

Considerazioni su Costantino Nigra alla Conferenza dell'Aia

Introduzione

Da un punto di vista storico-politico, la figura di Costantino Nigra richiama alla mente l'azione diplomatica di Camillo Benso conte di Cavour, di cui è stato "fedele creatura", e i *boudoirs* della Parigi di Napoleone III, di cui è stato assiduo frequentatore e attraverso i quali si è alimentata la sua fama politica e – soprattutto – il suo mito¹. Tuttavia, frammentari e superficiali risultano essere gli studi sulla biografia di Nigra e sulle vicende che lo interessarono all'indomani della caduta del Secondo Impero francese. Eppure la carriera del diplomatico è proseguita ancora trentaquattro anni dopo il 1870. Rimasto a Parigi fino alla caduta della Destra storica, nel 1876 viene affidata a Nigra prima la legazione di Pietroburgo (1876-1882) e successivamente quella di Londra (1883-1885), per venire nominato, infine, ambasciatore del Regno d'Italia a Vienna, dove rimane fino al 1904, quando – a tre anni dalla morte – viene collocato a riposo. Il ventennale soggiorno nell'impero austro-ungarico, riprendendo le parole di Umberto Levra², rappresenta il personale, lento crepuscolo di un attore (non protagonista) delle vicende risorgimentali all'interno di un mondo colto e raffinato, come quello viennese, anch'esso al suo dorato tramonto. Nigra sembra infatti concentrarsi pressoché esclusivamente sui suoi studi di carattere letterario, filologico e folkloristico³, limitando (in parte) anche la sua presenza nei salotti mondani. Forse però è necessario approcciarsi all'azione diplomatica dell'ultimo Nigra declinandola secondo quanto Luigi Salvatorelli, di concerto con Benedetto Croce, ha definito «la vita ordinaria che succedeva a quella eroica del Risorgimento⁴». Lette in questa prospettiva le attività compiute dall'ambasciatore canavesano nella capitale asburgica, oggetto di un recente convegno organizzato dall'*Italienisches Kulturinstitut* di Vienna⁵, assumono uno spessore maggiore e una dimensione più sfaccettata rispetto al semplice soggiorno da prepensionato di nessuna (o limitata) rilevanza politico-diplomatica. Non a caso Massimo Spinetti – ambasciatore d'Italia a Vienna dal 2007 al 2010 – ha sottolineato, con enfasi che «al di là dell'attività diplomatica a Vienna Nigra può essere considerato anche un modello per i

¹ Federico Chabod ha scritto che già in vita era «circondato da un alone in cui leggenda e storia si frammischiavano, e oggetto, come nessun altro fra i diplomatici, di simpatie ed antipatie, di alti riconoscimenti e di critiche aspre». F. Chabod, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, vol. I, *Le premesse*, Bari, Laterza 1951, p. 601.

² Scrive Umberto Levra nella voce *Nigra* del Dizionario Biografico degli Italiani: «A Vienna visse per altri vent'anni un mondo colto e raffinato avvolto in un tramonto dorato, più in sintonia con il suo personale tramonto. Svolsse con impegno l'incarico affidatogli di consolidare la politica triplicista, ma i suoi soggiorni in Italia aumentarono, e, ormai molto ricco, tra la fine degli anni Ottanta e la metà del Novecento pubblicò le sue opere più importanti». U. Levra, *Nigra, Costantino*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. LXXVIII, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana 2013, p. 561.

³ Tra gli altri cfr. *Inni di Callimaco su Diana e sui lavacri di Pallade. Recensione, traduzione e commento*, a cura di C. Nigra, Torino, Loescher 1892; *La chioma di Berenice, col testo latino di Catullo riscontrato sui codici*, traduzione e commento di Costantino Nigra, Milano, Hoepli 1891; *In morte di Silvio Pellico. Versi di Costantino Nigra scritti nel 1854, pubblicati nelle Curiosità e ricerche di storia subalpina nel 1875, ristampati per la celebrazione del centenario di Silvio Pellico in Saluzzo nel 1889*, Torino, Bona 1889; *Canti popolari del Piemonte*, pubblicati da Costantino Nigra, Torino, Roux Frassati e C. 1888.

⁴ L. Salvatorelli, *Pensiero e azione nel Risorgimento*, Torino, Einaudi 1963, p. 171 (prima edizione 1943). Benedetto Croce all'inizio della sua opera sulla storia d'Italia successiva alla sua unificazione, sottolineando il senso di malinconia percepito dai protagonisti del Risorgimento, ha scritto: «[...] il periodo "eroico" della nuova Italia era terminato e si entrava in quello ordinario, del lavoro economico, e che alla "poesia" succedeva la "prosa"». B. Croce, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, Laterza 1967, p. 2 (prima edizione 1928).

⁵ Il convegno dal titolo *Costantino Nigra. Ambasciatore d'Italia a Vienna con la Triplice Alleanza e membro onorario dell'Accademia Imperiale delle Scienze di Vienna* ha avuto luogo a Vienna il 6 settembre 2019.

rapporti tra diplomazia e potere politico, riuscendo a contemperare la correttezza ed il devoto rispetto dovuto con la fermezza nei casi in cui riteneva che fosse diminuita la sua dignità o l'immagine del paese⁶».

A partire da questa descrizione di Costantino Nigra, coerente con i propri ideali ma al tempo stesso caratterizzata da una melanconia di fondo, le pagine che seguono vogliono essere un piccolo contributo alla sua biografia «tra il servizio della nuova Italia e la nostalgia del vecchio Piemonte⁷».

Per assolvere questo compito il presente lavoro non intende dilungarsi sull'intera carriera diplomatica di Nigra, né limitarsi all'analisi della sua ambasciata presso l'imperatore Francesco Giuseppe ma, più semplicemente, osservarlo in azione in un singolo, ma significativo, momento qual è la Conferenza per la pace e il disarmo celebrata all'Aia nel 1899. Infatti, attraverso le lenti del capo delegazione italiana, si vogliono offrire alcune considerazioni sulla politica estera italiana in un tornante storico significativo per le vicende della prima metà del Novecento.

A fronte della complessità dell'argomento o, per meglio dire, degli argomenti e dell'intrecciarsi di più approcci storiografici, le pagine che seguono vengono strutturate in tre parti: una prima di carattere introduttivo in cui si considerano gli elementi caratteristici della politica estera dell'Italia liberale; una seconda in cui si commenta l'approccio della Consulta e – conseguentemente – di Nigra alla conferenza del 1899; una terza, suddivisa a sua volta in due punti, in cui si entra più in profondità nell'azione compiuta dal diplomatico canavesano all'Aia. A sua volta, quest'ultima sessione è composta da due paragrafi distinti in cui da un lato si tratta delle manovre compiute per evitare la presenza di un delegato pontificio ai lavori della conferenza, dall'altro del lavoro compiuto da Nigra come presidente onorario della terza commissione, chiamata a considerare il progetto russo sull'arbitrato internazionale.

Note sulla politica estera dell'Italia liberale

Prima di focalizzare l'attenzione sulle vicende legate alla prima conferenza di pace dell'Aia, può essere utile richiamare alcuni elementi politico-diplomatici che caratterizzano la collocazione del Regno d'Italia nel proscenio internazionale sul finire del XIX secolo e, di conseguenza, influenzano l'azione di Costantino Nigra. Non essendo possibile (né nostra intenzione) tracciare in poche pagine un quadro esaustivo della politica estera italiana dalla sua unificazione al XX secolo, anche solo limitandosi a un approccio *événementielle*, si accenna soltanto a quei nodi geopolitici che influenzano (implicitamente o esplicitamente) la condotta della delegazione italiana nel 1899.

Il progressivo disinteresse della Gran Bretagna verso le vicende del continente per dedicarsi al consolidamento del proprio impero e alla prosecuzione della *Pax Britannica*⁸, unito all'improvviso e non preventivato crollo dell'impero di Napoleone III, che ha reso possibile la presa di Roma da parte del Regno d'Italia e, soprattutto, la proclamazione del Secondo Reich il 18 gennaio 1871 nella Galleria grande di Versailles rappresentano un punto di svolta per la geopolitica europea. L'ordine continentale che per secoli si era fondato sull'equilibrio franco-

⁶ M. Spinetti, *Costantino Nigra ambasciatore a Vienna (1885-1904)*, [<http://www.assdiplar.it/documentprogr/COSTANTINO%20NIGRA%20AMBASCIATORE%20A%20VIENNAsenzabio.pdf>]

⁷ Cfr. A. Pennini, *Vittorio Emanuele Taparelli d'Azeglio e Costantino Nigra tra il servizio della nuova Italia e la nostalgia del vecchio Piemonte*, in «*Une très-ancienne famille piémontaise*». *I Taparelli negli Stati sabaudi (XVII-XIX secolo)*. *Raccolta di Studi*, a cura di E. Genta, A. Pennini, D. De Franco, Milano, Ledizioni 2019, pp. 179-193.

⁸ Sull'Impero Britannico tra gli altri cfr. N. Ferguson, *Empire. How Britain made the Modern World*, London, Allen Lane 2003; P. Levine, *The British Empire. Sunrise to Sunset*, Harlow, Pearson 2007; J. Black, *The British Empire. A history and a debate*, London and New York, Routledge 2015.

asburgico e sul mantenimento di un «centro debole»⁹, ovvero di quell'area centrale del continente dal Baltico al Mediterraneo caratterizzata da un groviglio di potentati medio-piccoli, naturale sfogo delle mire delle potenze egemoni, lascia bruscamente il posto a un nuovo e più instabile equilibrio di potenze il cui asse portante è fissato nell'area Mitteleuropea con qualche cedimento verso Oriente (in particolare verso la Russia). Se per il Vecchio continente europeo il biennio 1870-71 rappresenta la crisi definitiva dell'ordine posto in essere nel Congresso di Vienna¹⁰, anche per il giovane Regno d'Italia rappresenta un tornante storico significativo in grado di caratterizzare l'azione diplomatica fino – almeno – alla Prima guerra mondiale. In estrema sintesi le due questioni che influenzano, alle volte esplicitamente, alle volte tra le pieghe di altre vicende, la politica estera sono: i rapporti con la Santa Sede e il “problema” delle alleanze (in special modo con la Germania). Come si avrà modo di vedere nelle more della Conferenza dell'Aia, la questione romana è – infatti – tutt'altro che risolta dopo la breccia di Porta Pia e l'emanazione della *Legge sulle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede, e sulle relazioni dello Stato con la Chiesa* (n. 214 del 13 maggio 1871), più comunemente nota come “Legge delle Guarentigie”¹¹. D'altro canto l'affermazione di una realtà statuale in grado di contrapporsi all'egemonia britannica, qual è la Germania, e il contemporaneo venir meno dell'impero francese costringono l'Italia a ridefinire la sua collocazione geopolitica nello scacchiere europeo (e non solo).

