

PRESENTAZIONE

Delle garanzie contenute nel Trattato 11 febbraio 1929 tra l'Italia e la Santa Sede, quella di cui all'art. 15 e relativa al cosiddetto privilegio dell'"extraterritorialità" costituisce, a ben vedere, una delle più trascurate dalla dottrina. In effetti pochissimi sono gli scritti che, da un punto di vista internazionalistico e soprattutto ecclesiasticistico, si sono occupati della questione.

La cosa non può non sorprendere, per ragioni di carattere diverso. Innanzitutto per il fatto che la disposizione in esame costituisce una delle più originali soluzioni date dal Trattato del Laterano all'annoso problema costituito dalla *Questione romana*, ben al di là della soluzione territoriale posta con la costituzione dello Stato della Città del Vaticano. Questa era in qualche modo scontata: ad essa mirava, nei lunghi decenni del doloroso dissidio, la Santa Sede, quale atto idoneo a garantire l'interesse ad un superamento della *Questione romana* con strumenti internazionalistici, ma ad opera esclusivamente italiana; un interesse che al contempo coincideva con il riconoscimento di una soggettività internazionale della Santa Sede, che era ovviamente preesistente all'auspicata restaurazione di una sovranità territoriale, ma che veniva rafforzata dalla costituzione di un novello Stato pontificio in un'età in cui non si conoscevano ancora soggetti di diritto internazionale carenti del carattere della statualità.

La concessione della garanzia dell'extraterritorialità non era prevista né prevedibile: fu una soluzione brillante escogitata dai plenipotenziari in sede di trattative per l'elaborazione dei testi del Trattato e del Concordato, oltre che della Convenzione finanziaria, al fine di conciliare ciò che appariva inconciliabile: da un lato una estrema limitatezza del territorio vaticano; dall'altro la piena garanzia per la pluralità di enti, istituzioni ed organismi facenti parte della Santa Sede o ad essa strumentalmente collegati, che nel territorio del nuovo Stato non potevano trovare accoglienza.

Dal punto di vista storico, poi, le situazioni giuridiche di vantaggio a favore della Santa Sede, contenute nell'art. 15 del Trattato, non sembrano discostarsi troppo dalla situazione di fatto, ma che sostanzialmente aveva finito per assurgere a condizione giuridica (*ex facto oritur ius*), in cui si trovavano dopo il 20 settembre 1870 il Palazzo apostolico, la basilica di S. Pietro ed i giardini vaticani, vale a dire la porzione di territorio dell'ex Stato Pontificio non occupato militarmente: un ambito sul quale, pur facendo parte del territorio italiano, sostanzialmente l'Italia si era sempre astenuta dall'esercitare funzioni connesse al principio di sovranità. Dunque una fattispecie, se così si può dire e con tutti i limiti dell'analogia, nella quale si poteva toccare una sorta di continuità tra vecchio e nuovo, tra la situazione giuridica consolidatasi dopo la Legge delle Guarentigie ed il Trattato lateranense, rispetto all'elemento di rottura col passato, di sicura innovazione, data invece dalla costituzione dello Stato della Città del Vaticano.

Il disinteresse della dottrina per il disposto dell'art. 15 del Trattato è ancor più sorprendente se si guarda alle problematiche di diritto positivo; se si considera l'esperienza giuridica nel suo storico svilupparsi dagli accordi del 1929 ad oggi, sia in ambito amministrativo che in quello giurisdizionale. Invero pochi sono stati i casi in cui i giudici italiani si sono confrontati con la questione: persino nella nota, controversa vicenda giudiziaria relativa al presunto inquinamento elettromagnetico che sarebbe stato causato dalla Radio vaticana, una controversia segnata da una discutibile e discussa sentenza della Cassazione¹, i giudici di merito e di legittimità hanno evitato di affrontare il problema dell'extraterritorialità – così come, del resto, la questione internazionalistica prima ancora che penalistica, costituita dall'esercizio di un diritto nascente da una convenzione internazionale² –, limi-

¹ Il riferimento è alla sentenza della Cass. pen., sez. I, 9 aprile 2003, n. 22516, che si può leggere in G. DALLA TORRE-C. MIRABELLI (a cura di), *Radio vaticana e ordinamento italiano*, Torino, 2005; G.R. GHISANI, *La Radio Vaticana tra ordinamento canonico e ordinamento italiano. Il caso del presunto inquinamento elettromagnetico*, prefazione di G. DALLA TORRE, Città del Vaticano, 2009.

