delle circostanze, “il *minimum* delle domande della Santa Sede in ordine alla soluzione della questione romana”, anche in vista della futura conferenza per la pace, cui la Santa Sede aspirava a partecipare, reputandola l'occasione più opportuna per porre rimedio all'anormalità della propria condizione.

I *Vota* elaborati, difforni fra loro per accenti e contenuti, confluirono, per iscritto e in forma anonima, all'interno di una Ponenza “Circa la situazione della Santa Sede in Italia”, la quale fu sottoposta all'esame dei

⁸³ La versione in lingua italiana del testo del progetto si può leggere in appendice a F. RUFFINI, *Progetti e propositi germanici per risolvere la questione romana*, cit., pp. 245-247. Per approfondimenti, cfr. S.A. STEHLIN, *Germany and a Proposed Vatican State. 1915-1917*, in *The Catholic Historical Review*, 60 (1974), pp. 402-406; S. TRINCHESE, *I tentativi di pace della Germania e della Santa Sede nella I guerra mondiale. L'attività del deputato Erzberger e del diplomatico Pacelli (1916-1918)*, in *Archivum Historiae Pontificiae*, 35 (1997), pp. 225-255.

⁸⁴ V. DEL GIUDICE, *La questione romana*, cit., p. 179.



cardinali della Congregazione per gli Affari ecclesiastici straordinari nell'adunanza del 29 marzo 1917 (dunque, dopo oltre un anno dalla loro effettiva redazione)⁸⁵. Si trattava di un parere sul "modo concreto" ritenuto più "adatto, nella presente condizione di cose, per restituire alla Santa Sede quella libertà e indipendenza che è assolutamente richiesta dalla Missione divina del Papato"⁸⁶, in appendice al quale si trovava allegato un documento, anch'esso recante la data del 29 marzo 1917, dal titolo "Trattato tra la Santa Sede e il Regno d'Italia"⁸⁷.

Quest'ultimo costituiva lo schema di una proposta di soluzione della "questione romana", articolato in 14 punti, il quale prevedeva la creazione di uno Stato Pontificio indipendente, rigorosamente neutrale, comprendente, oltre al Vaticano, la città leonina con una striscia di territorio larga tre chilometri lungo la sponda destra del Tevere e fino al litorale (comprensiva di un accesso al mare, con l'obbligo per l'Italia di realizzare e

⁸⁵ Al riguardo, si veda **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Marzo 1917: uno Stato per il papa*, in *Limes*, Rivista italiana di geopolitica, I (1993), n. 3, pp. 105-108 (nelle pagine 109-122 sono riportati i verbali delle sedute della Sacra Congregazione per gli Affari straordinari, coi pareri dei vari cardinali presenti). Il testo originale dei Voti è conservato in *S.RR.SS, AA.EE.SS, Stati ecclesiastici*, pos. 1350, fasc. 513, vol. I (1915-1916), p. 31 ss. Il testo della Ponzona è, invece, conservato nel volume III (1917-1920), p. 93 ss. Un'analisi accurata dei singoli *Vota*, con l'attribuzione degli stessi, in precedenza anonimi, ai loro autori, è stata realizzata da **G.B. VARNIER**, *La Santa Sede*, cit., pp. 82-86.

⁸⁶ Nella Ponzona, sulla base dei pareri scritti forniti dai cardinali interpellati, venivano indicate quattro possibili soluzioni per la questione romana: a) restaurazione dello Stato Pontificio nella ampiezza anteriore agli eventi del 1870 (unanimemente giudicata irrealizzabile); b) creazione di uno Stato coincidente con il territorio della città di Roma, restituito nella sua interezza alla sovranità pontificia; c) creazione di un piccolo Stato sostanzialmente corrispondente all'area vaticana già nella disponibilità del Pontefice, con l'aggiunta di altre porzioni del territorio cittadino specificamente individuate e di un accesso diretto al mare; d) mero ingrandimento del possedimento già nella disponibilità della Sede Apostolica, con libero sbocco al mare (Ponzona 29 marzo 1917, cit., pp. 93-99).

