



Antonio Angelucci

(dottorando di ricerca in Diritto ecclesiastico e canonico nella
Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano)

**La legge civile ecclesiastica ticinese del 1855
nel quadro storico della prima metà dell'ottocento ***

SOMMARIO: PRIMA PARTE – 1. Il contesto storico-politico e la produzione legislativa in materia ecclesiastica antecedente alla legge del 1855 – 2. La prima fase (1803-1829): dall'Atto di Mediazione al progetto di Statuto civile ed ecclesiastico del 1819 – 3. La seconda fase (1830-1839): la Costituzione del 4 luglio 1830 e l'opposizione tra istanze moderate e idee liberal-radicali – 4. La terza fase (1840-1847): il prevalere delle idee liberali – 5. La quarta fase (1848-1855): i provvedimenti antiecclesiastici degli anni tra il 1848 e il 1855 – SECONDA PARTE – 6. La legge civile ecclesiastica del 24 maggio 1855: genesi e contenuto. Dalle prime richieste di una legge al progetto del 1852 – 7. Il 1855: l'iter di formazione della legge – 8. L'intento programmatico della legge: gli articoli 1 e 2 – 9. Il contenuto della legge e la centralità del *placet* governativo – 10. Conclusioni.

PRIMA PARTE

1 - Il contesto storico-politico e la produzione legislativa in materia ecclesiastica antecedente alla legge del 1855

La legge civile ecclesiastica ticinese del 1855 è il frutto di un clima storico-politico ben preciso. Di conseguenza, la sua analisi non può prescindere da una contestualizzazione storica che ne metta in luce premesse e presupposti. La presenza di tensioni politiche interne, l'influenza e il peso delle potenze straniere, in particolare dell'Austria e della Francia, l'atteggiamento della Santa Sede e del clero locale nonché il diffondersi delle correnti filosofiche coeve all'affermarsi dell'Illuminismo e della Rivoluzione francese costituiscono gli elementi chiave per comprendere le dinamiche che condussero alla legge del 1855.

Il cinquantennio che la precedette si può idealmente suddividere in quattro fasi nelle quali le istanze antiecclesiastiche si affermarono

* Il contributo - segnalato dal Prof. Alessandro Ferrari, che ne attesta la scientificità e l'originalità - è destinato alla pubblicazione nella rivista *Il diritto ecclesiastico*. È stato realizzato grazie a un finanziamento della Fondazione Ferdinando e Laura Pica-Alfieri di Lugano.



progressivamente, traducendosi in provvedimenti dai tratti sempre più giurisdizionalisti: il periodo dal 1803 al 1830, vale a dire gli anni immediatamente successivi alla nascita della Repubblica e del Cantone Ticino; gli anni dal 1830 al 1839, caratterizzati da un marcato orientamento liberale; gli anni dal 1840 al 1847, segnati da una rottura radicale e da un forte mutamento politico nel segno di un acceso anticlericalismo e, infine, l'ultima fase in cui la legge del 1848 sull'incameramento dei beni ecclesiastici e quella del 1852 sulla statalizzazione dell'istruzione secondaria, con conseguente soppressione delle congregazioni insegnanti, già lasciavano presagire l'esito legislativo del 1855.

2 – La prima fase (1803-1829): dall'Atto di Mediazione al progetto di Statuto civile ed ecclesiastico del 1819

Il 19 febbraio 1803 il cosiddetto "Atto di Mediazione" sancì la nascita della nuova Confederazione, con la quale Bonaparte intendeva pacificare la Svizzera dopo i disordini seguiti alla creazione, nel 1798, della Repubblica Elvetica "una e indivisibile" imposta dai Francesi¹ e dotata di una costituzione repubblicana marcatamente ostile alla Chiesa cattolica². Nel 1798 la Svizzera centrale si era, infatti, sollevata contro i Francesi e in

¹ Sull'occupazione francese e sulla proclamazione a Berna dello Stato unitario il 5 marzo 1798 per volontà di Napoleone cfr. **J.R. SURRATEAU**, *Occupation, occupants et occupés en Suisse de 1792 à 1814*, in *Actes du Colloque Occupants – Occupés, 1792-1815*, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1969, pp. 165 ss.

² La Costituzione prevedeva che i ministri di culto non potessero partecipare alle Assemblee elettorali e assumere funzioni politiche; garantiva la libertà di coscienza e di culto ma subordinava l'espressione di idee religiose a "sentimenti di concordia e di pace". Subito dopo furono presi provvedimenti anticlericali tra i quali si ricordano la sospensione del pagamento delle decime e delle "primizie", l'abolizione delle immunità ecclesiastiche, il sequestro dei beni dei conventi e delle fondazioni religiose e il loro affidamento ad amministratori laici, il divieto per i conventi di ricevere novizi e religiosi stranieri, la proibizione di effettuare processioni e pellegrinaggi al di fuori dei confini delle parrocchie e l'imposizione del giuramento civico ai sacerdoti. Cfr. **F. PANZERA**, *Società civile e società religiosa nel Ticino del primo Ottocento. Le origini del movimento cattolico nel Cantone Ticino (1798-1855)*, Cappelli, Bologna, 1989, pp. 16-17; **F. PANZERA**, *La Chiesa in Svizzera dalla fine dell'Ancien Régime al tramonto della Restaurazione (1798-1835)*, in **AA. VV.**, *Storia religiosa della Svizzera*, a cura di F. Citterio, L. Vaccaro, Centro ambrosiano, Milano, 1996, pp. 299-303; **V. PACILLO**, *Stato e Chiesa Cattolica nella Repubblica e Cantone Ticino. Profili giuridici comparati*, Eupress FTL, Lugano, 2009, p. 74. Sulla prima Costituzione elvetica cfr. *Actensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik (1798-1803)*, a cura di **J. STRICKLER**, *October 1797 bis Ende Mai 1798*, Stämpfli & Cie, Bern, 1886, vol. I, pp. 566-603.



seguito, per tutto il 1799, i moti controrivoluzionari si erano estesi alla regioni orientali e occidentali pervadendo un po' tutti gli ex-baliaggi italiani con episodi di particolare gravità a Lugano³.

L'“Atto di Mediazione” proclamava le 19 Costituzioni cantonali, ciascuna delle quali regolava il rapporto tra lo Stato e le diverse confessioni religiose, rapporto che diveniva esplicitamente, da quel momento, di esclusiva competenza cantonale. Per il Ticino, ad esempio, l'art. 25 della Carta fondamentale, ben interpretando la volontà del popolo, identificava nella religione cattolica la religione del Cantone: il timore di una espansione della Riforma in terre da sempre di forte identità cattolica aveva, infatti, spinto il delegato ticinese alla Dieta di Parigi del 1802 a chiedere che alla religione cattolica fosse offerta, anche formalmente, una tutela speciale da parte della futura Costituzione. E così avvenne.

