



# diritto & religioni

Semestrale  
Anno VII - n. 1-2012  
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

13



LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE

**Diritto e Religioni**  
Semestrale  
Anno VII - n. 1-2012  
**Gruppo Periodici Pellegrini**

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Mario Tedeschi

*Segretaria di redazione*  
Maria d'Arienzo

*Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, G. Dammacco, F. Di Donato, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

*Struttura della rivista:*

**Parte I**

SEZIONI

*Antropologia culturale*  
*Diritto canonico*  
*Diritti confessionali*  
*Diritto ecclesiastico*  
*Sociologia delle religioni e teologia*  
*Storia delle istituzioni religiose*

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci, F. Facchini  
A. Bettetini, G. Lo Castro  
P. Colella, A. Vincenzo  
M. Jasonni, L. Musselli  
G.J. Kaczyński  
R. Balbi, O. Condorelli

**Parte II**

SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*  
*Giurisprudenza e legislazione canonica*  
*Giurisprudenza e legislazione civile*  
  
*Giurisprudenza e legislazione costituzionale*  
*Giurisprudenza e legislazione internazionale*  
*Giurisprudenza e legislazione penale*  
*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

RESPONSABILI

G. Bianco  
P. Stefanì  
L. Barbieri, Raffaele Santoro,  
Roberta Santoro  
F. Balsamo  
S. Testa Bappenheim  
F. Falanga  
A. Guarino

**Parte III**

SETTORI

*Lecture, recensioni, schede,*  
*segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

F. Petroncelli Hübler, M. Tedeschi

## Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fucillo - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Iván Ibán - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura

# G. Catalano, *Controversie giurisdizionali tra Chiesa e Stato nell'età di Gregorio XIII e Filippo II (1578-1581)*

SALVATORE BORDONALI

## 1. *Introduzione*

L'iniziativa di ripubblicare lo studio di G. Catalano sulle controversie giurisdizionali tra Filippo II e Gregorio XIII è davvero opportuna e non solo e non tanto perché costituisce un modo intelligente di onorare un maestro, anzi un comune maestro, ma perché ripropone una ricerca che si presenta quanto mai attuale, in quanto tocca il tema del “rapporto tra il sistema imperiale spagnolo e il *sottosistema* Italia, con tutte le sue articolazioni territoriali, politiche e finanziarie”<sup>1</sup>; in un contesto politico europeo attraversato dal grande movimento della Riforma e della Controriforma. Infatti, l'organizzazione politica allora vigente in Spagna non si estendeva al sottosistema e la Corona doveva confrontarsi con una moltitudine di fonti e di giurisdizioni, dove, come è stato detto<sup>2</sup>, “le posizioni di superiorità presenti all'interno della pluralità di giurisdizioni” si dispiegavano seguendo un modello “che rinvia a un'idea di stratificazione piuttosto che di gerarchia”. Motivo per cui la Corona si trovava costretta a convivere “con fori, privilegi, libertà, usi e consuetudini”<sup>3</sup>, che variavano da un territorio all'altro e in un contesto dove assumeva un'indubbia preminenza il tema della “definizione del rapporto di

---

<sup>1</sup> La frase è tratta da A. GIUFFRIDA, *Le reti del credito nella Sicilia moderna*, in *Quaderni - Mediterranea. Ricerche storiche*, Palermo 2011, p. 11.

<sup>2</sup> A. DE BENEDICTIS, *Politica, governo e istituzione nell'Europa moderna*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 269.

<sup>3</sup> A. GIUFFRIDA, *Le reti...*, cit., p. 14. L'A. inoltre (nel corso del suo studio sulle strutture creditizie e sul tramonto del modello medievale dei c.d. banchi pubblici, non più in grado di coniugare la tutela dell'interesse collettivo con la libertà di iniziativa economica dei privati) segnala le diverse realtà territoriali dell'Europa tra XV e XVIII secolo: un modo di concepire il diritto che contemplava accanto alle *leges universales* – con un illimitato ambito di destinatari con uguali diritti e uguali doveri (*ius comune*) – l'esistenza di *leges speciales, constitutiones personales*, nel senso di *ius singolare* (ivi, n. 17 a p. 28).

coesistenza tra la legge di Dio e quella degli uomini” e quello della competenza della Chiesa in relazione alla *ratio peccati*<sup>4</sup>.