⁸⁷ Il documento, rimasto a lungo inedito, è conservato nell'Archivio della Sacra Congregazione degli Affari ecclesiastici straordinari: *S.RR.SS, AA.EE.SS., Stati Ecclesiastici*, pos. 1350, fasc. 513, *Italia 1915-1924. Situazione della Santa Sede in Italia. "Questione romana"*, vol. III (1917-1920). Ponzona, 29 marzo 1917, pp. 105-107. Il testo si può leggere anche in **A. SCOTTÀ**, *"La conciliazione ufficiosa"*, I, cit., *Appendice generale*, doc. 26, pp. 166-168. Si tratta di un documento presumibilmente redatto in epoca anteriore, probabilmente tra la fine del 1915 e l'inizio del 1916 (dunque in contemporanea o poco dopo la redazione dei *Vota*), forse come completamento del lavoro dei cardinali incaricati dello studio del tema, forse in modo autonomo. Per una disamina dello schema di Trattato sia consentito il rinvio a **F. FRANCESCHI**, *Tra la legge delle guarentigie pontificie e il Trattato lateranense del 1929: lo schema di proposta di "Trattato tra la Santa Sede e il Regno d'Italia" del 1917*, in *Il diritto come "scienza di mezzo"*. Studi in onore di Mario Tedeschi, a cura di M. D'ARIENZO, Luigi Pellegrini, Cosenza, 2017, vol. II, pp. 1043-1058.



attrezzare un'area portuale). All'interno di tale territorio veniva riconosciuta al Sommo Pontefice la piena sovranità, senza restrizione alcuna. Il Trattato stabiliva, inoltre, il pagamento di un'indennità a favore della Santa Sede, il riconoscimento alla stessa della proprietà esclusiva dei palazzi del Laterano e degli altri edifici dei quali già la legge delle guarentigie garantiva il godimento, nonché di talune libertà, nella sostanza non molto diverse da quelle previste dalla legge italiana del 1871.

Si era, dunque, in presenza di una proposta in linea con le ipotesi di risoluzione a base territoriale della questione romana che si andavano prefigurando in quegli anni fuori dagli ambienti curiali, specialmente nell'area germanica, le quali prevedevano il riconoscimento di una sovranità territoriale, seppure di esigue dimensioni, come base necessaria per garantire la libertà e l'indipendenza della Sede Apostolica nell'esercizio della sua missione di governo della Chiesa universale. Essa, tuttavia, presentava anche un rimando alla diversa (e, di solito, contrapposta) tesi della "internazionalizzazione" della questione romana, giacché l'ultimo articolo conteneva un esplicito invito a tutte le potenze a fare adesione al Trattato, a garantire in perpetuo la neutralità del costituendo Stato, nonché a coassumere gli obblighi previsti all'interno del documento⁸⁸.

Sul piano dei contenuti, lo schema di Trattato di cui si discorre costituiva un testo minimale, sostanzialmente ricalcato su quello della legge delle guarentigie (dalle cui previsioni, in diversi punti, non si distaccava significativamente: a testimonianza del fatto che il persistere del rifiuto nei riguardi della legge era oramai legato più a una questione di principio, che non al contenuto delle previsioni della medesima e al trattamento con essa riservato alla Sede Apostolica): la base indispensabile sulla quale impostare una trattativa in vista di una possibile conciliazione tra la Santa Sede e il Regno d'Italia, così da chiudere definitivamente la questione romana.

Le lacune e le omissioni al suo interno presenti, evidenti specie a un raffronto con la ben più articolata disciplina che fu poi introdotta nel 1929, ma anche con quella già contenuta nella legge delle guarentigie, sembrano, perciò, nella gran parte riconducibili a una precisa volontà della Segreteria di Stato di elaborare un testo basilare, teso - per utilizzare le parole dell'Orlando a proposito del preliminare di accordo del 1919, ma perfettamente applicabili anche allo schema del 1917 - al superamento di

«quella questione pregiudiziale che sino ad allora si era presentata come insuperabile, cioè [...] quella tale "situazione normale" della

⁸⁸ Ciò dimostra come, pur nella scelta di seguire prioritariamente la strada del conciliatorismo interno, non si intendesse rinunciare a ottenere una soddisfacente soluzione anche per la condizione internazionale del Pontefice in Roma.



Santa Sede che anche formalmente apparisse sovrana verso l'Italia a tutte le nazioni del mondo»⁸⁹.

Si evitava, di contro, di scendere nei dettagli rispetto a tutti quei punti sui quali maggiore era (o sarebbe potuto essere) il dissidio con l'Italia, onde limitare il rischio di obiezioni e/o irrigidimenti da parte governativa, rinviando alla successiva fase negoziata la necessaria integrazione del testo, sulla base di soluzioni concordate tra le parti, nel comune interesse⁹⁰.

