

**I RAPPORTI STATO-CHIESA DALLE LEGGI  
SICCARDI (1850)  
ALLA LEGGE DELLE GUARENTIGIE (1871).  
LA “QUESTIONE ROMANA” RESTERA'  
ANCORA UN PROBLEMA PER IL NUOVO STATO  
ITALIANO.**

**di Michelangelo De Donà e Daniele Trabucco**

*“La religione Cattolica Apostolica Romana è la sola religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi”.* Questa indicazione, di cui all’art. 1 dello Statuto Albertino del 1848 che sancisce la confessionalità dello Stato, riprende nella prima parte le disposizioni del Codice civile del 1837 mentre rappresenta un sistema più garantista per gli altri culti: questi sono appunto “tollerati” senza la premessa del termine “semplicemente” che attribuirebbe un valore limitativo alla tolleranza concessa<sup>1</sup>. Solo qualche mese più tardi alla promulgazione dello Statuto si

---

1 All’art. 3 del Codice civile del 1837 si legge che *“Gli altri culti attualmente esistenti nello Stato sono semplicemente tollerati secondo gli usi e i regolamenti speciali che li riguardano”.*

ebbe un primo passo nella limitazione del potere della Chiesa con l'espulsione dei gesuiti dal Regno di Sardegna<sup>2</sup>.

Nel cammino di modernizzazione dello Stato italiano compiuto dal governo D'Azeglio, una tappa importante è rappresentata dall'approvazione delle leggi Siccardi<sup>3</sup> regolanti i rapporti tra Stato e Chiesa. Si trattava di una serie di provvedimenti che spezzarono il legame trono-altare ponendo fine ai privilegi anacronistici di cui godeva il clero. Si ebbe così l'abolizione dei tribunali riservati (*privilegium fori*) e del diritto di asilo per le chiese e i luoghi di culto, mentre venne previsto il divieto per gli istituti e i corpi morali di acquistare immobili e di accettare donazioni senza l'autorizzazione regia. Nonostante le contestazioni e la difesa degli interessi temporali e spirituali della Chiesa il ministero fu fermo nel persuadere i due rami del Parlamento all'approvazione di queste misure e non mancò una forte repressione dell'insurrezione clericale (Ghisalberti). La storica Lucetta Scaraffia, in un

---

2 Legge 25 agosto 1848, n. 777.

3 Leggi Siccardi n. 1013 del 9 aprile e n. 1037 del 5 giugno 1850.

articolo de *L'Osservatore Romano* (21-22 marzo 2011), scrive:

*Le pressioni a ridurre la Chiesa all'interno del diritto comune, mettendo fine ai suoi privilegi, che non trovano voce esplicita nello Statuto albertino del 1848, sfoceranno invece nel 1850 nelle leggi Siccardi: la prima era rivolta a sopprimere l'autonomia del foro ecclesiastico, togliendo ogni privilegio al clero, e indirizzando così la legislazione successiva sulla strada dell'uguaglianza dei culti; la seconda invece toccava proprio la proprietà ecclesiastica, con l'intento di limitare la concentrazione di beni nella cosiddetta manomorta. Ma la legge più rilevante fu quella, presentata da Cavour e da Rattazzi, del 1854, oggetto di discussione intensa nel Parlamento: con questo provvedimento cessavano di esistere, quali enti morali, le case degli Ordini religiosi, tranne quelli socialmente utili. Gli Ordini soppressi furono 21 maschili e 13 femminili, per un complesso di 335 case e 5.489 persone nei soli Stati sardi<sup>4</sup>.*

---

<sup>4</sup>Per un approfondimento del tema vedasi il volume: Lucetta Scaraffia, *I*

A livello politico l'indebolimento personale di Massimo D'Azeglio e i dissensi anche sul matrimonio civile (che sarà introdotto nel 1865), portarono il re a decidere la sua sostituzione con il conte Camillo Benso di Cavour che già si era distinto a difesa dell'operato del Governo contro l'opposizione alle leggi Siccardi (Ghisalberti).