² Il riferimento è all'Accordo stipulato tra la Santa Sede e l'Italia l'8 ottobre 1951, reso esecutivo con legge 13 giugno 1952, n. 680, motivato – come si legge nel preambolo – dalla “necessità della Santa Sede di procedere ad un miglioramento e ad uno sviluppo dei suoi impianti radio (...) in modo da assicurare alla Santa Sede la possibilità di effettuare radio-trasmissioni dirette a tutto il mondo cattolico”; così come dalla “impossibilità di costruire detti centri nel territorio dello Stato della Città del Vaticano”, in ragione della sua estrema esiguità.

tandosi a considerare, e non correttamente, il solo disposto dell'art. 11 del Trattato concernente le immunità garantite agli enti centrali della Chiesa.

Si tratta di una esperienza giuridica che sembra, talora, contribuire all'allargamento di quel fenomeno singolare che autorevole dottrina ha definito di "amnesia giuridica"³.

Da parte sua la magistratura vaticana, quando è stata investita di questioni attinenti a fatti ed atti posti in essere in zone extraterritoriali, ha sempre ribadito la propria carenza di giurisdizione in quanto trattasi di "territorio dello Stato italiano" (art. 15 Tratt.).

Ma la "leggera" e sfuggente normativa internazionale codificata in tema di immunità delle sedi degli agenti diplomatici, ed al tempo stesso la complessità delle disposizioni del Trattato lateranense prevedenti immunità personali, funzionali e reali, ha posto e tuttora pone nella pratica problemi interpretativi circa la reale portata di quanto disposto dall'art. 15 del Trattato.

Di qui, dunque, la ragione del presente lavoro, che intende offrire un contributo all'approfondimento del tema. Esso è dedicato a Pio Ciprotti, raffinato erudito prima ancora che fine giurista, il quale mi ha preceduto nella presidenza del Tribunale vaticano, che ricordo con affetto come secondo Maestro.

G.D.T.

³ C. CARDIA, *L'art. 6 del Trattato del Laterano. Un caso di amnesia giuridica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1997, I, p. 25 ss.

CAPITOLO PRIMO

I PRESUPPOSTI STORICI

SOMMARIO: 1. Il tramonto dello Stato Pontificio. – 2. Continuità nella discontinuità del divenire storico. – 3. La Legge delle Guarentigie. – 4. La condizione giuridica dei palazzi apostolici dopo la Legge delle Guarentigie. – 5. La questione della sopravvivenza di una giurisdizione temporale pontificia.

1. IL TRAMONTO DELLO STATO PONTIFICIO

Le radici dei Patti lateranensi, dell'11 febbraio 1929, sono da ricondurre al 20 settembre 1870, dopo le cannonate del generale Raffaele Cadorna contro le mura aureliane dell'Urbe, nei pressi di Porta Pia. A seguito di quei colpi di cannone cessava per ordine di Pio IX, che non voleva spargimenti di sangue, la meramente formale resistenza da lui imposta alle formazioni militari comandate dal generale Ermanno Kanzler; Roma era acquisita all'Italia e ne diventava la capitale, si estingueva conseguentemente il più che millenario Stato Pontificio¹.

Si trattò di un evento di risonanza mondiale, che poneva una serie di problemi politici, giuridici e diplomatici – ma anche culturali² – di

¹ Sulla *vexata quaestio* circa le reali disposizioni date dal Papa al generale comandante dell'esercito pontificio si veda P. DALLA TORRE, *La difesa di Roma nel 1870. Una resistenza contestata fra il mito e la storia*, in *Pio IX. Studi e ricerche sulla vita della Chiesa dal Settecento ad oggi*, VII (1978), pp. 485-662.

² Il nodo anche culturale della *Questione romana* rimane scolpito dalle valutazioni di due grandi intellettuali stranieri del tempo. Il primo è Theodor Mommsen, che nel 1871, quindi all'indomani degli eventi segnati da Porta Pia, chiedeva al ministro Quintino Sella: "Cosa intendete fare per Roma? Questo ci inquieta tutti: a Roma non si sta senza avere propositi cosmopoliti". L'altro è Henrik Ibsen che il 20 dicembre 1870 scriveva a Georg Brandes: "Così alla fine hanno tolto Roma a noi esseri umani per darla ai politici. Dove rifugiarsi adesso? Roma era la sola città sacra d'Europa, l'unica che godeva di una vera libertà, la libertà dalla tirannia della politica. Non credo che la rivedrò dopo quello che è successo. Tutto quello che era attraente,

complessa e difficile soluzione, strettamente connessi tra di loro, passati alla storia col nome di *Questione romana*³.

Un primo profilo di tale *Questione* era di carattere propriamente ecclesiastico, giacché dall'inizio della sua formazione, nell'alto medioevo, e fino a quel momento, lo Stato Pontificio aveva assicurato ai Papi una condizione di relativa indipendenza rispetto ad ogni potere politico e ad ogni sovranità statale, in una penisola peraltro politicamente frammentata e soggetta periodicamente all'occupazione da parte di potenze straniere; condizione necessaria per garantire la più piena libertà nello svolgimento del loro ufficio a servizio di tutta la Chiesa. In più lo Stato Pontificio aveva assicurato, nel tempo, le risorse necessarie al mantenimento della Curia romana, cioè all'insieme degli organi che coadiuvano il Pontefice nel governo della Chiesa universale. La scomparsa della sovranità temporale dei Papi poneva dunque, alla istituzione ecclesiastica, il problema inedito di come garantirsi indipendenza e libertà nella nuova condizione che vedeva il Papa e la Curia romana soggette alla sovranità italiana.

