

CIVILE VETO SIVE EXCLUSIVAM OMNINO  
REPROBAMUS - LA COSTITUZIONE  
COMMISSUM NOBIS DI PIO X  
ALLA VIGILIA DELLA PRIMA CODIFICAZIONE

JÜRGEN JAMIN

RIASSUNTO: Appena salito al soglio pontificio, Pio X incaricò una commissione cardinalizia di studiare la questione del cosiddetto *veto* ossia il preteso diritto di esclusiva, che costituì un'ingerenza plurisecolare delle grandi potenze cattoliche europee nelle elezioni papali proprio fino al conclave del 1903. Con la costituzione *Commissum nobis* del 20 gennaio 1904, il veto venne una volta per tutte riprovato, come anche ogni altra eventuale intromissione del potere civile in tema di elezione pontificia. Lo studio esamina il testo legislativo alla luce del recupero e salvaguardia della *libertas Ecclesiae* rivendicata anche tramite l'opera della prima codificazione.

PAROLE CHIAVE: Pio X, conclave, codificazione, *libertas Ecclesiae*

ABSTRACT: In the months immediately after his election, Pope Pius X established a commission of Cardinals to study the question of the so-called *Veto* or right of exclusion, i.e. the alleged competence of the more important Catholic Countries, to indicate those members of the Sacred College who were *personæ minus gratæ* and not to be elected. The constitution *Commissum nobis* reprovved once and for all this and any other interferences of the secular powers in the papal election. The article offers an analysis of the constitution as an important step towards regaining full *libertas Ecclesiae* in the context of the first codification of Canon Law.

KEYWORDS: Pius X, papal election, codification of Canon Law, *libertas Ecclesiae*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I presupposti storico-giuridici. – 3. I lavori preparatori. – 4. La costituzione *Commissum nobis*. – 4.1 A favore della *libertas Ecclesiae* nelle elezioni pontificie. – 4.2. Atti legislativi precedenti. – 4.3 Le nuove norme e le loro conseguenze giuridiche. – 4.4 Atti legislativi successivi. – 5. Conclusione.

I. INTRODUZIONE

IL Centenario della prima codificazione è un'occasione per interrogarsi sulla portata storica della decisione di dare un ordine sistematico alla legislazione ecclesiastica. Nella canonistica il *Codex iuris canonici* di 1917 viene spesso chiamato anche Codice pio/piano-benedettino, in riferimento ai due

pontefici che iniziarono e terminarono il processo della codificazione: Pio X e Benedetto XV. Tra i tanti motivi che spinsero il neo-eletto Pio X ad avviare la *reformatio iuris* – già da molto tempo in discussione –, optando per l'introduzione della forma codificatoria a guisa dei codici in uso nell'ambito civile, anziché di redigere una nuova collezione aggiornata del *Corpus iuris canonici*,<sup>1</sup> il maggiore fu certamente l'implementazione della *libertas Ecclesiae* «che esigeva una ferma presa di posizione e il ricorso a strumenti pubblici efficaci da contrapporre sullo stesso terreno da cui proveniva l'offensiva degli Stati liberali».<sup>2</sup> Già da patriarca di Venezia, il cardinal Giuseppe Sarto era ben conscio dell'importanza dello strumento giuridico per la vita della Chiesa, motivo per cui eresse una Facoltà di Diritto Canonico nella città lagunare, poiché «come ogni società bene ordinata ha le sue leggi, così la Chiesa istituita da Cristo società perfetta da qualunque altra distinta e indipendente ha le proprie leggi, che nel loro complesso costituiscono il codice del Diritto Canonico».<sup>3</sup>

## 2. I PRESUPPOSTI STORICO-GIURIDICI

Prima di dare l'avvio al lavoro codificatorio con la pubblicazione del m. p. *Arduum sane munus* (19 marzo 1904), con la cost. *Commissum nobis* (20 gennaio 1904) il neo-eletto pontefice compì un atto legislativo significativo per rivendicare l'indipendenza della Chiesa e affermare la piena *libertas Ecclesiae* in un ambito cruciale della vita ecclesiale quale è quello dell'elezione pontificia che, da secoli, era minata o quantomeno condizionata dal cosiddetto *veto* o diritto di esclusione.<sup>4</sup> Con tale strumento le maggiori potenze cattoliche d'Europa (Francia, Spagna e Austria) cercavano di determinare la scelta del candidato al soglio di Pietro in due modi: tramite l'esclusione di voti ovvero l'esclusiva formale.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> *Ex multis* si rimanda a C. FANTAPPIÈ, *Chiesa Romana e modernità giuridica*. Vol. II. *Il Codex iuris canonici* (1917), Giuffrè, Milano 2008, in particolare le pagine 639-689 e 923-981.

<sup>2</sup> C. FANTAPPIÈ, *Chiesa Romana e modernità giuridica*, cit., p. 660.

<sup>3</sup> G. SARTEO, *Lettera al clero* del 19 ottobre 1902, in Archivio del Seminario Patriarcale di Venezia, *Facoltà di Diritto – Documenti*, busta n. 1242.

<sup>4</sup> I termini usati nella letteratura storica e/o canonistica variano tra *ius exclusivae*, *ius exclusionis*, *ius excludendi*, *exclusiva formalis*, *droit d'exclusion*, *veto civile*, *droit de veto*, *diritto di veto*.

<sup>5</sup> Si consultino i diversi studi di Wahrmund e Sägmüller che, pur non essendo recenti, offrono una presentazione approfondita e minuta dello sviluppo storico dell'*esclusiva*, nonostante l'aspro dibattito tra i due autori sulle rispettive tesi, documentato in diversi contributi nelle annate dell'*Archiv für katholisches Kirchenrecht* dell'ultimo decennio dell'Ottocento: 1. L. WAHRMUND, *Das Ausschliessungsrecht (Jus exclusivae) der katholischen Staaten Österreich, Frankreich und Spanien bei den Papstwahlen. Mit Benützung unpublicirter Acten des K.K. Haus-, Hof- und Staatsarchivs zu Wien*, Wien 1888. 2. J. B. SÄGMÜLLER, *Die Papstwahlen und die Staaten von 1447 bis 1555 (Nikolaus V. bis Paul IV.)*. Eine kirchenrechtliche Untersuchung über den Anfang

Nel primo caso, intervenuto nella maggior parte dei conclavi dei secoli xv e xvi, la candidatura di un cardinale promettente veniva impedita da un partito interno del collegio cardinalizio, numericamente superiore al terzo dei presenti in conclave – spesso un partito nazionale spagnolo, tedesco o francese obbediente alle direttive ottenute dal rispettivo sovrano tramite l'ambasciatore o il cardinale della corona – affinché detta candidatura non riuscisse a raggiungere la maggioranza dei due terzi dei voti, necessaria all'elezione.

Nel secondo caso l'intervento del potere secolare si poggiava sull'autorità dello stesso sovrano, che esprimeva il suo non gradimento verso un cardinale; qualora tale cardinale fosse in procinto di giungere alla maggioranza qualificata, un cardinale della nazione del sovrano interessato (già informato prima del conclave dal suo principe)<sup>6</sup> opponeva in forma pubblica e aperta<sup>7</sup> – distinguendosi in questo nettamente dall'esclusione di voti – il suo veto contro l'elezione al pontificato di un candidato. Il motivo addotto poggiava su ragioni meramente politiche, poiché si sosteneva che l'eventuale elezione avrebbe messo a rischio l'imparzialità della Santa Sede nel concerto delle potenze europee; in tal modo si guidava l'elezione su di un altro candidato.<sup>8</sup> Malgrado le proteste e lo sdegno che tali pratiche suscitavano, il Sacro Collegio di fatto si astenne – con poche eccezioni – nell'eleggere alla cattedra di Pietro un cardinale contro il quale fosse stata pronunciata l'esclusiva.

Tale veto formale fu esercitato anche nel primo conclave del xx secolo, quando la volontà dell'Imperatore d'Austria sbarrò la strada al candidato favorito, il cardinale Mariano Rampolla del Tindaro, collaboratore principale di Leone XIII in veste di Segretario di Stato per ben sedici anni. Ciò rese possibile l'elezione del cardinal Sarto, che tuttavia, già dal primo scrutinio, aveva ottenuto qualche voto.<sup>9</sup>

*des staatlichen Rechtes der Exclusive in der Papstwahl*, Tübingen 1890 (ristampa: Scientia Verlag Aalen 1967). 3. J. B. SÄGMÜLLER, *Die Papstwahlbulen und das staatliche Recht der Exclusive*, Tübingen 1892.

<sup>6</sup> Non potendo evidentemente impiegare degli ambasciatori una volta iniziato il Conclave, le tre potenze si avvalevano dei medesimi cardinali che, all'interno di esso, erano nella miglior posizione per poter manifestare la volontà del proprio sovrano.

<sup>7</sup> Il cardinale incaricato di manifestare il veto poteva farlo personalmente a tutti i membri del Sacro Collegio (per esempio prima o dopo uno scrutinio) ovvero poteva farne avere conoscenza al cardinale decano affinché potesse darne comunicazione – in forma orale o scritta – ai cardinali presenti in conclave.

