

Introduzione.

Il presente lavoro è dedicato all'analisi dell'art.11 del Trattato lateranense, attraverso i contributi ermeneutici forniti dalla dottrina e dalla giurisprudenza. La disposizione in esame stabilisce che gli *“Enti centrali della Chiesa cattolica sono esenti da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano (salvo le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali) nonché dalla conversione nei riguardi dei beni immobili”*.

L'antecedente storico dell'art.11 del Trattato lateranense si rinviene nell'art.8 della legge delle Guarentigie che vietava *“di procedere a visite, perquisizioni o sequestri di carte, documenti, libri o registri negli Uffici e Congregazioni pontificie rivestite di attribuzioni meramente spirituali”*.

Pertanto, per la migliore comprensione del significato della norma dell'art.11 appare necessario, in primo luogo, ricostruire l'evoluzione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica a partire dalla fine dello Stato Pontificio e fino alla firma dei Patti lateranensi.

Come è noto, successivamente all'Unificazione d'Italia, si è posto il problema dell'annessione dei territori dello Stato Pontificio. I rapporti tra la Chiesa e il neonato Stato italiano erano molto tesi e a nulla valsero i tentativi di Camillo Benso di Cavour di trovare una soluzione conciliativa ispirata al principio *“Libera Chiesa in libero Stato”*. Pio IX, infatti, rifiutò le proposte di Cavour ritenendo di poter contare sul sostegno, anche militare, del governo francese. Il 20 settembre del 1870 le truppe italiane entrarono a Roma dove, l'anno successivo, furono trasferiti la Corte e il Governo. La città fu annessa all'Italia e ne divenne la capitale. Lo Stato Pontificio, dunque, si estinse e il Pontefice perse la sovranità temporale. Tale evento rese ancora più urgente la soluzione delle numerose e complesse problematiche politiche, giuridiche, diplomatiche nonché culturali, unitariamente definite con l'espressione *“Questione romana”*.

La *“Questione romana”* riguardava la perdita di libertà ed autonomia, anche economica, di cui fino ad allora avevano goduto il Pontefice e la Curia nell'esercizio delle proprie funzioni, per effetto della subordinazione alla

sovranità del neonato Stato Italiano. Essa assumeva una notevole rilevanza, non solo in ambito locale ed interno, ma anche in ambito internazionale atteso che per tutti gli Stati del mondo era essenziale che il Pontefice e la Santa sede fossero effettivamente liberi ed indipendenti per continuare a svolgere il proprio ruolo di tutori e difensori della civiltà cattolica. La soggezione della Santa sede alla sovranità dello Stato Italiano o di un qualsiasi altro Stato provocata dalla fine dello Stato Pontificio, invece, non dava alcuna garanzia di autonomia.

Come era accaduto già nel corso delle trattative avviate da Cavour, qualsiasi proposta unilaterale dello Stato volta alla soluzione della “*Questione romana*” era destinata a non essere accettata dal Pontefice. Infatti, la Santa sede assunse un atteggiamento intransigente di rifiuto degli eventi che avevano condotto all’unificazione d’Italia e alla fine dello Stato Pontificio.

In questo clima di tensione fu approvata la legge n.214 del 13 maggio 1871 meglio nota come “*legge delle Guarentigie*” con la quale lo Stato cercò di regolamentare la convivenza di due distinte sovranità sul medesimo territorio nazionale conciliando le esigenze di politica interna ed internazionale. Infatti, la legge che aveva carattere puramente nazionale e non era il frutto di pattuizioni congiunte e accordi tra Stato e Chiesa, recava disposizioni dirette, non solo a garantire la libertà della Santa sede nell’esercizio della sua missione religiosa nel mondo, ma soprattutto a garantire l’effettività di tale libertà dinanzi ai Paesi stranieri.

La Legge delle Guarentigie intendeva sottrarre la Santa sede al diritto comune e prevedeva uno specifico regime giuridico per la religione cattolica. In altri termini, la legge in esame prevedeva uno *status* giuridico particolare per la Santa sede che, dunque, avrebbe intrattenuto un rapporto istituzionale speciale con lo Stato italiano, senza, tuttavia, avere un’autonomia sovranità.

In particolare, con tale legge il Papa fu riconosciuto come sovrano spirituale della Chiesa, privo del potere temporale. Con riferimento all’argomento specifico oggetto del presente lavoro e alle immunità a favore della Santa sede e del Pontefice l’art.8 della legge n. 214 del 1871 vietava “*di procedere a*

visite, perquisizioni o sequestri di carte, documenti, libri o registri negli Uffici e Congregazioni pontificie rivestite di attribuzioni meramente spirituali". Tali "Uffizi" e "Congregazioni Pontificie", dunque, erano soggetti alla legge italiana solo per gli aspetti patrimoniali della loro attività e, quindi, per la gestione del loro patrimonio, per l'autorizzazione agli acquisti e alla conservazione dei beni mobili.

Come si è detto, la posizione intransigente prevalente negli ambienti ecclesiastici indusse la Chiesa a non accettare tale legge in quanto insufficiente per assicurare alla Santa sede piena libertà.

Dopo una lunga fase caratterizzata dall'alternarsi di una politica della Chiesa intransigente nei confronti dello Stato italiano, con tentativi di risoluzione conciliativa della "*Questione romana*", i rapporti tra Stato e Chiesa subirono un mutamento, per effetto dell'avvento al potere del fascismo. Le origini del fascismo furono caratterizzate da un forte anticlericalismo. Tuttavia, Benito Mussolini, mutando repentinamente il proprio iniziale orientamento, riconobbe il cattolicesimo come l'incarnazione moderna della tradizione latina e imperiale di Roma e invitò il papato a rinunciare definitivamente al potere temporale in cambio di agevolazioni materiali per scuole, chiese e ospedali. Egli intendeva fare del cattolicesimo una delle linee guida della sua politica nazionale e si aspettava dalla Chiesa una collaborazione attiva. Pertanto, furono avviate e portate avanti lunghe e complesse trattative che l'11 Febbraio 1929 condussero alla firma dei Patti Lateranensi.

I Patti, da un lato valsero a risolvere la famosa "*Questione romana*", da un altro, segnarono un completo mutamento nell'indirizzo della politica ecclesiastica dello Stato italiano e della sua stessa legislazione positiva.

I Patti Lateranensi comprendono un Trattato, un Concordato e una Convenzione finanziaria. Il Trattato è l'accordo destinato a chiudere la "*Questione romana*" e ad assicurare, in luogo della legge delle Guarentigie, una stabile condizione di diritto e di fatto alla Santa sede come soggetto sovrano ed organo di governo della Chiesa universale. Il Concordato, invece, è finalizzato a dettare un'apposita disciplina giuridica per l'esistenza e

l'attività di quella porzione della Chiesa cattolica che è costituita e che opera nell'ambito del territorio italiano e nella sfera di sovranità del nostro Stato.

Il Trattato Lateranense chiude con la politica ecclesiastica del passato attraverso l'art.26 III comma che stabilisce che "*E' abrogata la legge 13 maggio 1871 n.214*". I Patti Lateranensi, dunque, hanno abrogato la legge delle Guarentigie e intendono rappresentare un elemento di discontinuità rispetto al passato. Tuttavia, da un esame più approfondito del Trattato emergono anche alcuni elementi di continuità rispetto alla citata legge. Infatti, anche i Patti Lateranensi, come la legge delle Guarentigie, sono nati dall'esigenza di creare un diritto speciale per la Santa sede. Dal punto di vista giuridico, invece, dal confronto tra i due testi normativi emerge che ciò che cambia è lo strumento giuridico adottato, mentre le garanzie riconosciute alla Santa sede sono le medesime. In particolare, molte garanzie previste dalla legge delle Guarentigie hanno trovato uno sviluppo nel Trattato.