Ma la *Questione romana* pose in evidenza anche l'assoluta peculiarità che il problema dei rapporti tra Chiesa e Stato veniva ad assumere in Italia. Esso, infatti, veniva a presentare un duplice profilo: innanzitutto quello della disciplina della vita – alla stregua di quanto avviene altrove – della porzione di popolo di Dio che è sul territorio nazionale. Ma poi anche l'altro, ulteriore, della disciplina – e questo è invece un *unicum* – dei rapporti con la Santa Sede, cioè con l'ufficio del Pontefice, con la sua responsabilità di governo della Chiesa universale, che opera ben al di là dei confini nazionali, cioè a livello planetario. E ciò in quanto la sede del papato è a Roma, posto che il *munus petrinum* – come suole indicarsi canonisticamente – è proprio del Vescovo di Roma.

Dunque in Italia, e solo in Italia, e più precisamente a Roma, è la

la spontaneità, la sporcizia, adesso sparirà; per ogni ministro che spunterà fuori, affonderà un artista. E quel glorioso anelito di libertà, finito anche quello adesso; già, devo proprio confessare che la sola cosa che mi piace della libertà è la lotta per essa; la conquista non mi interessa”. Osserva in proposito Lucio Villari: “Dunque Roma era una acquisizione importante [...] per il Regno d'Italia, ma era un'entità sociale difficile, la cui dimensione e rappresentatività imponevano alla classe dirigente italiana un'«idea di Roma», cioè la definizione delle sue funzioni come capitale di una nazione” (L. VILLARI, *Bella e perduta. L'Italia del Risorgimento*, Roma-Bari 2012, p. 326, da cui sono tratte le due citazioni, rispettivamente alle pagine 325 e 331).

³ Nell'abbondante letteratura in tema, da segnalare le belle pagine di C. CARDIA, *Risorgimento e religione*, Torino 2011, p. 171 ss.

sede del successore di san Pietro, il quale ha per ciò la responsabilità di reggere la Chiesa sparsa in tutto il mondo. Papa, infatti, è il Vescovo di Roma. Con la fine dello Stato Pontificio si poneva di conseguenza all'Italia l'onore, ma al tempo stesso l'onere, di garantire giuridicamente alla Santa Sede quella condizione, di diritto e di fatto, di indipendenza e di libertà, necessaria allo svolgimento della sua azione.

D'altra parte la *Questione romana* rivelava anche un profilo di carattere internazionale. Perché evidentemente a tutti gli Stati del mondo non è indifferente la reale indipendenza e libertà della Santa Sede. Il papato, infatti, riveste un'autorità morale nel campo internazionale riconosciuta, apprezzata ed ascoltata, la quale di per sé esige una posizione di neutralità *super partes*: posizione che appare subito incompatibile con la soggezione ad una qualsivoglia sovranità nazionale. Dopo il 20 settembre 1870 la comunità internazionale reclamava tale posizione e l'Italia aveva, specularmente, tutto l'interesse a dimostrarne l'assicurazione ed il rispetto.

C'è, dunque, una "questione" tutta italiana e solo italiana dei rapporti Chiesa-Stato: in ragione – per usare l'espressione del quarto comma dell'art. 2 dell'accordo di revisione del Concordato del 1984 – del "particolare significato che Roma, sede vescovile del Sommo Pontefice, ha per la cattolicità"; ma anche in ragione del fatto che la Santa Sede è comunque colta, nel concerto delle potenze statuali, come una "potenza morale" la cui esistenza non può essere da loro ignorata⁴.

Riassumendo, dunque, la peculiarità della situazione italiana non è data solo dal fatto dello sdoppiamento di piani sui quali si pone il problema dei rapporti fra la Chiesa e lo Stato, vale a dire la disciplina giuridica della Chiesa che è in Italia e la disciplina giuridica della condizione della Santa Sede; essa è data anche dal fatto che la condizione giuridica riservata alla Santa Sede non è un problema esclusivamente interno allo Stato italiano, ma è una questione di intuibile e ben nota rilevanza internazionale. In qualche modo paradossalmente la "questione" dei rapporti Chiesa-Stato in Italia è, per dir così, una "questione nazionale" anche e proprio perché riveste una dimensione che trascende i confini del nostro Paese, assumendo una rilevanza planetaria.