<sup>8</sup> Come riassume bene S. PIVANO, *Il diritto di Veto «ius exclusivae» nell'elezione del pontefice. Estratto dagli studi in onore di V. Scialoja*, Torino 1905.

<sup>9</sup> Le note vicende del conclave del 1903 nel suo contesto storico-politico sono ben esaminate e documentate nello studio di L. TRINCIA, *Conclave e potere politico. Il veto a Rampolla nel sistema delle potenze europee (1887-1904)*. Religione e società. Storia della Chiesa e dei movimenti cattolici 46, Studium, Roma 2004. Con particolare riferimento al veto austriaco trat-

La premura del neo-pontefice Pio X per l'indipendenza e libertà della Chiesa non era perciò un impegno per un ideale astratto: egli stesso subì in prima persona le conseguenze dell'ingerenza del potere civile nel conclave, vedendosi eletto pontefice senza averlo minimamente cercato; anzi: avendo egli fatto di tutto per convincere il Sacro Collegio nel desistere dall'elezione. Per comprendere bene quindi le scelte di Pio X, occorre non sottovalutare tal evento "traumatico" che stravolse la sua vita. Nondimeno appena eletto, «Pio X affrontò la guida della Chiesa con una libertà interiore che raramente si riscontra nella storia del papato ed esibendo una capacità di governo che nessuno si immaginava»<sup>10</sup>. Egli seppe distinguere bene tra i buoni ricordi personali quale suddito della casa imperiale d'Austria<sup>11</sup> e il dovere del pontefice di impegnarsi a favore della *libertas Ecclesiae* nei confronti di qualsiasi potere secolare.

### 3. I LAVORI PREPARATORI

Sollecitato anche da reazioni sia dall'interno della Chiesa sia dall'opinione pubblica europea, Pio X affidò ad una commissione cardinalizia, coordinata in veste di segretario da Pietro Gasparri,<sup>12</sup> l'esame della *vexata quaestio* del veto per verificarne il fondamento giuridico, allo scopo di porre fine a qualsiasi intromissione del potere civile nelle elezioni pontificie.<sup>13</sup> Su ordine del papa fu richiesto contemporaneamente il parere dei massimi esperti di diritto canonico e consultori stimati della Curia Romana, quali F. X. Wernz

ta il contributo di P. FREI, *Die Papstwahl des Jahres 1903 unter besonderer Berücksichtigung des österreichisch-ungarischen Vetos*, Peter Lang, Bern 1977 («Geist und Werk der Zeiten. Arbeiten aus dem Historischen Seminar der Universität Zürich», 49).

<sup>10</sup> G. ROMANATO, *Pio X. Alle origini del cattolicesimo contemporaneo*, Lindau, Torino 2014, p. 12.

<sup>11</sup> Nato a Riese in Veneto nel 2 giugno 1835, Giuseppe Sarto visse i primi tre decenni anni della sua vita nel Regno Lombardo-Veneto, uno Stato dipendente dall'Impero austriaco e rappresentato dal sovrano asburgico. Personalmente mantenne per tutta la sua vita un legame stretto ed amichevole con la casa imperiale: «L'orientamento complessivo del nuovo pontefice e del suo segretario di stato è certo meno ardito del precedente ma almeno altrettanto consentaneo alla presenza ed al ruolo della Duplice Monarchia, agli albori del Novecento. In ogni caso, il card. Sarto aveva detto in conclave al card. Ferrari che "dell'Austria garantiva lui": almeno un'aura di consenso tra i prelati e le autorità dell'Impero doveva pur avere, anche se rimangono oscuri significato e portata della sorprendente dichiarazione. Possono essere residui culturali della ruralità veneta di Sarto, eredità familiare, influenze di un settore dell'aristocrazia veneziana non immemore dell'antica relazione speciale con Vienna» (G. RUMI, *La Santa Sede, il mondo cattolico italiano e l'Austria degli Asburgo*, in *Pio X e il suo tempo*, a cura di G. La Bella, il Mulino, Bologna 2003, pp. 523-524 [pp. 523-538]).

<sup>12</sup> Il Gasparri fu scelto quale Segretario della S. Congregazione per gli Affari Ecclesiastici Straordinari competente per il disbrigo dei rapporti con gli Stati.

<sup>13</sup> Riguardo ai lavori preparativi alla costituzione piana l'articolo si poggia sulla presentazione di L. TRINCIA, *Conclave e potere politico*, cit., pp. 223-245.

e A. Sili con la precisa questione: «Se nelle condizioni attuali della Chiesa Cattolica e della società civile è opportuno condannare e impedire in avvenire l'esclusiva dell'Autorità Civile nell'elezione del Sommo Pontefice con un solenne atto pontificio; e, nel caso affermativo, in che debba consistere questo solenne atto».<sup>14</sup>

Il segretario Gasparri a sua volta incaricò un minutante promettente della Curia, Eugenio Pacelli, di svolgere un'indagine in merito. Il giovane curiale, appoggiandosi tra altro sugli studi storici di Wahrmund e Sägmüller,<sup>15</sup> consegnò il suo dossier in tempo, modo tale che i cardinali membri potessero studiarlo in vista della riunione stabilita per il 29 dicembre 1903.<sup>16</sup> I lavori preparativi consistevano in una ponenza di circa 120 pagine suddivisa a) in uno studio preliminare di carattere storico giuridico fatta da Pacelli in quattro paragrafi (1. evoluzione storica del veto; 2. la natura e il valore giuridico del veto d'esclusiva; 3. l'esame delle costituzioni pontificie precedenti in merito e 4. la questione dell'opportunità di un nuovo atto pontificio allo scopo di impedire in avvenire l'uso del veto) e b) in una parte dottrinale con i voti dei consultori Wernz e Sili riguardante l'opportunità di una condanna del veto.

Le conclusioni che Pacelli trasse dalla sua ricerca storico-giuridica non lasciarono dubbi: quanto alla natura giuridica del veto egli constatò che lo *ius exclusionis* era nient'altro che un diritto presunto dalle corone, mancando infatti un qualsiasi atto giuridico di concessione da parte dell'autorità ecclesiastica.<sup>17</sup> Ciò nonostante la Santa Sede aveva tollerato tale intromissione secolare solo per prudenza, poiché i pontefici erano anche sovrani temporali degli Stati pontifici, ormai di fatto non più esistenti.<sup>18</sup> A maggior ragione bisognava quindi ritenere inaccettabile l'ingerenza quale diritto consuetudina-

<sup>14</sup> Citato in M. SCADUTO, *I precedenti di una riforma e le leggi di Pio X sul Conclave*, «La Civiltà Cattolica», 95/2 (1944), pp. 239.

<sup>15</sup> Vedasi nota 5. Secondo P. CHENAUX, *Pio XII. Diplomatico e pastore*, San Paolo edizioni, Torino 2004, p. 48 il Pacelli molto probabilmente consultò anche un elaborato appena pubblicato di un suo docente alla Pontificia Accademia per i nobili ecclesiastici: A. GIOBBIO, *Austria, Francia e Spagna e l'esclusiva nel conclave*, Roma 1903.

<sup>16</sup> Sacra Congregazione degli Affari Ecclesiastici Straordinari, *Il veto d'esclusione nel Conclave*, Roma 1903 (in Archivio della S. Congregazione degli Affari Ecclesiastici Straordinari [ACAES], Rapporti delle Sessioni, sessione 1024, 29 dicembre 1903).

<sup>17</sup> Si tratta di «un preteso diritto, perché, come si dimostrò, non si può assegnare ad esso nessun fondamento giuridico, anzi apparisce come apertamente lesivo della ecclesiastica libertà, né d'altra parte esiste alcun documento pontificio, nel quale si contenga la concessione di un sifatto privilegio» (Sacra Congregazione degli Affari Ecclesiastici Straordinari, *Il veto d'esclusione nel Conclave*, cit., pp. 69-70).