⁸⁹ V.E. ORLANDO, *Miei rapporti di governo con la Santa Sede*, cit., p. 139. È, tuttavia, interessante notare come la soluzione prospettata nel documento non fosse del tutto in linea con le risultanze dei lavori della adunanza della Congregazione cardinalizia degli Affari ecclesiastici straordinari cui il medesimo fu sottoposto, e che pure porta la medesima data. Da un confronto tra i due testi emerge, difatti, una certa discrepanza tra l'ipotesi territoriale prevista nello schema di Trattato e la sintesi conclusiva dei lavori della Congregazione fatta dal cardinale Gasparri al fine di fissare i punti da "tener presenti per determinare il *quid agendum*", nella quale, esplicitamente, si rilevava l'impossibilità, nelle condizioni del tempo, di una restaurazione del dominio temporale pontificio, seppure ristretto "alla sola città di Roma, sia pure alla sola Città leonina, con una striscia al mare", e si guardava con più realistico favore alla possibilità di ottenere "un qualche miglioramento alla penosa situazione attuale della Santa Sede", tale da rendere "più effettiva o meno precaria la libertà e la indipendenza del Romano Pontefice", senza, tuttavia, al riguardo entrare "in maggiori dettagli", ma rinviando ogni determinazione al termine del conflitto (Cfr. Verbale adunanza Sacra Congregazione degli Affari ecclesiastici straordinari, 29 marzo, in *S.RR.SS., AA.EE.SS., Rapporti Sessioni Sacra Congregazione*, vol. 72, 1918). Probabilmente, nel rapido susseguirsi degli eventi bellici, alla data della riunione cardinalizia l'ipotesi di soluzione territoriale su base negoziata prevista nello schema di Trattato –redatto in epoca antecedente– doveva apparire ormai sostanzialmente superata, quantomeno rispetto ad aspettative di breve termine della Sede Apostolica. V'era, in altri termini, la diffusa consapevolezza di come i tempi per una conciliazione con il Regno d'Italia non fossero in quel momento maturi. Di qui la cautela invocata da tutti i porporati nel prospettare possibili soluzioni, in attesa del termine del conflitto (i cui esiti apparivano ancora assai incerti), e il richiamo del Segretario di Stato alla necessità di accontentarsi, allo stato, di una soluzione minimale, senza tuttavia rinunciare, per il futuro (ossia dopo la fine della guerra) alla rivendicazione della "condizione normale [...] della Santa Sede", rappresentata dal riconoscimento di una "sovranità territoriale né troppo grande né troppo piccola. Non troppo grande, perché il Papato non deve essere una grande Potenza terrena: il governo della Chiesa si concilia male col governo di una grande Potenza. [...] Non troppo piccola, onde sia salvo il concetto di Stato e di Sovrano e sia manifesta agli occhi di tutti la libertà ed indipendenza pontificia" (*ivi*).

⁹⁰ Così, ad esempio, la bozza del 1917 non conteneva un espresso riconoscimento della sovranità della Santa Sede in campo internazionale come attributo inerente alla sua natura. Si trattava, come noto, di uno dei punti di maggiore contrasto tra le parti dopo gli avvenimenti del 1870. All'interno del testo, sul punto, v'era assoluto silenzio, sebbene il riconoscimento della sovranità anche nel campo internazionale risultasse, di fatto, implicito nel capoverso dell'art. 1 ("Il papa sarà, in questo Stato, sovrano senza nessuna restrizione") e nell'invito all'adesione al Trattato rivolto alle potenze straniere di cui all'art. 14 (il quale, evidentemente, presupponeva il riconoscimento della soggettività giuridica



Lo schema di Trattato del 1917 non varcò mai, neanche in veste ufficiosa, la soglia dei palazzi vaticani. Di esso la storiografia ufficiale ha per lunghi decenni finanche ignorato l'esistenza.

Pur non avendo avuto seguito nell'immediato, lo schema in questione costituì, tuttavia, la base sulla quale si svilupparono le trattative ufficiose per la composizione della questione romana tra la Segreteria di Stato e il Governo italiano che si protrassero, tra alterne vicende, per i due anni successivi. L'ipotesi di soluzione territoriale al suo interno prevista, difatti, fu alla base dei colloqui segreti di Parigi del 1 giugno 1919 tra il Presidente del Consiglio Orlando e l'inviato pontificio, monsignor Cerretti, e della intesa di massima per una soluzione della questione romana cui in quella sede si pervenne.

Le vicende relative ai colloqui parigini del 1 giugno 1919 sono note, anche grazie alla pubblicazione dei ricordi dei protagonisti⁹¹. Altrettanto

internazionale della Santa Sede). Per un raffronto tra il testo dello schema di Trattato del 1917, quello della previgente disciplina sulle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede prevista nel titolo I della legge n. 214 del 1871, e quello della regolamentazione definitiva poi introdotta in materia con il Trattato lateranense del 1929, cfr. F. FRANCESCHI, *Tra la legge delle guarentigie pontificie*, cit., pp. 1051-1056.