Si tratta di un problema che se nasce con l'insorgere della *Questione romana* a seguito dell'individuazione di Roma come capitale del nuovo Re-

⁴ Rinvio al riguardo a quanto osservo in G. DALLA TORRE, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica delle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, 3^a ed., Roma 2007, p. 234 ss.

gno d'Italia, da teorico diviene pratico con il 20 settembre 1870 quando, cadendo il residuo dell'antico Stato Pontificio, il Papa diviene suddito italiano, la Santa Sede vede non più protetta territorialmente la propria indipendenza, gli organismi della Curia romana, funzionali al governo universale della Chiesa, finiscono inevitabilmente sotto la sovranità italiana⁵.

Si tratta di vicende note, che peraltro possono contribuire a far luce sulle ragioni storiche per le quali a partire dal secolo VIII cominciò a formarsi quell'aggregato di territori sotto la sovranità pontificia, chiamato in un primo tempo Stati della Chiesa e, poi, Stato Pontificio.

Dunque sotto la cosiddetta la *Questione romana* è, a ben vedere, un intreccio complesso di questioni, che in un primo momento il Regno d'Italia pensò di poter risolvere con la Legge delle Guarentigie del 13 maggio 1871 n. 214, dichiarata legge fondamentale dello Stato⁶.

2. CONTINUITÀ NELLA DISCONTINUITÀ DEL DIVENIRE STORICO

Può apparire paradossale che la “nazionalità” della questione romana scaturisca anche in ragione dei suoi risvolti internazionalistici e, que-

⁵ La soluzione del problema di garantire normativamente la “piena indipendenza spirituale” alla Santa Sede poteva vantare dei precedenti illustri nel decreto napoleonico 17 marzo 1809, nel senato-consiglio 17 febbraio 1810, nell'art. 2 del decreto fondamentale dell'Assemblea Costituente della Repubblica Romana del 7 febbraio 1849 e nell'art. VIII della Costituzione della Repubblica Romana, secondo cui “Il Capo della Chiesa Cattolica avrà dalla Repubblica tutte le guarentigie necessarie per l'esercizio indipendente del potere spirituale”. Per la Costituzione della prima Repubblica romana (1778-79) e i testi legislativi relativi cfr. *Costituzione della Repubblica Romana*, colle leggi ad essa relative e con Indice analitico ragionato del cittadino dottor Filippo Brunone Fidanza, in Roma, anno VII repubblicano, Dai Torchj di Luigi Perego Salvioni Stampatore del Senato, e Tribunale; per riferimenti bibliografici cfr. F. AMBROSINI, *L'albero della Libertà. Le repubbliche giacobine in Italia 1796-99*, Torino 2013, p. 161 ss. Sulla seconda Repubblica Romana cfr., tra gli altri, M. SEVERINI, *La Repubblica romana del 1849*, Venezia 2011.

⁶ Così il Consiglio di Stato con parere del 27 febbraio 1878, adottato in adunanza generale del 2 marzo seguente: cfr. fra gli altri A. GALANTE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano 1914, p. 432, il quale ricorda come quella delle Guarentigie fosse “una legge autonoma dello Stato italiano, né può essere considerata, come si volle da alcuni autori, come una Convenzione internazionale o come un concordato e nemmeno come una *lex imperfecta* per il fatto che non venne accettata dalla Curia romana”. Sui lavori parlamentari relativi alla legge cfr. F. FONZI, *La legge delle Guarentigie*, in *Il Parlamento italiano. 1861-1988*, vol. III, 1870-1874. *Il periodo della Destra da Lanza a Minghetti*, Milano 1989, p. 155 ss.

sto, fu un dato lucidamente avvertito già all'indomani di quel fatidico 20 settembre 1870 dai politici liberali, che cercarono appunto una soluzione con la Legge delle Guarentigie⁷, con la quale si cercò di risolvere il problema della convivenza di due distinte sovranità sul territorio nazionale, tentando di venire incontro alle esigenze al tempo stesso di politica interna e di politica internazionale, attraverso una serie di disposizioni dirette non solo a garantire la libertà della Santa Sede nell'esercizio della sua missione nel mondo, ma anche a rassicurare le Potenze straniere circa la effettività di siffatta garanzia.