All'autonomia politica del Cantone seguì il tentativo di realizzare anche un'“autonomia” più prettamente “canonica”. Il Ticino, allora sottoposto all'amministrazione episcopale di Milano e di Como, si rivolse, infatti alla Santa Sede e alla Dieta federale per ottenere un Vescovado indipendente. Scriveva Stefano Franscini:

“(I) Ticinesi dipendono *ab immemorabili* da due diverse diocesi, cioè due terze parti, all'incirca, dal Vescovo di Como e più d'una terza parte dall'Arcivescovo di Milano. Quelli seguono nella liturgia il rito romano, questi l'ambrosiano”⁴.

Su 493 parrocchie della Diocesi di Como, infatti, 183 erano Ticinesi mentre erano 54 su 724 le parrocchie ticinesi dipendenti dall'Arcidiocesi di Milano. La situazione della parte comasca e di quella ambrosiana era, dunque, molto diversa e determinò un differente atteggiamento delle due diocesi di fronte alle ipotesi di separazione dalle rispettive diocesi⁵.

³ Cfr. **G. ROSSI, E. POMETTA**, *Storia del Cantone Ticino*, Armano Dadò Editore, Locarno, 1980, pp. 183-93; **F. PANZERA**, *Chiesa*, cit., pp. 301-302.

⁴ **S. FRANSCINI**, *La Svizzera Italiana*, Casagrande, Bellinzona, 1987 (ed. or. Lugano 1837-40), vol. II/2, t. I, p. 16.

⁵ Sulla questione diocesana Cfr. **A. PERI-MOROSINI**, *La questione diocesana ticinese, ovvero origine della diocesi di Lugano*, Benziger & Co., Einsiedeln, 1892; **E. POMETTA**, *La questione diocesana ticinese*, in *BSSI* (1934), pp. 1-10, 33-48, 65-78; **C. TREZZINI**, *La diocesi di Lugano. Origine storica. Sua condizione giuridica*, S. A. Grassi & Co., Bellinzona 1952; **A. MORETTI**, *La Chiesa ticinese nell'Ottocento. La questione diocesana (1803-1884)*, Armando Dadò Editore, Locarno, 1985, pp. 23-28; **F. PANZERA**, *Chiesa e Stato, Chiesa e società: le ricerche di nuovi rapporti (1803-1830)*, in **AA. VV.**, *Storia del Cantone Ticino. L'Ottocento*, a cura di R. Ceschi, Edizioni Casagrande SA, Bellinzona, 2000, 2^a ed., pp. 63-64; **F.**



Le terre ticinesi erano parte integrante della diocesi di Como sia da un punto di vista geografico, sia da un punto di vista economico, per la presenza di numerosi beni appartenenti alla diocesi e per le imposte pagate al Vescovo e al capitolo di Como⁶. Il rapporto di stretta unità che aveva contraddistinto in passato il legame delle parrocchie ticinesi con la diocesi comasca trovava conferma nell'elezione alla carica vescovile di prelati ticinesi⁷. I chierici studiavano liberamente nei vicini seminari comaschi dei quali, non di rado, divenivano insegnanti. Con il tempo la situazione era decisamente cambiata, ad evidente discapito del clero ticinese. In seguito ai provvedimenti presi dall'Imperatore austriaco Giuseppe II, infatti, nessun sacerdote ticinese aveva più potuto diventare Vescovo della diocesi comasca né insegnante in seminario. Soprattutto dopo il 1815, la situazione era così peggiorata che la parte ticinese ben si poteva dire emarginata dal resto della Diocesi. Il disappunto dei ticinesi era tanto maggiore quanto più erano consapevoli di possedere la ricchezza necessaria per dar vita ad una diocesi propria⁸. L'archivio della Curia di Lugano conserva una lettera del Consigliere Bernasconi da Riva, datata 25 dicembre 1819, che su questo argomento scriveva:

“(D)ai tempi più remoti in cui furono stabiliti i trattati fino al termine del glorioso regno dell'imperatrice Maria Teresa, tanto i vescovi quanto i canonici erano di libera elezione del Sommo Pontefice, il quale come padre comune dei fedeli sceglieva imparzialmente sia alla Cattedra vescovile che ai benefici canonicali i sacerdoti più distinti per meriti e scienza e fra i sudditi austriaci e fra gli svizzeri [...] l'imperatore Giuseppe II

PANZERA, *Dalla Repubblica elvetica alla formazione della Diocesi di Lugano*, in L. Vaccaro, G. Chiesi, F. Panzera, *Terre del Ticino. Diocesi di Lugano*, Editrice La Scuola, Brescia, 2003, pp. 107-109.

⁶ Sui possedimenti del Vescovo di Como in terra ticinese, decisamente più significativi di quelli dell'Arcivescovo di Milano, così si esprimeva **S. FRANSCINI**, *Svizzera Italiana*, cit., p. 27: “L'Arcivescovo di Milano non ha nel Cantone possedimenti di sorta. Solo la Cancelleria arcivescovile ne trae alquanto d'entrata per le tasse d'investitura di benefici e simili. Non così deve dirsi del Vescovo di Como, che ha palazzo e beni in Balerna, un palazzo ed altri edifizii in Lugano, censi presso particolari, e capitali sulla cassa cantonale. Si calcola che la mensa vescovile non tiri manco di 25.000 lire di Milano dal nostro Cantone, ciò che costituisce il meglio e per avventura le due terze parti, della sua entrata dopo le riduzioni patite in Lombardia”.

⁷ **A. CODAGHENGO**, *Storia religiosa del Canton Ticino*, La buona stampa, Lugano, 1941, vol. I, pp. 217-20, fornisce un elenco dei vescovi di Como rendendo evidente tale rapporto di unità.

⁸ **A. MORETTI**, *Chiesa ticinese*, cit., p. 27.



avendo a sé attirato il diritto di nomina ha variato essenzialmente la natura delle cose a nostro sommo pregiudizio”⁹.

Diversa appariva, invece, la situazione se vista dal versante ambrosiano in cui si manifestò sempre la volontà di opporsi a progetti separatisti e ciò non tanto per mancanza di spirito nazionale, come dimostra, infatti, l'accesa partecipazione agli eventi politici del Cantone, quanto per il sapiente operato dell'arcivescovo di Milano, Mons. Gaysruck. Contrariamente alle aspettative dell'Austria che aveva fortemente voluto l'elezione di un cittadino austriaco alla carica di arcivescovo di Milano sperando di ricevere in cambio fedeltà e adesione alla propria causa, Mons. Gaysruck fu invece un fedele servitore della Chiesa e sfruttò anzi la sua origine a vantaggio della Chiesa stessa¹⁰. A lui scrisse il 19 dicembre 1819 Don Antonio Cattaneo, rettore del seminario di Pollegio e pro-visitatore arcivescovile, manifestando le sue impressioni e le sue perplessità sull'ipotesi di una diocesi ticinese autonoma. Cattaneo riteneva, infatti, che la creazione di una nuova diocesi secondo i confini civili avrebbe rappresentato un passo significativo verso l'asservimento della Chiesa allo Stato e che il seminario di Pollegio si sarebbe trovato in difficoltà economiche e, di conseguenza, non avrebbe potuto certo attirare insigni professori. Il clero ticinese appartenente alla diocesi di Milano preferiva, in sostanza, essere parte di una grande diocesi piuttosto che crearne una indipendente ma povera e di ridotte dimensioni¹¹.