Tra queste vi è proprio la garanzia sancita dall'art.8 della legge delle Guarentigie successivamente trasposta nell'art.11 del Trattato. Le due disposizioni si differenziano per la definizione dell'ambito oggettivo di applicazione che non si identifica più con "*Uffizi e Congregazioni pontificie*" ma con l'espressione più generica "*Enti centrali della Chiesa*" e per la definizione dell'oggetto della garanzia in esse riconosciuta che, nell'art.11 del Trattato, consiste nell'esenzione "*da ogni ingerenza dello Stato*".

La delimitazione dell'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione dell'art.11 del Trattato definito dalla norma in modo generico, ha posto numerosi problemi in fase applicativa. La dottrina e, soprattutto, la giurisprudenza, in assenza di una definizione giuridica, hanno dovuto stabilire cosa dovesse intendersi per "*Enti centrali della Chiesa*" e quale fosse l'effettiva estensione dell'esenzione dall' "*ingerenza dello Stato*".

Il secondo capitolo del lavoro, quindi, è dedicato all'analisi della problematica relativa alla definizione dei limiti entro i quali gli Enti centrali della Chiesa possono essere sottoposti al potere dello Stato.

Sul tema, in dottrina e in giurisprudenza, si sono delineati due diversi orientamenti. Secondo un primo orientamento, in virtù dell'art.11 del Trattato, gli Enti centrali della Chiesa sono esenti dalla sola ingerenza dell'autorità amministrativa dello Stato. Pertanto, possono essere sottoposti alla giurisdizione penale e civile dello Stato. Tale interpretazione risalente agli anni '60 del 1900 si basa sull'analisi dei lavori preparatori del Trattato e sull'interpretazione sistematica della norma, nonché sulla considerazione secondo cui l'esercizio della giurisdizione penale sugli Enti centrali della Chiesa fosse senz'altro consentita in quanto essa non sarebbe un'ingerenza ma il ristabilimento di un equilibrio violato con la commissione del reato.

Secondo la tesi in esame la “*non ingerenza*” non può diventare una immunità generalizzata. Essa si traduce nell'obbligo di non intervento dello Stato, assunto per garantire l'esercizio sovrano, autonomo di attività inerenti all'alto magistero della Chiesa, ma non può comportare affatto una rinuncia generalizzata alla sovranità e, quindi, alla giurisdizione.

In giurisprudenza l'orientamento che interpreta in senso restrittivo l'esenzione dell'ingerenza dello Stato si trova espresso nella sentenza della Corte di Cassazione n.22516 del 2003 che ha deciso la vicenda processuale che ha coinvolto la Radio Vaticana. Ebbene, la Corte, muovendo da un'interpretazione storico sistematica e costituzionalmente orientata dell'art.11 del Trattato, ha rilevato che lo Stato rinuncia “*solo al controllo dell'attività patrimoniale degli enti centrali della Chiesa ...senza che potesse invocarsi l'obbligo negativo assunto, come una rinuncia statutale comportante la dispensa dall'osservanza delle norme penali e di diritto pubblico in genere, la cui indisponibilità resta sempre assoluta in conseguenza della loro obbligatorietà e inderogabilità sul territorio dello stato*”.

Altra parte della dottrina, invece, ha criticato la teoria restrittiva proponendo una diversa ricostruzione storica dei lavori preparatori dell'art.11 del Trattato e giungendo alla conclusione che nei rapporti tra Stato e Chiesa deve trovare applicazione il diritto internazionale e il principio *par in parem non habet*

jurisdictionem. Si tratta di una regola consuetudinaria di diritto internazionale in base alla quale i soggetti sovrani non sono penalmente responsabili, salva la responsabilità di diritto internazionale, in quanto appare inammissibile che un soggetto sovrano sia costretto a soggiacere alle scelte di politica criminale operate da un altro ente sovrano. Da tale regola scaturisce l'immunità funzionale garantita per gli atti compiuti nell'esercizio della sovranità.

In virtù di tale regola, dunque, gli Enti centrali della Chiesa godono della medesima immunità funzionale riconosciuta agli Stati stranieri e, per gli atti compiuti nell'esercizio della sovranità della Santa sede, non possono essere sottoposti alla giurisdizionale penale e civile del giudice italiano. Tale orientamento è stato condiviso anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, in primo luogo, con la sentenza n.3932 del 1987 relativa a vicende riguardanti l'Istituto per le Opere di Religione (IOR). Nella citata sentenza la Corte di cassazione ha stabilito che l'obbligo di non ingerenza imposto allo Stato italiano, secondo la Corte, deve essere inteso come *“il dovere, internazionalmente assunto, di non esercitare le funzioni pubbliche della sovranità, comunque implicanti un intervento nell'organizzazione e nell'azione dei detti enti centrali della Chiesa cattolica e, fra queste, ovviamente, la giurisdizione. La valutazione dell'obbligo di non ingerenza nei termini anzidetti risulta particolarmente convalidata dal significato storico e dal valore giuridico dell'ipotesi di esclusione, espressa in sede paritetica, cioè: “salvo le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali”*.

Successivamente, l'interpretazione estensiva dell'art.11 è stata influenzata dall'evoluzione della giurisprudenza che ha applicato il principio *par in parem non habet jurisdictionem*. Pertanto, si è giunti a ritenere che l'immunità internazionale vada intesa in senso ristretto e non assoluto, applicando il criterio in base al quale *“l'immunità può essere riconosciuta limitatamente alle attività degli Stati esteri che costituisca estrinsecazione immediata e diretta del loro jure imperii”*.

Applicando tale interpretazione agli Enti centrali della Chiesa, dunque, la Corte di Cassazione ha sostenuto in diversi casi che l'esonazione dall'ingerenza dello Stato ivi prevista riguardi anche la giurisdizione del giudice penale, civile e tributario solo per le attività compiute da tali enti *iure imperii*, cioè per il perseguimento di fini attinenti alla religione e al culto.

Il terzo capitolo del lavoro riguarda, infine, le problematiche connesse all'esatta definizione dell'ambito soggettivo di applicazione dell'art.11 del Trattato Lateranense. L'esonazione dall'ingerenza dello Stato trova senz'altro applicazione per la Santa sede, ma non in virtù dell'ar.11 del Trattato bensì in nome della sovranità ad essa specificamente riconosciuta.

Definita la nozione di Santa sede, si è proceduto, dunque, all'analisi della nozione di “*Enti centrali della Chiesa*” attraverso la dottrina e la giurisprudenza che hanno espresso due opposti orientamenti sul tema. Infatti, parte della dottrina ha ritenuto che gli “*Enti centrali della Chiesa*” rappresentino esclusivamente gli enti che, in base a quanto stabilito dal diritto canonico, fanno parte della Curia romana e che provvedono al governo della Chiesa universale. Si tratta di soggetti che, seppure non unicamente a livello costituzionale canonico, partecipino in modo *diretto e funzionale*, e non anche in via strumentale, a tale attività di governo. In tal senso si è espressa sia la giurisprudenza di merito, sia la prevalente giurisprudenza di legittimità. In particolare appaiono rilevanti sul punto la citata sentenza n.22516 del 2003 relativa alla Radio Vaticana e successive pronunce inerenti la giurisdizione del giudice del lavoro in casi che coinvolgevano personale della Pontificia Università Gregoriana (PUG), del Pontificio Collegio Americano Del Nord e della Pontificia Università Lateranense (PUL).

A tale interpretazione restrittiva si contrappone la tesi della dottrina e della giurisprudenza secondo cui la nozione di “*Enti centrali della Chiesa*”, di origine pattizia, per volontà delle stesse Parti, andrebbe al di là dei soli organi costituenti la Curia romana, ricomprendendo anche altri organismi ed enti che, sempre dipendenti in qualche modo dalla Santa sede, concorrono con funzione strumentale e ausiliaria alle funzioni di governo della Chiesa

universale. In tal senso si è espressa la Corte di cassazione nella citata sentenza n. n. 3932 del 1987, con riferimento allo IOR.