<sup>18</sup> Finché i pontefici erano anche principi secolari di un notevole territorio, l'elezione pontificia non poteva non interessare le altre potenze europee. Per mantenere l'equilibrio tra di esse, le corone cattoliche si «paralizzavano» a vicenda con il sistema dei veti incrociati, in modo tale che da 1523 fosse sempre eletto un cardinale italiano non proveniente da una grande nazione cattolica.

rio lesivo della *libertas Ecclesiae* e riprovarla.<sup>19</sup> Nel suo voto il Wernz «faceva notare [...] che il termine “autorità civile” avrebbe dovuto riferirsi, in termini espressi o equivalenti, alle tre potenze che in passato avevano abusato del preteso diritto di veto, precisazione necessaria, per evitare nel futuro i cavilli di una giurisprudenza aulica».<sup>20</sup>

I cardinali riuniti in seno alla commissione il 29 dicembre 1903 seguirono, in merito alla questione, l'argomentazione della ponzenza fatta da Pacelli (come risulta dal verbale):<sup>21</sup> 1) non vi era più ragione per la prudente tolleranza di tale ingerenza civile di fronte a mutate condizioni storiche;<sup>22</sup> 2) bisognava cogliere l'occasione per salvaguardare – almeno nelle elezioni pontificie – la piena *libertas Ecclesiae*, già compromessa nelle altre elezioni canoniche.<sup>23</sup>

Più discusso tra i porporati fu però il modo di procedere, rendendosi essi conto anche delle eventuali reazioni negative da parte dei sovrani cattolici, in particolar modo riguardo alla spinosa questione romana.<sup>24</sup> Quanto alla forma dell'intervento pontificio le opinioni variavano tra un semplice *motu proprio* e una costituzione (apostolica), il più solenne tra gli atti pontifici con

<sup>19</sup> «Se gli Stati hanno potuto spesso volte esercitare con successo il Veto d'Esclusione, ciò si deve unicamente alla prudente tolleranza della Chiesa. [...] Questo desiderio di concordia si faceva anzi più vivamente sentire in epoche, nelle quali il Capo della Chiesa era al tempo istesso Sovrano temporale di un considerevole Stato. [...] Tutto questo proverà bensì che i Cardinali dovessero condotti, appunto perché male minore, ad usare una saggia deferenza verso gli interventi degli Stati cattolici, ma non toglierà mai all'Esclusiva il suo carattere intrinseco di un'arbitraria ingerenza, lesiva alla libertà d'elezione, né riuscirà quindi a dare ad essa il carattere di un diritto legittimamente acquistato» (Sacra Congregazione degli Affari Ecclesiastici Straordinari, *Il veto d'esclusione nel Conclave*, cit., pp. 70-71).

<sup>20</sup> M. SCADUTO, *I precedenti di una riforma e le leggi di Pio X sul Conclave*, cit., p. 239.

<sup>21</sup> ACAES, *Veto di esclusione nel Conclave*, Rapporti delle Sessioni, sessione 1024, 29 dicembre 1903 (testo riportato in L. TRINCIA, *Conclave e potere politico*, cit., pp. 281-284).

<sup>22</sup> «[...] cessato il dominio temporale, oggi il veto riguarda unicamente il potere spirituale, quindi tanto più odioso» (Osservazione del cardinale Segna, in L. TRINCIA, *Conclave e potere politico*, cit., p. 282).

<sup>23</sup> «Conviene, purché non si condanna il veto nel passato, posta da' Principi cattolici per mezzo di Cardinali, tollerato dai Papi, ma si proibisca in avvenire. [...] La S. Sede è gelosa della libertà nelle elezioni ecclesiastiche; questa libertà è purtroppo compromessa bene spesso nelle altre elezioni; almeno salviamola nella elezione del Capo della Chiesa, giacché le circostanze sono propizie» (Osservazione del cardinale Agliardi, in L. TRINCIA, *Conclave e potere politico*, cit., p. 281).

<sup>24</sup> «Basta una costituzione pontificia ai Cardinali; e quest'atto dovrebbe essere comunicato ai Governi, i quali, altrimenti, potrebbero dire che l'ignorano. I Governi protesteranno; e qui è necessaria la massima prudenza. L'Imperatore di Austria, disgustato, potrebbe rendere al Re d'Italia la visita in Roma; e lo seguirebbe certamente il Re di Portogallo e di Spagna; il che sarebbe gravissimo per la Santa Sede; il suo isolamento aumenterebbe e la questione romana compromessa. Quindi prima di ogni cosa conviene tastare il terreno; se l'Imperatore di Austria, dietro quest'atto pontificio non cambierà di attitudine nella questione romana, allora la Santa Sede potrà procedere con piede sicuro» (Osservazione del cardinale Ajuti, in L. TRINCIA, *Conclave e potere politico*, cit., pp. 283-284).

forza vincolante di legge universale.<sup>25</sup> Prendendo atto dei pareri dei cardinali membri della commissione, riferitigli dal segretario Gasparri in udienza privata il giorno dopo la riunione (30 dicembre 1903), Pio X decise di emanare una costituzione, la cui redazione affidò agli stessi Gasparri e Pacelli; essi si misero subito al lavoro.<sup>26</sup> Con la firma pontificia apposta il 20 gennaio 1904 la cost. *Commissum nobis* entrò in vigore, con la riserva però di essere pubblicata non prima del 1909, essendo *ex ipsa natura rei* un tema molto sensibile.<sup>27</sup> Allo stesso tempo il Pacelli fu incaricato di stendere un'Istruzione (30 gennaio 1904) diretta ai nunzi apostolici riguardo la notizia della nuova costituzione nei confronti dei governi presso i quali erano accreditati. Veniva loro sconsigliato di dare comunicazione del testo, a meno che i governi non ne avessero richiesto la lettura o la consegna.<sup>28</sup>

#### 4. LA COSTITUZIONE *COMMISSUM NOBIS*

##### 4. 1. *A favore della libertas Ecclesiae nelle elezioni pontificie*

La costituzione<sup>29</sup> diede un forte impulso alla *libertas Ecclesiae* in genere; senza di questa, infatti, la Chiesa non può svolgere la sua missione, e ciò vale in particolare circa l'elezione del pontefice.<sup>30</sup> Dopo tale premessa il testo arriva subito al nodo della questione che richiese l'intervento pontificio: l'esclusione formale ovvero l'ingerenza in conclave da parte di un potere civile in persona del sovrano stesso. La costituzione conclude che: 1) la piena libertà nel conclave viene compromessa dal cosiddetto veto; 2) pur se ciò fosse avvenuto qualche volta, la Sede Apostolica non lo ha mai approvato.<sup>31</sup>

<sup>25</sup> «Quanto alla condanna [...] il P. Wernz suggeriva, come strumento adatto allo scopo, la costituzione apostolica e in specie il *Motu Proprio* diretto ai Cardinali, nel quale fosse espresso con parole chiare l'oggetto dell'abrogazione, cioè l'esclusiva delle tre potenze *nominatim designate*» (M SCADUTO, *I precedenti di una riforma e le leggi di Pio X sul Conclave*, cit., p. 239).

<sup>26</sup> «Anche la stesura dell'importante documento pontificio fu affidata al Pacelli; il Gasparri vi apportò qua e là delle modifiche nelle espressioni in punti particolarmente delicati dal lato giuridico» (M SCADUTO, *I precedenti di una riforma e le leggi di Pio X sul Conclave*, cit., p. 239).

<sup>27</sup> G. ROMANATO, *Pio X. Alle origini del cattolicesimo contemporaneo*, cit., p. 433. La cost. *Commissum nobis* venne poi pubblicata nell'anno 1909.

<sup>28</sup> P. CHENAUX, *Pio XII. Diplomatico e pastore*, cit., p. 51.

<sup>29</sup> Seguiamo il testo come è stato inserito in calce al P. GASPARRI (a cura di), *Codex Iuris Canonici Pii X Pontificis Maximi iussu digestus Benedicti Papae XV auctoritate promulgatus, praefatione fontium annotatione et indice analytico-alphabetico auctus*, Romae 1918, pp. 688-689.

<sup>30</sup> «Iam, si qua est in Ecclesiae vita functio quae huiusmodi libertatem postulet maxime, illa profecto censenda talis, quae in Romani Pontificis electione versatur [...]» (PIO X, cost. *Commissum nobis*, p. 688).

<sup>31</sup> «Huic plenae libertati in Summo Pastore eligendo opponitur in primis civile illud *Veto*, a supremis nonnullarum civitatum rectoribus haud semel prolatum, quo tentatur aditum ad Supremum Pontificatum alicui praeccludere. Id is aliquoties accidit, Apostolicae tamen Sedi probatum est nunquam» (PIO X, cost. *Commissum nobis*, p. 688).

In questo punto la costituzione piana segue la conclusione del Pacelli alla fine della sua pendenza, con un giudizio netto riguardo la natura giuridica del veto: si tratta di un'ingerenza civile non *de iure* ma *de facto* sulla base di un preteso diritto. Non si pone nemmeno la questione di un'eventuale concessione attraverso un tacito assenso, che costituirebbe semmai un diritto consuetudinario; infatti, nessuno mai ha ricevuto ed esercitato tale diritto con l'approvazione dell'autorità suprema. La mancanza quindi di un atto di concessione (privilegio) o di approvazione da parte del legislatore (né come diritto consuetudinario perché privo del *consensus legislatoris* né come diritto acquisito tramite *legitima praescriptio*) rende superato ogni ragionamento ulteriore perché difetta in tutto la *rationabilitas* del presunto *ius exclusionis*<sup>32</sup>. Con poche parole Pio X chiude quindi la discussione sull'esistenza stessa del preteso diritto da parte delle potenze cattoliche di porre il cosiddetto veto o l'*exclusiva formalis*.