⁹¹ Il riferimento è al cosiddetto *Diario* di monsignor Cerretti, pubblicato per la prima volta nella rivista *Vita e Pensiero*, fasc. giugno/luglio 1929, e poi in versione integrale in G. DE LUCA, *Il cardinale Bonaventura Cerretti*, Edizioni di storia e letteratura, Roma, 1971, pp. 209-214, nonché ai ricordi dell'allora capo del Governo, per i quali cfr. V.E. ORLANDO, *Miei rapporti di governo con la Santa Sede*, cit., specialmente pp. 117-172. Di grande importanza, come testimonianza della intesa di massima raggiunta in quella sede e dell'ottimismo che regnava in ambo gli interlocutori rispetto a una positiva conclusione della trattativa, è il rapporto inviato da Mons. Cerretti al Cardinale Gasparri da Parigi in data 1 giugno 1919, in cui trovasi scritto: "L'incontro [...] ha avuto un'importanza eccezionale. Il colloquio, durato circa due ore, cordialissimo, non poteva essere più soddisfacente. Di tutto ho preso nota. Dopo aver letto e ponderato il breve esposto, ha [Vittorio Emanuele Orlando] esclamato: questo è un documento che ha il merito di essere chiaro e preciso. Alla domanda se lo accettava, ha risposto: in linea di massima sì. La cosa è seria, perché egli è assolutamente convinto della necessità di risolvere la questione e nella maniera proposta. Ma ... quando? Come? *That is the question*. Quando. Egli ritiene che vi siano forti ragioni tanto per agire subito, cioè prima della firma, quanto per attendere che la firma sia apposta al famoso documento. Sembra inclinare per la seconda parte, anche per mancanza di tempo materiale. Come. Anzitutto consulterà il suo Capo [Vittorio Emanuele III], il quale sarà certamente favorevole. Poi i suoi colleghi. Di questi, *due* forse si mostreranno contrari, ma non teme la loro opposizione. [...] Quanto prima pensa di fare una sfuggita al centro [Roma] o in qualche altro luogo, come avvenne testè, per abbozzarsi con i suoi colleghi. Egli crede che l'avvenimento sarà uno dei più grandi che la storia ricordi. Se questo affare di suprema importanza [...] avrà l'epilogo tanto bramato, sarà il caso di ripetere: *Dominus ludit in orbe terrarum!*" (Cerretti a Gasparri, 1 giugno 1919, S.RR.SS., AA.EE.SS., Stati ecclesiastici, pos. 1350, fasc. 513, vol. III, Anni 1917-1920). L'ottimismo dei due interlocutori, come noto, sarebbe svanito di lì a poco. In proposito, cfr.



conosciute sono quelle, successive, che portarono al fallimento dell'intesa di massima ivi raggiunta, per la decisa contrarietà del Re a ogni ipotesi di revisione del regime instaurato con la legge delle guarentigie e per la di poco successiva caduta del governo Orlando⁹². Delle une e delle altre esistono esaustive ricostruzioni compiute da valenti studiosi, cui si rinvia per gli opportuni approfondimenti⁹³.

Ai nostri fini, giova unicamente ricordare come, in mancanza di un supporto testuale del preliminare di accordo raggiunto tra il Cerretti e l'Orlando⁹⁴, risulta difficile individuare con certezza tanto il contenuto preciso del medesimo (ricostruibile unicamente attraverso le testimonianze dei protagonisti della vicenda), quanto il rapporto di contiguità tra tale bozza di intesa e lo schema di Trattato predisposto in ambito curiale nel 1917: è tuttavia presumibile che tra i due testi dovessero esservi, nella sostanza, significative similitudini⁹⁵.

Di certo, sappiamo che il documento prevedeva la creazione di uno Stato indipendente e sovrano con una estensione territoriale più ampia di quella garantita dalla legge delle guarentigie, verosimilmente ancora con l'accesso al mare previsto nella bozza del 1917 (tanto che l'Orlando, pur accettando in via di massima le proposte del delegato pontificio, esprimeva, sul punto, talune riserve, rilevando l'opportunità di contenere l'estensione del nuovo Stato nei limiti territoriali già nella disponibilità della Santa Sede). Rispetto allo schema di Trattato del 1917 probabilmente non erano più previste l'indennità in favore della Santa Sede (tanto che l'Orlando

S. BORDONALI, *Brevi appunti sulla politica ecclesiastica di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Incontri meridionali*, 3/1991, pp. 213-222.