Alla luce di quanto statuito dalla giurisprudenza dominante, si può, dunque, affermare che l'art.11 del Trattato lateranense trovi applicazione per gli Enti che appartengono alla Curia romana e che l'esenzione dall'ingerenza dello Stato ivi prevista, riguardi anche la giurisdizione del giudice penale, civile e tributario solo per le attività compiute da tali enti *iure imperii*, cioè per il perseguimento di fini attinenti alla religione e al culto.

Pertanto, l'art. 11 del Trattato, nella sua interpretazione conforme alla Costituzione non pone alcuna immunità generalizzata su fattispecie estranee allo specifico religioso e riconducibili a materie, interessi e contenuti propri della sfera civile, sui quali la giurisdizione della Repubblica è piena (dalla tutela dei lavoratori, agli illeciti penali).

Capitolo I

L'art.11 del Trattato Lateranense.

Sommario: I.1 La legge delle Guarentigie. -I.2 I Patti Lateranensi. - I.3

La genesi dell'art.11 del Trattato Lateranense.

I.1 La legge delle Guarentigie.

L'unificazione d'Italia e la proclamazione del Regno avvenuta con la legge n.4761 del 17 marzo 1861, posero il problema dell'annessione dei territori dello Stato Pontificio. Il nuovo Parlamento rifiutò di agire militarmente per evitare di compromettere i rapporti con la Chiesa che erano già tesi¹. Confermò, tuttavia, la volontà di portare a compimento l'unificazione nazionale e di rivendicare Roma come capitale del Regno.

Già prima dell'unificazione, Camillo Benso di Cavour aveva avviato trattative informali con il Vaticano per risolvere in modo pacifico i contrasti esistenti, assicurando alla Santa sede² la piena e inviolabile libertà di culto.

¹ A. C. JEMOLO, *Premesse allo studio dei rapporti tra Stato e Chiese*, Milano Giuffé 1969 p. 39. Durante il Risorgimento la Chiesa e lo Stato entrarono in conflitto poiché il nascente Stato unitario intendeva rivendicare a sé ambiti sui quali la Chiesa aveva da sempre esercitato la propria giurisdizione. In particolare, si riteneva dovessero essere di competenza statale l'istruzione e l'assistenza dei poveri. Inoltre, lo Stato intendeva promuovere la laicizzazione dei cimiteri, concedere agli altri culti la libertà di essere professati e sopprimere le associazioni religiose che non avevano uno scopo sociale. La legislazione piemontese, quindi, ancora prima del 1861, aveva portato ad un continuo contrasto con la Santa sede intraprendendo una lotta contro i religiosi dei territori annessi. Il governo di Vittorio Emanuele II, poi, era chiaramente anticlericale.

² G. DALLA TORRE, *Santa Sede ed enti centrali della Chiesa* (voce) in *Digesto disc.p pubbl.*, Vol.XIII, Torino, p.589. In diritto canonico l'espressione "Santa sede" assume un duplice significato. In primo luogo, con tale espressione si indicano il Pontefice e gli organi attraverso i quali provvede al governo di tutta la Chiesa e cioè la Curia Romana (can.361). L'espressione è impiegata anche con un significato più ristretto (can.331) e indica l'ufficio del Pontefice al quale è affidato il governo della Chiesa cattolica insieme ai vescovi in comunione con lui. La Santa sede intesa, sia in senso ampio, sia in senso stretto è il supremo organo di governo di una comunità autonoma e indipendente da ogni altra potestà umana cioè di un soggetto giuridico sovrano. La Santa sede intesa in senso stretto e cioè il Pontefice, nell'ordinamento canonico ha la personalità giuridica, come la Chiesa dalla quale va tenuta distinta. La Santa sede è, come la Chiesa, *persona moralis*. La sua configurazione giuridica non deriva da un atto di autorità umana ma per divina istituzione. La Santa sede intesa in senso ampio, invece, secondo alcuni, non ha personalità giuridica in quanto tale.

La sua politica ecclesiastica si basava sulla separazione tra Stato e Chiesa e si riassume nella formula “*Libera Chiesa in libero Stato*”³, come si evince dall’intervento nella discussione tenutasi alla Camera dei deputati il 27 marzo del 1860. Tuttavia, Pio IX rifiutò le proposte di Cavour ritenendo di poter contare sul sostegno, anche militare, del governo francese.

La ripresa dell’iniziativa popolare guidata da Giuseppe Garibaldi e il mutamento della situazione internazionale con la sconfitta francese a Sedan nel 1870 permisero di superare la situazione di stallo. Il 20 settembre del 1870 le truppe italiane entrarono a Roma dove, l’anno successivo, furono trasferiti la Corte e il Governo. La città fu annessa all’Italia e ne divenne la capitale. Lo Stato Pontificio, dunque, si estinse e il Pontefice perse la sovranità temporale. Tale evento rese ancora più urgente la soluzione delle numerose e complesse problematiche politiche, giuridiche, diplomatiche nonché culturali, unitariamente definite con l’espressione “*Questione romana*”⁴.

La fine dello Stato Pontificio pose, in primo luogo, un problema di carattere ecclesiastico. Infatti, lo Stato Pontificio, sin dal Medioevo, aveva garantito ai Papi l’indipendenza dai poteri politici e dalla sovranità dei diversi Stati in cui era divisa l’Italia prima dell’Unificazione del 1860. Pertanto, attraverso lo Stato Pontificio i Papi godevano di piena libertà nello svolgimento delle proprie funzioni a servizio della Chiesa.

Secondo tale tesi i singoli dicasteri della Curia hanno personalità giuridica, ma per diritto positivo e non per diritto divino.

³ Camillo Benso di Cavour, *Discussione alla Camera dei deputati intorno alle interpellanze sulla questione romana*, seduta del 27 marzo 1860 “*rimane a persuadere il Pontefice che la Chiesa può essere indipendente perdendo il potere temporale. Ma mi pare che, quando noi ci presentiamo al sommo pontefice e gli diciamo : Santo Padre il potere temporale non è più per voi garanzia di indipendenza; rinunziate ad esso e noi vi daremo quella libertà che avete invano chiesta da tre secoli a tutte le grandi potenze cattoliche; di quella libertà voi avete cercato strapparne alcune porzioni per mezzo dei concordati con cui voi, Santo Padre, eravate costretto a concedere in compenso dei privilegi anzi, peggio che privilegi, a concedere l’uso delle armi spirituali alle potenze temporali che vi accordavano un po’ di libertà; ebbene quello che voi non avete mai potuto ottenere da quelle potenze che si vantavano di essere i vostri alleati e i vostri figli devoti noi veniamo ad offrirvelo in tutta la sua pienezza; noi siamo pronti a proclamare nell’Italia questo gran principio: Libera Chiesa in Libero Stato.*” <http://storia.camera.it/regno/lavori/leg08/sed024.pdf>

⁴ S. MAROTTA, *La questione romana*, in *Cristiani d’Italia. Chiese, società, stato 1861-2011*, Roma Treccani, 2011, p.642.

Inoltre, emerse anche un problema di natura economica. Infatti, la presenza dello Stato Pontificio garantiva le risorse economiche alla Curia romana formata dagli organi che, con il Pontefice, si occupavano del Governo della Chiesa universale.

Pertanto, la “*Questione romana*” riguardava la perdita di libertà ed autonomia, anche economica, di cui fino ad allora avevano goduto il Pontefice e la Curia nell’esercizio delle proprie funzioni, per effetto della subordinazione alla sovranità del neonato Stato Italiano.