Con la Legge, a ben vedere, si apriva la strada ad una linea politica destinata a durare nel tempo; una politica mossa dalla esigenza di trovare una soluzione nazionale ai peculiari problemi interni ed anche internazionali posti dalla presenza della Santa Sede in Italia. In quel provvedimento si può cogliere l'inizio di una linea politica e giuridica, relativamente ai rapporti tra Stato e Chiesa in Italia, caratterizzata da sostanziali elementi di continuità nonostante le ben note difformità formali. Si tratta, infatti, di un provvedimento legislativo frutto del convergere di posizioni differenziate, che evita gli opposti eccessi: da un lato il rifiuto totale e massimalista dei fatti avvenuti, in un clima intransigente riconducibile a quella che è stata incisivamente chiamata l'"opposizione cattolica"⁸; dall'altro lato il giurisdizionalismo estremo, accentuato da un laicismo di contrapposizione dura, quale quello della sinistra alla Francesco Crispi. Non a caso il politico siciliano, intervenendo alla Camera sul progetto di Legge delle Guarentigie il 3 febbraio 1871, ammoniva con grande lucidità: "Voi, ammettendo per il Papa una sovranità *sui generis*, [...] e dichiarando la sua inviolabilità, implicitamente date ragione a coloro che opinano che il Papa per l'esercizio del potere spirituale ha bisogno del potere temporale"⁹.

D'altra parte la Legge delle Guarentigie raccoglie solo parzialmente

⁷ Per riferimenti alle discussioni parlamentari sulla Legge delle Guarentigie, in cui significativamente si rivendica spesso e con forza la natura di legge puramente interna e non oggetto di pattuizioni internazionali, cfr. A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino 1971, p. 190 ss. Per quanto riguarda la consapevolezza della dottrina giuridica dell'età liberale circa il profilo nazionale ed al tempo stesso internazionale della questione dei rapporti fra Stato e Chiesa in Italia, con specifico riferimento alla *Questione romana*, cfr. ad esempio D. SCHIAPPOLI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, parte prima, Torino 1902, p. 206 ss.

⁸ Così G. SPADOLINI, *L'opposizione cattolica da Porta Pia al '98*, 5^a ed., Firenze 1966.

⁹ F. CRISPI, *Discorsi parlamentari*, II, Tipografia della Camera dei deputati, 1915, p. 89.

la linea politica cavouriana della “libera Chiesa in libero Stato”, caratterizzata sì dall'affermazione di un moderno separatismo, nel contesto di un regime di piena libertà religiosa e collettiva; ma un separatismo rimasto – non senza interna contraddizione – moderatamente giurisdizionalista. Perché è evidente che, secondo quella formula enunciata nei discorsi parlamentari del Cavour del marzo-aprile 1861¹⁰, la libertà della Chiesa è assicurata, ma sotto la sovranità dello Stato e quindi nei limiti che tale soggezione comporta: ciò significa tra l'altro sottoposizione a quel diritto comune – e quindi al principio di eguaglianza davanti alla legge – che, per quanto riguarda almeno la Santa Sede, le Guarentigie invece superano.

Dunque la Legge del 1871 sottraeva la soluzione giuridica della *Questione romana* al diritto comune, quantomeno sotto il profilo del riconoscimento dell'eguaglianza di tutte le credenze religiose di fronte alla legge, e così facendo recuperava in parte il principio dell'art. 1 dello Statuto Albertino¹¹. Ciò non avveniva certo sul versante della libertà religiosa assicurata a tutti; cioè la Legge non restaurava il principio della mera tolleranza religiosa per gli “altri culti”. Viceversa la Legge restaurava, almeno in parte, la disposizione statutaria nella misura in cui prevedeva un diverso trattamento giuridico per la religione cattolica. E ciò in quanto le Guarentigie prevedevano uno *status* giuridico speciale riconosciuto alla Chiesa cattolica, seppur limitatamente alla Santa Sede, che dava luogo ad un peculiare rapporto istituzionale tra questa e lo Stato italiano¹².

Non è un caso dunque che, sensibile alle preoccupazioni del Crispi, la dottrina ecclesiasticistica più autorevole si preoccupò, nel vigore della Legge, di sostenere che in essa non era contenuto alcun riconoscimento di sovranità¹³. Con ciò, peraltro, detta dottrina dimenticava l'insie-

¹⁰ Si possono leggere in [C.B.] CAVOUR, *Discorsi su Stato e Chiesa*, a cura di G. COTRONEO e P.F. QUAGLIENI, Soveria Mannelli 2011.

¹¹ Principio pienamente svuotato della sua portata sostanziale, pur rimanendo formalmente inalterato, già alla fine dell'età risorgimentale, come rilevava agli inizi del 1900 A.C. JEMOLO, *La natura e la portata dell'art. 1 dello Statuto*, in *Rivista di diritto pubblico*, n. 5-6, parte I, 1913, p. 249 ss.

¹² Il dato era sottolineato dalla dottrina: ad esempio, quasi alla vigilia dei Patti lateranensi, si affermava che la Legge delle Guarentigie aveva configurato giuridicamente una “posizione unica ed eccezionale, del Pontefice e della Curia romana di fronte allo Stato italiano” (A. GALANTE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 2^a ed., a cura di A.C. JEMOLO, Milano 1923, p. 450).

