



diritto & religioni

Semestrale
Anno XVI - n. 2-2021
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

32



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni

Semestrale

Anno XV – n. 2-2021

Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore fondatore
Mario Tedeschi †

Direttore
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dalla Torre del Tempio di Sanguinetto†, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, A. Fuccillo, M. Jasonni†, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, G.B. Varnier, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale

Diritto canonico

Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico

Diritto vaticano

Sociologia delle religioni e teologia

Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

L. Caprara, V. Fronzoni,

A. Vincenzo

G.B. Varnier

V. Marano

M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa

Giurisprudenza e legislazione canonica e vaticana

Giurisprudenza e legislazione civile

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale
e comunitaria*

Giurisprudenza e legislazione internazionale

Giurisprudenza e legislazione penale

Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco, R. Rolli,

F. Balsamo, C. Gagliardi

S. Carmignani Caridi, M. Carni,

M. Ferrante, P. Stefani

L. Barbieri, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, C.M. Pettinato, I. Spadaro

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

Parte III

SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. d'Arienzo

AREA DIGITALE

F. Balsamo, A. Borghi, C. Gagliardi

Comitato dei referees

Prof. Angelo Abignente – Prof. Andrea Bettetini – Prof.ssa Geraldina Boni – Prof. Salvatore Bordonali – Prof. Mario Caterini – Prof. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti – Prof. Orazio Condorelli – Prof. Pierluigi Consorti – Prof. Raffaele Coppola – Prof. Giuseppe D’Angelo – Prof. Carlo De Angelo – Prof. Pasquale De Sena – Prof. Saverio Di Bella – Prof. Francesco Di Donato – Prof. Olivier Echappè – Prof. Nicola Fiorita – Prof. Antonio Fuccillo – Prof.ssa Chiara Ghedini – Prof. Federico Aznar Gil – Prof. Ivàn Ibàn – Prof. Pietro Lo Iacono – Prof. Carlo Longobardo – Prof. Dario Luongo – Prof. Ferdinando Menga – Prof.ssa Chiara Minelli – Prof. Agustín Motilla – Prof. Vincenzo Pacillo – Prof. Salvatore Prisco – Prof. Federico Maria Putaturo Donati – Prof. Francesco Rossi – Prof.ssa Annamaria Salomone – Prof. Pier Francesco Savona – Prof. Lorenzo Sinisi – Prof. Patrick Valdrini – Prof. Gian Battista Varnier – Prof.ssa Carmela Ventrella – Prof. Marco Ventura – Prof.ssa Ilaria Zuanazzi.

Direzione e Amministrazione:

Luigi Pellegrini Editore

Via Camposano, 41 (ex via De Rada) Cosenza – 87100

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: info@pellegrinieditore.it

Sito web: www.pellegrinieditore.it

Indirizzo web rivista: <https://www.pellegrinieditore.it/diritto-e-religioni/>

Direzione scientifica e redazione

I Cattedra di Diritto ecclesiastico Dipartimento di Giurisprudenza

Università degli Studi di Napoli Federico II

Via Porta di Massa, 32 Napoli – 80133

Tel. 338-4950831

E-mail: dirittoereligioni@libero.it

Sito web: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01

ISSN 1970-5301

Classificazione Anvur:

La rivista è collocata in fascia “A” nei settori di riferimento dell’area 12 – Riviste scientifiche.

Diritto e Religioni

Rivista Semestrale

Abbonamento cartaceo annuo 2 numeri:

per l'Italia, □ 75,00

per l'estero, □ 120,00

un fascicolo costa □ 40,00

i fascicoli delle annate arretrate costano □ 50,00

Abbonamento digitale (Pdf) annuo 2 numeri, □ 50,00

un fascicolo (Pdf) costa, □ 30,00

È possibile acquistare singoli articoli in formato pdf al costo di □ 10,00 al seguente link: <https://www.pellegrinieditore.it/singolo-articolo-in-pdf/>

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:

Luigi Pellegrini Editore

Via De Rada, 67/c – 87100 Cosenza

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: info@pellegrinieditore.it

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:

- bonifico bancario Iban IT 88R010308880000000381403 Monte dei Paschi di Siena
- acquisto sul sito all'indirizzo: <https://www.pellegrinieditore.it/diritto-e-religioni/>

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.

Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.

Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Possono ordinare estratti a pagamento.

Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

L'Archivio degli indici della Rivista e le note redazionali sono consultabili sul sito web: <https://www.pellegrinieditore.it/diritto-e-religioni/>

Criteri per la valutazione dei contributi

Da questo numero tutti i contributi sono sottoposti a valutazione.

Di seguito si riportano le modalità attuative.

Tipologia – È stata prescelta la via del *referee* anonimo e doppiamente cieco. L'autore non conosce chi saranno i valutatori e questi non conoscono chi sia l'autore. L'autore invierà il contributo alla Redazione in due versioni, una identificabile ed una anonima, esprimendo il suo consenso a sottoporre l'articolo alla valutazione di un esperto del settore scientifico disciplinare, o di settori affini, scelto dalla Direzione in un apposito elenco.

Criteri – La valutazione dello scritto, lungi dal fondarsi sulle convinzioni personali, sugli indirizzi teorici o sulle appartenenze di scuola dell'autore, sarà basata sui seguenti parametri:

- originalità;
- pertinenza all'ambito del settore scientifico-disciplinare IUS 11 o a settori affini;
- conoscenza ed analisi critica della dottrina e della giurisprudenza;
- correttezza dell'impianto metodologico;
- coerenza interna formale (tra titolo, sommario, e *abstract*) e sostanziale (rispetto alla posizione teorica dell'autore);
- chiarezza espositiva.

Doveri e compiti dei valutatori – Gli esperti cui è affidata la valutazione di un contributo:

- trattano il testo da valutare come confidenziale fino a che non sia pubblicato, e distruggono tutte le copie elettroniche e a stampa degli articoli ancora in bozza e le loro stesse relazioni una volta ricevuta la conferma dalla Redazione che la relazione è stata ricevuta;
- non rivelano ad altri quali scritti hanno giudicato; e non diffondono tali scritti neanche in parte;
- assegnano un punteggio da 1 a 5 – sulla base di parametri prefissati – e formulano un sintetico giudizio, attraverso un'apposita scheda, trasmessa alla Redazione, in ordine a originalità, accuratezza metodologica, e forma dello scritto, giudicando con obiettività, prudenza e rispetto.

Esiti – Gli esiti della valutazione dello scritto possono essere: (a) non pubblicabile; (b) non pubblicabile se non rivisto, indicando motivamente in cosa; (c) pubblicabile dopo qualche modifica/integrazione, da specificare nel dettaglio; (d) pubblicabile (salvo eventualmente il lavoro di *editing* per il rispetto dei criteri redazionali). Tranne che in quest'ultimo caso l'esito è comunicato all'autore a cura della Redazione, nel rispetto dell'anonimato del valutatore.

Riservatezza – I valutatori ed i componenti della Direzione, del Comitato scientifico e della Redazione si impegnano al rispetto scrupoloso della riservatezza sul contenuto della scheda e del giudizio espresso, da osservare anche dopo l'eventuale pubblicazione dello scritto. In quest'ultimo caso si darà atto che il contributo è stato sottoposto a valutazione.

Valutatori – I valutatori sono individuati tra studiosi fuori ruolo ed in ruolo, italiani e stranieri, di chiara fama e di profonda esperienza del settore scientifico-disciplinare IUS 11 o che, pur appartenendo ad altri settori, hanno dato ad esso rilevanti contributi.

Vincolatività – Sulla base della scheda di giudizio sintetico redatta dai valutatori il Direttore decide se pubblicare lo scritto, se chiederne la revisione o se respingerlo. La valutazione può non essere vincolante, sempre che una decisione di segno contrario sia assunta dal Direttore e da almeno due componenti del Comitato scientifico.

Eccezioni – Il Direttore, o il Comitato scientifico a maggioranza, può decidere senza interpellare un revisore:

- la pubblicazione di contributi di autori (stranieri ed italiani) di riconosciuto prestigio accademico o che ricoprono cariche di rilievo politico-istituzionale in organismi nazionali, comunitari ed internazionali anche confessionali;
- la pubblicazione di contributi già editi e di cui si chiedi la pubblicazione con il permesso dell'autore e dell'editore della Rivista;
- il rifiuto di pubblicare contributi palesemente privi dei necessari requisiti di scientificità, originalità, pertinenza.

1871-2021.