Come noto, l'ingerenza nell'elezione pontificia da parte del potere secolare fu causata – tra tanti motivi – dalle circostanze interne *in Urbe* nel x e xi secolo che, non di rado, richiesero l'intervento dell'autorità imperiale per vigilare e proteggere l'elezione. Ciò risulta chiaro dal *Privilegium Othonis* del 962 concordato tra Giovanni XII e l'Imperatore Ottone I.<sup>33</sup> A partire del Cin-

<sup>32</sup> In questo modo la costituzione smantella come infondato il ragionamento nella tradizionale *formula exclusionis* usata anche nell'ultimo conclave rivendicando un privilegio antiquo in merito: «Honoris mihi duco, ad hoc officium jussu altissimo vocatus, humillime rogare Vestram Eminentiam, prout Decanum Sacri Collegii Eminentissimorum Sacrae Romanae Ecclesiae Cardinalium, ut ad notitiam suam percipiat idque notificare et declarare modo officioso velit nomine et auctoritate suae Majestatis Apostolicae Francisci Josephi Imperatoris Austriae, jure et privilegio antiquo uti volentis, veto exclusionis contra Eminentissimum Dominum meum cardinalem Rampolla» (Testo riportato da M. LENART, *Un episodio controverso. Il cardinale Puzyna, il veto e la questione polacca nel conclave del 1903*, in *Riforma del cattolicesimo. Le attività e le scelte di Pio X*, a cura di G. Brugnotto, G. Romanato, Libreria Editrice Vaticana, Roma 2016 («Pontificio Comitato di Scienze Storiche. Atti e documenti», 43), p. 439 [pp. 429-441]). Tuttavia, il portatore del veto era convinto di aver agito legalmente: «Non solo non ho commesso nessun peccato, perché non ho offeso nessun comandamento Divino, né alcun precetto della Chiesa, ma non ho nemmeno agito contro la legge. Il mezzo usato era assolutamente legale. [...] I Cardinali Oreglia [...] e Rampolla non hanno protestato, non mi hanno vietato il diritto di porgere il veto, quando ho comunicato quest'intenzione subito all'inizio del conclave» (*ibidem*, p. 439). Appare quindi chiaro, anche da questa convinzione del Cardinale Puzyna, come fosse urgente chiarire autorevolmente la natura giuridica del veto.

<sup>33</sup> Il *Privilegium Ottonianum* (che a sua volta affermò la *Constitutio romana* di Ludovico il Pio del 824) stabilì che l'elezione pontificia dovesse avvenire soltanto con il consenso dell'Imperatore e alla presenza dei suoi rappresentanti. L'anno seguente Ottone I introdusse una clausola al *Privilegium*, secondo la quale nessun futuro pontefice avrebbe potuto essere eletto senza il beneplacito imperiale (mentre nella prima stesura del documento il beneplacito poteva giungere anche ad elezione avvenuta). A guisa degli Ottoni, Enrico III nominò ben tre pontefici quando la Chiesa di Roma, in balia delle famiglie nobili, non era in grado di

quecento questa protezione, vigilanza, custodia e difesa assunse man mano un volto ben diverso: divenne infatti una vera e propria ingerenza nell'elezione, arrivando a presentare una lista di candidati graditi (detta inclusione) o comunicando i candidati non graditi (detta esclusione).

Per comprendere appieno quindi lo sviluppo storico occorso tra la funzione protettiva dell'elezione pontificia fino al presunto diritto riguardo alla scelta del candidato per la successione di Pietro, bisogna prendere in considerazione, seppur brevemente, il rapporto complesso tra *sacerdotium* ed *imperium*. È significativa in questo senso una lettera di condoglianze (recante data 20 novembre 1549) che l'Imperatore Carlo V inviò ai cardinali riuniti in conclave dopo la morte di Paolo III; in essa egli ricordava la sua responsabilità imperiale nelle elezioni pontificie quale *advocatus Ecclesiae*.<sup>34</sup> Tale funzione di assistenza della Chiesa *ad extra* era la ragion d'essere della carica imperiale in Occidente, e veniva considerata come un ministero ecclesiastico al quale era in particolar modo affidato l'esercizio del potere coattivo materiale a nome della Chiesa.<sup>35</sup>

L'unico documento del quale la presunzione imperiale *ratione materiae* avrebbe potuto avvalersi è proprio uno dei primi atti legislativi agli albori della riforma gregoriana, con la sua lotta per la *libertas Ecclesiae*: il decreto *In nomine Domini* di Niccolò II che, abolendo il *Privilegium Ottonianum*, riservò la designazione del candidato al soglio pontificio ai soli vescovi (cardinali)

garantire l'elezione pontificia. Propri questi ultimi pontefici di nomina imperiale, in particolar modo Leone IX (1049-1054), prepararono il terreno per la riforma gregoriana e la sua lotta per la *libertas Ecclesiae*. Si consulti H. ZIMMERMANN, *Das "Privilegium Ottonianum" und seine Problemgeschichte*, in *Im Bann des Mittelalters*. Fs. H. Zimmermann, hrsg. von I. Eberl, H. H. Kortüm, Jan Thorbecke Verlag, Sigmaringen 1986 («Ausgewählte Beiträge zur Kirchen- und Rechtsgeschichte», 14), pp. 26-69.

<sup>34</sup> «Ac licet nihil dubitamus, vos pro vestro officio in rem publicam christianum et pietate provinciam hanc ea prudentia et maturitate gesturos, quam et praesens rei publicae christianae status et omnium de se expectio postulat, ac neque nostrae neque alterius monitionis ad eam rem opus esse arbitramur; attamen ut in mentem venit, nos advocati Ecclesiae munus et provinciam sustinere eoque nomine ex veteri majorum instituto in partem hujus sollicitudinis vocatos esse: non potuimus neque certe debuimus officio nostro deesse, quin huic rei omnium maxime gravissimaeque partes nostras interponeremus [...]» (Citato in J. B. SÄGMÜLLER, *Die Papstwahlen und die Staaten von 1447 bis 1555*, cit., p. 17 nota 1).

<sup>35</sup> Tra i tanti studi si consulti W. GOEZ, *Imperator advocatus Romanae Ecclesiae*, in *Aus Kirche und Reich. Studien zu Theologie, Politik und Recht im Mittelalter*. Fs. F. Kempf, hrsg. von H. Mordek, Jan Thorbecke Verlag, Sigmaringen 1983, pp. 315-328 e G TELLENBACH, *Der Kaiser als Vogt der römischen Kirche*, in *Mittelalter und Gegenwart. Vier Beiträge aus dem Nachlass*, hrsg. von D. Mertens et al., Alber Verlag, München 2003, pp. 51-75. La dottrina canonistica in merito è stata oggetto di tanti studi da parte di A. STICKLER, «Imperator vicarius Papae». *Die Lehren der französisch-deutschen Dekretistenschule des 12. und beginnenden 13. Jahrhunderts über die Beziehungen zwischen Kaiser und Papst*, «Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung», 62 (1954), pp. 165-212, in particolar modo pp. 189-192.

suburbicari «metropolitani vice funguntur»;<sup>36</sup> veniva così applicato all'elezione pontificia il principio gerarchico in vigore nelle elezioni episcopali. Subordinata a questa riserva è la celebre clausola regia che «salvo debito honore et reverentia»<sup>37</sup> dell'attuale re e futuro imperatore (Enrico IV) prevedeva un suo coinvolgimento nell'*iter* dell'elezione, senza però determinarlo precisamente. Tuttavia, i suoi successori godranno dello stesso *ius* solo dopo averlo ottenuto personalmente dalla Sede Apostolica.

La clausola regia provocò dibattiti che fino al giorno d'oggi non sono conclusi. Essa viene interpretata quale privilegio concesso a Enrico IV di designare il candidato per il soglio pontificio<sup>38</sup> ovvero come un diritto di conferma concesso al re, che però non vigeva sempre e in ogni situazione.<sup>39</sup> Tuttavia, non si sbaglia nel leggere la clausola come una comunicazione in via ufficiosa, ad elezione avvenuta, la cui mancata osservanza non renderebbe mai irrita l'elezione canonicamente avvenuta.<sup>40</sup> È perciò consentito

<sup>36</sup> D. 23 c. 1. In questo studio ci si appoggia all'edizione critica del decreto pubblicato da D. JASPER, *Das Papstwahldekret von 1059. Überlieferung und Textgestalt*, Jan Thorbecke, Sigmaringen 1986, pp. 98-118.

<sup>37</sup> «Eligant autem de ipsius Ecclesiae gremio, si reperitur idoneus, vel si de ipsa non invenitur, ex alia assumatur, salvo debito honore et reverentia dilecti nostri Henrici, qui inpraesentiarum rex habetur et futurus imperator Deo concedente speratur, sicut iam sibi concessimus, et successorum illius, qui ab hac apostolicae sede personaliter hoc ius impetraverint» (D. JASPER, *Das Papstwahldekret von 1059*, cit., pp. 104-105).

<sup>38</sup> Come sostengono innanzitutto nel suo volume H.-G. KRAUSE, *Das Papstwahldekret von 1059 und seine Rolle im Investiturstreit*, Roma 1960 («Studi Gregoriani», 7) e anche A. MICHEL, *Papstwahl und Königsrecht oder das Papstwahl-Konkordat von 1059*, Max Hueber, München 1936.