Una nuova crisi si registrò nel marzo del 1854 quando la Camera approvò il disegno di legge per la soppressione delle corporazioni religiose che non presentavano utilità sociale. Da qui l'opposizione clericale al provvedimento e la controproposta del sen. Calabiana, vescovo di Casale, che aveva il preciso scopo di dar vita ad un governo reazionario per frenare l'interpretazione e l'applicazione liberale dello Statuto. Dopo aver presentato le dimissioni Cavour fu però richiamato al potere dal re, vista la mobilitazione in suo favore. L'approvazione della legge rappresentò quindi un ulteriore trionfo per lo statista piemontese, teorico e sostenitore della formula "*libera Chiesa in libero Stato*".

---

*cattolici che hanno fatto l'Italia. Religiosi e cattolici piemontesi di fronte all'Unità d'Italia*, Torino, Lindau, 2011.

---

Le elezioni del 1865 segnarono l'inizio di un processo di decadenza per la Destra. Dopo un nuovo governo guidato da La Marmora andò al potere Ricasoli (1866) che, attraverso la concessione dei pieni poteri, sopprime le corporazioni e le congregazioni religiose con la devoluzione allo Stato dei loro beni<sup>5</sup>.

Le nuove elezioni del marzo 1867 portarono alle dimissioni di Ricasoli sostituito da Rattazzi con il quale, il 15 agosto, si giunse all'approvazione della legge per la liquidazione dell'asse ecclesiastico<sup>6</sup>.

Il fallimento delle trattative avviate con la Chiesa lasciò lo spazio all'iniziativa dei democratici, come le spedizioni di Garibaldi del 1862 e del 1867, entrambe fallite<sup>7</sup>.

Dopo tre governi guidati da Menabrea (ottobre 1867-dicembre 1869), la “questione romana” venne

---

5 Legge 7 luglio 1866, n. 3036.

6 Legge 15 agosto 1867, n. 3848.

7 La spedizione di Garibaldi contro lo Stato pontificio del 1862 venne sconfessata dal re Vittorio Emanuele II quando Napoleone III fece capire che era pronto a impedire l'attacco contro Roma. Garibaldi non desistette e venne arrestato dopo lo scontro avvenuto in Aspromonte con i reparti dell'esercito regolare. Dopo la terza guerra d'indipendenza con la quale l'Italia ottenne il Veneto, Garibaldi progettò una nuova spedizione che si concluse però con la sconfitta di Mentana del 1867.

studiata e chiusa con il governo Lanza che invitò le autorità militari a “*non pregiudicare la soluzione di qualunque questione politica ed ecclesiastica*” (Ghisalberti). Dobbiamo a questo punto ricordare due passaggi fondamentali. Innanzitutto lo stabilimento, da parte del generale Cadorna, di una Giunta Provvisoria di governo della città di Roma che preparò il plebiscito e l'annessione all'Italia. In secondo luogo la luogotenenza del generale La Marmora che ricevette il sostegno del governo contro i centri del Lazio che resistevano alla creazione di un'unica provincia romana.

Nel frattempo l'isolamento della Francia dopo l'attacco della Prussia e la sconfitta di Sedan, permisero al governo italiano l'avvio di un negoziato con Pio IX che però lo rifiutò. Va rimarcato inoltre che papa Mastai Ferretti, tra il 1869 e il 1870, tenne a Roma il Concilio Vaticano I confermando gli errori da condannare espressi nel *Sillabo* del 1864 e sancendo l'infallibilità del pontefice con l'enciclica *Pastor Aeternus*.

Di fronte alla presa di Roma il 20 settembre del

1870 (spiegherei, in nota, perché fu possibile la presa di Roma in quanto la città venne “abbandonata” dalle truppe francesi impegnate nella c.d. guerra franco-prussiana) con l'ingresso a Porta Pia e il plebiscito che sanzionò l'annessione di Roma e del Lazio<sup>8</sup>, gli Stati europei non riconobbero, ma accettarono l'azione italiana, mentre Pio IX – ultimo sovrano dello Stato pontificio – si definì “*prigioniero dello Stato italiano*”.