Catalano si occupa di quest'argomento, con ricerche inedite condotte negli archivi italiani e spagnoli, in un periodo in cui gli storici tendono ad assimilare la politica di Filippo II a quella dell'intero Continente<sup>5</sup>, ravvisando nel giurisdizionalismo di quel re l'intento di “accentuare l'indipendenza della Chiesa di Spagna dalla S. Sede”; un sospetto avvalorato dal suo atteggiamento irremovibile e tale da suggerire l'idea che egli nutrisse il proposito di andare oltre il più acceso gallicanesimo<sup>6</sup>. In realtà Filippo II non ambiva a creare una Chiesa nazionale, seguendo l'esempio della Francia, né vi aveva interesse; anzi era proteso all'unità della fede religiosa nella Penisola iberica come mezzo “indispensabile” per amalgamare e unire politicamente un popolo in cui erano ancora presenti dei *moriscos* e soprattutto dove notevoli erano (e sono) le differenze della componente umana: aragonese, castigliana, catalana, e gallega. Ma questo valeva soprattutto per la Spagna.

## 2. *Differente rapporto tra Stato e Chiesa nelle due Penisole*

Come osserva Catalano, per una lettura convincente degli avvenimenti di quel periodo, occorre tenere presente che nella Penisola italiana, dove l'unità religiosa non era in discussione, altre erano le condizioni ambientali delle quali

---

<sup>4</sup> P. PRODI, *Una storia della giustizia. Dal pluralismo dei fori al moderno dualismo tra coscienza e diritto*. Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 108 s. Il quale A. nell'affrontare, il problema del rapporto tra i due ordinamenti in relazione al tema del peccato, osserva che il contesto dell'ordine giuridico medievale si caratterizza per “un pluralismo ineliminabile della dimensione giuridica, dalla compresenza in concorrenza e in dialettica fra di loro di sistemi diversi”.

<sup>5</sup> La lettura secondo cui Filippo II avesse cercato d'imporre l'assoluta supremazia dello Stato e di accentuare l'indipendenza della Chiesa di Spagna, come osserva G. CATALANO (*Controversie giurisdizionali tra Chiesa e Stato nell'età di Gregorio XIII e Filippo II*, Palermo, 1953. p. 5, s. e n. 1 e 2) sarebbe stata rifiutata dalla storiografia spagnola più recente, che l'ha ritenuta il frutto di un giudizio legato ai particolari e non a una visione d'insieme.

<sup>6</sup> Così G. CATALANO, *Controversie ...*, cit., p. 5 s., riferendo il pensiero di: L. VON PASTOR, *Storia dei papi dalla fine del medioevo*, traduz. A. Mercati, Roma, 1924; M. PHILIPPSON, *Felipe II y el pontificado in Estudios sobre Felipe II, traducidos al castellano por R. De Hinojosa*, Madrid, 1887. Si tratta d'un indirizzo già parzialmente corretto ad opera di una storiografia più recente, quale: L. SERRANO, *Primeras negociaciones de Felipe II con el Papa S. Pío V*, in *Hispania*, 1940. I, pp. 83 ss.; J.M. MARCH, *El comendador mayor de Castilla d. Luis de Requeséns en el gobierno de Milán (1571-1573)*, Madrid, 1943; G. MARANÓN, *El proceso de arzobispo Carranza*, in *Boletín de la R. Academia de la Historia*, 1950, T. 127, pp. 135 ss. Come osserva G. CATALANO (op. cit., p. 7) comunque questi lavori avevano avuto il merito di “mandare in frantumi il cliché tradizionale della vecchia storiografia spagnola che ama raffigurare quel Principe come il figlio più ossequioso e il protettore più celebrato della Chiesa e del Papato”.

il re cattolico doveva tenere conto, e principalmente che nei domini italiani vigevo un contesto giuridico, che era il frutto d'un retaggio storico istituzionale diverso da quello della Spagna, e che non sarebbe stato possibile sovvertire, ammesso che lo avesse voluto; ma soprattutto che il papa si comportava in quell'area come un sovrano temporale, geloso del predominio spagnolo in Italia. Da quest'insieme di circostanze derivava la contromisura di Filippo II di mantenere e allargare la sfera della propria giurisdizione tramite gli istituti che gli consentivano un'ingerenza *circa sacra*; tale da potere controllare il clero dove questo "non appariva abbastanza devoto e sicuro alla causa della dinastia spagnola". Mentre, dall'altra parte, la Santa Sede non solo reagiva a quelle che considerava delle usurpazioni da parte del potere secolare ma procedeva con decisione a rivendicare la libertà ecclesiastica, che riteneva necessaria per la Chiesa e per l'esercizio del primato pontificio. Più in particolare, ciascuno faceva ricorso alle armi di cui meglio disponeva: da un lato, tutta la gamma degli istituti del giurisdizionalismo regio che si erano consolidati nel tempo e nei luoghi, – sia legittimamente sia che no –; dall'altro lato, il tentativo di smantellamento di quegli istituti. Ne erano derivati momenti di tensione, talvolta aspra, soprattutto a partire dal 10 aprile 1568, data della pubblicazione con carattere permanente della bolla pontificia *In coena Domini* (sui principi fondamentali che avrebbero dovuto soprintendere alle relazioni tra potere spirituale e temporale)<sup>7</sup>. Ma entrambi gli antagonisti non intendevano andare oltre un certo limite, tale da mettere in pericolo una situazione che in Spagna per la Chiesa era di oggettivo privilegio cui corrispondeva per la Corona un supporto di governo formidabile.