**NEL CENTOCINQUANTESIMO ANNIVERSARIO
DELLA “LEGGE DELLE GUARENTIGIE PONTIFICIE”**

*I centocinquant'anni della Legge delle Guarentigie**

The 150th anniversary of the Law of the Papal Guarantees

FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO



RIASSUNTO

Il testo ricostruisce la cultura giuridica sottesa al dibattito politico e dottrinale concernente i sistemi di relazione dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica nella legislazione post-unitaria, di cui la legge delle Guarentigie è la più compiuta espressione.

PAROLE CHIAVE

Legge delle Guarentigie; Separatismo; giurisdizionalismo; relazioni tra Stato e Chiesa cattolica

ABSTRACT

The text reconstructs the legal culture underlying the political and doctrinal debate

* Il contributo riproduce il testo integrale della *lectio* tenuta all'Incontro di Studio "Politica, ideologia e cultura giuridica. I centocinquant'anni della "Legge delle Guarentigie", svoltosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Federico II il 20 ottobre 2021.

on the systems of relations between the State and the Catholic Church in post-unification legislation, of which the Guarentigie law is the most complete expression.

KEYWORDS

Law of the Papal Guarantees; Separatism; Jurisdictionalism; Relations between the State and the Catholic Church

Centocinquant'anni fa entrava in vigore la legge 13 maggio 1871, n. 214 sulle prerogative del pontefice e della Santa Sede e sulle relazioni della Chiesa con lo Stato, subito definita Legge delle Guarentigie pontificie, perché guarentigie significava garanzie. Dopo l'Unità d'Italia, la nazionalizzazione dei beni ecclesiastici e l'occupazione di Roma, che diventerà capitale del Regno solo nel febbraio 1871, costituì il primo tentativo di regolare in qualche modo la situazione del Papa nel piccolissimo territorio vaticano che non era stato occupato dalle truppe italiane e di delineare una prima sistemazione normativa delle relazioni fra il Regno d'Italia e la Santa Sede di Papa Pio IX. Metto subito in evidenza che il Consiglio di Stato, in un parere del 2 marzo 1878, definì la nostra legge una delle più importanti e organiche e la qualificò come legge fondamentale dello Stato come lo Statuto di Carlo Alberto.

Per inquadrare storicamente la legge, ricorderei che nel 1870, il Concilio Ecumenico Vaticano I, iniziato nel '69, proclamò l'infallibilità del pontefice romano. Ciò non impedirà all'esercito italiano di entrare in Roma il 20 settembre attraverso la distruzione di una parte delle mura esterne della città accanto alla Porta Pia. Il 2 ottobre successivo, un plebiscito sancirà l'annessione al Regno d'Italia della città del Papa che diventa, il 3 febbraio 1871, capitale dello Stato italiano, scomunicato da Pio IX. Quindi sono decorsi centocinquant'anni, non solo dalla Legge delle Guarentigie, ma anche dalla proclamazione di Roma capitale.

Il 2 luglio di centocinquant'anni fa, Vittorio Emanuele II fa il suo ingresso ufficiale a Roma e s'installa nel Palazzo del Quirinale, già sede del Papato. Tutto questo era stato reso possibile dalla sconfitta della Francia di Napoleone III, ultimo difensore del potere temporale dei papi, nella battaglia di Sedan, da parte della Prussia agli inizi del settembre '70 e dalla crescente ostilità di alcune potenze europee verso il Vaticano. L'Italia approfitta della situazione che si stava verificando: basti pensare che nel '70 l'Austria aveva sospeso gli effetti del Concordato del 1855 e aveva introdotto il matrimonio civile; nel '71-72, la Prussia, diventata Impero di Germania a Versailles, aveva dato inizio alle ostilità verso il Vaticano (cd. *Kulturkampf*), e aveva espulso i Gesuiti.

In Italia, dopo vari tentativi, degli anni '50 e '60 dell'Ottocento, di ar-

rivare a un accordo, tutti falliti, era prevalso il principio “*libera Chiesa in libero Stato*”, basato sul separatismo, che era già applicato negli Stati Uniti ed era ampiamente teorizzato in Belgio. In Italia, già il 25 marzo 1861 Cavour aveva parlato alla Camera di Guarentigie per il Papato e di libertà della Chiesa nell’ordinamento interno dello Stato, escludendo, però, qualsiasi ipotesi di accordo internazionale con il Vaticano, ma prevedendo appunto una legge generale per tutte le confessioni religiose presenti in Italia. Pensate com’era avanzata questa posizione fino a oggi: noi siamo riusciti a riportare, più o meno, sullo stesso piano tutte le confessioni religiose dopo il 1984 e lì invece già si prevedeva una legge in quel senso. Dal canto suo, Pio IX non riconobbe in alcun modo il Regno d’Italia.