Emerse con evidenza, altresì, la peculiarità e la complessità dei problemi determinati dal conflittuale rapporto tra la Chiesa e lo Stato Italiano. Infatti, la Santa sede aveva la responsabilità del governo della Chiesa universale che era costituita, non solo da fedeli residenti sul territorio dello Stato Italiano, ma anche nel resto del mondo. Agli occhi dei fedeli di tutto il mondo il Pontefice e la Santa sede rappresentavano il presidio della civiltà cattolica, i tutori della fede e dei costumi dei fedeli. Con la fine dello Stato Pontificio, quindi, il Papa sarebbe stato privato dell’autonomia e dell’indipendenza indispensabili per esercitare la propria funzione, non solo nei confronti dei cattolici residenti in Italia, ma anche di quelli presenti nel resto del mondo.

Al neonato Stato Italiano, dunque, toccava trovare una soluzione giuridica al problema e continuare a garantire alla Santa sede l’indipendenza essenziale per lo svolgimento della propria azione, non solo all’interno del Regno d’Italia, ma anche in ambito internazionale⁵.

In altri termini, la “*Questione romana*”, assumeva una notevole rilevanza, non solo in ambito locale ed interno, ma anche in ambito internazionale atteso che per tutti gli Stati del mondo era essenziale che il Pontefice e la Santa sede fossero effettivamente liberi ed indipendenti per continuare a svolgere il proprio ruolo di tutori e difensori della civiltà cattolica⁶.

⁵ G. DALLA TORRE, *L’extraterritorialità nel Trattato del Laterano*, Torino Giappichelli 2016, p.12.

⁶ G. DALLA TORRE, *L’extraterritorialità nel Trattato del Laterano*, cit., p.12.

La soggezione della Santa sede alla sovranità dello Stato Italiano o di un qualsiasi altro Stato provocata dalla fine dello Stato Pontificio, invece, non dava alcuna garanzia di autonomia. In assenza di un regno temporale, di un popolo e di un territorio dai confini ben delimitati sarebbe stato difficile per il Papa essere libero e giocare un ruolo determinante sullo scacchiere internazionale alla pari o, addirittura, a livello superiore rispetto agli altri capi di Stato. Il Papa sarebbe diventato suddito italiano, la Santa sede non avrebbe visto più protetta territorialmente la propria indipendenza e gli organismi della Curia sarebbero stati sottoposti alla sovranità italiana⁷. Pertanto, dopo il 20 settembre del 1870 anche la comunità internazionale sollecitò la soluzione della “*Questione romana*”.

Tuttavia, come era accaduto già nel corso delle trattative avviate da Cavour, qualsiasi proposta unilaterale dello Stato era destinata a non essere accettata dal Pontefice. Infatti, la Santa sede assunse un atteggiamento intransigente di rifiuto degli eventi che avevano condotto all’unificazione d’Italia e alla fine dello Stato Pontificio.

La Santa sede non condivideva le motivazioni politiche che il Governo italiano aveva addotto a giustificazione e a sostegno dell’occupazione del territorio pontificio e che consistevano nella necessità di tutela dell’ordine pubblico nel Lazio contro i movimenti rivoluzionari, nelle aspirazioni nazionali dei romani e nella stessa sicurezza del Papa e dei membri della Curia. Pertanto, il Papa si oppose ad una proposta di riforma che, peraltro, avrebbe comportato la secolarizzazione della società e la perdita da parte della Chiesa della competenza nella giurisdizione morale dei cittadini dalla doppia appartenenza, al Regno e alla Chiesa.

La Santa sede temeva che la limitazione dei privilegi del clero e dei suoi diritti d’intervento nella società civile, determinata dall’evoluzione dello Stato che non rappresentava più il braccio secolare della Chiesa e intendeva riconoscere

⁷ S. MAROTTA, *La questione romana in Cristiani d’Italia. Chiese, società, stato 1861-2011*, cit., p.642.

e garantire ai cittadini la libertà religiosa, di pensiero, di associazione e di stampa, matrimonio civile e scuola pubblica, significasse diffondere l'immoralità ed allontanare i fedeli dalla religione⁸.

La posizione intransigente della Santa sede, quindi, si manifestò, in primo luogo, attraverso un provvedimento di conferma, da parte della Penitenzieria Apostolica, di una deliberazione emanata nel 1868 dalla Sacra Congregazione degli Affari Ecclesiastici Straordinari⁹. Tale provvedimento dichiarò inopportuno (*non expedit*) che i cattolici italiani partecipassero alle elezioni politiche indette nel Regno d'Italia, poiché ciò avrebbe significato legittimare quelle che, secondo la Santa sede, erano usurpazioni dei possedimenti papali. In questo clima di tensione fu approvata la legge n.214 del 13 maggio 1871 meglio nota come “*legge delle Guarentigie*” con la quale si cercò di regolamentare la convivenza di due distinte sovranità sul medesimo territorio nazionale conciliando le esigenze di politica interna ed internazionale. Infatti, la legge che aveva carattere puramente nazionale e non era il frutto di pattuizioni congiunte e accordi tra Stato e Chiesa, recava disposizioni dirette, non solo a garantire la libertà della Santa sede nell'esercizio della sua

⁸ S. MAROTTA, *La questione romana in Cristiani d'Italia. Chiese, società, stato 1861-2011*, cit., p.642.

⁹ S. MAROTTA, *L'evoluzione del dibattito sul non expedit all'interno della curia romana tra il 1860 e il 1889*, in *Rivista di storia della Chiesa in Italia*, 2014, Vol. 68, p. 95. La Congregazione degli Affari Ecclesiastici Straordinari fu istituita da papa Pio VII il 19 agosto 1814 ed esercitava funzioni consultive per la Segreteria di Stato nella trattazione degli affari ecclesiastici. Inizialmente si occupava dei complessi rapporti tra Stato e Chiesa, di problemi spirituali, dogmatici, morali e disciplinari. Nel 1868 tale Congregazione emanò una deliberazione nella quale, per la prima volta, fu impiegata la formula “*non expedit*” con riferimento alla partecipazione dei cattolici al voto. Sin da quando era parsa chiara l'intenzione da parte del Regno di procedere con l'annessione del Lazio e dello Stato Pontificio, era stata portata avanti una forma di protesta che si riassumeva nell'espressione “*Né eletti né elettori*”. L'astensionismo era considerato uno strumento decisivo per rendere più fragile il Parlamento davanti all'opposizione delle sinistre repubblicane e radicali, che, secondo la Santa sede, una volta al potere, avrebbero certamente portato alla fine del regno unitario. Come si è detto, nel 1868, per la prima volta, la strategia dell'astensionismo si tradusse nel “*non expedit*” che non implicava un divieto assoluto per i cattolici di partecipazione alle elezioni dal lato attivo e passivo, ma una considerazione di opportunità riferita a quel preciso momento storico, alla luce dei rapporti tra la Chiesa e il Regno d'Italia. Il 9 novembre 1870 la Penitenzieria Apostolica confermò tal deliberazione.

missione religiosa nel mondo, ma soprattutto a garantire l'effettività di tale libertà dinanzi ai Paesi stranieri¹⁰.

Il Parlamento intendeva risolvere i problemi nazionali ed internazionali posti dalla presenza della Santa sede in Italia, attraverso una legge nazionale, un provvedimento legislativo su cui convergevano posizioni differenziate allo scopo di bilanciare le contrapposte esigenze dello Stato e della Chiesa. Infatti, da un lato, si voleva superare il clima di resistenza intransigente della Santa sede e di rifiuto dinanzi agli eventi che avevano condotto all'unificazione del Regno d'Italia e, dall'altro, si voleva evitare il prevalere assoluto delle istanze giurisdizionaliste¹¹. Tale legge, dunque, solo in parte si ispirava alla politica separatista di Cavour che, come si è detto, si basava sull'affermazione della libertà della Chiesa nello Stato¹².

La Legge delle Guarentigie intendeva sottrarre la Santa sede al diritto comune e prevedeva uno specifico regime giuridico per la religione cattolica. In altri termini, la legge in esame prevedeva uno *status* giuridico particolare per la Santa sede che, dunque, avrebbe intrattenuto un rapporto istituzionale speciale con lo Stato italiano, senza, tuttavia, avere un'autonoma sovranità.