### 3. *L'apertura dei negoziati*

Da qui l'apertura d'un negoziato per eliminare le occasioni contingenti di maggiore attrito. Onorando una promessa fatta a Pio V – che aveva risposto con la bolla *In coena Domini* alla tendenza di Carlo V di fare un uso forzato

---

<sup>7</sup> Nella bolla *lecta in die coena Domini*, la cui evoluzione nel tempo è oggetto di studi, e alla quale Pio V nel pubblicarla il 10 aprile 1568 conferiva carattere permanente, venivano fissati i principi fondamentali che avrebbero dovuto presiedere alle relazioni tra la Chiesa e gli Stati e in particolare si stabiliva che "sarebbero incorsi nella massima censura i Principi e i loro magistrati che per qualsiasi motivo avessero usurpato la competenza del foro ecclesiastico, e che avessero avvocato *coram se* le cause ecclesiastiche *etiam ob praetextu violentiae tollendae*; nonché preteso d'impedire o ritardare o subordinare al loro preventivo esame e beneplacito l'esecuzione dei provvedimenti emanati dalla Sede Apostolica; avessero proceduto al sequestro dei frutti delle temporalità. Più ampiamente, G. CATALANO, *op. ult.*, cit., pp. 27 ss., eo n. 10, 11e 13 a p. 27.

dell'istituto del *recurso*, così da dilatarne il contenuto in forme di controllo sull'attività della Chiesa<sup>8</sup>, Filippo II decideva d'inviare a Roma i suoi rappresentanti per trovare una soluzione negoziata ai frequenti incidenti giurisdizionali “nei domini italiani”.

Le trattative iniziate nell'ottobre del 1578, e proseguite secondo un modulo assai simile al dialogo tra sordi, si sarebbero concluse nel luglio del 1581, senza approdare ai risultati sperati. Per varie ragioni, che Catalano individua puntualmente.

Per altro questi, nel seguire le varie fasi del negoziato, riesce a enucleare gli aspetti peculiari di ciascun istituto che veniva posto in discussione, inquadrandolo nel più vasto contesto della politica di governo, che tendeva all'uniformità senza sopprimere le diversità. Come egli osserva, solo la lettura dei carteggi di quei negoziati – che “rappresentano un capitolo importante e tuttavia poco noto della politica ecclesiastica di Filippo II – consente di raggiungere “una più serena valutazione” delle linee guida cui s'ispirava l'azione politica di quel sovrano. Infatti essa permette d'avere una visione completa da un punto di vista giuridico di quasi tutte le questioni che turbarono i rapporti tra Chiesa e Stato nel Milanese, nel Napoletano e in Sicilia, e che si protrassero anche successivamente, nei secoli XVII e XVIII”<sup>9</sup>. Si tratta di alcuni tra i più caratteristici istituti del diritto ecclesiastico degli Stati dell'Italia preunitaria, che concernevano realtà giuridiche non sempre omogenee tra di loro e ben diverse da quella riscontrabili in questo campo nella stessa Spagna, della quale si ritiene utile richiamare qui brevemente i tratti salienti.

#### 4. *La retencìon de bulas*

Infatti, nella Spagna di Filippo II non esistevano istituti comparabili (specie) con quelli esistenti nel Regno di Sicilia e di Napoli, e un diritto di placitazione da parte dello Stato veniva esercitato attraverso l'istituto della *retencìon de bulas*<sup>10</sup>, che corrispondeva alla prima fase dell'istituto del “regio

---

<sup>8</sup> Carlo V, nell'uso pratico aveva utilizzato il procedimento di *recurso* non sempre completandone la procedura con la *supplicatio ad sanctissimum* e in tale modo veniva sospesa l'esecuzione delle lettere apostoliche; era un abuso contro il quale reagì Pio V con l'introduzione della bolla *In coena Domini* del 1568.