⁹² Sul punto, cfr., da ultimo, **P. DORIA**, *Il ruolo di Gaspare Colosimo e del Re nel rifiuto della bozza Gasparri*, in *Benedetto XV. Papa Giacomo Della Chiesa nel mondo dell'"inutile strage"*, cit., pp. 655-666.

⁹³ *Ex amplius*, **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Italia e Santa Sede*, cit., pp. 51-58; **G.B. VARNIER**, *Gli ultimi governi liberali*, cit., pp. 98-109; **I. GARZIA**, *La questione romana*, cit., pp. 198-213; **R. PERTICI**, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 52-59.

⁹⁴ Vane, infatti, sono risultate le ricerche sia del manoscritto originale autografo del cardinale Gasparri esibito dal Cerretti all'Orlando nel colloquio di Parigi e contenente le somme linee di una proposta di accordo fra la Santa Sede e l'Italia (cui, nelle rispettive memorie, fanno riferimento entrambi gli interlocutori), sia di copie dattilografate del medesimo, conservate dai protagonisti della vicenda o negli archivi statali e pontifici.

⁹⁵ Propende per tale conclusione **A. SCOTTÀ**, *La conciliazione ufficiosa*, I, cit., p. 109. Concordi nel ritenere che lo schema del 1917 fosse alla base della proposta di conciliazione vaticana del 1919 anche **R. ASTORRI**, **C. FANTAPPIÈ**, *Gasparri, Pietro*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 52, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1999, p. 500-507; **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il Papato e la Prima guerra mondiale*, in *Nuova Antologia*, 2008, pp. 53-54.



precisava con soddisfazione che in esso non si faceva alcuna allusione “a contributi finanziari da parte dell’Italia”⁹⁶), né l’esplicita garanzia internazionale attraverso l’adesione delle potenze estere, non gradita all’Italia (sostituita dalla previsione dell’ingresso del costituendo Stato Pontificio nella Lega della Società delle Nazioni, nel cui statuto v’era un articolo che espressamente garantiva il territorio di tutte le Nazioni che ne facevano parte⁹⁷). Era, invece, previsto un generico accenno a una regolamentazione concordataria che avrebbe in seguito “disciplinato i rapporti di diritto ecclesiastico”⁹⁸, di cui non v’era traccia nello schema di Trattato del 1917.

Si può, perciò, fondatamente asserire che, sebbene privo di esiti nell’immediato, il preliminare di accordo raggiunto a Parigi nel giugno del 1919 fra l’Orlando e il Cerretti, unitamente alla bozza di Trattato del 1917 che ne aveva costituito la base, rientra a pieno titolo fra le tappe interlocutorie di quel percorso, lungo e travagliato, che portò alla Conciliazione del 1929.

12 - Il fallimento del tentativo pontificio di legare le vicende del conflitto con quelle relative alla soluzione della questione romana. L’impossibilità di addivenire a una sistemazione dei rapporti fra le parti nel corso della guerra e al termine della medesima

Nell’immediato, tuttavia, la mancanza di seguito del tentativo di accordo abbozzato a Parigi tra monsignor Cerretti e l’Orlando fece calare il sipario sugli sforzi vaticani, portati avanti negli anni del conflitto, di legare la questione romana alle vicende belliche, nella speranza che ciò potesse servire a favorire il superamento della “anormale” condizione giuridica imposta dall’Italia al Papato all’indomani della *debellatio* dello Stato Pontificio e il raggiungimento di una situazione maggiormente tutelata a livello di diritto internazionale. Il desiderio della Santa Sede “*ut Ecclesiae Capit in hac desinat absona conditione versari, quae ipsa tranquillitati popolorum, non uno nomine, vehementer nocet*”⁹⁹ rimase, alla fine, tale.

⁹⁶ V.E. ORLANDO, *Miei rapporti di governo con la Santa Sede*, cit., p. 124.

⁹⁷ Sul punto, dalle memorie del cardinale Gasparri emerge, in realtà, una certa insoddisfazione di Benedetto XV per la soluzione ventilata: cfr. G. SPADOLINI, *Il cardinale Gasparri*, cit., p. 246.

⁹⁸ V.E. ORLANDO, *Miei rapporti di governo con la Santa Sede*, cit., p. 124.

⁹⁹ BENEDETTO XV, Lett. enc. *Ad beatissimi Apostolorum*, cit.



Invero, nessuna modificazione della legislazione ecclesiastica e della condizione del Pontefice in Roma - ossia, dello stato di cose introdotto dopo il 20 settembre 1870 - si era rivelata concretamente attuabile nel corso del conflitto, né sul piano internazionale, né tantomeno su quello interno, ossia nei rapporti con l'Italia.