¹³ Nell'appendice al *Trattato* del Friedberg, infatti, Francesco Ruffini scriveva:

me delle garanzie e delle immunità contenute nella Legge stessa, che sottraendo in molte parti al diritto comune la Santa Sede avvicinavano sensibilmente la condizione giuridica di questa alla posizione di un ente sovrano.

Come è noto, la Legge delle Guarentigie non venne mai accettata dalla Santa Sede, che tra l'altro – e si tratta di un dato significativo – non riscosse mai la dotazione dell'annuale rendita iscritta nel bilancio dello Stato che essa prevedeva.

Con gli occhi della storia si può dire, peraltro, che la sovranità della Santa Sede era in realtà sottesa all'ordinamento giuridico italiano, grazie in particolare proprio ai riconoscimenti ed alle disposizioni di garanzia contenute nella disciplina dettata nel 1871. Se così non fosse stato, non si comprende come nel 1929 si sia potuto pervenire alla stipula dei Patti lateranensi, cioè ad accordi di diritto internazionale, la cui formazione nell'ordinamento internazionale postula necessariamente il possesso della soggettività giuridica internazionale da parte di entrambi i soggetti contraenti. Detto altrimenti, se le ricordate tesi di Francesco Ruffini fossero state fondate, la soluzione della *Questione romana* avrebbe dovuto seguire un diverso *iter*, come la costituzione per sovrana ed unilaterale volontà dello Stato italiano di un nuovo soggetto statale quale la Città del Vaticano; solo dopo si sarebbe potuto procedere con questa nuova entità, avente indiscutibile soggettività internazionale in ragione della sua natura statale, alla stipula di un accordo internazionale diretto ad assicurare in Italia alla Santa Sede la piena libertà ed autonomia nell'esercizio della sua missione universale.

Con i Patti del Laterano l'11 febbraio 1929, la vicenda storica dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia conosceva un ulteriore sviluppo.

La chiusura con il passato era segnata, in particolare, dall'art. 26, terzo comma del Trattato, reso esecutivo in Italia con legge 27 maggio 1929 n. 810, nel quale si dichiarava: “È abrogata la legge 13 maggio 1871 n. 214”. Alla innegabile e profonda novazione prodotta dagli Accordi, si accompagnavano però elementi di continuità con il passato. Una continuità che allora e per molto tempo non apparve, in quanto offuscata dagli indubitabili elementi di novità del sistema giuridico di

“E dato che la legge [delle Guarentigie] 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. FRIEDBERG, *Trattato del diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico*, ed. it. riveduta in collaborazione con l'autore ed ampiamente annotata per rispetto al diritto italiano dall'avv. Francesco Ruffini, Torino 1893, p. 256 s.

coordinazione sopraggiunto, oltre che dal più generale clima politico di apertura dello Stato nei confronti della religione cattolica, con abbandono dell'atteggiamento laico, e talora laicista, che aveva dominato precedentemente per molti decenni, e che ha fatto parlare – ancorché impropriamente – di una “riconfessionalizzazione dello Stato”¹⁴.

Si tratta di un fattore, questo della continuità, che oggi può essere colto più facilmente se si esce appena dai consolidati schemi storiografici. Una continuità innanzitutto a livello politico, giacché per un certo aspetto il fascismo porta a conclusione un processo già iniziato prima del mutamento di “regime”, con gli ultimi governi liberali. Gli incontri del segretario della Sacra Congregazione per gli Affari ecclesiastici straordinari, monsignor Bonaventura Cerretti, con il capo del Governo Vittorio Emanuele Orlando, a Parigi, nel giugno del 1919, durante la Conferenza di pace che si svolgeva a Versailles, sono troppo noti per dover essere qui richiamati¹⁵. Ma, come s'è detto, quella politica degli ultimi governi liberali era a sua volta in una linea di sostanziale, ancorché non formale, continuità con gli orientamenti di politica ecclesiastica soggiacenti alle Guarentigie, diretti a dare vita ad un diritto speciale per la Santa Sede.

Dal punto di vista giuridico, poi, basta confrontare varie disposizioni del Trattato lateranense con quanto previsto dalla Legge delle Guarentigie, per rendersi conto che talora il mutamento è da individuare nella natura dello strumento giuridico adottato, ma non nelle garanzie alla Santa Sede ivi contemplate. D'altra parte, molte delle garanzie previste dalla Legge trovano uno sviluppo nel Trattato. Si pensi ad esempio, nel primo caso, all'art. 8 del Trattato, che riprende il primo articolo delle

¹⁴ La tesi della “riconfessionalizzazione” è ricorrente nella letteratura storica e giuridica, al punto da essere divenuta quasi un luogo comune, ma giustamente è stato osservato che il richiamo operato dai Patti lateranensi al principio di cui all'art. 1 dello Statuto Albertino non trasforma l'Italia in un vero e proprio Stato confessionale, ma solo in uno Stato concordatario e che le norme favorevoli alla Chiesa sono tutte e soltanto quelle contenute nel Concordato: O. FUMAGALLI CARULLI, *Società civile e società religiosa di fronte al Concordato*, premesse di E. CORECCO e O. GIACCHI, Milano 1980, p. 200 s. Del resto don Luigi Sturzo, commentando gli accordi lateranensi, notò che “mentre i termini concordatari sono a prevalente carattere confessionale, lo spirito [laico] dello Stato fascista rimaneva inalterato” (L. STURZO, *Chiesa e Stato. Studio sociologico-storico*, Bologna 1959, vol. II, p. 174 ss.).