In particolare, con la legge delle Guarentigie il Papa fu riconosciuto come sovrano spirituale della Chiesa, privo del potere temporale¹³. A seguito dell'estinzione dello Stato Pontificio, infatti, lo Stato italiano aveva acquisito gli elementi sostanziali dell'ex Stato e cioè il territorio e il popolo che vi risiedeva, sostituendosi completamente al Papa nell'esercizio della sovranità su di essi. Non disponendo più di un territorio, quindi, il Pontefice non aveva più alcuna sovranità di carattere territoriale.

La legge delle Guarentigie, come si è detto, era un provvedimento unilaterale che stabiliva la condizione speciale cui erano sottoposti il Papa e la Santa sede

¹⁰ G. DALLA TORRE, *L'extraterritorialità nel Trattato del Laterano*, cit., p.12; A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino Einaudi, 1975, p.189.

¹¹ R. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia*, Bologna Il Mulino, 2009, p. 30.

¹² G. CANDELORO, *Il movimento cattolico in Italia*, Roma Editori Riuniti, 1982, p. 133.

¹³A. CANAVERO, *I cattolici nella società italiana: dalla metà dell'800 al Concilio Vaticano II*, Brescia La Scuola 1991, p. 56.

in Italia. Essa afferiva al diritto pubblico interno che escludeva qualsiasi obbligo dell'Italia nei confronti di Stati stranieri.

La legge si articolava in venti disposizioni ed era divisa in due parti. La prima parte riguardava le prerogative del Pontefice, mentre la seconda parte regolava i rapporti fra Stato e Chiesa Cattolica, garantendo ad entrambi la massima indipendenza.

La legge prevedeva alcune garanzie personali e reali a favore della Santa sede e del Pontefice. In particolare, al Pontefice era riconosciuta e garantita l'inviolabilità della persona attraverso una disciplina penalistica che si ispirava a quella della persona del Re¹⁴. Al Pontefice erano attribuiti i medesimi onori garantiti al Re e la facoltà di mantenere lo stesso numero di guardie addette alla sua persona e alla custodia dei palazzi¹⁵. Era, inoltre, riconosciuto al Pontefice il diritto di legazione attivo e passivo e le immunità previste dal diritto internazionale per gli agenti diplomatici accreditati presso la Santa sede e per i rappresentanti della Santa sede presso gli Stati stranieri¹⁶. La legge delle Guarentigie riconosceva al Pontefice anche la libertà di corrispondere coll'episcopato e col mondo cattolico senza ingerenze da parte dello Stato Italiano¹⁷. Tale corrispondenza poteva avvenire attraverso

¹⁴ Art.1 *“La persona del Sommo Pontefice è sacra e inviolabile”.*

¹⁵ Art.2 *“L'attentato contro la persona del Sommo Pontefice e la provocazione a commetterlo sono puniti colle stesse pene stabilite per l'attentato e per la provocazione a commetterlo contro la persona del Re. Le offese e le ingiurie pubbliche commesse curettamente contro la persona del Pontefice con discorsi, con fatti, o coi mezzi indicati nell'articolo 1 della Legge sulla stampa, sono punite colle pene stabilite all'articolo 19 della Legge stessa. I detti reati sono d'azione pubblica e di competenza della Corte d'Assisie. La discussione sulle materie religiose è pienamente libera.”*

¹⁶ Art.11 *“Gli Inviati dei Governi esteri presso Sua Santità godono nel Regno di tutte le prerogative ed immunità che spettano agli Agenti diplomatici secondo il diritto internazionale. Alle offese contro di essi sono estese le sanzioni penali per le offese agli Inviati delle Potenze estere presso il Governo italiano. Agli Inviati di Sua Santità presso i Governi esteri sono assicurate, nel territorio del Regno, le prerogative ed immunità d'uso, secondo lo stesso diritto, nel recarsi al luogo di loro missione e nel ritornare.”*

¹⁷ Art.12 *“Il Sommo Pontefice corrisponde liberamente coll'Episcopato e con tutto il mondo cattolico, senza veruna ingerenza del Governo italiano. A tal fine gli è data facoltà di stabilire nel Vaticano in altra sua residenza Uffizi di Posta e di Telegrafo serviti da impiegati di sua scelta. L'Uffizio postale pontificio potrà corrispondere direttamente in pacco chiuso cogli Uffizi postali di cambio delle estere Amministrazioni, o rimettere le proprie corrispondenze agli Uffizi italiani. In ambo i casi, il trasporto dei dispacci o delle corrispondenze munite del bollo dell'Uffizio pontificio sarà esente da ogni tassa o spesa pel territorio italiano. I corrieri spediti in nome del Sommo Pontefice sono pareggiati nel Regno*

l'istituzione di uffici postali e telegrafici ed era agevolata con l'esenzione da spese e tasse di spedizione. Il Pontefice, infine, aveva la libertà di esercitare tutte le funzioni spirituali di affissione di atti del ministero alle porte delle basiliche e delle chiese romane.

Come si è detto, la legge delle Guarentigie prevedeva specifiche garanzie anche per la Santa sede. In primo luogo, si assicurava l'inviolabilità e la libertà personale dei Cardinali durante la vacanza della Sede Apostolica¹⁸. Era, inoltre, vietato ai pubblici ufficiali e agli agenti della forza pubblica di introdursi senza autorizzazione pontificia, per l'esercizio di atti del proprio ufficio, nei palazzi in cui risiedeva abitualmente o temporaneamente il Pontefice o dove era radunato il Conclave o il concilio ecumenico¹⁹.

Con riferimento all'argomento specifico oggetto del presente lavoro e alle immunità a favore della Santa sede e del Pontefice l'art.8 della legge n. 214 del 1871 vietava *“di procedere a visite, perquisizioni o sequestri di carte, documenti, libri o registri negli Uffici e Congregazioni pontificie rivestite di attribuzioni meramente spirituali”*. Tali *“Uffici”* e *“Congregazioni Pontificie”*, dunque, erano soggetti alla legge italiana solo per gli aspetti patrimoniali della loro attività e, quindi, per la gestione del loro patrimonio, per l'autorizzazione agli acquisti e alla conservazione dei beni mobili²⁰.

Va, altresì, rilevato che la legge delle Guarentigie, per completare lo *status* particolare riconosciuto alla Santa sede prevedeva una dotazione finanziaria

ai corrieri di Gabinetto dei Governi esteri. L'Ufficio telegrafico pontificio sarà collegato colla rete telegrafica del Regno a spese dello Stato. I telegrammi trasmessi dal detto Ufficio con la qualifica autenticata di pontifici, saranno ricevuti e spediti con le prerogative stabilite pei telegrammi di Stato e con esenzione da ogni tassa nel Regno. Gli stessi vantaggi godranno i telegrammi del Sommo Pontefice, o firmati d'ordine suo, che, muniti del bollo della Santa Sede, verranno presentati a qualsiasi Ufficio telegrafico del Regno. I telegrammi diretti al Sommo Pontefice saranno esenti dalle tasse messe a carico dei destinatari.”

¹⁸ Art.6 *“Durante la vacanza della Sede Pontificia, nessuna Autorità giudiziaria o politica potrà, per qualsiasi causa, porre impedimento o limitazione alla libertà personale dei Cardinali. Il Governo provvede a che le adunanze del Conclave e dei Concili ecumenici non siano turbate da alcuna esterna violenza.”*

¹⁹ Art.7 *“Nessun Ufficiale della pubblica Autorità od Agente della forza pubblica può, per esercitare atti del proprio ufficio, introdursi nei palazzi e luoghi di abituale residenza o temporaria dimora del Sommo Pontefice, o nei quali si trovi radunato un Conclave o un Concilio ecumenico, se non autorizzato dal Sommo Pontefice, dal Conclave o dal Concilio.”*

²⁰ G. DALLA TORRE, *L'extraterritorialità nel Trattato del Laterano*, cit., p.12

annua corrispondente a quella iscritta nel bilancio dello Stato Pontificio prima del 1870 e destinata al sostentamento della sede apostolica²¹. Essa serviva anche alla manutenzione ordinaria e straordinaria e alla custodia dei palazzi apostolici e delle loro dipendenze, dei musei vaticani e della biblioteca apostolica. Inoltre, era esente da qualsiasi tassa ed onere statale, provinciale, comunale per il presente e per il futuro.