<sup>9</sup> G. CATALANO, op. cit. p. 19.

<sup>10</sup> Come ricorda G. CATALANO (op. cit., pp. 173 ss., 179), “Il *recurso de retencìon* e la conseguente *remisìon de bulas al Consejo* o alle *Audencias* erano, infatti, obbligatori, ove si fosse trattato di provvedimenti apostolici relativi alla soppressione, unione, divisione, di smembramento di benefici,

assenso” e si sostanzava nel controllo sulla materia beneficiaria e non si estendeva alle costituzioni generali; che quindi non ledeva il principio secondo cui i provvedimenti legislativi della S. Sede avessero *ex se* forza obbligatoria per tutti i sudditi dei canoni<sup>11</sup>. Invero, il legislatore spagnolo aveva cercato d’inquadrate i propri provvedimenti nell’ordinamento giuridico, giustificandoli con il richiamo a specifiche concessioni apostoliche. In tale modo dimostrandosi ben lontano dalla concezione monistica del diritto che concepisce lo Stato come “unico ente veramente sovrano”: l’umano consorzio, viceversa, doveva essere governato “dall’ordinamento giuridico statale e da quello canonico, l’uno e l’altro concepiti come ordinamenti primari, originari e sovrani”. Ne scaturiva una posizione della Chiesa sotto molti aspetti “molto salda” ma che risultava inceppata sotto altri “dai pesanti vincoli del regalismo”. Infatti, Filippo II non era per nulla intenzionato a mutare la situazione dei rapporti tra Stato e Chiesa che gli aveva consegnato suo padre e su quella scia cercava d’allargare l’ambito del suo potere di controllo applicando l’istituto della *retención* anche a provvedimenti pontifici di natura legislativa.

## 5. *L’inizio delle ostilità*

Ben maggiori erano le pretese regaliste nella Penisola italiana, dove il potere sovrano aveva radici più risalenti nel tempo e si ricollegava a una riconquista territoriale e religiosa molto più antica, che è quella della Sicilia ad opera della dinastia normanna degli Altavilla. Non meraviglia, per tanto che le controversie si erano verificate soprattutto in quest’area geografica, dove gli istituti di controllo sulla Chiesa radicati in una plurisecolare tradizione (*ante litteram* giurisdizionalista) apparivano alla Sede apostolica oltre

---

oppure gli atti di provvista eseguiti in violazione” del diritto di patronato regio o di laici o dell’esenzione prevista in alcuni casi in virtù della *naturalità* spagnola e in altri casi specifici. Poteva seguire il rilascio della bolla, che in tal caso doveva essere eseguita; ma poteva intervenire il ricorso di un terzo interessato tendente a invalidare l’atto in un *recurso de retención* che, se accolto, avrebbe solo sospeso l’atto impugnato (a revocarlo poteva operare solo il papa). A tale fine l’avvocato fiscale sarebbe stato obbligato a rimettere una *supplicatio ad Sanctissimum*, facendo uso dello *jus remonstrandi* riconosciuto dal diritto canonico. Filippo II avrebbe esercitato per primo questo diritto anche contro provvedimenti di natura legislativa.

<sup>11</sup> La polizia ecclesiastica in Spagna era ancora ferma alla prima fase, quella del c.d. regio assenso. La più antica forma di controllo riguardava le indulgenze. Il controllo sui provvedimenti di esenzione dalla giurisdizione del S. Offizio, introdotto con la prammatica del 1509 di Ferdinando il Cattolico, veniva giustificato in base ad alcuni privilegi pontifici. Esso era diretto a evitare che la S. Sede venisse a limitare la competenza dell’Inquisizione spagnola. Più ampiamente, G. CATALANO, op. cit., pp. 165, 168, 170.



che più pericolosi anche forieri di trasmigrare negli altri Stati sottoposti alla Corona di Spagna.