¹⁵ Cfr. per tutti in merito F. MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla Conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Bari 1966; G. SPADOLINI, *Il Cardinale Gasparri e la Questione Romana*, Firenze 1973, p. 233 ss.

Guarentigie per dichiarare “sacra ed inviolabile la persona del Sommo Pontefice”, confermando poi quanto previsto dall’art. 2 della Legge in questione, che dichiarava punibili l’attentato contro la persona del Pontefice e la provocazione a commetterlo. Si pensi ancora, nel secondo caso, all’art. 8 delle Guarentigie, il quale sanciva il divieto “di procedere a visite, perquisizioni o sequestri di carte, documenti, libri o registri degli Uffici o Congregazioni pontificie rivestiti di attribuzioni meramente spirituali”: disposizione questa che si evolve, nel Trattato, nell’immunità riconosciuta all’art. 11 agli enti centrali della Chiesa¹⁶.

È interessante notare come una certa continuità sia dato cogliere anche, specularmente, nell’atteggiamento politico tenuto da parte della Santa Sede, dalla nascita della *Questione romana* fino ai Patti lateranensi e, oltre ancora, fino all’art. 7 della Costituzione del 1948. Si trattò di una linea politica costantemente ispirata all’orientamento per cui se detta *Questione* doveva essere definita con strumenti internazionali, essa doveva tuttavia essere risolta autonomamente dall’Italia, senza espropriazione alcuna della sua sovranità e, quindi, senza una internazionalizzazione del problema¹⁷. Anche qui si ha, a ben vedere, una conferma del carattere eminentemente nazionale, italiano, di una questione internazionale qual è quella di garantire alla Sede Apostolica la piena libertà ed indipendenza nello svolgimento della sua missione nel mondo.

Certo le discontinuità si palesano anche all’interno degli elementi di continuità: basti pensare al fatto che gli ultimi governi liberali, se erano giunti al convincimento che occorresse finalmente risolvere la *Questione romana* con strumenti internazionalistici, non avevano mai pensato ad un Concordato per disciplinare la condizione della Chiesa cattolica in Italia. In qualche modo specularmente, anche da parte di ecclesiastici che ebbero un ruolo nel *ralliement* fra Santa Sede e Regno d’Italia alla fine dell’età liberale, come il già ricordato mons. Bonaventura Cerretti, si pensava piuttosto all’accordo internazionale diretto a garantire sovranità ed indipendenza della Santa Sede, che non ad un accordo volto a ridisegnare

¹⁶ Sulle questioni interpretative insorte su tali enti e sulla portata della garanzia contenuta nel Trattato rinvio a G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5^a ed., Torino 2014, p. 354 ss.

¹⁷ Ho approfondito questo aspetto in G. DALLA TORRE, *Chiesa e Stato nel sessantesimo della Costituzione*, in AA.VV., *Valori costituzionali. Per i sessanta anni della Costituzione Italiana*, Atti del Convegno nazionale dell’U.G.C.I. Roma, 5-7 dicembre 2008, a cura di F. D’AGOSTINO, Milano 2010, p. 247 ss.

la condizione giuridica della Chiesa in Italia¹⁸. Ma anche qui si potrebbe osservare che, sin dall'inizio, da parte vaticana il Concordato lateranense fu visto pure come uno strumento posto ad ulteriore garanzia della riconosciuta sovranità della Santa Sede. Come dire: le garanzie contenute nel Trattato lateranense, a cominciare da quelle territoriali poste con la restaurazione di un seppur minuscolo Stato pontificio, sono tanto più efficaci quanto più viventi in un'Italia amica del cattolicesimo ed in un ordinamento giuridico italiano in cui la libertà della Chiesa è pienamente assicurata. Qui si percepisce pienamente il senso di quella espressione “*simul stabunt, simul cadent*” con cui, quasi all'indomani dell'11 febbraio 1929, Pio XI volle indicare lo stretto legame che, per parte ecclesiastica, sussisteva tra i due accordi costituenti i Patti del Laterano¹⁹.

Un altro passaggio, in cui alle indubbie discontinuità restavano sottesi forti elementi di continuità, fu l'avvento della Repubblica e la promulgazione della Costituzione del 1948.