<sup>39</sup> Come avvenuto proprio nella prima elezione pontificia due anni dopo l'emanazione del decreto *In nomine Domini*. Uno dei protagonisti nella lotta per la *libertas Ecclesiae* e probabile co-autore del decreto, Pier Damiani, prevede la non osservanza della clausola regia a seconda delle circostanze, come verificatasi nell'elezione pontificia del 1061. Egli afferma la validità dell'elezione di Alessandro II contro le obiezioni da parte del partito del anti-papa Onorio II (Cadalo di Parma): «Nimirum cum electio illa per episcoporum cardinalium fieri debeat principale iudicium, secundo loco iure praebeat clerus assensus, tertio popularis favor attolat applausum: sicque suspendenda est causa, usque dum regiae celsitudinis consularum auctoritas, nisi, sicut nuper contigit, periculum fortasse immineat, quod rem quantocius accelerare compellat» (PETRUS DAMIANI, *Epistolarium* libro octo, I, Epistola 20 «Qui non corripit», in *Patrologia Cursus Completus. Series Latina*, ed. J.-P. Migne, 144, col. 243 B). In questo senso si veda F. KEMPF, *Pier Damiani und das Papstwahldekret von 1059*, «Archivum Historicae Pontificiae», 2 (1964), pp. 73-89. Già un secolo dopo, Graziano ritiene abolita la partecipazione degli imperatori nelle elezioni pontificie a causa di abusi o di rinunce spontanee da parte di questi (D. 63 dict. Grat. post cc. 25, 27, 28, 34).

<sup>40</sup> Dallo studio filologico di Stürner risulta che nell'XI secolo *honor* veniva usato per descrivere la posizione o la dignità di una persona mentre *reverentia* significava il rispetto o debito ossequio nei suoi confronti. Tuttavia, da ambedue i termini non sorge uno *ius* o un preteso *ius* soggettivo (W. STÜRNER, «Salvo debito honore et reverentia». *Der Königsparagraph im Papstwahldekret von 1059*, «Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte/Kanonistische Abteilung», 85/54 (1968), pp. 5-23 [pp. 1-56]).

dedurre che detta clausola non potesse ritenersi quale base giuridica di un preteso *ius exclusionis*, anche se fu interpretato come tale a partire dal Cinquecento.<sup>41</sup>

Dopo l'abdicazione di Carlo V i suoi successori immediati – il suo figlio Filippo II quale re di Spagna e il suo fratello Ferdinando I quale re tedesco e nuovo imperatore del Sacro Romano Impero – si ritennero eredi di questa responsabilità per la Chiesa, dalla quale adducevano detto *ius exclusionis* per le loro corone.<sup>42</sup> Il tramonto del Sacro Romano Impero nel 1806 segnò una ulteriore svolta: l'ultimo imperatore Francesco II trasferì la dignità imperiale con tutte le sue presunte prerogative nei confronti della Chiesa al neo-costituito Impero d'Austria (1804), esercitando il veto d'esclusiva personalmente – come pure i suoi successori fino al conclave del 1903.<sup>43</sup> La Francia, invece, non poteva avvalersi di un presunto diritto sulla responsabilità per la Chiesa annessa alla carica imperiale; pertanto, diventata egemone in Europa nel Seicento, rivendicò lo stesso *ius exclusionis* a guida della Spagna e dell'Impero (poi d'Austria) per puro ragionamento politico, formando in seguito con questi ultimi regni europei le tre maggiori corone cattoliche.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Come conclude Sägmüller: «Gegen diese Begründung wird treffend eingewendet, dass diese kaiserlichen Rechte längst vor dem Entstehen des Rechtes der Exklusive erloschen waren, so dass letzteres kein Ausfluss der ersteren sein kann» (J. B. SÄGMÜLLER, *Die Papstwahlen und die Staaten von 1447 bis 1555*, cit., p. 44).

<sup>42</sup> «Der Anfang des staatlichen Rechtsanspruchs der Exklusive datiert aus der Zeit und von Kaiser Karl V. Er glaubte, auf Grund seiner Stellung als Kaiser verpflichtet und berechtigt zu sein, in die Papstwahlen wenigstens insoweit einzugreifen, dass er seinen Kardinälen erklärte, welchen Kandidaten er nicht auf den päpstlichen Thron erhoben sehen wollte und das dann die von ihm abhängigen Kardinäle gehalten sein sollten, den Exkludierten die Stimmen zu versagen. Bei solchem Resultate ist auch der Umstand erklärlich, wie Oesterreich und Spanien zu diesem Rechtsanspruch kamen. Hat Karl dasselbe zuerst geübt, so betrachtete sich sein Bruder Ferdinand I. als Erbe auch hierin. Von ihm ging dieses vermeintliche Recht auf seine Nachfolger über. Philipp II. von Spanien sodann, der Sohn Karls V., glaubte sich eben auch zu dem berechtigt, was sein Vater als Recht geübt hatte, da er ja von demselben, wenn auch nicht die kaiserlichen Rechte, so doch die Pflicht übernommen hatte, die katholische Kirche zu schützen» (J. B. SÄGMÜLLER, *Die Papstwahlen und die Staaten von 1447 bis 1555*, cit., pp. 231-232).

<sup>43</sup> Annota Sägmüller: «Ja, auch das letzte Kaisertum ist nicht mehr und es kann niemand als Erbe dieser Rechte und damit des Exklusivrechtes angesehen werden, auch nicht der Kaiser von Oesterreich, welcher, wie die Pflichten des römischen Kaisers nicht auf sich genommen hat, so auch dessen Rechte nicht besitzt» (J. B. SÄGMÜLLER, *Die Papstwahlen und die Staaten von 1447 bis 1555*, cit., p. 44).

<sup>44</sup> J. B. SÄGMÜLLER, *Die Papstwahlen und die Staaten von 1447 bis 1555*, cit., p. 232. In questo contesto va presa in considerazione la coscienza del proprio ruolo della monarchia francese rappresentata dal *rex christianissimus*. Vedasi in merito J. R. STRAYER, *France: The Holy Land, the Chosen People, and the Most Christian King, in Action and conviction in early modern Europe*, edited by T. K. Rabb, J. E. Seigel, Princeton University Press, Princeton 1969, pp. 3-16.

4. 2. *Atti legislativi precedenti*

In un passo ulteriore la cost. *Commissum nobis* si collega a diversi interventi in merito di alcuni predecessori di Pio X. Se questi riferimenti da una parte ribadiscono la continuità nell'impegno dei pontefici di salvaguardare la *libertas Ecclesiae* nelle elezioni pontificie contro intromissioni esterne, dall'altro mettono in rilievo la novità nell'intervento legislativo di Pio X. In *primis* la costituzione elenca tre atti pontifici remoti di Pio IV, Gregorio XV e Clemente XII; dalla disamina dei testi risulta però come nessuno di essi avesse espressamente respinto l'uso del veto formale; di fatto, o chiedevano ai cardinali di astenersi da qualsiasi trattativa allo scopo di bloccare un candidato<sup>45</sup> o li esortavano generalmente nel non prendere in considerazione gli interventi da parte dei principi secolari.<sup>46</sup>

In seguito la *Commissum nobis* si riferisce a tre interventi pontifici più recenti di Pio IX. Papa Mastai Ferretti aveva emanato la cost. *Cum Romanis pontificibus* (4 dicembre 1869), in cui regolava il caso di un possibile conclave *concilio Vaticano perdurante*. Dopo l'occupazione degli Stati pontifici da par-

<sup>45</sup> Vedasi la cost. «Aeterni Patris Filius» di Gregorio XV (15 novembre 1621): «Cardinales praeterea omnino abstineant ab omnibus pactionibus, conventionibus, promissionibus, intendimentis, conductis, foederibus, aliisque quibuscumque obligationibus, minis, signis, contrasignis suffragiorum, seu schedularum, aut alias tam verbo, quam scripto, aut quomodocumque dandis, aut petendis, tam respectu inclusionis, quam exclusionis, tam unius personae, quam plurium, aut certi generis, veluti creaturarum, aut hujusmodi, seu de suffragio dando, vel non dando [...]» (GREGORIO XV, cost. *Aeterni Patris Filius* [accesso: 01.09.2017], [www.conclave.it/documenti.php?id=aeternipatrisfilius](http://www.conclave.it/documenti.php?id=aeternipatrisfilius)).