Ad ogni modo, sulla questione diocesana in Ticino si espressero sia le autorità della Milano napoleonica sia, successivamente, il governo austriaco, dopo che la Lombardia era divenuta parte del regno Lombardo-Veneto. La posizione fu sempre di accesa ostilità verso ogni istanza separatistica. Al contrario, la Santa Sede si mostrò più possibilista e non contraria in linea di principio: il 1 dicembre 1819 il Cardinal Consalvi, segretario di Stato di Papa Pio VII, comunicò il favore del Pontefice alla creazione di un vescovado indipendente purché vi fossero i mezzi finanziari necessari per il suo sostentamento. L'utilizzo a questo scopo dei

⁹ Citazione tratta da **MORETTI**, *Chiesa ticinese*, cit., p. 28.

¹⁰ Cfr. **C. CASTIGLIONI**, *Gaysruck e Romilli arcivescovi di Milano*, Ancora, Milano, 1938.

¹¹ Sulla posizione del clero ambrosiano Cfr. **A. MORETTI**, *Chiesa ticinese*, cit., pp. 35-36. Non fu soltanto il Ticino a dover affrontare numerosi problemi relativi alla sistemazione diocesana. Per quanto riguarda i cantoni della Svizzera tedesca e della Svizzera romanda Cfr. **F. PANZERA**, *Chiesa*, cit., pp. 309-312.



beni della diocesi di Como presenti in Ticino fu, tuttavia, decisamente osteggiato dal governo austriaco, che vedeva nella volontà separatistica del Ticino l'intenzione di sottrarsi alla sua influenza¹².

Accanto alla questione diocesana, il periodo dal 1803 al 1830 conobbe importanti provvedimenti legislativi in materia ecclesiastica. Innanzitutto, la legge del 19 giugno 1803¹³, sulle corporazioni religiose, prevedeva la restituzione dei beni ecclesiastici, precedentemente sequestrati, a monasteri, conventi e abbazie. Il bilancio doveva, tuttavia, essere redatto con l'intervento di un delegato del governo cantonale¹⁴. Lo Stato era, inoltre, legittimato a controllare i bilanci riguardanti la condizione patrimoniale delle corporazioni religiose, su cui gli economi o i superiori avevano l'obbligo di riferire annualmente alla comunità. Lo Stato doveva, altresì, preoccuparsi, in accordo con l'autorità ecclesiastica, di rendere queste associazioni religiose socialmente utili. Com'è facile intuire, si trattava senza dubbio di una legge dai marcati tratti giurisdizionalisti, accusata da alcuni di Giuseppinismo¹⁵, sebbene fino al 1830 essa sarebbe stata applicata secondo modalità di tipo "paraconcordatario".

La legge del 30 maggio 1804, attribuiva allo Stato la facoltà di riscattare le decime, stabilendo che quelle provenienti dalle corporazioni religiose fossero impiegate sul territorio cantonale¹⁶. Venne poi promulgata la legge del 20 maggio 1806, in base alla quale non potevano adire a cariche cantonali o ad impieghi pubblici, compresi quelli ecclesiastici, i cittadini di uno Stato che non riconoscesse ai ticinesi pari diritto¹⁷. Il 21 maggio 1810, infine, un decreto legislativo imponeva a tutti i parroci l'obbligo dell'autorizzazione governativa¹⁸.

¹² Cfr. **F. PANZERA**, *Chiesa*, cit., pp. 63-64.

¹³ Cfr. **S. FRANSCINI**, *Manuale del cittadino ticinese, o sia Raccolta delle leggi e dei decreti attualmente vigenti nella Repubblica e Cantone del Ticino, compilata e corredata d'indice e di Repertorio*, G. Ruggia e Comp., Lugano, 1837, pp. 501-502.

¹⁴ Cfr. **F. ZORZI**, *Le relazioni tra la Chiesa e lo Stato nel Cantone Ticino. Contributo alla storia e all'interpretazione del diritto ecclesiastico ticinese*, Fondazione Domenico Maestretti, Bellinzona, 1969, p. 36; **V. PACILLO**, *Stato*, cit., p. 77.

¹⁵ Cfr. **A. CODAGHENGO**, *Storia religiosa del Canton Ticino*, La buona stampa, Lugano, 1942, vol. II, pp. 431 ss.

¹⁶ La legge del 30 maggio 1804 e l'analoga legge del 23 maggio 1805 confluirono nella legge del 20 maggio 1806 sul riscatto delle decime. Cfr. **S. FRANSCINI**, *Manuale del cittadino ticinese*, cit., pp. 243-47.

¹⁷ Cfr. **S. FRANSCINI**, *Manuale del cittadino ticinese*, cit., pp. 243-47.

¹⁸ Cfr. **S. FRANSCINI**, *Manuale del cittadino ticinese*, cit., pp. 502-503.



La legge del 1806 rappresentò un momento significativo in quanto riaccese, inevitabilmente, il dibattito sulle questioni delle immunità ecclesiastiche e della partecipazione dei chierici alla vita politica. In quell'epoca, infatti, erano numerosi gli esponenti del clero che ricoprivano cariche politiche, dal momento che essi rappresentavano, insieme all'alta borghesia, quella limitata fascia della popolazione dotata della cultura necessaria per rivestire pubblici impieghi. Tuttavia, nel 1814, quando si trattò di discutere la Carta Fondamentale, emerse la contrarietà di molti deputati al coinvolgimento del clero e il testo costituzionale adottato il 17 dicembre dello stesso anno, se consentì ai sacerdoti l'eleggibilità al Gran Consiglio negò loro l'accesso al potere esecutivo e giudiziario mantenendo inalterata la questione delle immunità ecclesiastiche di cui erano stati privati nel 1798¹⁹. Il testo costituzionale così approvato, che indicava nel suo primo articolo la religione cattolica come religione del Cantone, segnò l'inizio del periodo della Restaurazione e del governo dei Landamiani, di impronta decisamente giurisdizionalista.