Tuttavia, può sorprendere che le controversie giurisdizionali siano partite da Milano, dove la situazione giuridica era meno caratterizzata rispetto agli altri possedimenti spagnoli in Italia; ma qui interviene il fattore personale dovuto alla diversa tempra dei protagonisti, che infatti si prestano a essere valutati in modo differente. Occorre pertanto un breve cenno sulla situazione giuridica anche nel Ducato. In esso vigevano due forme di controllo: il diritto di placitazione, che aveva carattere preventivo e aveva un ambito d'applicazione "limitato agli atti di collazione dei benefici" maggiori<sup>12</sup> – seguendo una linea consolidata e comune alla maggior parte degli Stati europei –; e un controllo sugli atti "di natura giudiziaria emessi da Tribunali ecclesiastici esteri", che si rifaceva a un editto leonino del 1518 in base al quale, tranne pochi tassativi casi, i sudditi milanesi non potevano essere giudicati fuori dal territorio del Ducato. Onde evitare che l'indulto potesse essere violato, l'efficacia degli atti dei Tribunali della S. Sede veniva subordinata al *placet* dell'economista generale del Ducato, in tal modo quella cautela aveva finito per assumere il ruolo d'un controllo generale; in origine solo degli atti giudiziari e in seguito di tutti i possibili provvedimenti della S. Sede. Rimanendo comunque impregiudicata la teorica vigenza dell'ordinamento canonico.

#### 6. *Nel Ducato di Milano: l'iniziativa del Card. Borromeo*

L'episodio di cui trattasi ha per protagonista una figura di spicco qual era il Cardinale Borromeo, che sin dall'inizio della sua missione (in una diocesi che per quasi sessantenni era rimasta "praticamente priva di pastori") si era prefisso di "risollevarlo al massimo il prestigio dell'autorità ecclesiastica nei confronti della potestà civile", creando in quell'ambito forti malumori. L'accaduto, tuttavia, non riguardava direttamente i due istituti richiamati ma il più generico conflitto di fondo tra giurisdizioni. Come annota Catalano, a originare la discordia fu la "pretesa" del Cardinale di "rispolverare" una vecchia tradizione caduta in disuso e di "istituire presso la Curia un corpo armato di bargelli e di procedere con quelli direttamente a citazioni e car-

---

<sup>12</sup> Il *placet* riguarda i benefici maggiori ma dopo la dominazione francese diventa un controllo a posteriori sulla provvista; mentre il diritto di placitazione per atti di natura non beneficiale risale al 1518 e si ricollega al c.d. "Indulto leonino", che vietava l'estrazione delle cause dei sudditi dal Ducato (di Milano).

cerazioni di laici colpevoli di reati *mixti fori*". I senatori, "Sicuri di essere dalla parte della ragione...si rivolsero direttamente al Pontefice: ma fu un passo quanto mai male accorto, giacché la Congregazione cardinalizia, cui il Pontefice affidò la definizione della faccenda, si orientò, com'era prevedibile, in senso contrario alla pretesa del Senato". Per impedire alla Congregazione di emettere il suo verdetto e per non compromettere il proprio prestigio, il Senato non trovò altro espediente che quello di ricorrere a un gesto violento: precisamente ordinò al Capitano di giustizia di procedere all'arresto dei bargelli dell'arcivescovo" e di trovare un pretesto per "infliggere loro tre tratti di corda in una pubblica piazza"<sup>13</sup>. La reazione dell'arcivescovo non si fece attendere: "dichiarò scomunicati il capitano di giustizia, l'avvocato fiscale, il notaro e l'agente" che aveva eseguito la punizione dei bargelli; denunciò i Senatori alla S. Sede e procedette a citare il Presidente del Senato e i Senatori affinché rispondessero nel tribunale ecclesiastico dell'accusa di violatori delle libertà ecclesiastiche.

La controversia si sarebbe risolta grazie alla missione del marchese Cerralbo, inviato con tale compito dal re di Spagna, e alla disponibilità della S. Sede che dopo avere fatto slittare più volte il termine per la comparizione dei senatori presso il Tribunale ecclesiastico alla fine decise di revocare l'atto. E qui, com'è ovvio, i giudizi storici sulle persone divergono. Da una valutazione essenzialmente positiva dell'opera dell'arcivescovo, al quale sarebbe andato il merito della soluzione, definita un "atto di intelligenza politica" e frutto di un suo rapporto personale con Filippo II<sup>14</sup> – che indubbiamente c'era e lo stimava –, si passa a un giudizio critico di Catalano, che viceversa apprezza la buona volontà del sovrano spagnolo e ancor più il comportamento prudente della Sede apostolica, che decideva di chiudere il caso "nonostante le continue pressioni in senso contrario del cardinale Borromeo", che evidentemente non voleva quella soluzione ed anzi giudicava l'occasione quella buona perché la Chiesa risolvesse alla radice e in suo favore il conflitto di giurisdizione<sup>15</sup>.