<sup>46</sup> Come prescrive la cost. *In eligendis* di Pio IV (1 ottobre 1562): «§ 26. Cardinales autem per viscera misericordiae D. N. Jesu Christi enixe rogamus, et hortamur, ac eis nihilominus sub divini interminatione iudicii praecipimus, et mandamus, ut attendentes magnitudinem Ministerii, quod per eos tractatur in dandis suffragiis, ac aliis omnibus, et singulis Electionem quomodolibet concernentibus, omni dolo, ac fraude, factionibus, et an morum passionibus remotis, ac Principum saecularium intercessionibus, caeterisque mundanis respectibus minime attentis; sed solum Deum prae oculis habentes [...]» (PIO IV, cost. *In eligendis* [accesso: 10.09.2017] [www.conclave.it / documenti.php?id=ineligendis](http://www.conclave.it/documenti.php?id=ineligendis)). Il terzo atto pontificio in merito a cui Pio X si riferisce, la cost. *Apostolatus officium* di Clemente XII (5 ottobre 1732) afferma le prescrizioni di Pio IV: «§ 5 [...] Itaque etiam sub divini interminatione iudicii eiusdem cardinalibus praecipimus itidem et mandamus, ut in suffragiis ferendis, ac aliis omnibus et singulis electionem quomodolibet concernentibus, solum Deum prae oculis habentes, et non sua, sed quae Christi sunt, quaerentes, religiose, sincere et libere, humanis quibusque artibus, factionibus, partium studiis, ominque demum carnis affectu, ac privatis commodis et desideriis remotis, atque principum saecularium intercessionibus, ceterisque mundanis respectibus, ac etiam grati animi et cuiusvis alterius necessitudinis titulo minime attentis et postpositis, se gerant ad eligendum eum, quem universali Ecclesiae fructuose utiliterque gubernandae idoneum secundum Deum iudicaverint» (CLEMENTE XII, costituzione *Apostolatus officium*, in *Bullarium diplomatum et privilegiorum sanctorum Romanorum Pontificum*, xxiii, ed. A. Tomassetti et al., Augustae Taurinorum (Torino) 1872, p. 445).

te delle truppe piemontesi, l'ultimo papa-re emanò tre altri atti normativi elencati nella costituzione di Pio X: *In hac sublimi* (23 agosto 1871),<sup>47</sup> *Licet per Apostolicas* (8 settembre 1874)<sup>48</sup> e *Consulturi* (10 ottobre 1877). In quest'ultimo intervento legislativo egli riprese alla lettera le prescrizioni delle due precedenti disposizioni, affermando il loro vigore legislativo malgrado le modifiche fatte in esso.<sup>49</sup> In merito al nostro tema, Pio IX rimase sulla scia dei suoi predecessori, ammonendo i cardinali dal non farsi pregiudicare da intromissioni secolari.

Non sorprende, invece, come la costituzione di Pio X non faccia nessun riferimento all'ultimo intervento pontificio in merito, cioè alla cost. *Praedecessores Nostri* di Leone XIII (24 maggio 1882), dato che questa fu sottoposta al segreto pontificio fino al successivo conclave, contenendo disposizioni particolari per un'eventuale elezione pontificia fuori del Vaticano, tenuto conto delle vicissitudini del tempo; temendo cioè che un futuro conclave dovesse tenersi in condizioni di non piena libertà a causa dell'ostilità da parte del governo italiano.<sup>50</sup> Tuttavia, anche la normativa leonina non andava oltre ad esortazioni già espresse nelle prescrizioni precedenti, ed anzi collegandosi ad esse alla lettera.<sup>51</sup> Un ulteriore aggiornamento in merito fatto un anno dopo (30 maggio 1889), ribadì poi le norme in vigore senza fare riferimento alcuno allo *ius exclusionis* preteso dalle potenze cattoliche. Nell'ultimo decennio del pontificato di Leone XIII fu persino istituita una commissione cardinalizia per esaminare la questione del veto, allo scopo di suggerire provvedimenti

<sup>47</sup> In questa bolla Pio IX afferma che l'elezione del pontefice appartiene solo ai cardinali della Santa Romana Chiesa «excluso prorsus atque remoto quovis laicae potestatis cujuslibet gradus et conditionis interventu» (Pio IX, Bolla *In hac sublimi*, «Archiv für katholisches Kirchenrecht», 65 [1891], p. 304).

<sup>48</sup> Tre anni dopo il suo primo intervento in merito, in questa bolla Pio IX si rivolge direttamente ai cardinali-elettori: «In primis autem monemus et enixe in Domino obsecramus Cardinales, ut ad electionem procedant nulla propensione animi vel aversione commoti, nullius inclinati gratia aut obsequio, non intercessione in saeculo potentium moti, sed fixis in solam Dei gloriam et Ecclesiae utilitatem oculis, eum citius eligere contendant, quem praeter ceteris, dignum et sedulum universi gregis Christi Pastorem futurum esse existimaverint» (Pio IX, Bolla *Licet per Apostolicas*, «Archiv für katholisches Kirchenrecht», 65 [1891], p. 310).

<sup>49</sup> Pio IX, Bolla *Consulturi*, «Archiv für katholisches Kirchenrecht», 65 (1891), pp. 312-319.

<sup>50</sup> Si consulti M SCADUTO, *I precedenti di una riforma e le leggi di Pio X sul Conclave*, «La Civiltà Cattolica», 95/2 (1944) pp. 140-149 e pp. 236-246, qui pp. 142-144.

<sup>51</sup> Come risulta da un confronto tra il testo seguente e il paragrafo della bolla *Licet per Apostolicas* di Pio IX appena recitato: «Iterum vero obsecramus et obtestamur Fratres Nostros Cardinales, ut nulla propensione animi vel aversione commoti, nullius inclinati gratia aut obsequio, non intercessione in saeculo potentium moti, sed unice Dei gloriam et Ecclesiae bonum prae oculis habentes in eum sua vota conferant quem animi praestantia et religionis zelo eminere prospexerint [...]» (LEONE XIII, cost. *Praedecessores Nostri*, in *Codex Iuris Canonici Pii X Pontificis Maximi iussu digestus Benedicti Papae XV auctoritate promulgatus*, cit., pp. 695 [pp. 689-699]).

normativi, non esclusa una vera e propria costituzione nuova,<sup>52</sup> per salvaguardare la *libertas Ecclesiae* in tema di elezione pontificia. Tuttavia, il progetto, già pronto in bozza, fallì.<sup>53</sup>

#### 4. 3. Le nuove norme e le loro conseguenze giuridiche

Avendo chiarito la natura giuridica del veto d'esclusiva quale preteso diritto mai approvato dalla Sede Apostolica, ed essendosi collegato alle disposizioni pontificie precedenti, che però non riuscirono ad arginare l'esercizio di fatto di tale presunto diritto (come pure ogni altra ingerenza secolare nelle elezioni pontificie<sup>54</sup>), Pio X toglie ogni dubbio anche circa il motivo per cui i suddetti atti legislativi non respinsero mai *expressis verbis* il veto formale:

Nos [...] civile *Veto*, sive *Exclusivam*, quam dicunt, etiam sub forma simplicis desiderii, itemque omnes interventus, intercessionones quaslibet omnino reprobamus, edicentes licere nemini, ne supremis quidem civitatem moderatoribus, quovis pre-textu se interponere aut ingerere in gravi negotio electionis Romani Pontificis.<sup>55</sup>

Il paragrafo è chiarissimo e non ricorre a mezze espressioni. *In primis* è significativa la scelta del verbo centrale: *reprobare* anziché *abolire* o *abrogare*. Mentre questi ultimi due termini caratterizzano l'atto del legislatore con il quale viene tolto il vigore giuridico di una norma precedente,<sup>56</sup> con il verbo

<sup>52</sup> Secondo Scaduto «fu proposto di promulgare una costituzione pontificia dichiaratoria della "Aeterni Patris" di Gregorio XV, che interdicesse ai Cardinali di prestarsi ad eseguire in qualsiasi modo incarichi di esclusiva da parte di qualsiasi potenza» (M. SCADUTO, *I precedenti di una riforma e le leggi di Pio X sul Conclave*, cit., p. 144).

<sup>53</sup> «Ma l'esame di questo schema di costituzione, già composto in tredici paragrafi, non si sa perché, fu differito e quindi sospeso» (M. SCADUTO, *I precedenti di una riforma e le leggi di Pio X sul Conclave*, cit., p. 144) Questo, secondo Trincia, «presumibilmente per le resistenze interne alla Curia romana in epoca leonina di produrre con il loro varo una brusca frattura in quella compenetrazione fra trono e altare, in quella simbiosi fra potere civile e potere religioso che per larga parte della Chiesa cattolica appariva ancora l'unico modello possibile di rapporti con le istituzioni civili» (L. TRINCIA, *Conclave e potere politico*, cit., pp. 110-111). Tuttavia, fino alla fine del pontificato leonino fu ventilata la questione. Nel giugno del 1903, «Leone XIII ordinò che si riprendesse nuovamente in esame la pendenza intorno al preteso diritto di esclusiva nei conclavi. Il motivo di questa determinazione, improvvisa nell'apparenza, sembra dovuto ad incidenti occorsi nel frattempo» (M. SCADUTO, *I precedenti di una riforma e le leggi di Pio X sul Conclave*, cit., pp. 144-145). L'Autore si riferisce alle voci di un possibile veto in vista di un conclave ritenuto imminente come risulta da quattro lettere del nunzio a Parigi dirette al Cardinale Rampolla riportate in appendice del suo articolo.