Il governo che presentò alla Camera la Legge sulle Guarentigie del Sommo Pontefice e della Santa Sede e sulle relazioni della Chiesa con lo Stato (si vede già dal titolo che era in due parti), e che verrà approvata il 13 maggio 1871 era guidato da Giovanni Lanza, un medico piemontese sessantenne che era stato già più volte Presidente della Camera dei Deputati e che sarà in carica dal dicembre del ‘69 al luglio del ‘73, tenendo anche l’*interim* del Ministero dell’Interno. E invece al Ministero di Giustizia e Culti – all’epoca i culti erano affidati alla Giustizia e non all’Interno, come è successo dopo gli anni ‘30 – si succederanno i Ministri Raeli e Giovanni De Falco.

Con la nostra legge si volevano anche fronteggiare le riserve di alcuni Paesi europei verso l’annessione dello Stato pontificio e della Città di Roma al Regno d’Italia. Del resto, già nel marzo del ‘71 la Camera aveva approvato un ordine del giorno che invitava il Governo a eliminare le speciali restrizioni per i cd. culti acattolici, quali erano all’epoca gli ebrei, i luterani, i calvinisti, i valdesi e i greco-ortodossi: questa era la geografia religiosa dell’Italia centocinquant’anni fa. Il Parlamento, che doveva discutere e approvare il disegno di legge, era stato votato nelle elezioni del novembre del 1870. Elezioni caratterizzate da un forte astensionismo: votò meno della metà degli elettori. Gli italiani, come accade anche di recente, non sono mai stati troppo entusiasti di votare, forse tranne che per il referendum tra monarchia e Repubblica. La legislatura era stata aperta a Firenze, capitale per pochi anni, il 5 dicembre 1870 e il 9 novembre il Presidente Lanza aveva presentato il progetto della nostra legge che aveva lo scopo di fornire una piattaforma ideologica comune per le diverse correnti politiche dell’Italia post-unitaria: doveva accontentare sia la destra che la sinistra.

Il progetto di legge aveva come base il disegno di Cavour che intendeva compensare la perdita del potere temporale del papa con la concessione della piena libertà della Chiesa all’interno dello Stato. Era composto da venti articoli: prerogative del sovrano pontefice (artt. 1-8); libertà del papa e della Santa

Sede nei rapporti con fedeli, clero e Stati stranieri (artt. 9-13); le relazioni tra la Chiesa e lo Stato (artt. 14-19); abrogazione delle leggi in contrasto (art. 20). Fu esaminata dal 13 al 16 dicembre dal comitato privato (così si chiamava) della Camera dei Deputati e poi affidata ad una commissione speciale incaricata di studiare i punti più difficili e di proporre eventuali emendamenti.

Questa commissione modificò sensibilmente il progetto governativo. Il relatore, come ha già ricordato la Professoressa d'Arienzo, Ruggero Bonghi, che ne fu il principale responsabile, cercò una via di mezzo fra le intenzioni del Governo, ispirate alle formule cavouriane e la nuova realtà dei rapporti con la Santa Sede, che aveva modificato profondamente l'equilibrio del sistema più o meno immaginato dieci anni prima, al momento della realizzazione dell'Unità d'Italia.

Ne risultò, in primo luogo, la divisione del progetto iniziale in due titoli: artt. 1-14, prerogative del sovrano pontefice; artt. 15-20, relazioni tra la Chiesa e lo Stato in Italia. In realtà, quelli che saranno il Trattato e il Concordato del 1929.

Il primo Titolo, se in qualche caso allargava le prerogative del Papa, in qualche altro caso invece le restringeva e non si allontanava troppo dalle garanzie che erano state accordate al Papa nel testo governativo. Al contrario, il secondo Titolo introduceva, nel sistema separatista teorico proposto dal Governo, una serie di limiti concreti di ispirazione giurisdizionalista di cui, secondo il relatore Bonghi, la situazione concreta dei rapporti con la Santa Sede imponeva la presenza.

