

In Italia questo processo di laicizzazione della vita nazionale si intrecciò strettamente fin dall'inizio con la «questione romana», il cui atto di nascita «ufficiale» può essere segnato all'11 ottobre 1860, quando Cavour pronunciò alla Camera il discorso sul progetto di legge per l'annessione delle province dell'Italia centrale e meridionale: vi furono appunto toccati, tra gli altri, i «due dolorosi, ma delicati argomenti: Roma e Venezia»<sup>38</sup>. Durante la drammatica crisi internazionale dell'estate del 1870, il governo italiano (governo di Destra, i cui uomini forti erano i piemontesi Giovanni Lanza e Quintino Sella, rispettivamente presidente del consiglio e ministro delle finanze, e il lombardo Emilio Visconti Venosta, che reggeva il ministero degli esteri) decise di risolvere quella questione *manu militari*, mediante una spedizione dell'esercito regolare (negli anni precedenti erano state bloccate, spesso sanguinosamente, le iniziative di volontari e di rivoluzionari). L'intervento a Roma fu meticolosamente preparato sul piano diplomatico attraverso una serie di *memorandum* e di circolari alle maggiori potenze, specialmente quelle cattoliche, di cui si cercò di ottenere il consenso al passo che ci si apprestava a fare o che si era appena fatto, ribadendo la ferma volontà del governo italiano di assicurare al papa il libero esercizio della sua missione spirituale. Della comunicazione avuta, i vari Stati dichiararono di prendere atto

<sup>38</sup> *L'asse ecclesiastico*, in «La Civiltà cattolica», luglio 1867, ora in G. D'Amelio, *Stato e Chiesa. La legislazione ecclesiastica fino al 1867*, cit., pp. 604-606, da cui si cita. Di diversissimo tenore, ovviamente, ma pieno di gravi perplessità fu anche il commento di R. Bonghi, *L'asse ecclesiastico*, in «La Perseveranza», 19 maggio 1867 (*ibid.*, pp. 574-577), che lamentava «i passi precipitosi e falsi, che, dopo morto Cavour, per la poca mente e la poca autorità o poco animo di quelli che gli sono succeduti, sono stati fatti nella questione ecclesiastica». Il volume della D'Amelio offre una ricchissima documentazione sulle due leggi del 1866-1867 (*ibid.*, pp. 428-606).

<sup>39</sup> C. Cavour, *Stato e Chiesa*, cit., pp. 103-106.

(la Prussia affermò addirittura di disinteressarsi della cosa), ma non ci fu nessun riconoscimento ufficiale dell'annessione di Roma all'Italia e della fine del potere temporale: situazione questa che avrebbe poi non poco condizionato la politica estera del governo italiano e della Santa Sede nei decenni successivi.

La presa di Roma fu quindi essenzialmente un'azione diplomatico-militare decisa da un governo, che scelse consapevolmente una linea di *understatement*, piuttosto che quella delle solenni dichiarazioni di principio o dell'ostentazione di forza (e questo, allora e poi, gli venne ripetutamente rimproverato da parte di coloro che avrebbero voluto che ne venisse invece sottolineato il valore ideologico e la portata «universale»): ma indubbiamente presentò anche un elemento di radicalità, di cui quei pur prudenti uomini di Destra si dimostrarono capaci. La via della trattativa preventiva fu percorsa senza molta convinzione e quand'ormai la scelta dell'intervento militare era stata compiuta; anche l'opzione cavouriana di uno «scambio» fra rinuncia al potere temporale e libertà della Chiesa fu messa da parte. A cose fatte, tuttavia, la maggioranza della classe dirigente avvertì che non era sufficiente (come pure era richiesto da una parte della Sinistra) il puro rinvio al «diritto comune», che cioè venisse riconosciuta l'uguaglianza di tutte le credenze religiose di fronte alla legge, l'indipendenza e la libertà dei loro ministri e, in questo quadro, anche quella del pontefice. Si ritenne invece in qualche modo inevitabile «istituzionalizzare» il rapporto fra lo Stato italiano e la Santa Sede e fissare le garanzie e le prerogative che andavano riconosciute al papa in modo esclusivo: fu su questa base che, dopo un complesso *iter* parlamentare, si giunse all'approvazione della legge 13 maggio 1871, «sulle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede e sulle relazioni della Chiesa con lo Stato», comunemente detta delle «guarentigie».