Non sul piano internazionale, dove proprio il processo di internazionalizzazione della questione romana perseguito dal Papato nei primi anni del conflitto, che indubbiamente aveva dato rilievo alla questione medesima, aveva finito con il rivolgersi contro la Santa Sede, rendendo assai problematico

“l'accoglimento dei suoi *desiderata*: lo stretto legame ormai indissolubilmente stabilito tra il problema dei rapporti con l'Italia e le altre questioni politico-internazionali sul tappeto, fece infatti in modo che l'azione vaticana assumesse un carattere sempre più subalterno rispetto alle vicende belliche”¹⁰⁰.

Altrettanto infruttuosa si era rivelata la via del conciliatorismo interno. Se è vero, difatti, che negli anni del conflitto si era cominciato a ragionare, seppure informalmente, intorno alla ipotesi di una possibile soluzione bilateralmente concordata tra la Santa Sede e l'Italia per il definitivo superamento, nel comune interesse, della questione romana, un accordo di siffatta natura non si era potuto concludere fintanto che la guerra era stata in corso: essendo l'Italia tra gli Stati belligeranti ciò sarebbe, difatti, risultato incompatibile “con la neutralità che la Santa Sede doveva osservare”¹⁰¹.

Né a migliori risultati si poté giungere al termine del conflitto, in quella conferenza di pace in cui venne ridisegnata la cartina politica europea e che, indubbiamente, avrebbe rappresentato il luogo ideale per la Santa Sede per sottrarsi alla condizione imposta dall'Italia con la legge delle guarentigie. Il rispetto da parte delle potenze vincitrici dell'impegno a suo tempo assunto con l'Italia con il Patto di Londra determinò, difatti, la mancata ammissione del rappresentante pontificio alla conferenza di pace di Versailles, e, con essa, il tramonto del sogno accarezzato da Benedetto XV, negli anni della guerra, di addivenire a una soluzione della questione romana nel quadro dei rinnovati equilibri internazionali che si sarebbero dovuti realizzare al termine del conflitto¹⁰².

¹⁰⁰ I. GARZIA, *La questione romana durante la I guerra mondiale*, cit., pp. 215-216.

¹⁰¹ V.E. ORLANDO, *Miei rapporti di governo con la Santa Sede*, cit., p. 128.

¹⁰² Contro l'eventualità della partecipazione del rappresentante pontificio alla Conferenza di pace si schierò apertamente l'Italia, per il carattere di ingerenza negli affari interni che la presenza della Santa Sede avrebbe costituito. Sul punto, cfr. A. SCOTTÀ, *La*



Piuttosto, il sostanziale disinteresse, a guerra terminata, per le rivendicazioni della Santa Sede dimostra come l'interessamento dei belligeranti nei confronti della questione romana non fosse mai stato realmente genuino. Negli anni della guerra, in altri termini, la questione romana era stata utilizzata dalle diverse parti in causa, a seconda del momento e delle circostanze, essenzialmente ai propri fini, per lo più come strumento di propaganda e/o di pressione, senza che, tuttavia, nessuno delle potenze belligeranti avesse realmente interesse a risolvere la stessa.

Di tale stato di cose la Santa Sede aveva finito con l'acquisire consapevolezza. Non a caso, già nella parte finale del conflitto, Benedetto XV e il suo Segretario di Stato avevano progressivamente accantonato le velleità di internazionalizzazione della questione romana, comprendendo come il problema dovesse essere posto e risolto sul piano dei rapporti italo-vaticani (nella convinzione che meglio sarebbe stato avere a che fare con un interlocutore unico, per quanto con interessi divergenti, piuttosto che sforzarsi di ricercare soluzioni in grado di contemperare le esigenze delle diverse potenze che, rispetto alla questione della condizione giuridica della Santa Sede, mostravano posizioni assai distanti, dalle quali emergevano interessi personali spesso contrapposti); e avevano, perciò, avviato la ricerca di interlocutori affidabili in ambito governativo con cui rendere realizzabile l'auspicata prospettiva di conciliazione interna.

Sotto tale profilo, tuttavia, permanevano insuperabili difficoltà di ordine ideologico e politico, interne ed esterne, che fecero sì che ogni ipotesi di possibile conciliazione "formale" rimanesse soltanto sulla carta (come dimostrato dal fallimento del progetto di intesa Cerretti-Orlando del 1919).