Il mutato scenario della politica internazionale coincide temporalmente e – in parte – sostanzialmente con la conclusione del processo di unificazione nazionale o, per dirla come la storiografia del primo Novecento, con la fine della “fase eroica” del Risorgimento. La gestione della vita ordinaria è affidata alla stessa classe dirigente politico-amministrativa liberale, ai più nota come Destra storica, che ha guidato prima il regno di Sardegna e poi il giovane Regno d'Italia ai suoi primi passi. Questa *élite*, che Paolo Allegrezza ha definito a buon diritto incompiuta¹², persegue un'azione diplomatica moderata il cui scopo precipuo è il mantenimento della pace, intesa quale volano essenziale per la crescita economica della nazione in divenire¹³, attraverso una collocazione neutrale nello scenario geopolitico internazionale. La politica estera viene così messa al servizio della politica interna attraverso una duplice strategia: difensiva sul piano militare, limitando la spesa per armamenti; espansiva sul piano commerciale, moltiplicando gli accordi bilaterali. Per poter dare seguito a questo disegno generale la Destra si conforma al motto che uno dei suoi più insigni esponenti, Emilio Visconti Venosta, aveva espresso alla Camera dei deputati già il 26 marzo 1863: «indipendenti sempre, isolati mai»¹⁴.

L'indipendenza o, per meglio dire, la libertà di azione si esplicita in tre diversi livelli di autonomia. In primo luogo attraverso una decisa limitazione alle pressioni che, in forza dell'art.

⁹ L. Bonanate, *Storia internazionale. Le relazioni tra gli stati dal 1521 al 2009*, Milano, Bruno Mondadori 2010, p. 177.

¹⁰ Per quanto riguarda il sistema di equilibrio posto in essere in Europa a partire dal Congresso di Vienna cfr. *A History of the European Restorations*, 2 voll., edited by M. Broers, A.A. Caiani, London, Bloomsbury 2019. Sempre validi restano gli insegnamenti contenuti in H. Nicolson, *The Congress of Vienna. A study in Allied Unity (1812-1822)*, London, Constable 1946, ripresi e ammodernati in V. Criscuolo, *Il Congresso di Vienna*, Bologna, il Mulino 2015.

¹¹ Un interessante punto di vista coevo e una rilevante raccolta di documenti sono forniti da F. Scaduto, *Guarentigie pontificie e relazioni tra Stato e Chiesa. Legge 13 maggio 1871. Storia, esposizione, critica, documenti*, Torino, Loescher 1884. Invece sul dibattito parlamentare in merito cfr. F. Fonzi, *La legge delle Guarentigie*, in *Il Parlamento Italiano*, vol. III, 1870-1874, *Il periodo della Destra da Lanza a Minghetti*, Milano, nuova CEI 1989, pp. 155-187 (a p. 511 la bibliografia).

¹² P. Allegrezza, *L'Élite incompiuta. La classe dirigente politico-amministrativa negli anni della destra storica (1861-1879)*, Milano, Giuffrè 2007.

¹³ Tra gli altri cfr. G. Pescosolido, *Unità nazionale e sviluppo economico 1750-1913*, Roma-Bari, Laterza 1998; S. Fenoaltea, *L'economia italiana dall'Unità alla Grande Guerra*, Roma-Bari, Laterza 2006;

¹⁴ *Atti del Parlamento Italiano*, sessione del 1861-62 (VIII legislatura), *Discussioni alla Camera dei Deputati*, vol. IX, Firenze, Botta 1883, p. 6054.

5 dello Statuto albertino¹⁵, la corona era solita esercitare sull'esecutivo incanalando la diplomazia in senso tradizionale, ovvero seguendo orientamenti di natura dinastica non sempre compatibili con la "neutralità" propugnata dalla classe dirigente. Al contempo il governo della Destra tende a contenere le istanze e i dibattiti parlamentari in ambito di politica estera, sostenendo – non senza ragioni – la necessità in tale materia di una direttrice univoca e di lunga durata, impossibile da perseguire attraverso un'apertura o una "democratizzazione" del processo decisionale che deve restare all'interno dell'esecutivo. Il terzo livello di autonomia riguarda la collocazione "media" del Regno d'Italia nello scacchiere internazionale. Infatti, venuto meno il legame di dipendenza (quasi vassallatica) con la Francia in forza della caduta di Napoleone III, l'impostazione del governo è quella di non legarsi ad alcuna nazione, vagliando volta per volta l'opportunità di un'alleanza, spesso circoscritta ad aspetti specifici e contingenti.

La politica estera liberale – tanto della Destra quanto, successivamente della Sinistra storica – si scontra con una contraddizione di fondo inconciliabile: da un lato il Regno d'Italia agisce da grande potenza continentale e come tale si presenta intervenendo assiduamente a ogni "momento internazionale"; dall'altra però il giovane Stato non ha a disposizione al pari della Germania ingenti mezzi economici, sociali e militari, né – tantomeno – gode di una coesione interna pari ad altre realtà più antiche in grado di sostenere fattivamente una politica estera – se non proprio dai tratti egemonici – almeno in grado di esprimersi come potenza regionale¹⁶. Consapevole di questa sorta di antinomia, la Consulta guidata da Visconti Venosta propone un indirizzo responsabile teso, forse fino all'eccesso, al mantenimento della pace¹⁷. Costantino Nigra, pur avendo caldeggiato per un intervento italiano in difesa di Napoleone III, una volta crollato l'Impero, partecipa a questo orientamento generale facendo proprio il concetto di misura e usando prudenza e moderazione in ogni sua azione diplomatica¹⁸.

La situazione contingente all'interno e all'esterno del Regno d'Italia è – però – tutt'altro che quieta e rassicurante. L'accordo dei tre imperatori siglato al palazzo di Schönbrunn nel 1873, in funzione anti-turca per risolvere la crisi dei Balcani e in funzione anti-francese per limitare le azioni rivoluzionarie, certifica il nuovo assetto continentale spostato a oriente. D'altro canto le profonde divisioni interne alla maggioranza parlamentare e lo scollamento sempre più evidente tra l'azione di governo e quello che oggi si definirebbe "il paese reale", evidenziato dalla questione ferroviaria¹⁹, impongono un cambio di esecutivo.

¹⁵ L'art 5 dello Statuto recita: «Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo Supremo dello Stato: comanda tutte le forze di terra e di mare: dichiara la guerra: fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazione di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere». Sui poteri costituzionali in capo alla Monarchia, tra gli altri, cfr. P. Colombo, *Il re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano, F. Angeli 1999.

¹⁶ B. Vigezzi, *L'Italia unita e le sfide della politica estera. Dal Risorgimento alla Repubblica*, Milano, Unicopli 1997, pp. 9-10.

¹⁷ Non a caso Visconti Venosta l'11 maggio 1872 scrive a Costantino Nigra che «l'Italia non può desiderare altro che la pace e una situazione europea tranquilla, è questo oggi il bisogno dell'Italia e di tutta l'Europa». *I Documenti Diplomatici Italiani*, d'ora in poi *DDI*, Seconda Serie (1870-1896), vol. III, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato 1969, n. 516 (11 maggio 1872), p. 531.

¹⁸ In questo senso è utile riprendere quanto scritto da Federico Chabod nella sua biografia: «Una volta spronante ai fatti, e spronante nientedimeno che un Cavour nel pieno della sua audacia creatrice, ora anche il Nigra nel metodo, nello stile si assomigliava al Visconti Venosta; e come lui tendeva alla prudenza, alla calma, a lasciar tempo al tempo, al non ipotecare l'avvenire in anticipo, tutto finezza, abilità di giuoco, mezzi toni, tutto riluttanza al dar colpi di spada nell'acqua, tutto misura. [...] La misura: e anche per questo nello scrivere e nello stendere rapporti d'ufficio il Nigra era parco, di parole come di giudizi, riluttante ad avventar previsioni, soprattutto riluttante ad indicar programmi e forgiar direttive. *Ne quid nimis*, anche qui: concisione e precisione, non inutili prolissità, non lunghe scritture». F. Chabod, *Storia della politica estera*, cit., pp. 606-607.

¹⁹ Cfr. A. Berselli, *La questione ferroviaria e la rivoluzione parlamentare del 18 marzo 1876*, in «Rivista storica italiana», LXX, 2-3, 1958 pp. 189-238; 376-420.

La cosiddetta *Rivoluzione parlamentare* porta al governo la Sinistra storica che, per quanto può, tende ad avviare un generale *spoils system* e imposta una nuova strategia politico-amministrativa. Appare invece più complesso scorgere il cambio di passo in politica estera o, per meglio dire, se risultano evidenti i differenti indirizzi, più sfumato appare il *modus agendi*. Senza entrare all'interno del dibattito tra continuità e discontinuità della politica internazionale dei governi post-unitari scomodando canoni storiografici risalenti²⁰, in questa sede ci si contenta di dare rilievo alla compresenza nell'azione diplomatica del Regno d'Italia di elementi di innovazione con altri di chiara derivazione tradizionale. Il mutamento dello scenario geopolitico costringe il nuovo esecutivo a prendere una decisione tra il rimanere fuori dal gioco delle alleanze oppure il legarsi con potenze militarmente, economicamente e demograficamente superiori, facendolo propendere per la seconda scelta. Ciononostante larga parte del personale diplomatico – compreso lo stesso Nigra – appartiene e continuerà ad appartenere per decenni alla vecchia classe dirigente e come tale tende ad agire²¹.

La Destra storica aveva inteso il percorso di unificazione nazionale come un processo politico-diplomatico e militare guidato da una élite dai tratti aristocratici; mentre gli esponenti della Sinistra, appartenenti alla classe borghese e venati da ideali mazziniani, sottolineano i tratti volontaristici del “Risorgimento nazionale”²². La diplomazia però per sua natura segue solo in parte gli indirizzi ideali che ciascun esecutivo assume, perché intervengono forze esogene ed endogene che costringono a variare – laddove posti in essere – i propri piani geopolitici. È dunque necessario sottolineare come il più o meno accentuato “cambio di passo” della politica estera italiana sia dovuto solo in parte all'avvicinamento delle due forze “storiche” alla guida del Regno d'Italia. La politica di «raccolimento» perseguita con tenacia e caparbia da Visconti Venosta è – ormai – impraticabile; d'altro canto i propositi di una nuova politica espansiva o, per meglio dire, «politica attiva»²³ si scontrano con le carenze croniche del sistema paese e la crisi dell'equilibrio europeo.

La distanza tra i progetti della Sinistra e l'azione diplomatica italiana si evidenziano nella crisi russo-turca del 1877, nella successiva conferenza di pace di Berlino (luglio 1878), e nell'occupazione francese di Tunisi del 1881. Il ministro degli esteri Luigi Corti continua a portare avanti una politica di neutralità o, per dire meglio, delle “mani nette” per cui non viene posta in essere alcuna azione (diretta o indiretta) volta a intervenire nei Balcani lasciati all'arbitrio della Russia e dell'Austria; né si evidenziano significative mosse diplomatico-militari volte a evitare l'occupazione francese di Tunisi. Gli esponenti più accesi della nuova classe dirigente, cresciuti col mito di una nuova Roma dominante il Mediterraneo, si trovano imbrigliati in una politica estera inerte per volontà e inerme per necessità. In effetti, come scrivono Giuseppe Mammarella e Paolo Cacace, «il bilancio del primo quinquennio di politica estera della Sinistra non si presentava in termini particolarmente lusinghieri poiché il “raccolimento” era diventato isolamento in un'Europa caratterizzata da forti segni di dinamismo»²⁴.