Essa risultava da un'imperfetta conciliazione delle tradizioni liberali cavouriane con quelle giurisdizionalistiche, specialmente della scuola giuridica napoletana. Il titolo I della legge conteneva una serie di riconoscimenti eccezionali al capo della Chiesa, la cui persona era dichiarata «sacra e inviolabile», a cui si attribuivano onori sovrani, la disponibilità dei palazzi del Vaticano, del Laterano, della Cancelleria e di Castel Gandolfo; la facoltà di tenere guardie armate; la libertà di comunicazioni postali e telegrafiche; la rappresentanza diplomatica attiva e passiva. La legge assicurava alla Santa Sede una rendita annua pari a quella prevista nell'ultimo bilancio dello Stato pontificio per il mantenimento del pontefice, della sua corte, delle sue residenze e prevedeva anche la situazione di sede vacante, garantendo il libero svolgimento del conclave. Tutta queste disposizioni parvero, allora e poi, eccessive a quanti vi scorgevano *in nuce* il rischio di un qualche riconoscimento di sovranità: a questo proposito nessuno fu più esplicito di Francesco Crispi nel suo intervento alla Camera del 3 febbraio 1871:

Voi, ammettendo per il Papa una sovranità *sui generis*, [...] e dichiarando la sua inviolabilità, implicitamente darette ragione a coloro i quali opinano che il Papa per l'esercizio del ministero spirituale ha bisogno del potere temporale. Poco importa che egli sia il Sovrano temporale del Vaticano o del piccolo Stato che abbiamo distrutto coi cannoni nel mese di settembre 1870. Non è questione di un terreno più o meno angusto. Basta un palazzo, basta una casa, la quale poi distaccate, con una finzione giuridica, dal territorio nazionale per farne l'asilo e la base di un'autorità sovrana, perché questa abbia diritto a un più esteso dominio. Al Papa voi dovete ogni libertà, ma non dovete costituire una potenza giuridica che non è conforme alla legge<sup>40</sup>.

Ma anche il secondo titolo della legge mostrava aspetti problematici: veniva abolita «ogni restrizione speciale all'esercizio del diritto di riunione dei membri del clero cattolico», si rinunciava ad alcuni diritti storici come la «legazia apostolica in Sicilia», non si richiedeva più ai vescovi di prestare giuramento al re. Con queste disposizioni lo Stato italiano rinunciava ad alcuni tipici strumenti giurisdizionalistici e quindi riformava in senso liberale la propria legislazione ecclesiastica. Con intenti analoghi, la legge delle guarentigie non ammetteva l'*appello per abuso* (il ministro del culto colpito non poteva più appellarsi al tribunale dello Stato contro un provvedimento ecclesiastico in materia spirituale e disciplinare), ma escludeva parallelamente ogni esecuzione coatta di quegli atti dell'autorità ecclesiastica.

Il nodo più intricato restava quello del *placet* e dell'*exequatur*: lo Stato italiano rinunciava a ogni diritto di nomina o di proposta alle sedi vescovili (di cui si erano avvalsi tutti gli antichi Stati italiani, dal Piemonte al regno delle due Sicilie e di cui si avvalevano tuttora governi cattolici come quello bavarese, austro-ungarico e spagnolo), ma si riservava quello di sottoporre la nomina fatta dal papa alla propria approvazione. Questo almeno finché non si fosse provveduto (come prevedeva l'art. 18 della legge) al generale riordinamento della proprietà ecclesiastica: l'*exequatur*, infatti, permetteva al vescovo di entrare in possesso delle temporalità beneficiarie (così si esprimeva la dottrina giuridica del tempo), cioè del patrimonio della diocesi. Si trattava di una chiara persistenza giurisdizionalistica: non a caso gli ultimi cavouriani, come Minghetti, avrebbero voluto che fosse varata subito una legge applicativa dell'art. 18, con una redistribuzione della proprietà ecclesiastica per diocesi e una sua amministrazione da parte di congregazioni con forte presenza laica (ridimensionando così il potere economico del vescovo): ciò avrebbe permesso una rinuncia completa all'*exequatur* e una totale libertà di nomina da parte della Santa Sede. Di fatto, l'articolo 18 non trovò mai applicazione e il governo italiano

mantenne l'*exequatur*: così rifiutò più volte, almeno nei primi anni, la propria sanzione a diverse nomine vescovili, soprattutto per presuli in fama di intransigenti<sup>41</sup>.