Tuttavia, come si è detto, la posizione intransigente prevalente negli ambienti ecclesiastici indusse la Chiesa a non accettare tale legge. La reazione della Santa sede fu affidata all'Enciclica *Ubi nos* del 15 maggio 1871, in cui Pio IX rifiutò nettamente le “*presunte garanzie*” offerte unilateralmente dal governo italiano²².

Il Pontefice, in tale Enciclica precisò che la legge non poteva essere accettata in quanto il dominio temporale era necessario affinché “*lo stesso Romano Pontefice non fosse soggetto giammai a nessun Principe o civile Potestà*”, e potesse “*con pienissima libertà esercitare in tutta la Chiesa la suprema potestà ed autorità*”. Inoltre, secondo il Pontefice, “*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*”. Pertanto, era un dovere assoluto del Pontefice preservare e difendere tale principato. Infine, il Papa rilevava che la legge delle

²¹ Art.4 “*È conservata a favore della Santa Sede la datazione dell’annua rendita di lire 3,225,000. Con questa somma, pari a quella iscritta nei bilancio romano sotto il titolo: Sacri palazzi apostolici, Sacro Collegio, Congregazioni ecclesiastiche, Segreteria di Stato ed Ordine diplomatico all’estero, s’intenderà provveduto al trattamento del Sommo Pontefice e ai vari bisogni ecclesiastici della Santa Sede, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, e alla custodia dei palazzi apostolici e loro dipendenze; agli assegnamenti, giubilazioni e pensioni delle Guardie, di cui nell’articolo precedente, e degli addetti alla Corte Pontificia, ed alle spese eventuali; non che alla manutenzione ordinaria e alla custodia degli annessi Musei e Biblioteca, e agli assegnamenti, stipendi e pensioni di quelli che sono a ciò impiegati. La dotazione, di cui sopra, sarà iscritta nel Gran Libro del Debito pubblico, in forma di rendita perpetua ed inalienabile nel nome della Santa Sede: e durante la vacanza della Sede si continuerà a pagarla per supplire a tutte le occorrenze proprie della Chiesa romana in questo intervallo. Essa resterà esente da ogni specie di tassa od onere governativo, comunale o provinciale; e non potrà essere diminuita neanche nel caso che il Governo italiano risolvesse posteriormente di assumere a suo carico la spesa concernente i Musei e la Biblioteca.*”

²² Pio IX, Lettera Enciclica *Ubi Nos* (15 Maggio 1871), in: Acta, vol. V, parte I, pp.306-316.

Guarentigie era stata approvata dalla maggioranza parlamentare subito dopo gli eventi di Porta Pia prevalentemente allo scopo di rassicurare l'opinione pubblica cattolica e internazionale. Non era un caso, infatti, che le garanzie del Pontefice e della Curia Romana fossero state riconosciute attraverso una legge ordinaria, come tale unilateralmente modificabile e abrogabile da una diversa maggioranza parlamentare. Secondo il Pontefice la legge n.241 del 1870 riconosceva garanzie del tutto temporanee che dipendevano, essenzialmente, dalla permanenza al potere della maggioranza parlamentare che l'aveva approvata²³. La legge delle Guarentigie, dunque, rappresentava una soluzione precaria della "*Questione romana*" che non era in grado di risolvere una problematica che, come si è detto in precedenza, aveva rilievo, non solo nazionale, ma anche internazionale. La Santa sede, invece, chiedeva che la "*Questione romana*" fosse risolta mediante l'impiego di uno strumento giuridico internazionale che potesse avere la medesima stabilità e certezza delle convenzioni internazionali.

La precarietà dello *status* giuridico riconosciuto alla Chiesa dalla legge delle Guarentigie emerse con evidenza quando, nella seconda metà degli anni Settanta dell'Ottocento, le concessioni alla Chiesa e le rinunce dello Stato in essa contenute cominciarono a venir meno a seguito del cambiamento della maggioranza al governo. La Santa sede anche dopo la legge delle Guarentigie, continuò ad avere un atteggiamento intransigente di rifiuto dell'unificazione dell'Italia e della annessione dello Stato Pontificio considerata, ancora, come un'occupazione violenta. Inoltre, il Pontefice continuò a rivendicare i diritti della sovranità territoriale sui territori già pontifici, non mostrando alcuna volontà di conciliazione con l'Italia. Pertanto, i governi che si susseguirono in quegli anni introdussero una serie di provvedimenti legislativi volti a ridurre nuovamente il peso della Chiesa nella vita sociale e politica del Paese, senza, tuttavia, introdurre innovazioni legislative radicali²⁴.

²³ G. DALLA TORRE, *L'extraterritorialità nel Trattato del Laterano*, cit., p.12.

²⁴ A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, cit. p. 321. In particolare furono presentati progetti di legge che prevedevano la precedenza del matrimonio civile su quello religioso (L. 8 giugno 1874), furono inserite nel codice penale norme che

Dopo la fine dello Stato Pontificio, poi, come si è detto, la Santa sede visse in una condizione di isolamento diplomatico, essendo priva della sovranità necessaria per consentirle di relazionarsi con gli altri Stati. Né la legge delle Guarentigie aveva affrontato e risolto il problema. Infatti, sulla base di una interpretazione in senso restrittivo di tale legge, lo Stato italiano riteneva che la Santa sede, a differenza degli altri Stati, non potesse partecipare a conferenze internazionali.

La Santa sede, quindi, anche per tale motivo, non accettò la legge e non esitò a rivendicare il diritto di partecipare a conferenze internazionali quando ricevette inviti o convocazioni ufficiali, invocando l'esercizio effettivo della legazione attiva e passiva. Secondo lo Stato italiano, invece, i diritti attivi e passivi di legazione riconosciuti al Papa dalla legge delle Guarentigie erano strumentali, esclusivamente, al pieno e libero esercizio del potere spirituale. Essi non potevano essere impiegati per mettere in discussione l'Unità dello Stato nel contesto internazionale. In altri termini, l'Italia temeva che la Santa sede utilizzasse i diritti di legazione attiva e passiva per cercare alleati in ambito internazionale disposti a sostenere le sue posizioni nel dibattito relativo alla "*Questione romana*" che, invece, doveva rimanere un problema di politica interna. Si temeva, inoltre, che potesse nascere un'alleanza tra potenze cattoliche finalizzata alla restaurazione del potere temporale della Santa sede a discapito della sovranità nazionale²⁵. Tali timori si dimostrarono fondati atteso che alcune potenze straniere e, in particolare, la Germania

sanzionavano gli abusi del clero (artt.182-184 c.p. qualificarono come reati gli abusi degli ecclesiastici non solo nel caso in cui li avessero commessi nell'esercizio delle proprie funzioni, ma anche qualora si fossero semplicemente imposti in virtù della loro speciale qualifica di ministri del culto), furono approvate disposizioni normative che escludevano i ministri dei culti dall'ufficio dei giurati, che prevedevano l'ineleggibilità di alcuni ecclesiastici e negavano loro la capacità elettorale passiva, in particolare per l'ufficio di sindaco (L. n.45 del 1882; Nuova legge comunale e provinciale del 1889). La legge del 14 luglio 1887, poi, colpì la Santa Sede dal punto di vista economico abolendo in tutto il Regno le decime sacramentali mentre la legge sulle Opere Pie del 17 luglio 1890 sopprime o trasformò gli enti ecclesiastici risparmiati dalle precedenti leggi liquidatrici o sfuggiti al loro disposto escludendo, altresì, alcuni ecclesiastici e ministri dei culti dall'amministrazione delle Opere Pie. Infine, la giurisprudenza limitò l'autonomia della Chiesa cattolica in Italia. In particolare, con una sentenza del 1882 sulla questione dei Tribunali vaticani furono interpretate in senso restrittivo le prerogative sovrane della Santa Sede.