Da parte italiana, difatti, se è vero che gli anni della guerra avevano contribuito a facilitare il superamento, quantomeno parziale, di molte delle polemiche (e delle obiezioni) nei riguardi di una possibile soluzione bilateralmente concordata con la Santa Sede per il definitivo superamento della questione romana, tanto che, come è stato correttamente rilevato,

"al termine di un periodo in cui di conciliazione non si era quasi parlato e in cui nessuna trattativa era stata avviata, ma nel quale invece i cattolici si erano progressivamente inseriti nella vita pubblica, la prospettiva di una soluzione dello storico conflitto appariva possibile

questione romana alla conferenza di Parigi, in ID., Papa Benedetto XV. La Chiesa, la Grande Guerra, la pace (1914-1922), cit., pp. 317-325. Dello stesso A. cfr. anche Benedetto XV, la pace e la Conferenza di Parigi, in La conferenza di pace di Parigi fra ieri e domani (1919-1920), a cura di A. SCOTTÀ, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, pp. 437-460. Sull'attività della diplomazia pontificia dopo la fine del conflitto cfr. L. SALVATORELLI, La politica della Santa Sede dopo la guerra, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano, 1937.



più che in passato perché ormai i voti dei cattolici, anche se nelle forme ricordate, condizionavano dall'interno la volontà stessa dello Stato"¹⁰³;

risulta, però, altrettanto innegabile che non si avvertiva ancora la necessità - e, comunque, l'urgenza - di imprimere una svolta alla politica, alla legislazione e alla ordinaria azione di governo in materia ecclesiastica. Detto diversamente, i tempi (e le condizioni) per una conciliazione non erano ancora arrivati a maturazione.

13 - "Non tutto fu inutile": Benedetto XV e la strada aperta per la Conciliazione

Ciò malgrado, è innegabile che negli anni della guerra, pur tra innumerevoli difficoltà, si delinearono scenari nuovi nelle relazioni fra il Regno d'Italia e la Sede Apostolica, anche in vista di una possibile soluzione della questione romana.

Da parte vaticana, in special modo, si accantonò la pregiudiziale anti-italiana post-risorgimentale che ancora aveva caratterizzato il pontificato di Pio X, e si cominciò a manifestare una attenzione, nuova rispetto al passato, verso l'ipotesi di una accettabile soluzione del dissidio apertosi con l'Italia all'indomani della occupazione di Roma e della abolizione del potere temporale.

Determinanti, rispetto a tale mutamento di indirizzo, risultarono il pensiero e l'azione di Benedetto XV, il quale, in linea con il pragmatismo pratico che ne contraddistingueva il carattere, sin dal momento della sua elevazione al soglio pontificio pose all'ordine del giorno la soluzione della questione romana, convinto dell'urgenza di approntare una definizione precisa dell'assetto dei rapporti politici fra Stato e Chiesa in Italia. A tal fine, egli diede avvio a una politica di distensione nei rapporti con l'Italia, evidente non solo nei riguardi della questione romana, ma anche dei rapporti italo-vaticani in genere, prioritariamente finalizzata a rendere possibile la prospettiva di una rivisitazione, in forma negoziata, della legislazione ecclesiastica in essere¹⁰⁴.

¹⁰³ P. SCOPPOLA, *Chiesa e Stato nella storia d'Italia. Storia documentata dall'Unità alla Repubblica*, Laterza, Roma-Bari, 1967, p. 407. Nel medesimo senso, vedi anche R. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 43.

¹⁰⁴ Da questo punto di vista, è corretto sostenere che tutto il pontificato di Benedetto XV - la sua azione, e per esso quella della Segreteria di Stato - può essere considerato come un precedente, come un momento propedeutico della Conciliazione del 1929 (che, non a caso, ebbe poi tra i suoi protagonisti quel cardinale Gasparri che, assieme a papa Della Chiesa, fu uno dei grandi protagonisti del periodo). Sul punto, cfr. G.B. VARNIER, *Il pontificato di*



Negli anni del conflitto, dunque, prese gradualmente forma una iniziativa vaticana per la soluzione della questione romana, la quale andò assumendo contorni via via più chiari, finendo con lo stabilizzarsi in una serie di richieste base che furono reiterate fino alla bozza Cerretti del 1919. Iniziativa che pur continuando a essere focalizzata sulla necessità del ristabilimento di una sovranità territoriale, essenziale affinché la Sede Apostolica potesse agire con l'indipendenza che di diritto le competeva e che di fatto le era indispensabile, spostò le rivendicazioni vaticane su di un piano decisamente diverso rispetto al passato: non più quello della mera (e ormai inattuabile) richiesta di restituzione di quanto illegittimamente sottratto nel 1870, ma quello, decisamente più realistico, della ricerca di una conciliazione fra le parti funzionale a una revisione negoziata della legislazione in essere in grado di garantire alla Chiesa una condizione maggiormente tutelata sia a livello interno, sia a livello internazionale (giacché era ferma convinzione del Pontefice che al dissidio essenzialmente interno delle relazioni fra Stato e Chiesa occorresse trovare una soluzione internazionalmente valida).