Quello testè descritto è solo uno degli episodi e neppure il più significativo, se si tiene conto della conclusione; ben maggiori sarebbero stati i contrasti negli altri domini d'Italia, anche perché la loro intensità non dipendeva dal carattere personale dei contendenti ma da ragioni più profonde e istituzionali. Come emerge dalla disamina ampia e ragionata dei carteggi condotta da Catalano.

---

<sup>13</sup> G. CATALANO, *ibidem*, p. 37.

<sup>14</sup> In tal senso, P. PRODI, *op. cit.*, pp. 294 s.

<sup>15</sup> G. CATALANO, *op. ult.*, *cit.*, p. 39.

7 *A Napoli e in Sicilia*

A Napoli e in Sicilia, infatti, vigevo un istituto, quello dell'*exequatur*, che consentiva al sovrano di controllare gli atti della Sede Apostolica. Destinato in origine alla provvista degli uffici ecclesiastici, aveva assunto nel tempo un carattere di controllo generale su tutti gli atti della Sede apostolica (*rescripta, sententiae, leges*)<sup>16</sup>. Sembra più che convincente l'ipotesi di individuarne l'origine in Sicilia, facendola derivare dall'omonimo istituto di diritto pubblico generale, il Real Consiglio del Regno di Sicilia (precisamente con l'istituzione del S. Consiglio di S. Chiara), che assisteva il vicerè in tutti gli atti emanati da qualsiasi autorità (laica o ecclesiastica) avente giurisdizione sul Regno ma residente all'estero: quindi erano compresi i provvedimenti emanati dal re, quando questi risiedeva *extra Regnum*. Con riferimento alla giurisdizione ecclesiastica, il diritto di verificaione (o *exequatur*) introduce il principio secondo cui la potestà legislativa dei pontefici fosse *ex se ipsa* priva di immediata efficacia giuridica<sup>17</sup>. Conseguentemente esso veniva a spezzare l'unità e

<sup>16</sup> L'*exequatur* fu utilizzato molto tardi e per la prima volta in un documento del 1449, ma in riferimento a un atto emanato dal Gran Maestro dell'Ordine Gerosolimitano (e del papa); da allora in poi, lo si ritrova negli atti di provvista di Vescovati e Abbazie e solo nel 500 si riscontra un esempio "di placitazione di un rescritto della S. Sede di natura giudiziaria"; solo da quel momento diventano più frequenti le prove dell'esercizio di un diritto di *placet* su un provvedimento di natura non beneficiaria". Una clausola d'investitura del re Ferdinando I del 1458 dimostra che il diritto di *placet* fosse praticato nel Regno di Napoli già dal XV secolo. Pare che l'istituto in principio riguardasse solo atti di provvista a benefici e che come diritto di controllo su tutti gli atti della Sede Apostolica (*rescripta, sententiae, leges*) si sarebbe praticato soltanto nella seconda metà del sec. XV. Più ampiamente, ID., *ibidem.*, pp. 146 s., 149).

<sup>17</sup> G. CATALANO (*op. ult.*, cit., pp. 157 ss.), nel riferire il pensiero di F. SCADUTO (*Stato e Chiesa nelle Due Sicilie*, Palermo, 1887, p. 206), secondo cui le origini dell'*exequatur* nel Regno di Napoli si riferissero alla provvista dei benefici ma che il contenuto non sarebbe stato solo questo, facendone un unico istituto che congloba il *placet* e l'*exequatur*, osserva che, viceversa, tra assenso nelle provviste e *jus placeti* vi è un'enorme differenza, anche qualitativa. Infatti, solo l'*exequatur* introduceva il principio nuovo secondo cui la potestà legislativa dei pontefici fosse *ex se ipsa* priva d'immediata efficacia giuridica (spezzando l'unità dell'ordinamento canonico). Il fatto è, come osserva Catalano, che Scaduto partiva dal presupposto erroneo che non era possibile attribuire all'ordinamento canonico il valore di un ordinamento giuridico. La qual cosa lo portava, da un lato, a svalutare l'importanza del controllo statale sugli atti legislativi della Chiesa e, dall'altro, a svisarne il significato "col sostenere che mediante l'impartizione del *placet* le norme canoniche venissero recepite nell'ordinamento giuridico statale". Viceversa il *placet* operava nella sfera canonistica attribuendo o negando efficacia ai provvedimenti legislativi della S. Sede entro lo stesso ambito dell'ordinamento ecclesiastico. In fine, occorre sottolineare e tenere presente che l'esercizio di tale diritto di placitazione (nato in Francia dopo il 1475, dove mirava a difendere l'indipendenza della Chiesa francese, non era affidato a persone nominate dal re (come detto nell'ordinanza), bensì ai Parlamenti che esercitavano da tempo un controllo di legittimità costituzionale sulle leggi del re, che acquistavano efficacia solo dopo essere stati registrati nei Parlamenti competenti per territorio (G. CATALANO, *ibidem.*, p. 162).

l'universalità dell'ordinamento canonico e creava i presupposti per la nascita del concetto di Chiesa nazionale; anche se nel Regno napoletano e siciliano era una prospettiva che neppure si poneva.