Nel corso della discussione emersero quattro principali posizioni rappresentate da parlamentari di tendenze politiche differenti e questo rende più difficile caratterizzare con precisione le differenti opinioni. Da un punto di vista generale, i laicisti si raggrupparono dietro l'ordine del giorno "Cairolì". I gruppi che credevano che il tempo non fosse ancora maturo per mettere in pratica il principio della libertà della Chiesa si raggrupparono intorno all'ordine del giorno del deputato Cairolì. La maggioranza si divise tra una corrente, di cui Bonghi era il capofila, che accettava il progetto come modificato dalla commissione e un'altra, diretta da Ricasoli, Peruzzi e Minghetti, che domandava di modificare il Titolo II del progetto in un senso più nettamente separatista. La discussione fu larga e animata e portò all'approvazione di un progetto modificato rispetto a quello originale del Governo e anche a quello elaborato dalla Commissione parlamentare.

Il testo fu anche il risultato di un difficile compromesso, soprattutto per quanto riguardava il Titolo II. L'insieme della legge fu approvato il 21 marzo 1871 con 185 voti contro 106 alla Camera. Dopo una breve discussione al Senato, nel corso della quale furono apportate alcune modifiche sostanziali al

progetto che venne approvato il 2 maggio con 105 voti contro 20, il testo tornò alla Camera che lo approvò definitivamente il 9 maggio con 151 voti contro 70: insomma un bel gruppo di parlamentari non era d'accordo. Il 13 marzo il Re appose la sua firma alla legge n. 214, appunto, "Per le guarentigie e le prerogative del Sommo Pontefice e per le relazioni dello Stato con la Chiesa".

La Legge delle Guarentigie aveva come scopo principale la concessione di una serie di prerogative destinate ad assicurare il libero esercizio delle funzioni spirituali della Santa Sede, nei limiti indicati dall'art. 9 della legge stessa. Alla Santa Sede venivano concessi una serie di attributi e una situazione di indipendenza economica; peraltro, come forse saprete, la Santa Sede non ritirò mai la somma che la Legge delle Guarentigie prevedeva che fosse versata ogni anno alla Santa Sede, ma, quando si arrivò alla stipula dei Patti Lateranensi, si riprese il tutto con gli interessi.

Fra i punti essenziali del primo Titolo segnalò la concessione al Papa di tutte le prerogative onorifiche riservate ai Capi di Stato; l'attribuzione, rispetto alla legislazione italiana, della stessa incapacità giuridica che aveva il re in materia penale; il diritto di continuare a disporre, come dotazione, dei Palazzi del Vaticano e del Laterano, come pure della Villa di Castel Gandolfo; l'attribuzione, come vi ho già accennato, di una annua rendita di 3.225.000 lire che venne iscritta nel bilancio dello Stato ma che, appunto, non fu mai ritirata. Veniva riconosciuto alla Santa Sede il diritto di avere una centrale telegrafica propria e il privilegio della cd. valigia diplomatica, plichi che gli ambasciatori presenti in Italia e presso la Santa Sede spedivano ai loro Governi e che non dovevano essere controllati alle frontiere. Inoltre si accordavano ai diplomatici accreditati presso la Santa Sede gli stessi privilegi e le stesse immunità di quelli che erano accreditati presso il Quirinale, si autorizzava il Papa a conservare diversi corpi militari tradizionali e si garantiva, nel caso di conclave per l'elezione di un nuovo pontefice, la libera partecipazione di tutti i cardinali anche se fossero stati oggetto di sanzioni penali e, in generale, l'assicurazione che nessun ecclesiastico sarebbe stato perseguito per aver preso parte alla preparazione o alla pubblicazione di atti pontifici. Lo Stato vietava, inoltre, di esercitare il diritto di espellere gli ecclesiastici che esercitavano le loro attività nella città di Roma.

Il Titolo II sopprimeva ogni restrizione e ogni limitazione alle riunioni del clero e rinunciava al vecchio diritto della Legazia apostolica in Sicilia e a quello di intervento governativo nelle nomine degli edifici ecclesiastici maggiori, parrocchie e diocesi, ed esentava i vescovi dal giuramento al Re. Congelava la situazione per quello che riguardava i benefici di patronato regio e aboliva il cd. appello per abuso, ma escludeva ogni possibilità di mettere la forza pubblica italiana al servizio dell'esecuzione di decisioni ecclesiastiche, ma manteneva, a titolo sia pure provvisorio, un controllo sulle nomine dei

benefici maggiori e minori, diocesi e parrocchie, e però aboliva il *placet* e l'*exequatur*, cioè l'approvazione che, secondo il sistema precedente, il re doveva dare alle nomine.