Nella legge, insomma, convivevano esigenze diverse, che crearono, allora e poi, innumerevoli aporie interpretative: d'altra parte si trattava di uno «stato di cose unico al mondo» ed era praticamente impossibile regolarlo con i concetti consueti della scienza giuridica. Questo leader religioso a cui venivano riconosciuti attributi sovrani, senza che godesse di alcuna sovranità; che poteva ricevere o inviare ambasciatori senza essere a capo di uno Stato; questa porzione di territorio italiano (tale era, come vedremo, il Vaticano), in cui, però, le autorità del regno non potevano entrare senza il consenso di colui che vi era ospite: tutto ciò, e altro ancora, testimoniava di una «posizione di fatto senza precedenti nella storia», che ebbe bisogno di un diritto del tutto singolare per essere regolata<sup>42</sup>. Nel complesso, tuttavia, l'apprezzamento che giuristi, storici e uomini politici di parte liberale mostrarono allora e poi per la legge è giustificato: essa riuscì a far convivere le due autorità, sia pure con momenti di grande tensione, per oltre cinquant'anni e a preparare

<sup>41</sup> Per il problema generale, cfr. F. Ruffini, *L'«exequatur» alla nomina dei vescovi* (1913), in Id., *Scritti giuridici minori*, cit., pp. 329-333. Per le proposte di applicazione dell'art. 18 (e le aspirazioni di riforma ecclesiastica che vi erano connesse), cfr. F. Chabod, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, cit., pp. 248-251. Fino al 1876, la Santa Sede ammise che chiedessero l'*exequatur* solo i vescovi di quelle regioni (come il Piemonte e la Lombardia) per le quali era riconosciuta la legittimità dello Stato italiano: per tale motivo, nel 1874 ben 33 vescovi furono allontanati dalle loro sedi per ordine del ministro Vigliani (G. Spadolini, *L'opposizione cattolica da Porta Pia al '98*, Firenze, Vallecchi, 1966<sup>2</sup>, p. 103). Fu nel 1876 che la Congregazione dell'Indice consentì la richiesta a tutti i vescovi. Un problema connesso a queste procedure era quello della figura giuridica del vescovo privo di *exequatur* (nel 1893 ce n'erano ben 22). Secondo alcuni, egli poteva assumere il governo della diocesi a cui era stato nominato per la parte spirituale (questo ammisero dopo il '71 gli uomini della Destra, che permisero talvolta anche di più). Per Ruffini (*L'«exequatur» alla nomina dei vescovi*, cit., p. 333), questa interpretazione non era fondata. Con l'allentamento delle tensioni fra Italia e Santa Sede, i casi di mancato *exequatur* furono sempre più rari: per questo fece grande clamore quello negato alla nomina di mons. Andrea Caron ad arcivescovo di Genova nel 1912, questione poi risolta con un compromesso (concessione dell'*exequatur* da parte del governo italiano seguita immediatamente dalla rinuncia di Caron) alla fine del 1914: cfr. F. Margiotta Broglio, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla Conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Bari, Laterza, 1966, pp. 16-19 e 261-286 (docc. 1-9). Per il ruolo svolto nella soluzione della questione da Vittorio Emanuele Orlando, ministro di grazia e giustizia nel governo Salandra, cfr. V.E. Orlando, *Miei rapporti di governo con la S. Sede*, Milano, Garzanti, 1944, pp. 26-28.

<sup>42</sup> Ricavo queste osservazioni dal commento di Ruffini alla legge delle guarentigie, in E. Friedberg, *Trattato del diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico*, edizione italiana riveduta in collaborazione con l'autore ed ampiamente annotata per rispetto al diritto italiano dall'avv. Francesco Ruffini, Torino, Bocca, 1893, pp. 252-257.

<sup>40</sup> F. Crispi, *Discorsi parlamentari*, II, Tipografia della Camera dei deputati, 1915, p. 89.

poi nuove situazioni. Nel 1929, come abbiamo visto, anche il clericale senatore Crispolti lo avrebbe riconosciuto.

Eppure la legge delle guarentigie, anche a prescindere dal suo contenuto, non poteva essere accettata dalla Santa Sede e non lo fu mai: il giorno stesso della sua pubblicazione, Pio IX la respinse con l'enciclica *Ubi nos*, come aveva duramente protestato il 1° novembre precedente contro la conquista italiana di Roma. Nella posizione del papa confluivano diverse argomentazioni: il dominio temporale era necessario «affinché lo stesso Romano pontefice, non [fosse] soggetto giammai a nessun Principe o civile Potestà» e potesse quindi «con pienissima libertà, esercitare in tutta la Chiesa la suprema potestà ed autorità»; e il «civile principato della Santa Sede» non era un accessorio di cui il papa potesse liberamente disporre, ma una prerogativa assegnatagli «per singolare consiglio della divina Provvidenza» e che era suo assoluto dovere preservare e difendere. Infine era presente anche una più generale preoccupazione religiosa, il timore per la politica interna del nuovo Stato italiano e il ruolo che vi giocavano le correnti politiche anticlericali, quando non anticristiane<sup>43</sup>.