## 8. *La Legazia apostolica*

In particolare in Sicilia oltre all'*exequatur*, e ancor prima di questo, si aveva l'istituto dell'Apostolica Legazia, che faceva del re il legato nato del papa – poi trasformato in Tribunale della Regia Monarchia – che esaminava *loco Sanctae Sedis* i ricorsi in grado d'appello alla S. Sede. Istituto antichissimo e complesso che si faceva risalire alla bolla del 1098 di concessione da parte del papa Urbano II al Gran Conte Ruggero d'Altavilla, che aveva riportato la Sicilia alla Cristianità. Tenuto in gran conto come la perla della Corona di Sicilia e riguardato come tale anche da Filippo II (che considerava come la “pupilla dei suoi occhi in Spagna il Tribunale dell'Inquisizione), sarebbe stato dismesso solo dopo l'unificazione italiana dalla Casa di Savoia, ritenendolo incompatibile con la monarchia costituzionale. L'istituto ben presto era diventato invisibile alla Sede Apostolica perché lasciava al sovrano troppi ampi spazi *circa sacra*, tanto da frammettere un serio ostacolo nel rapporto del papa con l'episcopato<sup>18</sup>. Punto di riferimento preferito per le episodiche, continue proteste da parte della Sede Apostolica, in realtà era stato utilizzato come pretesto per esprimere un'inconfessata contrarietà verso l'unione del Regno di Sicilia con un contesto più vasto, dal quale si temeva potesse derivare un accerchiamento dei domini temporali della Chiesa. È ben noto infatti il conflitto con Federico II Staufen, per l'unione personale del Regno siciliano con la Germania e con il Sacro Romano Impero, almeno nel Sud Italia. Per non tacere della complicità della Curia romana nella venuta di Carlo d'Angiò in Sicilia e dei tentativi da parte della stessa, dopo il Vespro, per farvelo rientrare contro la volontà dei siciliani; proseguita dall'avversità contro Federico II d'Aragona, e così via, fino alla vigilia dell'unificazione del 1860.

Di quest'istituto, studiato da Catalano con una penetrante indagine – che si sarebbe sostanziata in parecchi articoli e in una monografia – non è il caso di dilungarsi qui, e si è fatto un cenno per completezza. Ma non solo per

---

<sup>18</sup> È il lontano punto di partenza per una tendenza alla quale avrebbe dato nuovo impulso proprio Filippo II, dove “attraverso le cesoie regaliste” venivano interrotti “i canali di dialogo tra clero nazionale e la gerarchia romana” (F. VECCHI, *Controversie giurisdizionali nel Portogallo del primo quarto del XVII secolo*, Cosenza, 2011, p. 72).

questo motivo. Infatti, esso è indicato da Catalano, con ragione, all'origine dei provvedimenti di controllo dell'attività ecclesiastica in un regime di unione tra Stato e Chiesa, almeno nel Sud Italia. Sembra anzi possibile affermare che sia stata proprio la conoscenza di questo singolare istituto a consentire a Catalano d'individuare il giusto bandolo della matassa per dipanare sul piano storico giuridico l'intera ingarbugliata e variegata vicenda giurisdizionale.

### 9. *Considerazioni finali e conclusive*

Nell'avviarsi a concludere, sembra da sottolineare che il tema delle controversie giurisdizionali dell'epoca di Filippo II si sia prestato molto bene a illustrare il diverso impatto causato dai provvedimenti pontifici nei vari Stati e quanto questo dipendesse dalla diversa collocazione degli istituti di controllo secolari rispetto all'ordinamento giuridico di riferimento. A riprova valgono alcuni esempi tratti dal lavoro di Catalano.