<sup>54</sup> «Verum, quandoquidem et experientia docuerit, hactenus constituta ad impediendum civile *Veto*, seu *Exclusivam* non ita votis respondisse, et ob mutata temporum adiuncta huiusmodi civilis potestatis immixtio nostra aetate multo videatur magis omni rationis et aequitatis fundamento destituta [...]» (PIO X, cost. *Commissum nobis*, p. 688). È significativo poi che la costituzione contesti la *rationabilitas* del veto e ne attesti la mancanza di equità.

<sup>55</sup> PIO X, cost. *Commissum nobis*, p. 688.

<sup>56</sup> La dottrina distingue più precisamente tra *abrogare* (una legge viene semplicemente

*reprobare* viene semplicemente (e solennemente) condannata o disapprovata una prassi non coerente con l'ordinamento giuridico, come appunto il veto formale quale preteso diritto. Allo scopo di togliere ogni dubbio in merito alla riprovazione si estende anche alla manifestazione non-formale di un semplice desiderio, così come a qualsiasi intervento (secolare) nell'elezione pontificia.<sup>57</sup> Il testo respinge in tal modo la plurisecolare prassi d'ingerenza civile in qualunque modo esercitata, e vieta di permettere che essa possa continuare ad accadere in futuro.

In seguito, nel testo della costituzione, vengono direttamente menzionati gli autori di una ingiunzione esterna, sovrani o capi di stato che siano, giudicando illecita la loro attività; tuttavia è significativo che non venga comminata loro una pena o una sanzione per un'eventuale trasgressione della norma. La ragione di tale omissione non è fondata principalmente su considerazioni politiche, che vorrebbero in tal modo evitare eventuali conflitti con il potere secolare,<sup>58</sup> ma consiste nel fatto che il potere civile, pur potendo ingerirsi nel conclave, non ha nessuna parte nell'elezione del pontefice. Essa è e rimane dovere dei soli cardinali. Tale intromissione, non essendo un diritto, anche se formalmente esercitata *de facto* col veto, non ha alcuna forza obbligatoria nei riguardi del collegio cardinalizio, anche se nel passato esso si fecero condizionare dai desideri o veti da parte delle potenze cattoliche per prudente tolleranza. I destinatari principali della costituzione sono quindi coloro che, malgrado la proibizione ormai sanzionata, assumono l'incarico o di portatore del veto formale al conclave o di mediare l'ingerenza in ogni forma e in ogni tipo: *in primis* quindi i cardinali stessi, come pure eventuali altri addetti al conclave. L'eventuale loro trasgressione al divieto viene punita con la massima pena canonica, cioè la scomunica *latae sententiae* riservata *speciali modo* al futuro pontefice:

cancellata nel suo valore legale), *derogare* (una legge viene annullata soltanto parzialmente), *subrogare* (una legge viene sostituita con un'altra diversa) e *obrogare* (una legge viene sostituita con un'altra non semplicemente diversa ma contraria).

<sup>57</sup> Annota bene G. Romanato: «Come si può notare il documento è studiato in ogni parola. In questo caso il riferimento al "semplice desiderio" è dovuto alla discussione che subito suscitò l'intervento in conclave di Puzyna. Le sue parole diedero l'impressione che egli riferisse più un *voto*, cioè un desiderio dell'Imperatore, che un *veto* vero e proprio. La costituzione pontificia volle perciò tagliare il nodo alla radice, impedendo ogni futura interferenza secolare nell'elezione di un papa, *veto* o *voto* che fosse» (G. ROMANATO, *Pio X. Alle origini del cattolicesimo contemporaneo*, cit., pp. 431-432, nota 752).

<sup>58</sup> Come risulta dal verbale della commissione cardinalizia del 30 dicembre 1903: «Aderisce all'opinione manifestata dall'Emmo Vannutelli; cioè una costituzione ai Cardinali con giuramento e scomunica. Con i Sovrani andrebbe adagio; una condanna, specialmente con censura, ferirebbe i Sovrani e potrebbe avere gravissime conseguenze. [...]» (Osservazione del cardinale Segna, in L. TRINCIA, *Conclave e potere politico*, cit., p. 284).

Quamobrem in virtute sanctae obedientiae, sub interminatione divini iudicii et poena excommunicationis latae sententiae speciali modo reservatae futuro Pontifici, omnes et singulos S.R.E. Cardinales, tam praesentes quam futuros, pariterque Secretarium S. Collegii Cardinalium aliosque omnes in Conclavi partem habentes, prohibemus, ne, quovis praetextu, a quavis civili potestate munus recipiant *Veto* sive *Exclusivam*, etiam sub forma simplicis desiderii, proponendi, ipsumve hoc *Veto*, qualibet ratione sibi cognitum, patefaciant sive universo Cardinalium Collegio simul congregato, sive singulis purpuratis Patribus, sive scripto, sive ore, sive directo ac proxime, sive oblique ac per alios. Quam prohibitionem extendi volumus ad memoratos omnes interventus, intercessionem aliosque modos quoslibet, quibus laicae potestates cuiuslibet gradus et ordinis voluerint sese in Pontificis electione immiscere.<sup>59</sup>

Pio X, negli ultimi tre paragrafi della sua costituzione, collegandosi di nuovo agli interventi dei suoi predecessori, in particolar modo alle già citate<sup>60</sup> costituzioni di Pio IV e di Clemente XII, si rivolge direttamente ai soli cardinali-elettori esortandoli a non farsi condizionare dalle intromissioni da parte del potere secolare, restando ben consci della grave responsabilità *coram Dei* e per il bene della Chiesa di eleggere colui che ritengono idoneo ad assumere il *munus petrinum*. Seguono ulteriori prescrizioni che riguardano 1) la lettura della costituzione, 2) il valore della costituzione, malgrado disposizioni contrarie previamente emanate e 3) la proibizione di attentare alle disposizioni della costituzione, pena lo sdegno di Dio stesso e dei principi degli apostoli, Pietro e Paolo.

#### 4. 4. Atti legislativi successivi

Alla fine dello stesso anno 1904 (25 dicembre) Pio X promulgò un'altra costituzione con la quale riordinò dettagliatamente il periodo della sede vacante fino all'elezione di un nuovo pontefice.<sup>61</sup> La cost. *Vacante Sede Apostolica*

<sup>59</sup> Pio X, cost. *Commissum nobis*, p. 689. Trincia mette in rilievo l'esattezza terminologica di quest'ultimo paragrafo della costituzione concludendo correttamente: «Si voleva così colpire la mediazione del veto, la sua diffusione all'interno del Collegio cardinalizio riunito in conclave da parte di uno degli elettori: se ne intendeva in ultima analisi prevenire anche il possibile utilizzo da parte di singoli cardinali o gruppi di porporati che avessero inteso usarlo come strumento di politica ecclesiastica o come forma di pressione per orientare le libere scelte dei colleghi riuniti in conclave» (L. TRINCIA, *Conclave e potere politico*, cit., p. 240).

<sup>60</sup> Vedi *supra* n. 46.

<sup>61</sup> Già in seno della commissione cardinalizia istituita per la questione del veto il cardinale Merry del Val, il collaboratore più stretto del nuovo pontefice, propose «una doppia costituzione. Una ai Cardinali, come è stato detto, condannante il veto; l'altra che riassume tutte le altre costituzioni pontificie relative al Conclave» (Osservazione del cardinale Merry del Val, in L. TRINCIA, *Conclave e potere politico*, cit., p. 284). Annota Scaduto che «le costituzioni promulgate nel corso dei secoli dai Pontefici costituivano ormai una gran massa; molte erano

da un lato riassume le precedenti disposizioni emanate dai predecessori e dall'altro introduce nuove norme riguardanti innanzitutto la sicurezza del conclave e la disciplina da osservarsi in esso. In questa sede ci interessa il capitolo VI (dal titolo II *De electione Romani Pontificis*) intitolato «De iis, quae servanda vel vitanda sunt in electione Romani Pontificis». Nel numero 81 Pio X si riferisce alla sua precedente costituzione in merito e la conferma esplicitamente,<sup>62</sup> per poi recitare alla lettera il paragrafo della *Commissum nobis* che prevede la scomunica *latae sententiae* qualora uno si facesse portatore di un'intromissione esterna al conclave.

Fu poi Pio XII il primo pontefice dopo Pio X che con la cost. ap. *Vacantis Apostolicae Sedis* riordinò l'istituto del conclave. Tuttavia, in merito della nostra questione, papa Pacelli si collegò al suo omologo predecessore ribadendo alla lettera – nel capitolo VI del *titulus* II sotto il numero 94 – le disposizioni di Pio X.<sup>63</sup>

In seguito, con la lett. ap. *Summi Pontificis electio* Giovanni XXIII modificò talune disposizioni della suddetta costituzione del suo immediato predecessore. Notevole è la nuova formula del giuramento da prestare da parte dei cardinali e dei conclavisti sia chierici sia laici, annoverata tra le nuove norme dell'atto legislativo che assunse letteralmente le disposizioni della *Commissum nobis*.<sup>64</sup>

Paolo VI emanò poi una nuova cost. ap., *Romano Pontifici eligendo*, subro-

state abrogate, altre erano andate in disuso, il resto bisognava adattarlo alle mutate condizioni dei tempi» (M. SCADUTO, *I precedenti di una riforma e le leggi di Pio X sul Conclave*, cit., p. 245).