²⁰ Come esempio cfr. B. Croce, *Storia d'Italia*, cit., pp. 7-8, 122-127; F. Chabod, *Storia della politica estera*, cit. pp. 621-622, 692 e G. Salvemini, *La politica estera italiana dal 1871 al 1915*, a cura di A. Torre, Milano, Feltrinelli 1970, pp. 149-153.

²¹ E. Decleva, *L'Italia e la politica internazionale dal 1870 al 1914. L'ultima delle grandi potenze*, Milano, Mursia 1974, pp. 41-46.

²² R. Petrianni, *Neutralità e alleanza. Le scelte di politica estera dell'Italia dopo l'Unità*, Bologna, il Mulino 1987, pp. 96-97.

²³ Termini presi dal saggio E. Decleva, *Tra «raccolimento» e «politica attiva»: la politica estera nella stampa liberale italiana (1870-1914)*, in *Opinion publique et politique extérieure en Europe*, vol. I, 1870-1915, Actes du Colloque Rome (13-16 février 1980), Présentation de P. Levillain et B. Vigezzi, Rome, Ecole Française de Rome 1981, pp. 427-471.

²⁴ G. Mammarella, P. Cacace, *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Roma-Bari, Laterza 2006, p. 32

Una prima risposta alla solitudine della diplomazia italiana (che stava trascolorando sempre più in emarginazione) si ha il 20 maggio 1882 con la firma della Triplice alleanza, un accordo militare difensivo tra l'Italia, l'Impero tedesco, divenuto il "naturale" alleato in funzione anti-francese, e l'Impero austro-ungarico, le cui relazioni sono e saranno sempre ambigue per via dell'irredentismo diffuso nella penisola (compreso nel governo della stessa). Tuttavia una sostanziale differente impostazione della Consulta si registra con l'avvento di Francesco Crispi che, in qualche modo, conclude la fase di transizione in cui si ha il lento passaggio tra Destra e Sinistra storica aprendo quella che Fulvio Cammarano definisce «l'euforia crispina²⁵». L'Italia perciò si proietta nell'agone internazionale con un nuovo – e non sempre giustificato – vigore: aumentano le spese militari e, anche per via dell'ammirazione che il politico siciliano ha sempre nutrito per Otto von Bismarck²⁶, si consolida l'asse italo-tedesco. Crispi intende dare vita a una politica estera espansiva che si gioca su più fronti. Innanzitutto cerca una conciliazione con la Santa Sede per ristabilire una unità d'intenti all'interno della società italiana, ma la ferma e netta opposizione del Vaticano, riporta il primo ministro (di tradizione mazziniana e garibaldina) su posizioni anti-clericali che si evidenziano nell'emblematica erezione del monumento a Giordano Bruno a Campo de' Fiori a Roma²⁷. In secondo luogo cerca di aumentare la sua reputazione all'interno del Vecchio continente andando in scia della Germania che – passata l'età bismarckiana – risulta essere maggiormente propensa a competere con l'impero britannico. Tuttavia il consolidarsi delle relazioni italo-tedesche attraverso accordi di natura militare, soffia sul fuoco del revanscismo francese che porta a una crisi diplomatica tra il Regno d'Italia e la Terza repubblica di Francia. Quest'ultima infatti fissa una tariffa discriminatoria nei confronti dei prodotti italiani, a cui Crispi risponde con un aumento del 50% delle tariffe sulle merci francesi. In questo modo si ha una vera e propria "guerra doganale" che acuisce la tensione in Europa e, soprattutto, compromette la già precaria struttura economica nazionale²⁸.

Viene – inoltre – sviluppata un'attiva politica coloniale che porta l'Italia ad acquisire alcuni possedimenti sul mar rosso, quali la baia di Assab e il porto di Massaua (colonia Eritrea), che secondo il pensiero di Crispi deve essere il punto di partenza per la conquista del Corno d'Africa. Le mire nei confronti dell'entroterra abissino, la firma del controverso trattato di Uccialli e la costituzione del protettorato sul Sultanato di Obbia (Somalia) paiono andare nella direzione auspicata dal primo ministro²⁹. Le ingenti spese militari, unite a una crescente tensione sociale e forte crisi economica interna, portano alle dimissioni di Crispi (1891), causando un rallentamento della politica coloniale, che – però – lo stesso politico siciliano riprende con vigore all'indomani della sua terza nomina a capo dell'esecutivo il 15 dicembre 1893. La disastrosa sconfitta di Adua del 1 marzo 1896 chiude nel peggiore dei modi la stagione crispina che, secondo i piani del politico siciliano, avrebbe dovuto accompagnare l'Italia a raggiungere le grandi potenze continentali attraverso una politica espansiva³⁰.

Emilio Visconti Venosta ritornato alla guida della Consulta ripropone – e non avrebbe potuto fare altrimenti – una politica di raccoglimento, volta a recuperare sul piano diplomatico la credibilità internazionale che il sistema paese Italia aveva miseramente perso nell'avventura

²⁵ F. Cammarano, *Storia dell'Italia liberale*, Roma-Bari, Laterza 2011.

²⁶ Cfr. O. Pflanze, *Bismarck and the Development of Germany*, vol. III, *The Period of Fortification (1880-1898)*, Princeton, Princeton University Press 1990 (II ed.), pp. 267-271 e 308-309. Più in generale sulla figura di Crispi cfr. C. Duggan, *Francesco Crispi 1818-1901. From nation to nationalism*, Oxford, Oxford University Press 2002; D. Adorni, *Francesco Crispi. Un progetto di governo*, Firenze, Olschki 1999; F. Bonini, *Francesco Crispi e l'unità. Da un progetto di governo un ambiguo mito politico*, Roma, Bulzoni 1997.

²⁷ M. Bucciantini, *Campo dei fiori. Storia di un monumento maledetto*, Torino, Einaudi 2015.

²⁸ A. Battaglia, *I rapporti italo-francesi e le linee d'invasione transalpina (1859-1881)*, Roma, La Nuova Cultura 2013.

²⁹ Sulla "prima stagione" del colonialismo italiano, tra gli altri cfr. T. Scovazzi, *Assab, Massaua, Uccialli, Adua. Gli strumenti giuridici del primo colonialismo italiano*, Torino, Giappichelli 1996; G.M. Finaldi, *Italian national identity in the scramble for Africa. Italys African wars in the era of nation-building, 1870-1900*, Bern, Peter Lang 2009

³⁰ Cfr. G. Astuti, *Io sono Crispi. Adua, 1 marzo 1896: governo forte. Fallimento di un progetto*, Bologna, Il mulino 2005.

abissina. Pur mantenendosi nel quadro della Triplice, il governo italiano guidato dal marchese di Rudinì tende a stemperare la conflittualità con la Francia e a porsi come forza di equilibrio «della politica continentale tradizionalmente perseguita dalla Destra e raggiungibile, nelle circostanze prevalenti, attraverso una “compenetrazione di alleanze”³¹». Evidenziata l’incapacità di perseguire una politica internazionale espansiva e, per certi versi, l’inconsistenza della Triplice, il ritorno all’impostazione di una politica estera neutrale si scontra con la diffidenza incrociata con gli alleati che temono un progressivo avvicinamento italo-francese in funzione anti-tedesca da un lato e, dall’altro, una Francia le cui direttrici in politica estera spesso si sovrappongono a quella italiana.

Il 1896 segna – dunque – una crisi della Triplice alleanza che, però, non viene messa seriamente in discussione dal governo italiano. Tuttavia l’impetuosa crescita economica e militare della Germania preoccupa seriamente la Gran Bretagna che, lasciato il suo “splendido isolamento” torna a far sentire il suo peso sulle dinamiche continentali e la minaccia bellica non risiede più tanto sulla contrapposizione tra Berlino e Parigi (considerata improbabile), quanto su quella anglo-tedesca³².

L’Italia si trova perciò al centro di due “amicizie” contrapposte, dal momento che, come bene espresso da Gaetano Salvemini, «i governanti italiani continuano a rimanere fedeli alla teoria che l’amicizia inglese è per l’Italia il “completamento necessario” dell’alleanza con gli imperi centrali». Dopo tutto lo stesso sottolinea che la Triplice «non è stata mai un patto incondizionato di solidarietà assoluta per qualunque eventualità: è stato sempre un sistema di accordi circoscritti per alcune determinate eventualità³³». L’attrito tra la Germania e l’Inghilterra, al pari della ritrovata solidarietà latina tra Italia e Francia, non rientrano formalmente nelle condizioni della Triplice, ma ne indeboliscono progressivamente le basi fino alla rottura definitiva allo scoppio della Prima guerra mondiale³⁴.

A differenza di Crispi, Visconti Venosta evita di fare leva sul consenso popolare (o elettorale), limitando la commistione tra politica interna ed estera e le pressioni dell’opinione pubblica. Attraverso un’azione equilibrata, egli ricuce relazioni interrotte, mantiene salde quelle già in essere e ne stabilisce di nuove. Tracce di questo *modus agendi* si hanno nell’accordo italo-francese sull’Africa settentrionale che pone fine alla questione di Tunisi, lasciando aperta la possibilità – colta in seguito – di acquisire Tripoli e nell’intesa con l’Austria-Ungheria sull’autonomia dell’Albania. Vien da dire, con Enrico Decleva, che «grazie a Visconti Venosta, la classe dirigente italiana era riuscita a superare la crisi di fine secolo prima, e a un prezzo meno elevato di quanto non le sarebbe accaduto per la politica interna³⁵». Esistono – però – delle criticità: in primo luogo l’accentramento della politica internazionale nelle mani del ministro Visconti Venosta rende difficilmente riproducibile l’azione diplomatica da lui condotta. Secondariamente il distacco di natura elitario-nobiliare della Consulta dall’opinione pubblica non è alla lunga in grado di prevedere e, conseguentemente, considerare le istanze sorte in tavoli differenti da quelli ufficiali³⁶.

In un clima di crescente tensione internazionale, in cui il Regno d’Italia spera di ri-trovare un ruolo di equilibratore, se non di pacificatore, ha luogo l’iniziativa dello zar Nicola II il quale, sul

³¹ L. Saiu, *La politica estera italiana dall’Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza 1999, p.40.

³² J.B. Duroselle, *L’Europa dal 1815 ai nostri giorni. Vita politica e relazioni internazionali*, Milano, Mursia 1974, pp. 126-129. (I edizione *L’Europe de 1815 à nos jours. Vie politique et relations internationales*, Paris, Presse Universitaires de France 1964).