Dopo le discussioni sulla Carta Fondamentale del 17 dicembre 1814 l'altro grande dibattito di questo primo periodo storico riguardò il progetto di Statuto civile ed ecclesiastico del 1819²⁰ che si proponeva, per la prima volta, di regolamentare il rapporto tra la Repubblica, il Cantone e la Chiesa, con lo scopo di estromettere la Chiesa dall'ingerenza nella vita politica del Ticino²¹. Il Consiglio di Stato non mancava di sottolineare l'importanza della fede cattolica quale base fondante dell'identità del popolo ticinese ma ribadiva, altresì, la volontà di affermare la sovranità di uno Stato libero, ostile ad interventi diretti o indiretti da parte della Chiesa in questioni ritenute estranee alla sua competenza. Il governo era consapevole di una possibile reazione della Santa Sede, che avrebbe potuto giungere fino ad un'eventuale rottura ma si giustificava con la necessità di imporre l'obbedienza alle leggi dello Stato a tutti i cittadini, ai membri della Chiesa e delle Congregazioni compresi. L'intento era chiaramente di subordinare la giurisdizione ecclesiastica a quella laica

¹⁹ Cfr. **S. FRANSCINI**, *Svizzera italiana*, cit., p. 82; il volume a cura di R. Ceschi, *Storia*, cit., pp. 67-68; **V. PACILLO**, *Stato*, cit., pp. 77-78; **F. PANZERA**, *Dalla Repubblica*, cit., pp. 113-14.

²⁰ Per il periodo compreso tra il 1814 e il 1830, occorre inoltre ricordare, oltre allo Statuto civile ed ecclesiastico, anche le leggi del 7 giugno 1816 e del 16 dicembre 1824, che riguardavano, rispettivamente, le nomine dei parroci, di competenza dei Comuni e l'esonero dalla coscrizione militare dei chierici studenti presso i seminari di Como e di Milano.

²¹ Cfr. **S. FRANSCINI**, *Svizzera italiana*, cit., pp. 51 ss. Per il testo della legge cfr. **S. FRANSCINI**, *Svizzera italiana*, cit., pp. 73-77.



sottomettendo la Chiesa al controllo dello Stato: il progetto di legge, tuttavia, non fu approvato dal Parlamento cantonale e il progetto di regolamentare i rapporti tra il Cantone e la Chiesa fu rimandato: i tempi non erano, infatti, ancora maturi per assumere fino in fondo il rischio di una probabile rottura con Roma. Ciononostante il governo, pur non potendo impedire al clero di esercitare i diritti politici, cercò con ogni mezzo di scoraggiare la loro partecipazione alla politica attiva a tal punto che, durante il periodo della Restaurazione, solo tre o quattro chierici riuscirono a far parte del Gran Consiglio. Le basi della successiva legislazione anticlericale erano, infatti, ormai gettate: con la riforma costituzionale del 1830 e con la Rigenerazione, che segnò il trionfo delle idee liberali, tornò a farsi strada l'idea e l'esigenza di una legge civile-ecclesiastica, che proprio nel progetto del 1819 troverà una sorta di canovaccio²².

3 – La seconda fase (1830-1839): la Costituzione del 4 luglio 1830 e l'opposizione tra istanze moderate e idee liberal-radicali

Il secondo periodo, idealmente delineato a partire dal 1830, è caratterizzato dal diffondersi in Svizzera, come in tutta Europa, del cosiddetto movimento della Rigenerazione. Il Cantone Ticino, unitamente a quelli di Argovia, Turgovia, Zurigo, San Gallo, Soletta, Lucerna, Friburgo, Vaud, Sciaffusa e Berna riformarono le loro Costituzioni in senso liberale. La Costituzione del 4 luglio 1830, nata in seguito al diffondersi delle idee illuministiche, rappresentò "un avvenimento capitale della storia politica ticinese. È la terza Costituzione in ordine di tempo, ma è la prima liberamente discussa dagli organi legislativi del paese e accolta in votazione popolare"²³. Essa segnò la fine del governo dei Landamani, mal sopportati dal popolo per l'atteggiamento nei confronti degli esuli politici italiani e, più in generale, per il diffuso desiderio di libertà. Nonostante il tentativo di perseguire i rifugiati, infatti, il governo dei Landamani non riuscì mai a ottenere grandi successi, specie a causa dell'appoggio di cui quelli godevano presso la popolazione, animata da forti sentimenti anti-austriaci. Il clero stesso, chiaramente ostile al tentativo dei Landamani di estrometterlo dalla vita politica, assecondò attivamente i movimenti anti-reazionari mettendo in difficoltà il Vescovo di Como, non di rado

²² Cfr. il volume a cura di R. Ceschi, *Storia*, cit., p. 81; A. MORETTI, *Chiesa*, cit., pp. 30-31; V. PACILLO, *Stato*, cit., pp. 79-80; F. PANZERA, *Dalla repubblica*, cit., p. 114.

²³ G. LEPORI, *Diritto costituzionale ticinese*, Grassi, Bellinzona, 1988, p. 23.



chiamato a rendere conto di quanto accadeva in Ticino²⁴. Con la caduta dei Landamani fu preso il potere da una coalizione pluralista, favorevole agli esuli, i quali parteciparono quasi ufficialmente alla vita politica del Cantone, e aperta al coinvolgimento del clero, che tornò, dunque, nuovamente a esercitare i propri diritti politici come dimostrano i 20 consiglieri ecclesiastici su un totale di 114²⁵. Infatti, nonostante, il Consiglio di Stato avesse proposto, durante il dibattito sulla riforma costituzionale, di escludere i sacerdoti da tale organismo, tale azione restò senza risultati, dal momento che molti deputati avevano sottolineato l'attiva partecipazione dei parroci al moto riformista e il loro amor di patria. Si stabilì così che il clero avesse accesso al potere legislativo, potesse partecipare a quello esecutivo nella persona di un solo sacerdote ma restasse, tuttavia, escluso da quello giudiziario²⁶. In materia ecclesiastica la Carta Costituzionale non introdusse, comunque, grandi novità: l'art. 1 riconfermò la religione cattolica come religione ufficiale del Cantone e sebbene fossero riconosciuti alcuni diritti fondamentali non fu tra questi la libertà di stampa²⁷. Sarà soltanto negli anni successivi, con l'aumento della tensione politica tra i diversi schieramenti che si produrranno significativi mutamenti in materia. Due furono i partiti che si formarono e si opposero, con dibattiti accesi e scontri spesso violenti: il partito conservatore e quello liberal-radical. Il primo mirava a garantire alla Chiesa una posizione di privilegio e la possibilità di influenzare la vita politica del Cantone; il secondo era, invece, contrario alle ingerenze della Chiesa, ritenute nocive al raggiungimento di una vera democrazia²⁸.