La guerra, da parte sua, indubbiamente agevolò il desiderio di Benedetto XV di ricucitura dello strappo post-risorgimentale e di conseguente normalizzazione dei rapporti italo-vaticani. Infatti, oltre a favorire il ristabilimento di rapporti quanto meno ufficiosi tra le parti, dettati dalla necessità di far fronte alle urgenze che lo svolgersi del conflitto poneva (che ebbero nella preziosa opera di mediazione condotta tra le "due sponde del Tevere" dal barone Monti la loro realizzazione più compiuta), essa, soprattutto, permise il riavvicinamento dei cattolici alla causa nazionale, favorendo la definitiva integrazione degli stessi nella società italiana. Ciò rese possibile quella quasi completa "conciliazione delle coscienze", la quale fece apparire viepiù evidente l'opportunità del raggiungimento di un accordo anche sul piano giuridico tra le parti, volto al definitivo superamento del dissidio post-risorgimentale¹⁰⁵.

Del resto, quella di addivenire a una sistemazione della questione romana era un'idea che aveva cominciato a prendere consistenza nei pensieri e nei propositi non solo del Pontefice e dei suoi più stretti collaboratori, a cominciare dal Cardinale Segretario di Stato Gasparri, ma anche, come rilevato, in alcuni esponenti governativi italiani, che negli anni

BXV, cit., p. 1095. Lo stesso A., tuttavia, ritiene che la "questione romana non fu affatto prioritaria rispetto agli altri obiettivi, ma rimase sempre in una posizione subordinata, sebbene legata al problema della partecipazione del Pontefice alla Conferenza di Pace", e che furono gli interventi propagandistici degli imperi centrali a costringere "la Santa Sede ad affrontare il tema in modo specifico": G.B. VARNIER, *La Santa Sede*, cit., p. 79.

¹⁰⁵ Al riguardo, cfr. G.B. VARNIER, *Gli ultimi governi liberali*, cit., p. 196.



convulsi del conflitto, pur senza rinnegare la politica separatista d'epoca liberale e il principale prodotto della stessa, ossia quella legge 13 maggio 1871 che aveva regolato la condizione del Pontefice in Roma e i rapporti fra le parti negli ultimi quarant'anni (e che, a conti fatti, aveva dato buona prova di sé anche durante il periodo bellico), percepirono come una composizione del dissidio con la Santa Sede sarebbe tornata utile all'Italia, che dal ristabilimento di rapporti con il Papato avrebbe tratto giovamento sul piano interno e su quello internazionale¹⁰⁶. Di qui la cauta disponibilità - seppure nel contesto di rapporti che rimasero assai altalenanti, anche in ragione della instabilità prodotta dalle crisi politiche e dai continui rimescolamenti che, negli anni convulsi del conflitto, si susseguirono nelle compagini di governo - nei riguardi della ipotesi di una rivisitazione della legislazione ecclesiastica post-risorgimentale, anche in forma negoziata.

Da questo punto di vista, se risulta probabilmente eccessivo considerare - come pure fatto anni dopo da Vittorio Emanuele Orlando - l'intero periodo bellico come una preparazione diretta a concludere un accordo per la sistemazione definitiva dei rapporti fra la Santa Sede e l'Italia¹⁰⁷, è tuttavia innegabile che proprio in quegli anni caotici anche in ambito governativo cominciò a prendere forma il processo destinato a "normalizzare" i rapporti tra Stato e Chiesa in Italia, attraverso la definitiva soluzione della questione romana.

Da ambo le parti, in buona sostanza, si cominciò a prendere in considerazione l'ipotesi di una diversa definizione dei rapporti politici fra Stato e Chiesa in Italia (e del dissidio conseguente agli avvenimenti del 1870), la quale non escludeva - e questa deve essere considerata la novità - una soluzione di natura negoziata: dando così avvio, nei fatti, a quel percorso di revisione della legislazione ecclesiastica del Regno che sarebbe poi culminato, oltre un decennio dopo la fine delle ostilità, nella stipulazione dei Patti Lateranensi del 1929, e nel nuovo corso dei rapporti fra le parti che essi inaugurarono. In altri termini, la strada per la Conciliazione poteva considerarsi aperta.

¹⁰⁶ G.B. VARNIER, *Gli ultimi governi liberali*, cit., pp. 55-56.

¹⁰⁷ V.E. ORLANDO, *Miei rapporti di governo con la S. Sede*, cit., p. 128.