³³ G. Salvemini, *La politica estera italiana*, cit., p. 347.

³⁴ Cfr. G. Astuto, *La decisione di guerra: dalla Triplice Alleanza al Patto di Londra*, Soveria Mannelli, Rubbettino 2019.

³⁵ E. Decleva, *L’Italia e la politica internazionale*, cit., p. 110

³⁶ Sulla esistenza di più tavoli paralleli della diplomazia europea del XIX secolo cfr. E. Genta, *La diplomazia europea e l’unificazione italiana tra 1859 e 1860*, in *Verso l’Unità italiana. Contributi storico-giuridici*, a cura di G.S. Pene Vidari, Torino, Giappichelli 2010, pp. 156-157.

finire del 1898, promuove una conferenza per il disarmo, la cui località prescelta – dopo qualche riflessione – è l’Aia. L’iniziativa russa – però – si rivela il primo dei tre appuntamenti internazionali (gli altri sono la seconda conferenza dell’Aia 1907 e di Londra 1909) che “consacrano” il diritto di guerra inteso come il «coronamento del lungo lavoro di preparazione che ad esso aveva dedicato la dottrina giuridica³⁷». Si percepisce, dunque, che la pace e – conseguentemente – un nuovo equilibrio continentale possono essere raggiunte solo preparandosi alla guerra che scoppierà da lì a quindici anni.

«Un onore non ambito»

Quando sul finire dell’agosto 1898 Nicola II invita le grandi potenze a sedersi attorno a un tavolo, Costantino Nigra è da quattordici anni ambasciatore a Vienna, da otto senatore del Regno e da sei Cavaliere della Santissima Annunziata. La politica, come scrive Franca Porciani, «interessa sempre meno a Nigra³⁸», eppure l’incarico affidatogli dalla Consulta di consolidare le relazioni con l’Austria-Ungheria viene svolto con profondo e proficuo impegno. Anzi, paradossalmente, accompagnato dalla decennale esperienza, l’indifferenza rispetto all’agone politico consente al diplomatico di considerare e affrontare le questioni geopolitiche con distacco e lungimiranza.

Il 24 agosto 1898 Roberto Morra di Lavriano e della Montà, ambasciatore del Re d’Italia presso la corte di Pietroburgo, trasmette a Roma l’intenzione di Nicola II di allestire una conferenza per il disarmo. La Consulta a sua volta telegrafa alle ambasciate italiane di Londra e Parigi, oltre a quelle dei paesi alleati, per avere contezza di quale sia stata la reazione delle grandi potenze continentali all’iniziativa russa. Nigra, al pari dei suoi colleghi interpellati, percepisce una certa freddezza nei confronti della proposta dello zar. Infatti se il 30 agosto il diplomatico canavesano fa conoscere a Roma che «il Governo austro-ungarico applaudiva alla generosa, nobile iniziativa» e che «non avrebbe certamente sollevato alcuna difficoltà alla riunione della conferenza³⁹»; è altrettanto vero che il ministro degli esteri austriaco, il conte Agenor Maria Gołuchowski, non predispone alcuna risposta ufficiale in merito. Ciononostante, il governo italiano guidato da Luigi Pelloux, alla metà di settembre rompe gli indugi e, prima tra le grandi nazioni non alleate con la Russia, aderisce alla conferenza⁴⁰. Tuttavia la posizione dell’Austria, come della Germania, resta scettica, tanto che Nigra ancora il 4 febbraio 1899, quando è ormai data per certa la celebrazione dell’evento, telegrafa al ministro degli esteri Felice Napoleone Canevaro che i gabinetti di Vienna e Berlino «sono convinti che la conferenza non avrà risultato pratico, eccetto quello del suo alto significato morale, ma vogliono fare atto di deferenza verso l’imperatore di Russia e non faranno nulla che abbia apparenza di incagliare la sua proposta⁴¹».

Il governo italiano, però, pur aderendo alla proposta del governo russo, si trova a dover fronteggiare un *affaire* decisamente più spinoso rispetto all’indifferenza degli alleati, ossia il paventato invito alla conferenza di un delegato pontificio. Nigra – infatti – viene a sapere in ambienti diplomatici viennesi che lo Zar per la buona riuscita dell’iniziativa ha chiesto il sostegno di Leone XIII e che il pontefice era stato ben felice dell’informazione e che pareva aver

³⁷ S. Mannoni, *Potenza e Ragione. La scienza del Diritto internazionale nella crisi dell’equilibrio europeo (1870-1914)*, Milano, Giuffrè 1999, p. 187.

³⁸ F. Porciani, *Costantino Nigra. L’agente segreto del Risorgimento*, Soveria Mannelli, Rubbettino 2017, p. 144.

³⁹ Telegramma di Canvaro a Nigra del 30 agosto 1898, trascritto a p. 7 nell’epistolario *Costantino Nigra – Felice Napoleone Canevaro. Vienna-Roma 1898-1899* [<http://www.costantinonigra.eu/images/CARTEGGI-DIPLOMATICI/carteggio%20nigra%20canevaro%201898-1899.pdf>].

⁴⁰ M. Toscano, *L’Italia e la prima conferenza per la pace dell’Aja del 1899*, in *Pagine di Storia diplomatica contemporanea*, vol. I, *Origini e vicende della Prima guerra mondiale*, Milano, Giuffrè 1963, pp. 1-2.

⁴¹ *DDI*, Terza serie (1896-1907), vol. III, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato 1972, n. 149 (4 febbraio 1899), p. 91.

già dato risposta ufficiale⁴². L'aleatoria ma, per la presenza italiana dirimente, partecipazione della Santa Sede ai lavori della conferenza rappresenta uno dei nodi che Nigra si trova a dover sciogliere sin dal settembre 1898, quando la conferenza è ancora lungi dall'essere realtà, e che lo accompagna per tutta la durata dell'evento.

Lasciando in disparte la questione vaticana, che verrà analizzata in seguito, si giunge alla fine del 1898 quando, attraverso una circolare del ministro degli esteri russo Michail Nikolaevič Murav'ëv, vengono resi noti i punti di discussione della conferenza il cui inizio viene previsto per il 18 maggio seguente (data del compleanno dello Zar). Se si riprendono le parole di Stefano Mannoni citate poc'anzi, non stupisce il fatto che sette punti su otto sono di natura militare⁴³ e soltanto l'ultimo riguardasse «l'accettazione del principio dell'uso dei buoni uffici, della mediazione e dell'arbitrato facoltativo nei casi appropriati per prevenire i conflitti armati e intesa circa le modalità di applicazione e stabilimento di una pratica uniforme⁴⁴». La risposta che il Gabinetto italiano intende offrire viene recapitata a Nigra il 5 febbraio 1899, dopo un serio lavoro di *labor limae* concordato con le cancellerie alleate, affermando che «il Governo italiano parteciperà alla Conferenza nel luogo, nell'epoca e nella forma che le Potenze stimeranno conveniente⁴⁵».

In qualità di ambasciatore presso un sovrano alleato dell'Italia, Costantino Nigra è costantemente informato del processo di formazione della futura Conferenza grazie ai dispacci che arrivano da Roma e alle notizie che riesce a carpire negli ambienti diplomatici e nei circoli viennesi. Tuttavia, inizialmente, il rappresentante italiano all'Aja doveva essere Emilio Visconti Venosta. Il diniego di quest'ultimo fa propendere il ministro degli esteri Canevaro su Nigra, le cui idee e il cui *modus agendi* poco si discostano da quelle del politico lombardo e, tra l'altro, i due sono amici di vecchia data. Il diplomatico settantenne suo malgrado accetta e il 22 aprile da Vienna scrive a suo cognato: «Io mi dispongo ad andare alla Conferenza dell'Aja, onore che non ho ambito, ma che non potevo rifiutare⁴⁶». Accompagnano Nigra, Alessandro Zannini (inviato straordinario e ministro plenipotenziario in Olanda), come secondo plenipotenziario a cui è affidata anche la cura di trovare gli alloggiamenti per l'intera delegazione, e il terzo nella persona del deputato Guido Pompili. Inoltre sono inviati due delegati tecnici di provenienza militare: il cavaliere Luigi Zuccari, Maggiore generale dell'esercito e fino al 1895 addetto militare all'ambasciata italiana di Berlino, e Augusto Bianco, Capitano di vascello e addetto navale all'ambasciata di Londra. A questi Nigra "aggiunge" due giovani segretari, Carlo Fasciotti ed Ernesto Artom, che sono figlio il primo e nipote il secondo di suoi due intimi amici che hanno iniziato da poco la carriera diplomatica⁴⁷.

⁴² G. Barberini, *Russia zarista, Unione Sovietica comunista e Santa Sede*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica www.statochiese.it, novembre 2010, p. 12.

⁴³ «1) Intesa per non aumentare, durante un periodo da stabilirsi, gli effettivi delle forze armate ed i bilanci militari; 2) Interdizione dell'impiego di nuove armi ed esplosivi; 3) Limitazione nell'impiego degli esplosivi più potenti di quelli già esistenti e divieto del lancio di essi dall'alto a mezzo di aeromobili; 4) Divieto dell'impiego di sottomarini e di costruire navi da guerra con lo sperone; 5) Adattamento nelle guerre marittime delle norme della convenzione di Ginevra del 1864 sulla base degli articoli addizionali del 1868; 6) Neutralizzazione delle navi o delle scialuppe incaricate del salvataggio dei naufraghi; 7) Revisione della Dichiarazione di Bruxelles del 1874 sulle leggi e gli usi di guerra». Documento citato in M. Toscano, *L'Italia e la prima conferenza*, cit., p. 3.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *DDI*, Terza serie (1896-1907), vol. III, cit., n. 152 (5 febbraio 1899), p. 93.