Nel 1831, con la morte del Vescovo di Como Mons. Castelnuovo, tornò alla ribalta anche la questione diocesana. Se i sacerdoti di rito ambrosiano continuarono a mostrarsi, infatti, contrari all'ipotesi di una diocesi autonoma, anche quelli di rito romano avanzavano delle perplessità. Fu la forte impressione suscitata nel Gran Consiglio dall'opuscolo intitolato *Al Clero ticinese per l'elezione del Vescovo diocesano*, opera del canonico di Agno Alberto Lamoni, a spingere il governo ad

²⁴ Secondo **G. RESPINI, G. TARTINI**, *Storia politica del Cantone Ticino. Origine e indole dei partiti (1798-1841)*, Tip. Artistica, Locarno, 1904, p. 89 la propaganda liberale anti-austriaca poté prendere piede e diffondersi anche tra il clero, perché il suo lato anticlericale era "subdolamente nascosto".

²⁵ **A. MORETTI**, *Chiesa ticinese*, cit., pp. 37-40.

²⁶ Cfr. il volume a cura di R. Ceschi, *Storia*, cit., p. 81.

²⁷ **V. PACILLO**, *Stato*, cit., p. 80.

²⁸ Cfr. **A. GHIRINGHELLI**, *La formazione dei partiti (1830-1848)*, e **F. PANZERA**, *La Chiesa ticinese e l'avanzata dello spirito di secolarizzazione (1830-1848)*, in **AA. VV.**, *Storia*, cit., pp. 85-112, part. p. 98 ss., e pp. 113-134, part. p. 122 ss.



intervenire direttamente nella questione. Lamoni sottolineava quanto fosse inopportuno che la nomina del vescovo dipendesse da un sovrano straniero e invitava gli ecclesiastici a sostenere l'iniziativa di una diocesi indipendente. Nel 1833 furono, dunque, inviati a Roma due sacerdoti scelti dal governo, Giovanni Amadio e Giovanni Maria Bossi, con l'incarico di trattare la questione direttamente con la Santa Sede. Papa Gregorio XVI si mostrò sostanzialmente favorevole, pur avanzando perplessità in merito al finanziamento della nuova diocesi e alla volontà dei ticinesi più liberali di non permettere che fosse unicamente il Papa a decidere in merito alla nomina del nuovo Vescovo. Se la Santa Sede dimostrò ancora una volta una linea accondiscendente, coerente a quella già espressa da Pio VII nel 1819, l'Austria ribadì la sua decisa opposizione, mostrandosi chiusa ad ogni mutamento²⁹; la soluzione del problema fu, così, ancora una volta, rimandata e bisognerà aspettare il 1884 perché il Ticino veda la creazione di una diocesi autonoma³⁰.

Gli anni tra il 1830 e il 1839 furono determinanti nel definire i rapporti tra le forze politiche in campo, tra queste e la Chiesa e rappresentarono, così, il presupposto indispensabile per gli eventi a volte convulsi e dai toni violenti che caratterizzarono la storia ticinese dal 1839³¹.

La politica troppo favorevole alla Chiesa portata avanti dalle istanze moderate provocò la reazione dei liberali che fu alla base della rivolta popolare del dicembre 1839 guidata da Giacomo Luvini-Perseghini. La rivolta costrinse alla fuga i sette membri conservatori del Consiglio di Stato e portò alla presa di potere da parte dei liberali, accompagnata da una forte opposizione all'Austria e dal diffondersi delle idee anticlericali. Nel nome della superiorità dello Stato, ora inteso, come lo definisce Moretti, il "nuovo dio del liberalismo"³², la rottura con la Santa Sede non era più temuta.

²⁹ Cfr. il volume a cura di R. Ceschi, *Storia*, cit., pp. 64-66; V. PACILLO, *Stato*, cit., p. 80; A. MORETTI, *Chiesa ticinese*, pp. 40-48.

³⁰ Sulla conclusione della questione diocesana Cfr. A. MORETTI, *Chiesa ticinese*, cit., pp. 160-70; V. PACILLO, *Stato*, cit., pp. 92 ss.

³¹ Negli anni compresi tra il 1836 e il 1837 si registrarono, inoltre, due fatti che prepararono il terreno alla svolta liberal-radicalista del 1839: nel 1836 il Gran Consiglio revocò un decreto che prevedeva l'inventario dei beni ecclesiastici e nel 1837 la maggioranza moderata approvò un codice civile decisamente favorevole alla Chiesa.

³² A. MORETTI, *Chiesa ticinese*, cit., pp. 57-58. Esempio sul concetto di Stato in età liberale è la citazione riportata da Moretti (p. 58) e tratta da T. SCHWEGLER, *Geschichte der katholischen Kirche in der Schweiz: von den Anfängen bis auf die Gegenwart*, Josef von Matt, Stans, 1945, che ben lascia intendere l'interpretazione statualistica dei liberali: "(C)ìò che



4 – La terza fase (1840-1847): il prevalere delle idee liberali

Da un punto di vista legislativo gli anni che seguirono il colpo di stato liberal-radical furono tesi a dare al Cantone l'aspetto di uno Stato moderno il che coincise, secondo la prospettiva dell'epoca a numerosi interventi di stampo sempre più anticlericale. Nel 1841 i liberali fecero circolare lo scritto del prete anticlericale Giorgio Bernasconi, intitolato *Memoria sull'importanza di un provvedimento che regoli i diritti e le autorità ecclesiastiche esercenti nel Cantone Ticino colle relazioni istituzionali dello Stato e sul bisogno di utilizzare le corporazioni religiose* che costituì una sorta di programma di governo in materia ecclesiastica. Accanto all'idea ormai consolidata della necessità che le corporazioni fossero sottoposte al controllo governativo, riguardo alla questione diocesana Bernasconi proponeva la creazione di un seminario vescovile indipendente e di un vicariato generale con un Vicario ticinese posto sotto la vigilanza del governo.

Nel giugno 1841, nonostante le proteste della Santa Sede, si procedette all'inventario dei beni ecclesiastici e l'anno successivo fu presentato un nuovo progetto di Costituzione federale, poi non approvato, che intendeva vietare al clero, ancora una volta, la partecipazione attiva alla vita politica. Il pesante atteggiamento anticlericale era anche motivato dalla forte opposizione nei confronti dell'ingerenza austriaca che, attraverso i Vescovi di Como e di Milano, continuava a estendere la sua influenza sul Cantone³³.

Nel 1846 la politica anticlericale del governo liberale si espresse con due leggi significative, che costituiranno la base per la successiva legge ecclesiastica del 1855: la legge, destinata, tuttavia, a rimanere inapplicata, del 16 gennaio sulle scuole letterarie e ginnasiali³⁴ e la legge del 19 gennaio

vi ha di più veramente nuovo nella coscienza europea è che lo Stato non sia qualche cosa di esterno a noi, di divino, di fatale, di convenzionale: ma è intrinseco a noi come il nostro naturale organismo, poiché la legge, l'autorità, il diritto che ne sono le funzioni essenziali, sono puro valore umano; valore di cui noi ci sentiamo capaci, avente per scopo immediato non il nostro bene individuale ma il bene comune, nel quale il nostro che vi è compreso si purifica e si idealizza".