Il punto cruciale dello scontro era tuttavia un altro: da parte del governo italiano si sosteneva l'estinzione dello Stato Pontificio per *debellatio* e si affermava che il regno d'Italia era completamente subentrato nella sovranità di cui fino ad allora era stato titolare il pontefice. Per conseguenza anche il Vaticano e i palazzi apostolici rientravano completamente sotto la sovranità esclusiva dello Stato italiano e al papa non poteva essere riconosciuto alcun potere di carattere territoriale. Così la condizione speciale stabilita per lui e per gli enti della Santa Sede nel diritto pubblico italiano non era il risultato di una trattativa o di un patto fra enti sovrani, ma di una determinazione unilaterale del regno d'Italia. Era nell'ordine italiano che la legge 13 maggio 1871 assicurava particolari immunità a *persone* investite di attribuzioni supreme nella gerarchia ecclesiastica e garantiva la libertà nell'esercizio di tali attribuzioni. La Santa Sede e i suoi giuristi misero sempre in rilievo che l'accettazione di una tale situazione avrebbe comportato il riconoscimento del diritto dello Stato di regolare, secondo i suoi criteri, la condizione della Santa Sede, e inoltre sottolinearono il carattere mutevole di quella legge, soggetta, come ogni altra di carattere interno, ai cambiamenti delle maggioranze e dell'opinione pubblica. Da allora, per oltre cinquant'anni, i vari pontefici e i loro più diretti collaboratori rinnovarono sempre le proteste per l'insostenibile situazione in cui dicevano di trovarsi: ebbero sempre il timore che una loro attenuazione

<sup>43</sup> Per tutto ciò i molti riferimenti presenti in G.M. Vian, *La donazione di Costantino*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 190-199.

potesse essere scambiata per una tacita accettazione dello *status quo* e quindi riducesse il loro potere contrattuale<sup>44</sup>.

Anche dall'altra parte, nella classe dirigente liberale e nella cultura giuridica dominante, rimasero a lungo (almeno fino alla Grande Guerra) dei punti fermi su cui si riteneva di non poter transigere: in primo luogo, che non si potesse giungere a una soluzione della questione romana, e in generale del problema dei rapporti tra Stato e Chiesa, attraverso accordi formali di portata internazionale fra il regno d'Italia e la Santa Sede; e poi che la risoluzione di quella questione non potesse avvenire con l'ammissione di una qualsiasi sovranità territoriale da parte della Santa Sede (in entrambi i casi si temeva un ridimensionamento della sovranità dello Stato)<sup>45</sup>. Nel 1893 lo ribadiva a chiare lettere il giovane Ruffini, annotando per il pubblico italiano il *Trattato di diritto ecclesiastico* del suo maestro tedesco Emil Friedberg (autore di alcune leggi del *Kulturkampf* di Bismarck):

Prescindendo quindi da ogni riguardo politico, chi consideri la posizione del Sommo Pontefice dal punto di vista del diritto italiano, questo solo potrà dire, che per lui venne creato in conformità della sua posizione singolarissima, come capo di una corporazione o istituzione non solo privilegiata entro lo stato, ma mondiale, un *ius singulare*; il quale però va, come di ragione, interpretato ed applicato restrittivamente. E dato che 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; e dato che né di estraterritorialità, né di alcun diritto di giurisdizione è fatta parola, così non si può dire che queste cose spettino al Pontefice. Quanto alla personalità internazionale, non basta il fatto, che lo Stato italiano riconosca agli inviati dei governi esteri presso la S. Sede e agli inviati della medesima presso di quelli, le prerogative d'uso; poiché, anche data l'ipotesi d'una conciliazione, evidentemente il governo italiano per parte sua non manterrà certo degli ambasciatori presso la S. Sede, né ne riceverà; come neppure si indurrà più a stringere con lei dei concordati, dopo avere legiferato indipendentemente sulla medesima, annuenti o almeno non contrastanti le altre potenze. Libere quindi quelle fra di esse, che mantengono dei rappresentanti presso il Pontef., di ritenerlo persona di d. internaz., considerandolo come un sovrano spodestato, che aspiri al riacquisto del suo territorio, o per quale altra finzione loro piaccia; ma né quel titolo, né qualsiasi finzione può valere quanto allo Stato ital. Per esso ogni trattativa futura con la S. Sede avrà, come ebbe di fatto negli anni ultimi, carattere di politica interna<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> V. Del Giudice, *La questione romana e i rapporti fra Stato e Chiesa fino alla Conciliazione*, cit., pp. 97, 129.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 195.

<sup>46</sup> E. Friedberg, *Trattato del diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico*, cit., pp. 256-257: i corsivi nel testo sono miei.