Il grande dibattito svoltosi in sede di Assemblea Costituente, nella primavera del 1947, sull'assetto da dare ai rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica nel nuovo ordinamento costituzionale, mise in evidenza una sensibile diversità di posizioni²⁰.

Come noto, l'attenzione si rivolse in particolare al tema dei Patti lateranensi, con la preoccupazione eminentemente pratica di non toccare, a nemmeno un ventennio dalla loro stipula, una soluzione politico-giuridica che aveva finalmente superato l'*impasse* in cui si erano imbattuti i governi liberali, raccostando il Paese reale al Paese legale; attenzione a fronte della quale emerse decisamente la preoccupazione politica se mantenere o meno in vita accordi che erano stati voluti dal fascismo. E d'altra parte era connessa la preoccupazione, più propriamente giuridica, delle aporie tra norme concordatarie, riferentisi ad un ordinamento illiberale quale era quello italiano precedente, e le norme costituzionali

¹⁸ Si veda sul punto G. DALLA TORRE (sf.), *Memorie*, Milano 1965, p. 93, il quale ricorda come Cerretti non provasse alcuna vera simpatia per il Concordato, mentre era convinto che si sarebbe dovuto chiedere di più nel Trattato, destinato a durare per sempre.

¹⁹ Cfr. *Lettera del Santo Padre al Card. Gasparri*, 30 maggio 1929, pubblicata ne *L'Osservatore Romano* del 5 giugno successivo, cioè alla vigilia dello scambio dei documenti di ratifica dei Patti, avvenuto nel Palazzo Apostolico Vaticano il 7 giugno seguente.

²⁰ Un ampio esame del dibattito in R. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984). Dibattiti storici in Parlamento*, Bologna 2009, p. 333 ss., con appendice dei testi p. 671 ss.

in via di elaborazione, che venivano a delineare un ordinamento caratterizzato dai principi di libertà e di eguaglianza.

Le posizioni allora espresse dalle diverse parti politiche sono sostanzialmente riconducibili a quattro grandi orientamenti: l'abrogazione dei Patti; il loro mantenimento, almeno in un primo momento, ma fuori della Costituzione; il richiamo nella Carta del solo principio concordatario, nel senso di vincolare lo Stato al solo principio di una regolamentazione pattizia dei suoi rapporti con la Chiesa cattolica; la costituzionalizzazione dei Patti intesa come costituzionalizzazione delle singole disposizioni pattizie.

L'alto e raffinato intervento di Giuseppe Dossetti del 21 marzo 1947 venne a prospettare una ulteriore strada, che poi fu quella adottata dal Costituente²¹, vale a dire quella di fissare, con il richiamo dei Patti, una norma sulla produzione giuridica. Si trattò di una soluzione sul piano tecnico-giuridico che salvaguardava un obiettivo politico di fondo, condiviso dagli esponenti dei grandi partiti di massa e ben riassunto nel noto passaggio dell'intervento dell'esponente del Partito Comunista Italiano Palmiro Togliatti, dell'11 marzo, in cui si diceva che "il problema della pace religiosa esiste e bisogna riconoscere che la pace religiosa è fondata su due colonne: il Trattato lateranense e il Concordato, uniti assieme nel modo che tutti sappiamo"²². Da parte sua il leader della Democrazia Cristiana Alcide De Gasperi, nell'unico suo intervento alla Costituente del 25 marzo, aveva sottolineato che "la Costituzione mette per base i Patti lateranensi, ma nel contempo dichiara che sono modificabili", lasciando così aperta la strada ad una revisione dei testi del 1929²³.

Si giunse al voto su quello che sarebbe stato l'art. 7 della Costituzione nella notte inoltrata del 26 marzo e, presenti 499 dei 555 membri della Assemblea, il testo passò con 350 voti a favore e 149 contro²⁴.

Anche nella vicenda costituzionale, dunque, è dato cogliere elementi di continuità nello storico svilupparsi dei rapporti tra Stato e Chiesa.

²¹ Sul punto vedasi, recentemente, P. CAVANA, *Giuseppe Dossetti e i rapporti tra lo Stato e la Chiesa nella Costituzione*, Roma 2011. Ma cfr. anche G. DOSSETTI, *La ricerca costituente. 1945-1952*, a cura di A. MELLONI, Bologna 1994.

²² Cfr. il testo dell'intervento in Appendice a R. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984). Dibattiti storici in Parlamento*, cit., p. 713 ss.

²³ Cfr. il testo dell'intervento in *op. ult. cit.*, p. 704 ss.

²⁴ Sulla formazione ed approvazione dell'art. 7 Cost. vedasi anche G. SALE, *Il Vaticano e la Costituzione*, prefazione di F.P. CASAVOLA, Milano 2008, pp. 29 ss., 59 ss.