<sup>62</sup> «Quae autem in memorata Nostra Constitutione *Commissum nobis* de civili *Veto* seu *Exclusiva*, uti vocat, in electione Summi Pontificis ediximus et sanximus, hic omni ex parte atque integre renovantes, confirmata esse volumus» (PIO X, cost. *Vacante Sede Apostolica*, in *Codex Iuris Canonici Pii X Pontificis Maximi iussu digestus Benedicti Papae XV auctoritate promulgatus*, cit., p. 685 [pp. 661-688]).

<sup>63</sup> «Quae autem a Praedecessoribus Nostris et praesertim a Pio X de civili *Veto* seu *Exclusiva*, uti vocant, in electione Summi Pontificis edicta et sancita fuerunt, ut omni externo interventu remoto, plenae libertati in Summo Pastore eligendo consulatur, ea omnia, hic omni ex parte atque integre renovantes, confirmata esse volumus» (PIO XII, cost. ap. *Vacantis Apostolicae Sedis*, 8 dicembre 1945, «AAS», 38 [1946], p. 95).

<sup>64</sup> L'intervento legislativo di Giovanni XXIII stabilisce tre formule, a seconda del gruppo di persone che devono prestare il giuramento. Segue in questa sede solo la formula prescritta per i cardinali: «Praecipue autem promittimus et iuramus, Nos religiosissime et quoad omnes, etiam familiares seu Conclavistas nostros [...] itemque nullo modo a quavis civili potestate, quovis nomine, munus proponendi *Veto* sive *Exclusivam*, etiam sub forma simplicis optationis, esse recepturos, neque ipsum hoc *Veto*, qualibet ratione Nobis cognitum, patefacturos, sive universo Cardinalium Collegio simul congregato, sive singulis purpuratis Patribus, sive scripto, sive ore, sive directe ac proxime, sive oblique ac per alios, sive ante Conclave sive inter ipsum; nullique interventui, intercessioni, aliive cuilibet modo, quo laicae potestates cuiuslibet gradus et ordinis voluerint sese Pontificis electioni immiscere, auxilium vel favorem praestituros» (GIOVANNI XXIII, lett. ap. *Summi Pontificis electio*, 5 settembre 1962, «AAS», 54 [1962], p. 634).

gando l'ultima in materia di Pio XII. Nel capitolo VI della *pars II*, al numero 81, venne integrato il rispettivo paragrafo della *Commissum nobis* di Pio X; pur con qualche modifica, il provvedimento non cambiò il contenuto della sanzione riguardo alla comunicazione di un'eventuale ingerenza esterna.<sup>65</sup>

L'ultimo intervento in merito fu la cost. ap. *Universi Dominici Gregis* di Giovanni Paolo II che, al numero 80 del capitolo VI della *pars II*, elenca la sanzione nella forma pubblicata dalla precedente costituzione paolina.<sup>66</sup>

## 5. CONCLUSIONE

I suddetti atti pontifici successivi a Pio X ribadirono in gran parte – persino alla lettera – le prescrizioni e le sanzioni della cost. *Commissum nobis*, provando così il contributo di papa Sarto quale protagonista riguardo la soppressione del veto d'esclusiva. La sua decisione segnò un deciso spartiacque, dopo i molti tentativi dei suoi predecessori di limitare o escludere qualsiasi ingerenza civile nelle elezioni pontificie. L'unica ragione, infatti, per giustificare una qualche partecipazione esterna, era quella garantire la scelta del candidato idoneo secondo criteri canonici. Con la nascita degli Stati confessionali divennero però prevalenti le ragioni meramente politiche.<sup>67</sup> La fine del potere temporale dei pontefici, con la perdita degli Stati pontifici, rese pertanto obsoleta anche la presunta giustificazione da parte delle potenze cattoliche di poter (e dover) intromettersi nell'elezione di un pontefice quale sovrano di uno Stato europeo. In questo senso la cost. *Commissum nobis* segnò la fine dell'*ancien régime* con la sua tipica unione tra trono e altare,<sup>68</sup>

<sup>65</sup> La nuova costituzione parla di “cardinali elettori” e di “collegio elettorale” anziché “cardinali” o “collegio cardinalizio”, dato che con il motu proprio *Ingravescentem aetatem* (21 novembre 1970) il Sacro Collegio non coincide più con il collegio degli elettori. Con questo atto pontificio venne infatti stabilita l'età massima per l'esercizio della funzione da parte dei cardinali. Quanto all'elezione pontificia i porporati, al compimento degli ottant'anni, perdono il diritto di entrare in conclave per eleggere il pontefice. Inoltre, la costituzione sostituisce il termine *laicae potestas* con *auctoritates saeculares* (PAOLO VI, cost. ap. *Romani Pontifici elegendi*, 1 ottobre 1975, «AAS», 76 [1975], pp. 641-642).

<sup>66</sup> GIOVANNI PAOLO II, cost. ap. *Universi Dominici Gregis*, 22 febbraio 1996, «AAS», 88 (1996), pp. 338-339. Rispetto agli atti legislativi precedenti, la costituzione specifica solo la sanzione che si estende a tutti coloro che partecipano al conclave: sostituisce il «*atque ceteris Conclavis partem habentibus*» con «*atque ceteris omnibus partem habentibus praeparationis et executionis rerum quae ad electionem requiruntur*» (*ibidem*, p. 338).

<sup>67</sup> Come risulta anche dal contesto storico-politico attorno l'ultimo veto comunicato nel conclave del 1903 contro il cardinale Rampolla ritenuto persona non gradita alle potenze della triplice alleanza a cause delle sue preferenze filofrancesi e filorusse. Vedasi l'intero studio di L. TRINCIA, *Conclave e potere politico*.

<sup>68</sup> Constata Pacelli nel suo dossier: «Il desiderio della concorde armonia fra la S. Sede e le grandi Potenze cattoliche, in tempi, nei quali vigevo un regime di strettissima unione fra i due poteri, il timore dei gravi danni, che sarebbero provenuti alla cattolicità da una aperta resistenza alle ingerenze, sia pure arbitrarie de' Sovrani, dovettero naturalmente far sì che, a

che nei paesi cattolici era accomapagnata dal regalismo, condizionando così la *libertas Ecclesiae*. Il *reprobamus* di Pio X indica non solo la fine del veto d'esclusiva, ma anche «l'affossamento definitivo dello Stato confessionale, che solo in quanto tale poteva giustificare la propria pretesa di condizionare la scelta dei pontefici». <sup>69</sup>

La preparazione ed emanazione della cost. *Commissum nobis* coincide inoltre con il primo dei tre tempi della fase preparatoria del Codice, ossia i mesi tra agosto 1903 e gennaio 1904 «dedicato dal papa nella ponderazione della decisione». <sup>70</sup> Le note vicende del conclave del 1903, che l'avevano elevato al soglio pontificio, incisero sicuramente sulla determinatezza del neo-eletto Pio X: non solo riguardo alla soppressione definitiva del veto formale, come pure di ogni altro modo di ingerenza civile nell'elezione pontificia, ma anche nel prendere la decisione per la codificazione del diritto canonico allo scopo di rivendicare la libertà della Chiesa quale *societas iuridice perfecta*, <sup>71</sup> anticipando con una legge speciale ciò che venne poi codificato nel canone 160: «Romani Pontificis electio unice regitur const. Pii X *Vacante Sede Apostolica*, 25 Dec. 1904; in aliis electionibus ecclesiasticis servantur praescripta canonum qui sequuntur, et peculiaria, si qua sint, pro singulis officiis legitime statuta». <sup>72</sup>

prescindere dal lamentevole servilismo di alcuni Cardinali eccessivamente ligi alle Potenze terrene (siccome si dovè pur troppo constatare nel far la storia del Veto d'Esclusione), anche la parte più sana del Sacro Collegio, per evitare mali maggiori e per un senso di tradizionale prudenza, tollerasse ed avesse riguardo all'Esclusiva data dai Principi contro qualche loro collega» (Sacra Congregazione degli Affari Ecclesiastici Straordinari, *Il veto d'esclusione nel Conclave*, pp. 69-70).

<sup>69</sup> G. ROMANATO, *Pio X. Alle origini del cattolicesimo contemporaneo*, cit., p. 434.

<sup>70</sup> C. FANTAPPIÈ, *Chiesa Romana e modernità giuridica II*, cit., p. 657.

<sup>71</sup> Il CIC del 1917 per ben sei volte evoca uno *ius nativum* della Chiesa a svolgere determinate funzioni (canoni: 1322 § 2, 1352, 1495 § 1, 1496, 1533 e 2214).

<sup>72</sup> La nota riguardante il canone elenca come fonti le costituzioni *Praedecessores nostri* di Leone XIII e *Commissum nobis* di Pio X. La costituzione di Leone XIII e le due costituzioni piane, non rese pubbliche con la data di firma pontificia, formano così un unico corpo legislativo promulgato allo stesso tempo negli *Acta Pii X* (1909), pp. 239-314.