³³ A. LEPORI, *Libera Chiesa in Stato laico*, Bellinzona 1996, p. 52; F. PANZERA, *Dalla Repubblica*, cit., p. 115.

³⁴ B. Off. XXII, 1846 (atti dell'anno 1846), pp. 5-15. Sui contenuti della legge e sulla situazione della scuola in Ticino cfr. A. MORETTI, *Chiesa ticinese*, cit., pp. 60-63. Nella prima metà dell'Ottocento non esistevano in Ticino scuole statali: le uniche scuole



sulle corporazioni religiose, che conteneva disposizioni già in vigore in altri cantoni liberal-radicali e nell’Austria giuseppinista³⁵. Quest’ultimo provvedimento fissava a undici il numero massimo dei membri di ogni convento, a ventuno anni l’età minima per accedervi alle donne e a ventitré agli uomini e imponeva che l’aspirante novizio fosse dotato della cultura e delle capacità per adempiere i propri doveri. I beni dei monasteri venivano sottoposti al controllo dello Stato così come le attività delle corporazioni religiose, che dovevano risultare socialmente utili pena il pagamento di forti tasse: la conseguenza molto grave che ne derivò fu l’esclusione degli ordini contemplativi, missionari e predicatori. Ogni corporazione doveva disporre di un contabile svizzero che ne amministrasse le sostanze e rendesse conto al governo e, inoltre, non era possibile accettare donazioni dall’estero senza il *placet* governativo. Come giustamente osserva Moretti

“questa legge aveva la sua radice nella diffusa credenza che le corporazioni fossero le più valide emissarie dell’autorità papale e delle idee reazionarie, e per di più in grado di sollevare il popolo contro il governo qualora fosse stato necessario”³⁶.

5 – La quarta fase (1848-1855): i provvedimenti anticlericali degli anni tra il 1848 e il 1855

Nel 1848 una svolta radicale segnò l’ultima fase prima dell’emanazione della legge civile-ecclesiastica del 1855: fu un periodo drammatico, segnato da un forte aumento di tensione che sfociò in scontri violenti tra i due schieramenti politici. L’Austria reagì energicamente ai continui appoggi dei liberali ai moti indipendentisti italiani mentre sul piano legislativo in Ticino venivano presi gravi provvedimenti anticlericali.

La legge del 1846 sulle corporazioni religiose già aveva aperto la strada ai successivi provvedimenti legislativi del 30 giugno 1848³⁷ sugli incameramenti dei beni ecclesiastici che, preceduti da un decreto del 18

presenti erano tenute dai Benedettini di Bellinzona, dai Somaschi di Lugano e dai Serviti di Mendrisio. A queste bisogna aggiungere il seminario di Pollegio e il collegio vescovile di Ascona, dipendenti rispettivamente dal Vescovo di Milano e da quello di Como. Si trattava, dunque, di istituti sui quali non gravava alcun controllo statale né sui corsi, tutti pressoché a carattere letterario, né sui programmi.

³⁵ Per il testo della legge cfr. B. Off. XXII, 1846 (atti dell’anno 1846), pp. 16-21.

³⁶ A. MORETTI, *Chiesa ticinese*, cit., p. 65.

³⁷ B. Off. XXIV, 1848 (atti dell’anno 1848), pp. 57-60 e 61-67.



marzo³⁸, ebbero pesanti implicazioni per monasteri e ordini religiosi³⁹. I due punti principali di tali provvedimenti riguardavano i beni delle corporazioni, destinati a diventare proprietà dello Stato e, di conseguenza, a divenire di uso pubblico oppure ad essere venduti e i conventi che, se non soppressi, avrebbero dovuto corrispondere a quel criterio di utilità unilateralmente individuato dallo Stato. La soppressione riguardò soprattutto i conventi francescani di Lugano, Bellinzona, Locarno e della Madonna del Sasso⁴⁰, ma non furono risparmiati neppure i Serviti di Mendrisio, le Umiliate e le Agostiniane di Santa Caterina a Lugano e le Orsoline di Bellinzona⁴¹.

Il 28 maggio 1852, nonostante le forti proteste del popolo e dell'opposizione, fu approvato un progetto di legge sulla statalizzazione della scuola⁴². Ne conseguì la soppressione delle congregazioni insegnanti e la chiusura del seminario di Pollegio, poi riaperto dal governo, ma non come seminario⁴³. Osserva acutamente Moretti:

“(B)enché non si sia ancora arrivati agli estremi della legge ecclesiastica del 1855, in questi decreti è presente il medesimo spirito: la Chiesa è uno stato estero che indebitamente si è

³⁸ In base a tale decreto le corporazioni dovevano versare allo Stato il reddito dei loro capitali ricevendone in cambio titoli. Cfr. B. Off. XXIV, 1848 (atti dell'anno 1848), pp. 48-49; **F. PANZERA**, *Dalla Repubblica*, cit., p. 122.

³⁹ Cfr. **E. CATTORI**, *I beni ecclesiastici incamerati dello Stato del Cantone Ticino negli anni 1812, 1848, 1852, 1857: argomentazioni, documentazioni e conti in ordine ad un progetto finanziario per sovvenire alle spese del culto cattolico nel Cantone Ticino, a sollievo del popolo, specialmente nelle parrocchie rurali e di montagna*, La buona stampa, Lugano, 1930; **R. BROGGINI**, *Dall'incameramento dei beni religiosi alle leggi politico-ecclesiastiche del 1855*, in **AA. VV.**, *Il Cantone Ticino nel nuovo Stato federale 1848-1859*, Ed. di Scuola ticinese, Bellinzona, 1981, pp. 27 ss.

⁴⁰ In particolare, furono soppressi i conventi degli Angeli a Lugano, delle Grazie a Bellinzona, di San Francesco a Locarno e della Madonna del Sasso. Cfr. **A. MORETTI**, *Chiesa ticinese*, cit., p. 76.

⁴¹ Cfr. **M. PICENI**, **M. BRAMBILLA DI CIVESIO**, **V. BRAMBILLA DI CIVESIO**, *La soppressione dei conventi nel Cantone Ticino*, Armando Dadò Editore, Locarno, 1995, pp. 61 ss.; **D. PAULI-FALCONI**, *I primi governi ticinesi e la questione dei conventi (1803-1848)*, in **AA. VV.**, *Carte che vivono. Studi in onore di Don Giuseppe Gallizia*, a cura di D. Jauch, F. Panzera, Armando Dadò Editore, Locarno, 1997, pp. 307-20.