²⁵ A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, cit., p. 321.

strumentalizzarono tali problematiche e le utilizzarono come strumento di pressione per far entrare l'Italia nella propria orbita politica.

Dopo la morte di Pio IX, il Papa Leone XIII, pur ribadendo l'orientamento intransigente della Chiesa rispetto alla "*Questione romana*", avviò una modernizzazione delle istituzioni ecclesiastiche e della cultura dei cattolici, per dotarli di strumenti più efficaci per combattere la modernità. Nel perseguire tale obiettivo, il nuovo Pontefice cercò, soprattutto nella prima metà del suo pontificato, di integrare la Chiesa nella nuova situazione storica. Egli, inoltre, sembrò più aperto alla possibilità di addivenire alla soluzione della "*Questione romana*" in via conciliativa. Leone XIII tentò anche di reinserire la Chiesa nella scena politica e diplomatica internazionale.

Nel contempo, mantenne il "*non expedit*"²⁶ e il 1° novembre 1885 con la pubblicazione dell'enciclica *Immortale Dei*²⁷, rimarcò come fosse possibile e utile per i cattolici interessarsi alla politica in alcuni Stati europei, eccezion fatta per l'Italia, dove non era conveniente che costoro si interessassero alla cosa pubblica²⁸.

Tuttavia, il 30 giugno 1886 Leone XIII fu più chiaro ed esplicitò solennemente la sua posizione imponendo l'astensione dalle urne con la formula: "*non expedit prohibitionem importat*". Non si trattò più di una valutazione di opportunità ma di una proibizione che imponeva un'obbedienza piena e incondizionata.

La seconda fase del Pontificato di Leone XIII, dunque, fu fortemente influenzata dalle crescenti pressioni della corrente intransigente²⁹ che spinsero il Pontefice a precisare, peraltro, che qualsiasi possibilità di soluzione conciliativa della "*Questione romana*" avrebbe dovuto essere

²⁶ A. CANAVERO, *I cattolici nella società italiana: dalla metà dell'800 al Concilio Vaticano II*, cit. p. 67.

²⁷ Leone XIII, Lettera Enciclica *Immortale Dei* (1° novembre 1885), in *Acta*, vol. XVIII, p.167.

²⁸ S. MAROTTA, *La questione romana in Cristiani d'Italia. Chiese, società, stato 1861-2011*, cit., p.650.

²⁹ P. SCOPPOLA, *La Chiesa e il fascismo. Documenti e interpretazioni*, Roma-Bari Laterza, 1976, p. XXI.

subordinata alla restaurazione della sovranità della Chiesa, a garanzia della sua libertà e piena indipendenza. Infatti, il Papa ribadì che il potere temporale era necessario all'esercizio della missione della Santa sede e che essa non avrebbe rinunciato a pretendere la restituzione dei territori perduti.

Il successore di Leone XIII, Pio X, portò avanti la politica del suo predecessore.

Papa Benedetto XV, invece, alla vigilia dello scoppio della prima guerra mondiale cercò di intervenire per risolvere la "*Questione romana*" e far rientrare il papato nel contesto internazionale per partecipare alla definizione degli equilibri dell'Europa post-bellica. Infatti, si pensava che la guerra sarebbe terminata molto presto e si supponeva che la Chiesa avrebbe potuto giocare un ruolo importante nelle trattative. Pertanto, durante il conflitto, il nuovo Pontefice cercò di accreditare la Santa sede come il principale interlocutore diplomatico internazionale. Rivendicando di non parteggiare a favore di alcuno Stato coinvolto nel conflitto bellico e in virtù della sua universalità, la Chiesa cattolica tentò di candidarsi a questa delicata funzione per rilanciare la propria autorità internazionale. Tuttavia, le iniziative diplomatiche della Santa sede suscitarono preoccupazioni nel governo italiano che temeva che essa avrebbe, prima o poi, coinvolto nella "*Questione romana*" le principali potenze europee.

L'Italia, dunque, prima dell'intervento nel conflitto bellico cercò di limitare l'efficacia dell'azione diplomatica internazionale della Santa sede firmando, in segreto, il Patto di Londra³⁰ nel quale, all'art. 15, era stato esplicitamente stabilito, su richiesta italiana, l'impegno della Triplice Intesa di escludere la

³⁰ Il patto di Londra fu firmato il 26 aprile 1915 dal Regno d'Italia e dai rappresentanti dell'Intesa anglo-franco-russa. Tale Patto prevedeva che l'Italia entrasse in guerra contro tutti i nemici dell'Intesa in cambio dell'acquisizione alla fine della guerra del Trentino e dell'allora Tirolo fino al Brennero, nonché del territorio compreso tra l'Isonzo e la dorsale delle Alpi Giulie, dell'Istria e della Dalmazia. L'Albania veniva riconosciuta zona di preminente interesse italiano, il Dodecaneso veniva considerato definitivamente ceduto da parte dell'Impero Ottomano all'Italia alla quale sarebbe stata riconosciuta una zona di espansione economica esclusiva nell'Anatolia meridionale nella zona di Adalia e Konya. Oltre ai compensi territoriali il Patto disciplinava gli effetti economici dell'intervento italiano. In particolare, era previsto un prestito britannico di 50.000.000 di sterline.

Santa sede dalla futura conferenza di pace. Naturalmente, quando a distanza di due anni il contenuto del Patto fu noto, la Santa sede reagì affermando che la sua esclusione mirata era un'ingiuria³¹.

Tuttavia, sin dall'inizio del suo Pontificato, Benedetto XV si era, comunque, adoperato per favorire la definizione conciliativa della “*Questione romana*” attraverso la designazione, di comune accordo, di una persona che potesse servire da intermediario per trattative confidenziali tra il Governo e la Santa sede. Pertanto, furono avviate relazioni segrete tra la Segreteria di Stato e uomini di governo italiani.

Il Governo, per dare un segno di distensione, adottò alcuni provvedimenti che riavvicinarono il Paese alla Chiesa³². Dopo la fine della prima guerra mondiale la Santa sede si attivò per cercare un accordo diretto con l'Italia e il 1° giugno 1919 a Parigi, a margine della conferenza di pace, vi fu un incontro tra il Presidente del Consiglio, Vittorio Emanuele Orlando e il segretario degli Affari Ecclesiastici, monsignor Cerretti, nel corso del quale fu presentato un documento contenente le proposte della Santa sede per una conciliazione. Il progetto era basato su rivendicazioni territoriali e di sovranità. Data l'insufficienza della legge delle Guarentigie per assicurare alla Santa sede piena libertà, la Chiesa chiedeva l'attribuzione di carattere di “Stato” al Vaticano, con annessa indipendenza e sovranità territoriale. Le condizioni della Santa sede prevedevano, inoltre, il riconoscimento della sovranità vaticana su altri terreni confinanti e accennavano ad una regolamentazione concordataria che disciplinasse i rapporti di diritto ecclesiastico. Tuttavia, Vittorio Emanuele III si oppose affermando che fosse inaccettabile qualsiasi soluzione diversa da quella prospettata dalla legge delle Guarentigie in quanto

³¹ S. ROMANO, *Libera Chiesa, libero Stato? Il Vaticano e l'Italia da Pio IX a Benedetto XVI*, Milano Longanesi &c., 2005, p. 57.