Mentre in Spagna per impedire l'attuazione della bolla *In coena Domini* – occasione prossima degli incidenti – poteva farsi assegnamento solo sulla benevolenza dell'episcopato e sulle abili dichiarazioni dei giuristi locali che andavano svuotando di contenuto le norme più importanti di quella costituzione, dichiarandole inapplicabili<sup>19</sup>; e mentre a Milano, dove vigeva il *jus placeti* solo per la materia beneficiaria e per gli atti giudiziari, la bolla non poteva essere considerata come inesistente e improduttiva di effetti giuridici – tanto che quando il Card. Borromeo dichiarò incorso in scomunica il governatore Requesènz, Filippo II poté agire solo per via diplomatica –; viceversa a Napoli e in Sicilia, dove la bolla in *Coena Domini* non era stata esecutoriata, e pertanto veniva considerata sul piano giuridico come se non esistesse, i provvedimenti emessi dall'autorità ecclesiastica poterono essere riguardati come inesistenti e nulli<sup>20</sup>, ed anzi i latori di qualsiasi lettera apostolica e in particolare di quella Bolla poterono essere giudicati alla stregua di agitatori o addirittura di traditori<sup>21</sup>.

Nel dettaglio, il commento di Catalano ha inoltre il merito fornire una

---

<sup>19</sup> Id. *ibidem*, p. 184.

<sup>20</sup> Così, per riportare un esempio considerato da Catalano (ivi, p. 184), quando l'arcivescovo Carafa dichiarò che i reggenti di Napoli erano incorso nella scomunica riservata, prevista nella bolla, il Governo napoletano poté considerare senz'altro illegittima la dichiarazione e procedere di conseguenza; né fu necessario che gli scomunicati chiedessero l'assoluzione della S. Sede.

<sup>21</sup> Id. *ibidem*, pp. 155, 184. E la pubblicazione della bolla poteva essere considerata alla stregua d'un atto sedizioso e punito come tale.

spiegazione convincente anche di alcuni atteggiamenti delle delegazioni dei negoziatori, altrimenti poco chiari o mal valutati. Quale, ad esempio, la rinuncia da parte dei delegati spagnoli a ricollegare l'*exequatour* alla *retencìon*<sup>22</sup>, non per indolenza ma in quanto consci della differenza intercorrente tra la legislazione spagnola e quella vigente in Italia e, in particolare, tra l'assenso regio e l'*exequatour*, che aveva una portata e un'intensità ben maggiore del primo.

Catalano spiega, altresì, come mai gli storici per così dire "laici" non siano andati a fondo nel ricercare la natura del diverso tipo di controllo. E la risposta sta nell'osservazione che per retrodatare la placitazione, come desideravano fare per ragioni di parte, non vi era alcun interesse ad approfondire la distinzione<sup>23</sup>, ché anzi l'avrebbe potuta impedire.

Dal punto di vista della Sede Apostolica, ovviamente, gli istituti di controllo, anche se tenuti nelle mani di un sovrano cattolico e devoto, non erano ben visti, ed anzi si temeva che potessero estendersi oltre Napoli, Sicilia e la Sardegna e diventare comuni agli altri regni di Filippo II. Per tanto il papa ambiva a distruggerli o, quanto meno, "sperava di modificare la situazione prima che fosse troppo tardi, facendo leva sui sentimenti cattolici del re". Ma, come osserva Catalano, "qui s'ingannava" in quanto Filippo II era anzitutto convinto assertore della sua funzione di custode e amministratore fedele del "patrimonio materiale e ideale delle sue Corone", in modo tale da trasmetterlo intatto ai suoi successori<sup>24</sup>. Tanto che a nulla sarebbero valse le minacce del papa Gregorio XIII sul piano economico, e precisamente quella su cui – sbagliando – faceva molto affidamento cioè di escluderlo dai prelevamenti straordinari derivanti dalla bolla sulla Crociata contro i Turchi (rinnovata nel 1575 da Pio V e poi successivamente nel 1579 e nel 1584), nonostante questi proventi costituissero "una cospicua parte delle entrate dell'erario di Spagna"<sup>25</sup>.

In definitiva – e con questa notazione concludo –, non vi era convergenza di obiettivi tra i negoziatori e neppure tra i loro danti causa. Ecco perché l'intesa sarebbe stata difficile da raggiungere e invero non fu raggiunta.

---

<sup>22</sup> Tutto ciò spiega come mai i delegati spagnoli non si siano rifatti alla *retencìon de bulas* come a un precedente del regio *exequatour* napoletano (G. CATALANO, op. cit., p. 181).

<sup>23</sup> Così, ID. *ibidem*, p. 156.

<sup>24</sup> ID. *ibidem*, p. 185.

<sup>25</sup> ID. *ibidem*, p. 10.