⁴² B. Off., XXVIII, 1853 (atti dell'anno 1852), pp. 58-59. Cfr. **R. BROGGINI**, *Dall'incameramento*, cit., pp. 27-29; **F. PANZERA**, *Dallo Stato sagrestano alla libertà della Chiesa (1848-1890)*, in *Ceschi, Storia*, cit., pp. 263-67; **F. PANZERA**, *Dalla Repubblica*, cit., pp. 124-27.

⁴³ **A. MORETTI**, *Chiesa ticinese*, cit., p. 78.



intromesso negli affari ticinesi, occorre che il governo ne limiti l'influenza, facendola sottostare alle leggi dello Stato"⁴⁴.

Tali provvedimenti si possono solo parzialmente spiegare con la situazione venutasi a creare con l'Austria. Radetzky, governatore del Lombardo-Veneto, aveva più volte lamentato con Berna l'accoglienza e la protezione che i rifugiati lombardi ricevevano in territorio ticinese e Berna aveva invano richiamato il Ticino. La politica dei liberali era aperta al sostegno dei cospiratori, che in Ticino organizzavano i moti rivoluzionari e diffondevano le loro idee oltre confine attraverso le stamperie di *Svizzera Italiana* ed *Elvetica*, situate a Lugano e a Capolago. La tensione aumentò ancora quando, nel novembre 1852, il Cantone espulse alcuni Cappuccini sudditi austriaci. La reazione austriaca non si fece attendere: in seguito all'insurrezione di Milano del 6 febbraio 1853, organizzata dal Mazzini proprio da Lugano, l'Austria decise la chiusura del confine e l'espulsione di tutti i ticinesi dal Lombardo-Veneto. La rottura con l'Austria ebbe gravi conseguenze anche sul piano economico dal momento in cui il Ticino dipendeva in gran parte dai commerci con la vicina Lombardia. Così, l'incameramento dei beni ecclesiastici e la loro successiva vendita servirono allo Stato per far fronte alle spese e alla difficile situazione⁴⁵.

Mentre i rapporti con l'Austria si deterioravano irrimediabilmente, sul piano interno crescevano disaccordi e tensione. Il governo ticinese ripropose la necessità di una legge civile-ecclesiastica ma a causa dei gravi problemi sorti per il blocco con l'Austria, del malcontento popolare e del timore di nuove tensioni con gli ordinari lombardi la proposta di legge non passò. Fu, invece, promulgata dal Parlamento ticinese la legge comunale del 1854 che attribuiva un consistente potere alle autorità comunali sulla religiosità popolare: ai municipi si assegnava, infatti, il compito di sorvegliare chiese e cappelle, ora divenute di proprietà comunale, di regolare il suono delle campane, di limitare e stabilire i culti e le funzioni, autorizzando eventualmente il lavoro nei giorni festivi e di ordinare la sepoltura di chiunque nel cimitero, indipendentemente dal suo credo religioso⁴⁶.

⁴⁴ A. MORETTI, *Chiesa ticinese*, cit., p. 78.

⁴⁵ A. GALLI, *Notizie sul Cantone Ticino. Studio storico-politico e statistico pubblicato sotto gli auspici della Società Demopedeutica*, Istituto editoriale ticinese, Bellinzona, 1937, pp. 176-78; A. GHIRINGHELLI, *Il Ticino nello Stato federale (1848-1890)*, in AA. VV., *Storia*, cit., pp. 237-44.

⁴⁶ A. MORETTI, *Chiesa ticinese*, cit., pp. 79-81.



Il 29 ottobre dello stesso anno, in un clima di forte tensione, si svolsero le elezioni dei deputati al Consiglio Federale. Nel tesissimo panorama politico l'opposizione al partito liberale era condotta dai conservatori e ora anche dai giovani ultra-liberali, che condannavano il regime per la rigidità e i sacrifici imposti nonché per la chiusura alle nuove concezioni politiche. L'unione con i conservatori diede origine al movimento dei Fusionisti, vincitori delle elezioni il 29 ottobre 1854. I liberali ricorsero a Berna che, accogliendo i ricorsi, indisse nuove elezioni mentre i Fusionisti reclamavano a gran voce una nuova costituzione. Prima delle votazioni, tuttavia, la situazione degenerò. Il 20 febbraio 1855, infatti, l'esponente radicale Francesco De Giorgi venne ucciso in un'osteria di Locarno: ne seguì un'ondata di violenti disordini. Una settimana dopo, il 28 febbraio, si ebbe il primo atto del c.d. "Pronunciamento": il Gran Consiglio dichiarò non più rinviabile una nuova Costituzione, assumendosi, finalmente, il compito della sua redazione. Fu così che, riunitosi in sessione straordinaria, il primo marzo, il Gran Consiglio votò la riforma della Costituzione che escludeva il clero dai pubblici uffici privandolo anche del diritto di voto. Le nuove elezioni, indette l'11 marzo in un clima di disordini, diedero ragione ai liberali nonostante gravi irregolarità. Subito dopo il Gran Consiglio procedette alla nomina del Governo e all'adozione, tra le altre leggi, della legge civile-ecclesiastica⁴⁷.

SECONDA PARTE

6 - La legge civile ecclesiastica del 24 maggio 1855: genesi e contenuto. Dalle prime richieste di una legge al progetto del 1852

Dalle tabelle in appendice al presente articolo⁴⁸ risultano con evidenza le diverse tappe che portarono alla legge civile ecclesiastica del 24 maggio 1855⁴⁹.

⁴⁷ A. GALLI, *Notizie sul Cantone Ticino*, cit., pp. 178-89; A. MORETTI, *Chiesa ticinese*, cit., pp. 82-83; A. GHIRINGHELLI, *Ticino*, cit., pp. 245-49. Sul Pronunciamento cfr. anche C. BIASCA, *Gli anni del Pronunciamento. Situazione politica, rapporto Stato-Chiesa, vicende internazionali nel Ticino tra il 1852 e il 1855*, Tesi Lettere Zurigo, Giubiasco, 1986; R. CESCHI, *Movimento democratico e società popolari e operaie a Bellinzona*, in AA. VV., *Pagine Bellinzoneesi*, a cura di G. Chiesi, Comune di Bellinzona e Stato del Cantone Ticino, Bellinzona, 1978, pp. 211-22; G. MARTINOLA, *Il Blocco della fame*, in BSSI (1970), pp. 25-26; P. CARONI, *La scissione tra comune patriziale e comune politico nel Ticino*, in AST 15 (1963), pp. 743-63; P. CARONI, *L'altra storia del patriziato*, in AST 57-58 (1974), pp. 3-96.

⁴⁸ [N.d.E.: le tabelle sono presenti solo nella versione a stampa].