⁴⁶ Lettera di Nigra ad Angelo Derossi 22 aprile 1899, trascritto a p. 43 nell'epistolario *Costantino Nigra e la sua famiglia 1861-1906* [<http://www.costantinonigra.eu/images/CARTEGGI-PRIVATI/carteggio%20nigra%20famiglia-b.pdf>]

⁴⁷ Oltre alle singole voci biografiche presenti nel *Dizionario Biografico degli Italiani*, cfr. *La formazione della diplomazia nazionale (1861-1915). Repertorio bio-bibliografico dei funzionari del Ministero degli Affari Esteri*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato 1987, pp. 27-30; 313-135. Per uno sguardo più approfondito sul percorso di costruzione della diplomazia italiana dopo l'Unità e sui suoi protagonisti cfr. *La formazione della diplomazia italiana 1861-1915*, a cura di L. Pilotti, Milano, Franco Angeli 1989; *L'amministrazione centrale dell'Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti*,

Il 3 maggio, dopo un intenso lavoro degli apparati burocratici del governo, della Consulta e dei Dicasteri della Guerra e della Marina, Costantino Nigra riceve le istruzioni per l'azione che deve compiere alla conferenza che si sta aprendo in Olanda. La prima parte del lungo documento si sofferma sui «tentativi intesi ad ammettere anche la Santa Sede a partecipare in alcuna forma ed in qualche misura all'opera comune⁴⁸». Dopo una puntuale trattazione sull'atteggiamento che la delegazione italiana deve assumere in riferimento alla presenza in qualunque forma di rappresentanti del pontefice, il documento considera i temi posti in essere dalla circolare russa del 30 dicembre. Essendo di «carattere esclusivamente militare», i punti che vanno dall'uno al sette sono oggetto precipuo di un'altra istruzione preparata *ad hoc* dai ministeri della guerra e della marina per i due delegati tecnici. Il ministro Canevaro, però, tiene a sottolineare a Nigra, che il governo si pone quale obiettivo quello «di conciliare, in materia di armamento, i concetti d'ordine umanitario a cui si ispira l'iniziativa dello Czar, con le esigenze della difesa nazionale e con quelle altresì della nostra situazione sia nella triplice alleanza, sia nei nostri rapporti con l'Inghilterra⁴⁹». La delegazione italiana oscilla tra il sostegno all'iniziativa russa volta a normare il diritto di guerra e la necessità di armonizzare la propria posizione con quella degli alleati (Germania e Austria-Ungheria) in riferimento alle questioni belliche terrestri e con quella della Gran Bretagna per tutto ciò che riguarda il mare.

Il punto di competenza del Ministero degli Esteri, oltre ad essere il più compatibile con le capacità del plenipotenziario, è – invece – l'ottavo, quello che riguarda l'arbitrato come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. In primo luogo il documento rileva come la proposta russa si accordasse alle teorie espresse da Pasquale Stanislao Mancini nella prolusione del 1872⁵⁰, fatte a loro volta proprie dal Parlamento e inserite in larga parte nei trattati di commercio e navigazione posti in essere nell'ultimo quarto del XIX secolo⁵¹. In seguito, però, l'istruzione prende le distanze dalla istituzione (e istituzionalizzazione) di un magistrato permanente di arbitrato. Infatti secondo il governo italiano le controversie internazionali hanno una natura così varia che è impensabile costruire un sistema di norme positive, una procedura e un giudice in grado di comprendere ogni fattispecie. Infatti, non essendo ancora il sistema dell'arbitrato nella consuetudine internazionale, «la creazione di un Istituto apposito e permanente, il quale avrebbe anche inevitabilmente per effetto di moltiplicare senza necessità il ricorso a giudizi arbitrali, anche per questioni che avrebbero potuto facilmente risolversi mercé trattative amichevoli e dirette⁵²». È dunque preferibile salvare il principio delle clausole

a cura di G. Melis, vol I, *Il ministero degli affari esteri*, a cura di V. Pellegrini, Bologna, il Mulino 1992. Di un certo interesse rispetto all'azione diplomatica condotta dai due Artom a favore della politica mediatrice del regno d'Italia: *Iniziativa neutralistiche della diplomazia italiana nel 1870 e nel 1915: Isacco ed Ernesto Artom*, a cura di Angelo Artom, Torino : Einaudi 1954.

⁴⁸ *DDI*, Terza serie (1896-1907), vol. III, cit., n. 249 (3 maggio 1899), p. 153.

⁴⁹ *Ivi*, p. 155.

⁵⁰ P.S. Mancini, *La vita de' Popoli nell'umanità. Prolusione al corso di Diritto internazionale pubblico, privato e marittimo pronunciata nella Università di Roma nel dì 23 gennaio 1872*, in *Id, Diritto Internazionale. Prelezioni con un saggio su Machiavelli*, Napoli, Marghieri 1873, pp. 163-220. Sulla figura di Pasquale Stanislao Mancini "internazionalista" cfr. *Per una rilettura di Mancini. Saggi sul diritto del Risorgimento*, a cura di I. Birocchi, Pisa, ETS 2018; *Mancini in cattedra. Le lezioni torinesi di diritto internazionale del 1850-51 e 1851-52*, a cura di Eloisa Mura, Pisa, ETS 2018; G.S. Pene Vidari, *La prolusione di Pasquale Stanislao Mancini sul principio di Nazionalità (Torino 1851)*, in *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, a cura di G. Cazzetta, Bologna, il Mulino 2013, pp. 117-134; P.S. Mancini, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, a cura di E. Jayme, Torino, Giappichelli 1994; *Pasquale Stanislao Mancini: l'uomo, lo studioso, il politico (Atti del Convegno, Ariano Irpino, 11-13 novembre 1988)*; introduzione di G. Spadolini, Napoli, Guida 1991.

⁵¹ Si pensi, ad esempio, ai trattati di commercio e navigazione con il Belgio (1882), la Confederazione svizzera (1882) e la Gran Bretagna (1883); il trattato di patrocino con l'Olanda (1884); i trattati consolari con la Romania (1880), l'Argentina (1885) e il Perù (1893); il trattato sull'estradizione con il Montenegro (1892) e – da ultimo – quello sull'arbitrato con l'Argentina (1898) trattato da Canevaro, ma ratificato sotto il ministero di Visconti Venosta.

⁵² *DDI*, Terza serie (1896-1907), vol. III, cit., n. 249 (3 maggio 1899), p. 156.

compromissorie giocandole di volta in volta nelle singole relazioni e accordi (bilaterali o multilaterali), piuttosto che formalizzare un'istituzione stabile, sclerotizzando un diritto consuetudinario. Inoltre, da un punto di vista geopolitico, la costituzione di un tribunale permanente porterebbe la comunità internazionale ad accogliere una rappresentanza pontificia in seno all'organo, prospettiva – come si vedrà tra poco – impensabile per le direttrici della politica estera del Regno d'Italia.

Sul finire del documento Felice Napoleone Canevaro ripercorrendo le circolari prodotte sia dalla cancelleria russa che quella olandese, ricorda che si è sempre espressamente cercato di evitare di inserire nel programma qualunque punto di discussione concernente i rapporti politico-diplomatici tra Stati. Tuttavia, scrive il ministro, «le idee enunciate nella prima circolare russa del 12-24 agosto 1898, ispirata a principi e sentimenti altamente umanitari e di giustizia, non sono però così precise che si possa *a priori* accettare di entrare in discussione su tutte le questioni che a quelle idee si possano connettere e potrebbe quindi [...] sorgere il dubbio se sia da ammettersi o da escludersi taluna determinata questione generale, e non compresa nella esplicita enunciazione della circolare russa⁵³». In merito alle possibili “divagazioni” dai temi proposti dallo Zar l'indicazione data dalla Consulta ai suoi rappresentanti è piuttosto chiara e netta: mantenere strettamente la conferenza nell'ambito della proposta imperiale.

Nigra risponde all'istruzione chiedendo al Ministero se la pregiudiziale sulla presenza della Santa Sede ai lavori fosse ostativa e, quindi, in caso di presenza di un inviato pontificio la delegazione italiana dovesse ritirarsi. Inoltre lo stesso plenipotenziario suggerisce che tale disposizione venga fatta conoscere alle cancellerie dell'Aia, Pietroburgo e Berlino. Cosa che avvenne solo in parte, in quanto Canevaro, ritiene non indispensabile avvertire il Gabinetto dello Zar di un'eventualità che avrebbe messo in difficoltà l'organizzazione russa e inasprito i rapporti tra i due paesi⁵⁴.

La Conferenza dell'Aia si apre solennemente il 18 maggio 1899 alle due presso palazzo *Huis ten Bosch* e, due giorni più tardi, durante la seconda seduta plenaria, l'assemblea delibera la suddivisione dei lavori. Per meglio approfondire i singoli argomenti vengono poste in essere tre commissioni: la prima è competente per i primi quattro punti della circolare del 3 dicembre; la seconda per i tre punti seguenti; la terza – infine – si sofferma sull'ottavo tema, ovvero quello sul tribunale arbitrale. Va da sé che di quest'ultima commissione faccia parte Costantino Nigra, di cui viene altresì nominato presidente onorario.

«Una questione da cui dipende tutta la nostra sicurezza avvenire»

È stato già evidenziato come uno dei nodi più complessi che Costantino Nigra si trova a dirimere all'Aia è l'invito di un delegato pontificio ai lavori. La questione ha avuto una così larga eco nella storiografia, soprattutto d'area cattolica⁵⁵, che pare superfluo ripercorrere secondo uno schema puntuale ed evenemenziale le vicende occorse prima, durante e dopo la Conferenza. In questa sede ci si limita perciò a offrire solo alcune suggestioni generali in relazione alle azioni compiute dal primo plenipotenziario della delegazione italiana.

⁵³ Ivi, pp. 156-157.

⁵⁴ M. Toscano, *L'Italia e la prima conferenza*, cit., pp. 23-24.

⁵⁵ Cfr. oltre al già considerato saggio G. Barberini, *Russia zarista, Unione Sovietica comunista*, cit.: D. Zanichelli, *Il Papa alla Conferenza del disarmo*, in «La Nuova Antologia», IV serie, LXXIX, fasc. 652, 16 febbraio 1899, pp. 682-691; A. Martini, *La Questione Romana e il mancato invito alla Santa Sede per la prima Conferenza dell'Aja nel 1899*, in «La Civiltà Cattolica», I, 1962, pp. 221-235; A. Lanza, *La Santa Sede e le conferenze della pace dell'Aja del 1899 e 1907*, Roma, Lateran university press 2002; J. Bonet Navarro, *The diplomatic relations of the Holy See during the “questione romana”*, in «Journal of Modern Science», tomo 4, XXXIX, 2018, pp. 87-100.

Nella già citata istruzione del 3 maggio, il Ministro Canevaro, riflettendo sopra «i tentativi intesi ad ammettere anche la Santa Sede a partecipare in alcuna forma ed in qualche misura all'opera comune» posti in essere dalla diplomazia russa e da quella belga, ricorda a Nigra che il governo italiano aveva più volte sostenuto che «esso si sarebbe astenuto dal prender parte alla Conferenza, se la Santa Sede vi fosse stata invitata, questo invito, in qualsiasi forma indirizzato, e comunque lo si volesse giustificare, avendo necessariamente un significato incompatibile col nostro diritto nazionale⁵⁶». Anche se lo stesso Ministro dubita della reale possibilità d'invito del delegato papale, emergono in filigrana, ma chiaramente due problemi di natura diversa, ma complementari: da un lato vi è la perdurata frattura tra le due sponde del Tevere che indebolisce la posizione italiana nel consesso internazionale; dall'altra la "personalità internazionale" della Santa Sede, ormai spogliata di ogni potere temporale.