Quanto al riordinamento e all'amministrazione delle proprietà ecclesiastiche nel Regno, questo veniva rinviato ad una legge successiva, una legge di cui furono presentati tantissimi progetti, ma che non verranno mai approvati, per cui la situazione rimase quella del 1871 fino al Concordato del 1929.

Era normale che la Santa Sede rifiutasse una legge che, pur manifestando un rispetto formale per l'autorità pontificia, finiva per sconvolgere quello che si definiva l'ordine cristiano.

L'enciclica "*Ubi nos arcano*" del 15 maggio 1871 condannava gli autori della legge sacrilega, così la definivano, e non era solo l'espressione di una indignazione temporanea, ma era soprattutto la riaffermazione della supremazia inviolabile della Chiesa che non poteva ammettere di essere oggetto di una qualsiasi concessione da parte dello Stato, in quanto lei stessa era la fonte del suo potere e del suo diritto. Inammissibile – diceva la Santa Sede – era ridurre l'autorità della Chiesa ad una concessione del potere statale che poteva anche limitarla a suo piacimento.

Nella locuzione pronunciata per protestare contro la legge, Pio IX caratterizzava i governanti italiani come (cito): "*Uomini stretti tra loro da uno stesso spirito di rivoluzione*". Il conflitto tra il Vaticano e il Quirinale che dominerà i cinquant'anni fra il '71 e l'avvento del Fascismo ebbe, però, un significato politico importante, perché la Legge delle Guarentigie consentì che si formasse quella che verrà chiamata l'opposizione cattolica, che si sarebbe manifestata, in maniere diverse, nei decenni successivi al '71 e sulla quale voi trovate ancora un libro molto importante di Giovanni Spadolini¹. Dall'opposizione cattolica nascerà prima il partito popolare e poi la democrazia cristiana.

Quanto al significato profondo della legge, Francesco Scaduto, già ricordato dalla Professoressa d'Arienzo, fu il primo a iniziare uno studio organico nel 1884 e ritenne che la soluzione adottata era (cito): "*Frutto esclusivo di concezioni italiane, cioè una corrente di idee di origine belgo-francese, propugnata soprattutto da Cavour, e dopo aver adattato queste concezioni al problema specificamente italiano del potere temporale del papa*". Unità d'Italia e abolizione del potere temporale, ma garanzie al Papa per l'esercizio delle sue funzioni spirituali, questo dice il primo Titolo della legge, ossia libertà interna della Chiesa. Il secondo titolo – dice Scaduto – non era che l'attuazione di idee belghe-francesi diffuse in Italia da uomini di Stato piemontesi.

¹ Cfr. GIOVANNI SPADOLINI, *L'opposizione cattolica. Da Porta Pia al '98*, Vallecchi, Firenze, 1954.

In realtà, dopo gli anni settanta dell'Ottocento, l'Italia si era riavvicinata alla cultura tedesca. La Prussia, diventata Impero di Germania, si ispirava a quei modelli elaborati dalla scienza politica e giuridica che tendevano a consolidare la supremazia dello Stato su tutti gli organi che operavano al suo interno, ma che, al contempo, in conseguenza della tradizione autonomista in Germania, delle cd. libere *Genossenschaften* (le persone giuridiche), riconoscevano alle cd. società intermedie, come appunto i gruppi a base religiosa, la libertà di esprimersi – dice Scaduto – con la maggiore spontaneità possibile. Da una parte si riaffermava la supremazia esclusiva dello Stato, dall'altra parte si cercava di superare il presupposto individualista che considerava la Chiesa come un'associazione non riconosciuta, accogliendo l'idea, appunto, di una società intermedia tra lo Stato e i cittadini, alla quale non si poteva, quindi, applicare il diritto privato comune delle associazioni, ma che, al contrario, richiedeva una regolamentazione specifica.

La Legge delle Guarentigie, anche se ovviamente fu frutto di un compromesso e dell'opportunismo politico dell'epoca, rifletteva i nuovi orientamenti dell'ideologia della cd. separazione tra Stato e Chiesa e superava la posizione di alcuni deputati che volevano che la Chiesa fosse considerata una "setta" cui applicare il diritto comune.