³² F. M. BROGLIO, *Italia e Santa Sede: dalla grande guerra alla conciliazione*, Bari Laterza 1966, p. 50. Fu ripristinato l'ordine dei cappellani militari, soppresso nel 1878 e furono richiamati alle armi più di ventimila sacerdoti che svolsero anch'essi la funzione di cappellani militari.

lesiva degli interessi della Corona e contraria al principio della laicità dello Stato³³.

Dopo la legge delle Guarentigie, dunque, politici e pubblicisti italiani e stranieri, membri del governo e, perfino, ecclesiastici illustri tentarono di sanare il grave conflitto creatosi in Italia tra Stato e Chiesa e di trovare una formula di conciliazione fra i due poteri³⁴. Si ricorda in proposito, sia l'entusiastica attività conciliatorista svolta da Curci, dall'on. Fazzari, da Ruggero Borghi, da Mons. Giobbo e anche, in certa misura, da Crispi e dallo stesso pontefice Leone XIII, sia i nobili tentativi di Tosti e di Mons. Bonomelli, sia i molteplici diversi progetti ideati in Germania dai maggiori politici e giuristi tedeschi con intenti nettamente antitaliani e tra essi particolarmente quello dell'Erzberger, capo del centro cattolico germanico, risalente al periodo della guerra mondiale. Con tale progetto si proponeva che, attraverso un trattato internazionale sottoscritto dai vari Stati e da imporre all'Italia vinta, si riconoscesse il potere temporale del Pontefice su di un territorio comprensivo del colle Vaticano e di una striscia di terreno che lo congiungeva con il Tevere e con la ferrovia di Viterbo e se ne dovesse garantire la perpetua indipendenza e neutralità da parte di tutti gli Stati firmatari. Di fronte agli altri progetti simili che lo avevano preceduto nel tempo, tale progetto, merita uno speciale ricordo per i numerosi punti di coincidenza che presenta con il Trattato Lateranense e, soprattutto, per il suo carattere probabilmente ufficiale, in quanto sembra abbia ottenuto l'approvazione del governo germanico e dell'imperatore d'Austria e fosse visto di buon occhio nelle sfere stesse vaticane³⁵.

L'unico precedente diretto dei Patti Lateranensi, tuttavia, è rappresentato dalle trattative ufficiali che, come si è detto in precedenza, furono portate avanti durante la conferenza della pace del 1919 tra la Santa sede, rappresentata da Mons. Cerretti e il Governo italiano in persona dell'

³³ F.M. BROGLIO, *Italia e Santa Sede: dalla grande guerra alla conciliazione*, cit., p. 235.

³⁴ A. PIOLA, *La questione romana nella storia e nel diritto da Cavour al trattato del Laterano*, Padova CEDAM, 1931, p.61

³⁵ A. PIOLA, *La questione romana* cit., p.61

on.Orlando. Secondo il promemoria vaticano la base dell'accordo sarebbe dovuta consistere nella cessione alla Santa sede da parte dello Stato italiano di una notevole striscia di territorio delimitata dal Tevere e il nuovo Stato della Chiesa avrebbe dovuto ottenere il riconoscimento e la garanzia internazionale anche da parte degli stati esteri attraverso la Società delle Nazioni di cui il Pontefice, quale sovrano temporale, sarebbe entrato a far parte³⁶. Tale tentativo non ebbe seguito. Tuttavia, esso rappresenta un'importante precedente dei Patti lateranensi perché la Santa sede si mostrò disponibile a limitare le proprie rivendicazioni territoriali al Vaticano ed alle adiacenze, rinunciando anche a Roma. Inoltre, per la prima volta dopo l'emanazione della legge delle Guarentigie, il governo italiano consentiva, in linea di massima, a riaprire la discussione sulla "*Questione romana*" e a risolverla, non con una legge interna, ma con un accordo.

Vi era, quindi, un clima favorevole all'accordo cui si unì l'avvento del regime fascista che attribuì una maggiore importanza alla religione cattolica.

I.2 I Patti lateranensi.

Le relazioni tra Stato e Chiesa furono poste su una nuova base a seguito dell'avvento al potere del fascismo. Le origini del fascismo furono caratterizzate da un forte anticlericalismo. Tuttavia, in breve tempo, Benito Mussolini³⁷ mutando repentinamente il proprio iniziale orientamento, riconobbe il cattolicesimo come l'incarnazione moderna della tradizione latina e imperiale di Roma e invitò il papato a rinunciare definitivamente al potere temporale in cambio di agevolazioni materiali per scuole, chiese e ospedali. Egli intendeva fare del cattolicesimo una delle linee guida della sua politica nazionale e si aspettava dalla Chiesa una collaborazione attiva. La Chiesa avrebbe dovuto mettere al servizio dello Stato fascista la sua grande

³⁶ V.E. ORLANDO, *Su alcuni miei rapporti di governo con la Santa sede*, Napoli 1930, p.120.

³⁷ Tale svolta emerge con evidenza dal discorso tenuto da Mussolini alla Camera del 21 giugno 1921. G. SALE, *La Chiesa di Mussolini: i rapporti tra fascismo e religione*, Milano Rizzoli 2011 p. 71.

influenza morale sul popolo e, in cambio, Benito Mussolini avrebbe favorito la sua missione religiosa.

Nel 1921 Mussolini, esponendo le linee guida del partito fascista, propose l'inserimento del principio della piena libertà della Chiesa nell'esercizio del ministero spirituale e il proposito di risolvere il dissidio tra Italia e Santa sede. Egli, infatti, era interessato ad avere il favore e il sostegno politico dei cattolici che rappresentavano la maggioranza del popolo italiano.

Il 6 febbraio 1922 Pio XI fu eletto Papa. Sulle questioni di politica internazionale i primi interventi del nuovo Pontefice si svilupparono in continuità rispetto a quelli del suo predecessore.

Mussolini, divenuto presidente del Consiglio, dopo la marcia su Roma, sollecitò un incontro per avviare le trattative per la soluzione della “*Questione romana*”. Il Papa si dimostrò da subito disponibile ad appoggiare un Governo che sembrava realmente intenzionato a garantire la restaurazione dell'influenza della Chiesa in Italia. Pertanto, lo Stato adottò una serie di provvedimenti legislativi volti a ripristinare alcuni privilegi di cui la Chiesa godeva prima della fine dello Stato Pontificio³⁸.

Il clima politico favorevole alla soluzione conciliativa della “*Questione romana*” maturò progressivamente e attraverso contatti personali e intese ufficiose con la Santa sede, a volte mediante la diretta azione di governo, altre volte attraverso l'emanazione di circolari ministeriali o l'applicazione di norme ecclesiastiche vigenti, ma non più applicate da tempo. Mussolini

³⁸ P. SCOPPOLA, *La chiesa e il fascismo. Documenti e interpretazioni*, cit. p. 53. Le norme più importanti adottate dal fascismo riguardarono il ripristino dell'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma della tradizione cattolica nella scuola elementare, lo studio di autori e testi cristiani nella scuola media, il riconoscimento di alcuni atenei cattolici, l'inserimento di festività cattoliche nel calendario. Con alcune circolari e disposizioni ministeriali, inoltre, fu disposto il ritorno del crocifisso nelle scuole, negli uffici civili, nelle aule giudiziarie e nelle caserme. Fu, altresì, organizzata l'assistenza religiosa stabile, anche in tempo di pace, per le forze armate e, per la tutela del sentimento religioso, furono introdotte norme che prevedevano la diffida e il sequestro dei giornali in caso di vilipendio del Pontefice e della religione di Stato. Vennero inoltre emanate norme favorevoli alla Chiesa in materia di acquisti e alienazioni degli enti ecclesiastici, ove venne attribuita ai procuratori generali la competenza ad autorizzare l'accettazione di lasciti e donazioni. Furono abrogate tutte le disposizioni vigenti in materia di alienazioni degli enti ecclesiastici e furono emanate disposizioni in materia di ritardo o dispensa del servizio militare per studenti di teologia e sacerdoti con cura d'anime.