Da un punto di vista diplomatico, infatti, la difficile ricomposizione tra lo Stato e il Papa rappresenta una delle principali direttrici non solo della politica interna, ma anche di quella estera del Regno d'Italia. L'ingombrante presenza di Pio XI (fino al 1878) e Leone XIII (fino al 1903) chiusa nei palazzi vaticani costringe la Consulta a mediare la propria posizione in relazione alle altre nazioni cattoliche e porta la diplomazia italiana a oscillare continuamente tra l'intransigenza nel formulare il principio che «dal 1870 il papa non era più Re⁵⁷» e la necessità di riconoscere il Pontefice come un'autorità morale di levatura internazionale e, conseguentemente, capace di azioni di natura diplomatica. L'ambivalenza e, per certi versi, ambiguità della posizione italiana nei confronti della Santa Sede nel panorama geopolitico della fine del XIX secolo si rileva anche nei mesi che precedono la Conferenza del 1899. Infatti, all'interno di una netta opposizione alla presenza di un delegato pontificio ai lavori dell'Aia presente in ogni circolare in entrata e in uscita dal palazzo della Consulta, si evidenziano sfumature che smussano – in parte – tale posizione intransigente. Nella già citata comunicazione che Nigra invia a Canevaro il 4 febbraio 1899 si fa presente che i gabinetti alleati ritengono che «la presenza di un rappresentante pontificio non dovrebbe essere per il Governo italiano ragione sufficiente per astenersi ed esporsi all'accusa di contribuire allo insuccesso della proposta russa⁵⁸». L'intransigenza va dunque armonizzata con il posizionamento non pregiudiziale delle altre potenze continentali e così due giorni più tardi, lo stesso Ministro è costretto a telegrafare a Nigra: «non ci converrebbe prendere noi stessi iniziative per un intervento pontificio che fino ad ora da nessuna parte è stato proposto⁵⁹».

L'utilizzo del considerevole prestigio morale del pontefice in funzione (più o meno esplicitamente) anti-italiana⁶⁰, pone in seria difficoltà la delegazione guidata dal senatore canavesano. Il sentiero imboccato dalla diplomazia italiana è dunque piuttosto stretto e tortuoso: salvaguardare il proprio ruolo di potenza all'interno di un "sistema liberale", senza ledere alcuna prerogativa "spirituale" al Pontefice, provando un accordo che tenga insieme il particolare della questione romana nel generale degli equilibri di forza continentali. Nel particolare, l'ipotesi è

⁵⁶ *DDI*, Terza serie (1896-1907), vol. III, cit., n. 249 (3 maggio 1899), p. 153.

⁵⁷ Lettera di Crispi all'ambasciatore italiano a Berlino De Launay del 3 gennaio 1890. Citata in *La Prassi italiana di diritto internazionale*, Seconda Serie (1887-1918), vol. I, p. 467.

⁵⁸ *DDI*, Terza serie (1896-1907), vol. III, cit., n. 149 (4 febbraio 1899), p. 91.

⁵⁹ *Ivi*, n. 153 (6 febbraio 1899), p. 93.

⁶⁰ Si pensi a quanto riferito dal Ministro degli Esteri Canevaro il 4 aprile 1899 agli ambasciatori italiani a Berlino, Pietroburgo, Vienna e all'Aia: «L'ambasciatore di Russia mi ha fatto la seguente comunicazione: "Siccome le questioni speciali di cui la conferenza avrà da occuparsi non presentano interesse per la Santa Sede, li Governo neerlandese non si crede in diritto di rivolgere a Sua Santità un invito formale di partecipare ai suoi lavori tecnici. Esso conserva tuttavia la piena certezza che Leone XIII di cui è così considerevole il prestigio morale non ricuserà il suo concorso per lo studio e l'analisi dei problemi che servono di base allo scopo altamente umanitario della conferenza comunicandole, se occorre, per mezzo del suo rappresentante residente all'Aja le sue vedute sulle questioni che possono interessare la Santa Sede, come l'arbitrato, la mediazione od altre simili"». *Ivi*, n. 213 (4 aprile 1899), p. 130.

quella di far decadere qualunque possibilità d'invito del delegato pontificio, evitando – però – di esporre direttamente la diplomazia italiana e la sua intransigenza. L'atteggiamento votato all'equilibrio e, per così dire, alla delicatezza appare dunque il medesimo di una trentina di anni prima quando Visconti Venosta scriveva a Nigra che dalla buona gestione della questione romana «dipende tutta la nostra sicurezza avvenire» e, rincarando la dose, «mettere in dubbio la nostra esistenza⁶¹».

D'altro canto però, come ha scritto Vigezzi, la stessa questione romana pur avendo ridimensionato le prospettive generali di grande potenza al Regno d'Italia, ha altresì consentito all'indomani della breccia di Porta Pia «ai liberali della Destra di mantenere l'iniziativa, di stabilire contatti proficui, di acquisire una maggior padronanza della situazione; che facilita, insomma, l'ingresso nel mondo delle grandi potenze⁶²». L'Italia, dunque, forse anche in forza di questa continua necessaria mediazione, si afferma una grande potenza diplomatica e come tale, guidata da due esponenti della Destra come Visconti Venosta (nuovamente) alla Consulta e Nigra all'Aia, intende svolgere il suo ruolo alla conferenza di pace.

La seconda questione, ovvero la personalità internazionale del Vaticano, discende direttamente dalle complesse relazioni tra Stato e Chiesa appena accennate e si esplicita nel procedere dei lavori congressuali. Senza approfondire la loro evoluzione storico-giuridica, alla fine dell'Ottocento è pacifico considerare propria degli Stati la capacità di stipulare trattati internazionali, intesi come degli atti giuridici consistenti in una dichiarazione di volontà resa reciprocamente da soggetti di Diritto internazionale, al fine di autoregolamentare i loro rapporti in una data materia⁶³. Tuttavia nella seconda metà del XIX secolo la Santa Sede, pur mantenendo prerogative e attributi internazionali (non solo di natura spirituale), formalmente non è uno Stato. D'altra parte nella stessa legge delle Guarentigie si asserisce all'art. 3 che il pontefice «mantiene le preminenze d'onore riconosciutegli dai Sovrani cattolici» e all'art. 11 «agli Inviati di Sua Santità presso i Governi esteri sono assicurate, nel territorio del Regno, le prerogative e immunità d'uso». È quindi per l'ordinamento italiano permessa al papa soltanto una “diplomazia celeste”, ovvero solo quella legata al pieno e libero ministero spirituale⁶⁴. Questa imposizione non trova però un'effettività nella consuetudine (e nello *ius cogens*), dove – invece – la Santa Sede continua a inviare e ricevere legazioni che compiono azioni di politica estera assimilabile a quelle compiute da e in uno Stato sovrano⁶⁵. Dunque, rispondendo alla domanda che nel 1925 si è posto Carlo Arturo Jemolo⁶⁶, si può affermare con una certa tranquillità che la Santa Sede, differenziandosi dagli Stati, è un soggetto di diritto internazionale nella misura le relazioni poste in essere da esse si svolgano secondo le regole del medesimo diritto internazionale.

La prassi seguita per la Conferenza dell'Aia da parte del Gabinetto di Roma è sensibilmente differente da quanto si va consolidando nella dottrina. Non a caso Visconti Venosta il 3 giugno

⁶¹ *DDI*, Seconda serie (1870-1896), vol. II, cit., n. 208 (27 febbraio 1871), p. 221.

⁶² B. Vigezzi, *L'Italia dopo l'Unità*, cit., p. 11.

⁶³ Cfr. R. Portman, *Legal personality in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press 2010

⁶⁴ Ex art. 9, L. 214 13 maggio 1871

⁶⁵ D'altro canto anche dopo la nascita della Città del Vaticano e, quindi, ricostituzione di uno Stato sovrano a cui capo è posto il pontefice, Santa Sede e Vaticano agiscono su due differenti canali diplomatici. Cfr. P.A. d'Avack, *Vaticano e Santa Sede*, Bologna, il Mulino 1994; G. Barberini, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale. Esame delle norme canoniche*, Torino, Giappichelli 1996.

⁶⁶ «Per la Santa Sede noi crediamo che il giurista perda il suo tempo andando a rilevare le molte e sostanziali differenze che intercedono tra essa e gli Stati. Deve egli invece porsi semplicemente questa domanda: gli Stati e la Santa Sede intendono o meno che i loro reciproci rapporti si svolgano sotto l'egida delle norme di diritto internazionale? Se la risposta sarà affermativa, il giurista dovrà ammettere che la Santa Sede sarà soggetto di diritto internazionale, se negativa, dovrà negarlo: libero in un caso e nell'altro di deplorare la soluzione come quella che non risponde ai suoi desiderata politici e religiosi». A.C. Jemolo, *La Santa Sede soggetto di diritto internazionale*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», I, 1925, p. 423.

1899 comunica a Nigra l'impossibilità della nomina di un rappresentante della Santa Sede in seno al tribunale internazionale composto dai delegati dei singoli Stati «qualunque poi siano questi Stati, neutri, minori o con qualunque altra qualificazione», in quanto, scrive ancora il Ministro, «se al Sommo Pontefice compete personalmente il titolo e una parte delle prerogative del *Sovrano*, nessuno potrebbe seriamente attribuire ad esso, o alla Santa Sede, la qualità giuridica e politica di Stato⁶⁷». Nonostante l'intransigente posizione dell'Italia sia nota a tutti i delegati, si fa largo l'ipotesi di invitare il Papa a partecipare alla convenzione sull'arbitrato e, quindi, alla formazione di un eventuale tribunale internazionale permanente, una volta elaborata dalla Conferenza e ratificata. Anche in questo caso le istruzioni di Visconti Venosta sono perentorie: «poiché la clausola d'accensione si riferisce naturalmente a Stati e potenze territoriali, l'invito al papa di accedere puramente e semplicemente alla convenzione implicherebbe quel concetto di considerare il Papa alla stregua dei sovrani territoriali che noi non possiamo assolutamente accettare. D'altronde il Papa non accetterebbe, alla sua volta, una clausola speciale di accessione che accentuerebbe la differenza tra la Santa Sede e le potenze territoriali⁶⁸».

A fronte di quanto dichiarato dalla Consulta, Nigra propone che, solo una volta conclusa la Conferenza, il Governo olandese chieda a nome di tutti i firmatari l'appoggio morale per la costituenda istituzione arbitrale. Dal canto suo, il rappresentante belga Edouard Descamps⁶⁹, in rapporto con il Vaticano e attuando una politica dei "piccoli passi"⁷⁰, aveva proposto una partecipazione indiretta della Santa Sede non intesa come Stato, accettata da Roma, che si risolve – sostanzialmente – nello scambio di lettere. Infatti, respinta la presenza *in loco* di un delegato pontificio ed esclusa l'ipotesi di assimilazione della Santa Sede alle potenze territoriali, la delegazione italiana guidata da Nigra ha attuato le indicazioni fornite dalla Consulta e, nel complesso, può dirsi ampiamente soddisfatta.

Un tribunale permanente

Dopo aver considerato brevemente il lavoro compiuto dal primo plenipotenziario, di concerto con la Consulta, per evitare un intervento della Santa Sede, si passa ora a considerare l'attività svolta da Nigra nella terza commissione, ovvero quella impegnata nel dibattito sull'arbitrato. Al pari di quanto sostenuto nel paragrafo precedente, anche sulla questione del tribunale arbitrale la disamina che si porta avanti non si sofferma rigorosamente sul lavoro della commissione seguendo i dettami della *histoire événementielle* ma si limita ad alcune riflessioni di più ampio respiro, alla luce degli interventi di Costantino Nigra.