Le elezioni di novembre premiarono di nuovo la destra e il parlamento approvò la legge n. 214 del 13 maggio 1871 (“*legge delle guarentigie*”) che stabiliva nel titolo I le “Prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede” (artt. 1-13), ovvero:

- l'inviolabilità della persona del Papa;
- gli onori sovrani;
- la facoltà di tenere le guardie addette alla sua persona e alla custodia dei palazzi;
- l'attribuzione di una dotazione annua di 3.225.000 lire;

---

8 La questione della formula da introdurre nel plebiscito è analizzata in Carlo Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 138-140.

- il riconoscimento del regime di extraterritorialità<sup>9</sup> per i palazzi del Vaticano, del Laterano e della villa di Castel Gandolfo;
- il diritto della rappresentanza diplomatica;
- la facoltà di stabilire gli uffici postali e telegrafici.

Nel titolo II della legge “*Relazioni dello Stato con la Chiesa*” (artt. 14-19), si stabilisce tra l'altro, l'abolizione di ogni restrizione per l'esercizio del diritto di riunione da parte del clero. Inoltre i Vescovi non dovranno prestare giuramento al Re e lo Stato rinuncia al controllo sulla stampa e sugli delle autorità ecclesiastiche.

Questa legge non venne riconosciuta dalla Santa Sede<sup>10</sup>, infatti l'enciclica *Ubi nos* di Pio IX “Sulla condizione della chiesa romana dopo l'occupazione e sul rifiuto dalla legge delle guarentigie” (1871) precisa che il potere spirituale non si può considerare disgiuntamente da quello temporale<sup>11</sup>.

9 Vedasi la voce “*Extraterritorialità*”, a cura di Andrea Rapisardi Mirabelli, in *Enciclopedia Italiana* (1932): “*prerogativa di certe persone e cose esenti dai comuni poteri giuridici d'ingiunzione e coercizione dello Stato sul cui territorio si trovano*”.

10 La dotazione annua prevista dalla legge 214 del 1871 non venne riscossa dalla Santa Sede ma conservata fino al 1929 in un apposito conto.

11 Enciclica *Ubi nos*: “... *il Governo Subalpino, mentre per un verso si*

Il papa nel 1874 vietava la partecipazione dei cattolici alle elezioni politiche, un divieto esplicito riassunto nella formula del *non expedit* (“non è opportuno”)<sup>12</sup>. Il problema generale dell'astensionismo si manifestò dalle prime elezioni del Regno d'Italia per circa un cinquantennio, caratterizzato anche dall'atteggiamento dei cattolici, “secondo il motto né eletti né elettori, specialmente dopo la pronuncia del *non expedit* da parte della Sacra congregazione degli affari ecclesiastico straordinari il 30 gennaio 1868”<sup>13</sup>.

---

*affretta a raccontare al mondo fandonie sull'Urbe, per l'altro, allo scopo di gettar polvere negli occhi dei cattolici e di sopire le loro ansie, ha studiato e sviluppato alcune inconsistenti immunità e alcuni privilegi volgarmente detti guarentigie, che intende concedere a Noi in sostituzione di quel potere temporale di cui Ci ha spogliato con una lunga serie d'inganni e con armi parricide... Noi dichiariamo che mai potremo in alcun modo ammettere o accettare quelle garanzie, ossia guarentigie, escogitate dal Governo Subalpino, qualunque sia il loro dispositivo, né altri patti, qualunque sia il loro contenuto e comunque siano stati ratificati...”*

- 12 Vedasi: F. Tamburini, *Il “non expedit” negli atti della Penitenzieria Apostolica*, in *Rivista di Storia della Chiesa*, XLI; 1987, p. 133 il quale evidenzia come, con nota del 30 luglio 1886, il S. Ufficio, al fine di evitare cattive interpretazioni, spiegò che, nell'intenzione del Sommo Pontefice, la formula andasse intesa come divieto.
- 13 P.L. Ballini, *Elettorato, sistemi elettorali, elezioni*, in *Guida all'Italia contemporanea, 1861-1997, vol. II: Istituzioni politiche e forme di governo*, Milano Garzanti, 1997, p. 368.