Il destino di questa legge fu curioso. Salutata da molti ammiratori come un monumento di saggezza giuridica, definita dagli avversari dei due lati giacobini e clericali, come un insieme informe di proposte eterogenee, la legge derivava da una serie di sforzi diretti a ridurre ad unità le tendenze contraddittorie, ma presentava anche un certo numero di lacune e di incongruità, come sottolineato da Piero Bellini. Ma fu proprio il compromesso che era alla base delle Guarentigie che permise alla legge di durare per tanti anni e di essere considerata, dalla destra come una grande opera legislativa e poi utilizzata, anche dalla sinistra, per controllare l'episcopato e diventare, come già detto, sulla base del parere del Consiglio di Stato, una legge fondamentale dello Stato e che, naturalmente, fu alla base anche di quello che, nel periodo giolittiano, sarà il movimento definito dei clerico-moderati, che era ovviamente diverso dall'opposizione cattolica. Naturalmente il momento di prova fu la Prima Guerra Mondiale.

Nel corso della crisi provocata dalla Grande guerra la legge finì per consentire, subito dopo il conflitto e il tentativo di accordo Gasparri-Orlando (giugno 1919), l'ingresso dei cattolici, organizzati nel partito popolare di Sturzo, nei governi dell'immediato dopoguerra e di essere utilizzata per oltre dieci anni dal fascismo e nel '25 di essere addirittura implicitamente accettata dalla Santa Sede. Gli ambienti vaticani la ritenevano inadeguata, ma diciamo che, nel corso del Novecento, la Santa Sede aveva capito i vantaggi che la legge gli offriva.

Nel 1923 il Vaticano propose un incontro al Governo italiano, con l'intermediazione del senatore Carlo Santucci, il quale abitava a Roma in un palazzo che aveva due entrate, una su una strada e una su una piazza. Nella casa di questo senatore e in questo palazzo, ci fu il primo incontro, dopo la marcia su Roma, fra il cardinale Gasparri, segretario di Stato del Papa, e il duce, che era appena arrivato al potere: uno entrò da un portone e quello dall'altro e nessuno se ne accorse, questo è interessante. Lo stesso senatore Santucci chiaramente sarà, come il padre gesuita Tacchi Venturi, il collegamento fra il regime e la Santa Sede. Nel progetto bilaterale del 1925 vi fu, implicitamente, il riconoscimento da parte del Vaticano della Legge delle Guarentigie e all'ombra di questo progetto si realizzò un grandissimo e fortissimo sviluppo delle istituzioni e delle organizzazioni cattoliche e la Chiesa riprese in Italia una libertà di azione spirituale che non aveva certamente avuto negli *ex* Stati, che vennero poi annessi all'Italia. Un'azione spirituale, ovviamente, chiusa alle correnti culturali del secolo, *in primis* il modernismo, che erano state condannate, ma aperta verso un nuovo sistema di intervento della Chiesa nello Stato e nella società. Uno sforzo che porterà, poi, alla soluzione concordataria del '29. Si capisce perché Vittorio Emanuele Orlando, che fu Presidente del Consiglio prima di Mussolini e che tentò di fare un concordato già nel '19, scrisse che in fondo gli accordi del '29 sono, in rapporto alla Legge delle Guarentigie, come un'accettazione in rapporto a una proposta. Lui disse che con la conciliazione alla fine il Vaticano aveva accettato la proposta delle Guarentigie.

Chiudo citando un brano del diario (si diceva segreto, ma che poi fu pubblicato da Perfetti), di Vittorio Emanuele III: *“Come re Umberto aveva messo in guardia Crispi, così io credetti dovere mio mettere sull'avviso Mussolini. La Legge delle Guarentigie aveva dato buoni risultati ed ormai tra Stato e Chiesa si era tacitamente creato un equilibrio che forse conveniva mantenere. Giolitti mi aveva detto più volte che la posizione dello Stato e della Chiesa era quella di due parallele che non si potevano incontrare, ma neppure urtarsi mai. Era questa anche la mia opinione. Mussolini insisteva dicendo che era conveniente fare il tentativo. L'Italia non era più quella del 1871 e del 1919 e la mentalità di Pio XI era più aperta di quella di Pio IX, Leone XIII e Benedetto XV. Perciò gli detti facoltà di fare cauti approcci tramite il professore Barone, (che era un consigliere di Stato), ma con la condizione preliminare che il Vaticano rinunciassero ad esigere, come aveva anche fatto pochi anni prima, una qualche forma di garanzia internazionale dei Patti. Condizione questa inaccettabile per la dignità e il prestigio dello Stato e della Corona. In questo Mussolini fu pienamente d'accordo con me”*.