L'esperienza accumulata negli anni di servizio e la notorietà guadagnatasi nelle principali capitali europee fanno del diplomatico canavesano un papabile membro del *board* della Conferenza, i cui obiettivi e, conseguentemente, risultati sono piuttosto nebulosi. Non è dunque frutto di affetto, tantomeno di piaggeria, il fatto che nella lettera in cui raccomanda alle cure di Nigra il nipote, Isacco Artom scriva: «La Conferenza che tu probabilmente dovrai presiedere, acquisterà per ciò una storica importanza ed anche dubitando assai dei suoi risultati possibili, eserciterà, non ne dubito, sull'ambiente politico un'influenza morale durevole ed oltremodo

⁶⁷ Comunicazione di Visconti Venosta a Nigra del 3 giugno 1898 in *La Prassi italiana*, cit., p. 468.

⁶⁸ *DDI*, Terza serie (1896-1907), vol. III, cit., n. 296 (6 luglio 1899), p. 185

⁶⁹ Senatore e giurista di livello internazionale. Sulla sua figura e sulle azioni compiute all'Aia cfr. A. Eyffinger, *The 1899 Hague Peace Conference. The Parliament of Man, the Federation of the World*, The Hague, Kluwer Law International 1999, pp. 135-136

⁷⁰ A. Lanza, *La Santa Sede e le conferenze*, cit., pp. 178-179.

benefica⁷¹». Non meraviglia perciò che Nigra venga nominato presidente onorario della terza commissione, che si riunisce per la prima volta il 23 maggio 1899.

Tre giorni più tardi, nella seconda riunione, la Commissione decide per la formazione di un *Comité d'Examen* sui progetti presentati dalla delegazione russa. In quella occasione il primo delegato e plenipotenziario britannico, Julian Pauncefoot, sovvertendo il calendario dei lavori, propone in prima battuta di istituire un Tribunale d'arbitrato permanente prima di considerare altre questioni⁷². Se Nigra ha buon gioco a far respingere la proposta in riferimento al cambio dell'ordine del giorno, è piuttosto consapevole che una discussione sull'istituzionalizzazione di un organo giudicante non è espungibile *tout court* dai lavori assembleari. Il progetto inglese, infatti, trova l'appoggio della Russia, degli Stati Uniti e di larga parte dei delegati ma trova la ferma opposizione della delegazione tedesca. Questo pone Nigra di fronte a un bivio non previsto dalle istruzioni: da un lato, sulla scorta dell'intransigenza degli alleati, confermare una posizione contraria; dall'altro sostenere una posizione più "possibilista" al progetto d'Oltremontagna, facendo leva su di una plurisecolare amicizia⁷³. A ben vedere però il dilemma a cui si trova di fronte la delegazione italiana all'Aia risulta essere il riflesso di quella posizione antinomica a cavaliere tra Germania e Gran Bretagna generalmente assunta dalla Consulta tra la fine dell'Ottocento e lo scoppio della Prima guerra mondiale.

Conosciuta la posizione dell'Impero tedesco e, di conseguenza, di quello Austro-ungarico in merito al tribunale permanente, come da consolidata tradizione della Destra storica, il ministro Visconti Venosta prova a mediare tra le due posizioni in gioco. Invia perciò al primo plenipotenziario delle istruzioni in cui si concede il *nulla osta* per l'approvazione del progetto inglese ponendo però due condizioni: «1) che le potenze chiamate a nominare i componenti il tribunale siano designate dalla stessa conferenza; 2) che sia sempre facoltativo ricorrere al tribunale permanente, ovvero ad arbitri da concordarsi per il singolo caso⁷⁴». Dal canto suo Nigra il 10 giugno comunica a Roma il perdurare dell'opposizione tedesca all'istituzione del tribunale, ma fa sapere anche che, grazie anche alla sua azione, il delegato del Kaiser non si era ancora pronunciato e, soprattutto, che tutto ciò che riguarda l'arbitrato è soggetto talmente tanti veti incrociati che «non vi è pericolo ad accettare il progetto⁷⁵». Tuttavia, a questa visione positiva dell'azione diplomatica italiana, lo stesso Nigra qualche giorno più tardi ne affianca un'altra più critica. Egli – infatti – scrive a Visconti che, nonostante non vi sia alcun timore in merito al foro arbitrale vede «tutti gli inconvenienti di separarci dai nostri alleati in qualsiasi questione⁷⁶».

In attesa di una risposta definitiva che il "delegato giurista" tedesco avrebbe dovuto portare a nome del suo Gabinetto all'Aia, pur sperando in un cambio d'idea dell'alleato, la Consulta

⁷¹ Lettera di Isacco Artom a Costantino Nigra dell'11 maggio 1899, trascritto a p. 59 nell'epistolario *Costantino Nigra – Isacco Artom, i due Segretari personali di Cavour 1852-1899* [http://www.costantinonigra.eu/images/CARTEGGI-PRIVATI/carteggio%20nigra%20artom.pdf].

⁷² « Permettez-moi de vous demander si, avant d'entrer plus loin en matière, il ne serait pas utile et opportun de sonder la Commission au sujet de la question la plus importante selon moi, c'est-à-dire l'établissement d'un tribunal permanent d'arbitrage international, sur laquelle vous avez touché dans votre discours. On a fait beaucoup de codes d'arbitrage et de règlements de Procédure, mais procédure a été réglée jusqu'à présent par les arbitres ou par les traités généraux ou spéciaux. Or, il me semble que de nouveaux codes règlements d'arbitrage, quel que soit leur mérite, n'avancent pas beaucoup la grande cause qui nous rassemble. Si l'on veut faire un pas en avant, je suis d'avis qu'il est absolument nécessaire, d'organiser un Tribunal International permanent qui puisse se réunir immédiatement à la requête des nations contestantes ». *Annexes aux Procès-Verbaux du Comité d'Examen*, in *Conférence Internationale de la Paix. Le Haye 18 mai 29 juillet 1899*, Ministère des Affaires Étrangères, IV partie, *Troisième Commission*, Nouvelle Editions, La Haye, Nijhoff 1907, p. 14.

⁷³ E. Genta Ternavasio, *L'amicizia anglo-piemontese. Una tradizione diplomatica tra Sette e Ottocento?*, in *Sir James Hudson nel Risorgimento italiano*, a cura di E. Greppi, E. Pagella, Soveria Mannelli, Rubbettino 2012, pp. 107-139.

⁷⁴ Da una lettera inviata dal Ministero degli Esteri all'ambasciatore a Berlino Carlo Lanza, riportato in *DDI*, Terza serie (1896-1907), vol. III, cit., n. 269 (8 giugno 1899), pp. 173-174.

⁷⁵ Ivi, n. 271 (10 giugno 1899), p. 174.

⁷⁶ Ivi, n. 273 (14 giugno 1899), p. 176.

prospetta a Nigra in caso di una conferma della posizione di Berlino di far leva sulla mancata unanimità per evitare una votazione formale. In caso contrario, si lascia al delegato italiano la possibilità di aderire semplicemente o aderire facendo constatare l'approvazione a maggioranza. Sul finire di giugno, però, la posizione di Berlino si fa meno intransigente e la possibilità di arrivare a una soluzione di compromesso pare decisamente più probabile⁷⁷ e il comitato di esame del progetto arbitrale prosegue i suoi lavori con la partecipazione attiva della delegazione tedesca. Alle ore 12.15 del 25 giugno 1899 Nigra telegrafa a Visconti Venosta: «Fu approvato, in massima e in prima lettura, il progetto inglese modificato nel senso che sarebbe costituito all'Aja un consiglio permanente composto dei rappresentanti delle potenze firmatarie all'Aja, con missione di organizzare, dirigere e controllare l'ufficio centrale. Furono pure approvati gli articoli sulle commissioni di inchiesta internazionale e si cominciò l'esame del codice arbitrale⁷⁸». Inoltre il plenipotenziario sottolinea che il rappresentante tedesco è disposto ad accettare il Tribunale solo se mantiene la natura facoltativa, prevista tra l'altro negli emendamenti al testo russo proposti dalla delegazione italiana⁷⁹.

Accettata la progettazione di un organo permanente competente sugli arbitrati con sede all'Aia, il Comitato d'esame e la Terza Commissione si soffermano sull'adesione alla Convenzione da parte di Stati non firmatarie. Alla proposta del relatore Edouard Descamps che voleva tale Convenzione aperta a tutti, rispondono prima i delegati olandesi che propongono per l'ammissione un vaglio – caso per caso – del costituendo tribunale. Entrambe le proposte, però, non possono venire accettate dalla diplomazia italiana perché potrebbero aprire a una presenza pontificia. Si fa largo, perciò, una terza soluzione che trova riscontri favorevoli nelle delegazioni italiana, tedesca, britannica e americana, che vede l'ammissione solo in assenza di opposizioni da parte di una delle nazioni firmatarie. La soluzione di compromesso che viene scelta è quella di rinviare ad appositi accordi, l'adesione di nuove potenze contraenti⁸⁰.

È stato già più volte accennato quanto Vienna e Berlino non ripongano alcuna speranza nella riuscita dei lavori della Conferenza promossa dallo Zar, né intendano legarsi a soluzioni che possano limitare la loro "azione" diplomatico-militare. Non stupisce perciò che in vista della conclusione dei lavori all'Aia le delegazioni tedesca e austro-ungarica tendano a ritrarsi da ogni esito che imponga una firma vincolante. La delegazione italiana pur non adeguandosi al pessimismo degli alleati né volendo dilazionare *sine die* la discussione sul testo che si sta redigendo nella capitale olandese, si fa portavoce dell'idea che la Conferenza non debba restituire «opinions trop absolues⁸¹». In questo senso va letto quanto Nigra scrive a Visconti Venosta il 15 luglio 1899, chiedendo istruzioni in merito: «Istruzioni giunte ieri sera al conte Münster confermano quelle ricevute dal delegato austro-ungarico prescrivendo che si firmi soltanto il protocollo finale e si rimandi la firma delle convenzioni dopo maturo esame dei governi⁸²». L'atteggiamento dilatorio degli alleati risulta utile in funzione contraria alla Santa Sede, ma diventa un problema quando la delegazione italiana riesce a scongiurare l'intervento di un delegato pontificio sia alla Conferenza che nella futura Corte permanente d'arbitrato e, perciò, intende aderire alla convenzione.

La Consulta nuovamente, ma non inaspettatamente, si trova a dover mediare la propria posizione con quella degli alleati. E perciò Visconti Venosta fa sapere il 23 luglio a Nigra che

⁷⁷ M. Toscano, *L'Italia e la prima conferenza*, cit., pp. 33-34.

⁷⁸ *DDI*, Terza serie (1896-1907), vol. III, cit., n. 285 (25 giugno 1899), pp. 181.

⁷⁹ *Annexes aux Procès-Verbaux*, cit., p. 19

⁸⁰ «Le condizioni sotto le quali le Potenze non rappresentate potranno aderire alle presenti convenzioni faranno oggetto di un accordo ulteriore tra le Potenze contraenti». Tradotta e citata in M. Toscano, *L'Italia e la prima conferenza*, cit., p. 42 (nota 147).

⁸¹ Locuzione tratta da una dichiarazione fatta da Costantino Nigra nella V seduta della Terza Commissione del 17 luglio 1899 *Séance Plénières*, in *Conférence Internationale de la Paix*, IV partie, *Troisième Commission*, cit., p. 27

⁸² in *DDI*, Terza serie (1896-1907), vol. III, cit., n. 300 (15 luglio 1899), pp. 187

essendo consapevole delle ripercussioni politiche interne e geopolitiche di una mancata adesione da parte della Triplice, di riuscire a trovare una soluzione condivisa con gli alleati. «Dal canto nostro – continua il Ministro – non avremmo difficoltà a firmare tutto fin da ora; ma se altre delegazioni e segnatamente quelle dei due alleati, non potessero a ciò indursi, mi pare che il miglior partito per tutto quanto, sia di firmare il solo protocollo, figurando come annessi le tre convenzioni, ma stabilire fin d’ora una data non troppo lontana, ad esempio il 1° ottobre, per una nuova riunione nella quale, esaurito l’esame delle convenzioni presso i Governi che ne hanno desiderio e che ne avranno avuto il tempo, si addiverrebbe da parte di tutte le delegazioni, alla simultanea firma delle convenzioni medesime⁸³».

La scelta di assecondare i due alleati, non firmando alcuna convenzione speciale, si fa meno problematica quando gli stessi delegati della Gran Bretagna fanno lo stesso. Nonostante ciò Nigra è ben consapevole che l’Italia deve firmare e ratificare quanto prima i testi prodotti dalla Conferenza in seduta plenaria soprattutto per quanto riguarda l’arbitrato. La questione, come ha ben evidenziato a suo tempo Mario Toscano, non è limitata a questioni inerenti l’opinione pubblica italiana in larga parte favorevole alle convenzioni poste in essere all’Aia, quanto all’addivenire quanto prima allo *status* di potenza firmataria al fine di poter condizionare l’ingresso alla Corte arbitrale di rappresentanti degli Stati e/o degli eventuali “soggetti di diritto internazionale” non rappresentati alla Conferenza⁸⁴. È per tale ragione che il 12 ottobre 1899 la delegazione del Regno d’Italia, avuta la rassicurazione che avrebbero firmato anche l’Impero austroungarico e (con qualche *distinguo*) la Germania, la Gran Bretagna e gli Stati Uniti, prima tra le potenze, appone ufficialmente la firma in calce agli atti.

Note conclusive

Volgendo ormai al termine il presente lavoro, con una certa difficoltà si provano a tirare le fila di un discorso frammentario e, per certi aspetti, incompleto. Infatti, concentrare l’analisi sulla prima Conferenza dell’Aia del 1899, senza legarla alle successive, non permette di inserire l’evento all’interno del lungo processo di “codificazione” delle regole del diritto internazionale⁸⁵. Inoltre, il convogliare tutta l’attenzione semplicemente sull’azione politico-diplomatica del primo plenipotenziario, costringe a tralasciare gli elementi storico-giuridici sull’arbitrato internazionale su cui la delegazione italiana si è formata e su cui ha basato i suoi interventi⁸⁶. Il *focus* è – però – un altro: Costantino Nigra, diplomatico piemontese al servizio del Regno d’Italia, ed è sulla sua figura che si ritorna in queste note conclusive.

La presenza del canavesano e la sua condotta all’Aia nel 1899 rappresentano infatti un particolare punto di osservazione per l’intero sistema della politica estera italiana in età umbertina. In primo luogo Nigra può essere considerato a buon diritto uno degli esponenti più illustri di una classe di diplomatici che prendendo le mosse dalla tradizione sabauda ha collocato il neonato Regno d’Italia in una posizione media (e mediatrice) all’interno della crescente conflittualità europea. La scelta dell’ambasciatore canavesano non è – dunque – limitata alle sole capacità interpersonali, pur ben presenti nell’uomo e frutto dell’esperienza maturata negli anni, ma – soprattutto – rientra in una più ampia strategia diplomatica volta a mantenere l’alleanza con gli imperi centrali e, contemporaneamente, approfondire il legame con Pietroburgo, consolidare l’amicizia con Londra e riprendere il dialogo interrotto con Parigi, non

⁸³ Ivi, n. 308 (23 luglio 1899), p. 194.

⁸⁴ M. Toscano, *L’Italia e la prima conferenza*, cit., pp. 43-44.

⁸⁵ Cfr. Y. Terner, *Genese du droit international. Des Peres fondateurs aux conférences de la Haye*, Paris, Karthala 2016; C. Focarelli, *Diritto Internazionale*, Padova, Cedam 2019 (V edizione), in particolare la bibliografia.

⁸⁶ Ad esempio cfr. il saggio e la bibliografia d’altri tempi sull’arbitrato dell’Alabama. C. Bonzo, *La personalità di Federico Sclopis nell’Affaire de l’Alabama*, in «Rivista di Storia del Diritto Italiano», LXXXIX, 2016, pp. 273-353.

per caso tutte sedi frequentate da Nigra nella sua lunga carriera. Questa sorta di “strabismo” diplomatico viene assunto come *modus agendi* anche dalla delegazione italiana all’Aia che deve sostanzialmente armonizzare le proposte russe di partenza con i propri emendamenti, mozioni e veti, e con quelli britannici e – per contrapposizione – austro-tedeschi. La politica del “raccolgimento” auspicata all’indomani della sconfitta di Adua e portata avanti – non senza fatica e sospetto – da Emilio Visconti Venosta, trova un’affermazione per nulla scontata alla Conferenza del 1899 grazie al lavoro compiuto dal primo plenipotenziario⁸⁷.

Costantino Nigra, inoltre, a prescindere dalla sua legame con la massoneria⁸⁸, è partecipe di quella classe dirigente forgiata dal pensiero cavouriano improntato sulla netta separazione tra le istanze dello Stato e quelle della Chiesa⁸⁹. Questa sua appartenenza ben si adatta alla prima e principale preoccupazione che il Ministero degli Esteri ha in occasione della Conferenza promossa dallo Zar, ovvero, l’affermarsi della Santa Sede come potenza di diritto internazionale, quindi, il ritorno in forma sostanziale del potere temporale del Papa. Su questo punto Nigra, pur sfumando all’occasione la propria posizione per evitare scontri con alleati e “amici”, ottiene un risultato pieno e, conseguentemente, un successo per l’intera diplomazia italiana.

D’altro canto lo stesso Nigra all’Aia mette in gioco la propria esperienza e spende la propria influenza a favore della causa nazionale e, nonostante egli sia sempre più distaccato dall’agone politico, riesce con intelligenza a riportare un successo insperato, restituendo all’Italia un posto di primo piano nella comunità internazionale. Le azioni compiute durante la Conferenza, come – del resto – in tutti gli ultimi anni di “vita attiva” del diplomatico hanno perso larga parte della loro spinta ideale iniziale e si caratterizzano per un’impostazione votata al pragmatismo che, alle volte si traduce in giudizi pungenti venati di nostalgia. Non pare perciò sconveniente riportare, come suggestione conclusiva sul personaggio, il lungo *post scriptum* di una lettera scritta all’amico critico letterario Alessandro d’Ancona il 3 gennaio 1905:

«Rimasi un po’ stupito nel ricevere da scolari di Pisa, che si valsero del vostro nome, l’invito a partecipare ad un atto che, si dica quel che si vuole, è una dimostrazione irredentista. Voi mi conoscete, spero. Ebbi il corpo forato da una palla austriaca, quando quei ragazzi non erano nati. Se si vuol far la guerra all’Austria, la si faccia. Il paese si prepari a votar subito tre o quattro miliardi (soltanto per cominciare), si arruolino 800 mila soldati di terra, si facciano subito cento navi di battaglia e 200 torpediniere di più, e prepariamoci a “fortia tacere *et pati*”. Io non potrò più portare il fucile, ma farò l’infermiere se sarò ancora ancora in vita e in gambe. Ma le vane dimostrazioni sono ridicole, e pericolose. E chi, esperto della storia nostra, le incoraggia e le approva, è colpevole. Pensiero ed opera – non bandiere e vociferazione – debbono costituire l’insegnamento dei giovani italiani. E quanto alla nostra santa lingua cominciamo a farla rispettare a casa nostra, dove sulle insegne delle botteghe, negli alberghi, negli annunci, un po’ da per tutto, non si leggono che parole di lingue straniere. [...]

Avrei voluto risparmiarmi questo sfogo. Ma che volete? Tre cose mi fanno uscir dalla calma: l’ignoranza presuntuosa, la mancanza di coraggio civile, la libidine di bassa popolarità. Sono tre

⁸⁷ Significativo in questo senso è quanto inviato dall’ambasciatore d’Italia a Pietroburgo Morra il 3 agosto al Ministro Visconti Venosta: «il conte Muravieff mi ha detto che tanto l’imperatore come il Governo imperiale sono stati molto soddisfatti dei risultati che nel suo complesso aveva avuto la conferenza dell’Aja. In questa occasione mi ha incaricato ancora una volta di esprimere all’Eccellenza Vostra la sua riconoscenza per l’opera prestata dal conte Nigra, considerando che l’alta stima ed autorità di cui godeva il primo plenipotenziario italiano abbiano contribuito efficacemente al buon esito dei lavori». Documento citato in M. Toscano, *L’Italia e la prima conferenza*, cit., p. 45.

⁸⁸ G. Giarrizzo, *Nigra e la massoneria*, in *L’opera politica di Costantino Nigra*, a cura di U. Levra, Bologna, il Mulino 2008, pp. 171-181.

⁸⁹ C: Benso conte di Cavour. *Stato e Chiesa. Discorsi ai Parlamenti dal 1850 al 1861*, a cura di P. Alatri, Firenze, Ponte delle Grazie 1992; *Cavour e la sua eredità. I rapporti tra Stato e Chiesa in Piemonte e nell’Italia liberale*, a cura di G. Cotroneo, P.F. Quaglieni, Soveria Mannelli, Rubbettino 2010. Ancorché risalente nel tempo cfr. A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, Einaudi 1948 (in particolare pp. 121-347).

piaghe che richiedono rimedio, e forse non lo troveranno (Dio sperda la profezia) che in nuove dure esperienze⁹⁰».

⁹⁰ A. d'Ancona, *Dal mio carteggio. Per festeggiare il dì natalizio 27 marzo del caro nipotino che rinnova il suo nome, il vecchio nonno*, Pisa, Mariotti 1912, p. 76.