Il raffronto puntuale di tale legge con i precedenti progetti presentati e mai approvati lascia emergere come essa non rappresentò, per certi aspetti, nulla di nuovo o di particolarmente originale, in quanto riprese in modo quasi pedissequo il progetto del 1852 e, addirittura, quello del 1819, che costituì ben più di un motivo ispiratore o di un semplice canovaccio. Quest'ultimo progetto, infatti, venne intenzionalmente ripreso come punto di partenza dal Consiglio di Stato chiamato, nel 1840, a presentare una proposta capace di regolare, nella loro globalità, le relazioni tra lo Stato e la Chiesa. D'altra parte, tra la richiesta del Gran Consiglio al Consiglio di Stato in ordine alla produzione del progetto, nel 1840, e la presentazione dello stesso passarono anni di discussioni e tentennamenti. Una prima risposta del Consiglio di Stato al Gran Consiglio risale all'11 maggio 1841⁵⁰:

“(C)ol vostro messaggio n. 1010 del 28 novembre ci invitavate a presentarvi per questa ordinaria sessione un progetto di legge tendente a regolare in modo stabile e definitivo le relazioni di competenza e di diritto dello Stato Civile e dell'Ecclesiastico. Non mancammo tosto di incaricare di così importante lavoro quella delle nostre commissioni, che ha ne' suoi attributi appunto la disposizione delle cose del culto e dell'amministrazione in generale. E questa dopo aver deliberatamente considerato un così grave argomento ci espose la necessità di dovere autorizzarla a conferire per tutto ciò che specialmente si riferisce alle discipline peculiari della Chiesa, in quanto hanno qualche legame collo Stato Civile, con alcuni sacerdoti da scegliersi nelle diverse giurisdizioni del Cantone, ed i cui lumi e patriottismo costituissero insieme una più sicura garanzia della perfezione del desiderato progetto”.

E ancora il 27 maggio 1841 così si legge⁵¹:

“(I)l Signor Fontana con una mozione scritta propone che s'inviti il Consiglio di Stato a presentare in questa sessione il progetto di legge relativo ai limiti fra la competenza civile e l'ecclesiastica. Unito alla mozione è un opuscolo a stampa intitolato: *Memoria sulla importanza d'un provvedimento che regoli i diritti ed autorità ecclesiastiche esercenti nel Cantone Ticino, colle*

⁴⁹ B. Off. XXXI, 1856 (atti dell'anno 1855), pp. 128-39.

⁵⁰ Verbalì del Gran Consiglio 11 maggio 1841, p. 35.

⁵¹ Verbalì del Gran Consiglio 27 maggio 1841, p. 257.



relazioni costituzionali dello Stato e sul bisogno d'utilizzare le corporazioni religiose".

È evidente da tali verbali che in seno al Gran Consiglio non solo emergeva ormai in modo decisivo la necessità di una legge civile ecclesiastica ma si faceva spazio un approccio utilitaristico destinato ad essere alla base prima delle espulsioni di alcuni ordini religiosi⁵² e a trovare poi espliciti richiami nella legge del 1855.

Bisognerà, tuttavia, attendere il 7 maggio 1852 perché il Consiglio di Stato presentasse la sua proposta nella forma di tre progetti "Sui benefici ecclesiastici", "Sulla placitazione de' beneficiati" e "Sulla nomina a' benefici ecclesiastici"⁵³. Il Gran Consiglio nominò in proposito una Commissione che li ridusse ad unico progetto, presentato il 15 dicembre 1852⁵⁴. Quest'ultimo rappresenta, nell'ambito del percorso di formazione della legge del 1855, il momento più alto di elaborazione e di studio e si configura come l'esito di un lavoro di analisi e di sintesi rispetto al quale i successivi interventi appaiono quasi come semplici appendici o limature. Senza voler sminuire i successivi interventi sul progetto, oggetto di dibattiti anche accesi in seno al Gran Consiglio è, infatti, certo che il lavoro della Commissione costituì il momento più significativo nel percorso di formazione della legge.

Il Gran Consiglio, tuttavia, pur sentendone da tempo la necessità, continuava a percepire le nuove disposizioni del progetto come troppo forti per l'epoca e a rimandarne la discussione, non osando mettersi in aperta rottura con la Santa Sede e le gerarchie ecclesiastiche. I verbali permettono di ricostruire i vari interventi tenuti al Gran Consiglio su questo progetto di legge e testimoniano fedelmente, da una parte, i tentativi della Chiesa di scoraggiarne l'approvazione, dall'altra, i tentennamenti del Gran Consiglio. Questi risultarono evidenti fin dall'inizio, come emerge dai verbali dell'8 maggio 1852⁵⁵: al momento della nomina dei componenti della Commissione incaricata di studiare i tre progetti presentati dal Consiglio di Stato il Vice-Presidente Camillo Bernasconi chiese, infatti, di essere sgravato da tale responsabilità e solo dietro insistenza dell'Aula si indusse a nominare i Consiglieri Airoldi,

⁵² Cfr. I parte.

⁵³ Suppl. straord. F.U. n. 8 anno XII, 10 maggio 1852, pp. 137-42 ("Sui benefici ecclesiastici"); pp. 143-45 ("Sulla placitazione de' beneficiati"); pp. 146-48 ("Sulla nomina a' benefici ecclesiastici").

⁵⁴ Suppl. straord. F.U. n. 22 anno IX, 16 dicembre 1852, pp. 353-63.

⁵⁵ Verbali del Gran Consiglio 8 maggio 1852, p. 69.



Battaglini, Galli, Pedrazzi, Bertazzi, Monighetti, Brunetti, Mariotti e Vela. Poco dopo, l'8 giugno dello stesso anno,, la Commissione chiese e ottenne l'autorizzazione a differire il suo rapporto sino alla prima sessione ordinaria o straordinaria⁵⁶. Il 26 novembre 1852 il Vescovo Romanò protestò contro l'allontanamento dal Cantone dei Cappuccini sudditi austriaci e inviò una rimostranza alla Commissione, registrata dai verbali del 9 dicembre unitamente ad una memoria dello stesso Vescovo contraria ai tre progetti allora in esame⁵⁷. Infine, il 17 dicembre 1852 la discussione fu rinviata, come richiesto dal Consigliere Bertoli, la cui testimonianza è particolarmente preziosa per comprendere l'atmosfera e gli umori che circondavano il progetto. Così, infatti, si esprimeva questo consigliere⁵⁸:

“(S)ino dal 1840 allorquando il Consiglio di Stato aveva annunciato questa legge, affrettai il momento di vedere la proposta, ed accettata, ma non so perché fu protratto sino a maggio prossimo passato. Allora fu fatta la luce, ma è ancora tenebrosa. [...] Questa legge deve essere studiata tanto più che la Commissione riunitola in un sol complesso vi ha portato delle variazioni a cui non potrei sottopormi. Poco dirò sul complesso, ma mi riservo di parlare sui singoli articoli. Quando nel 1840 si proponeva al Gran Consiglio che si ponessero avanti queste leggi, era nell'intenzione che le due autorità ecclesiastica e civile fossero in armonia, che l'una non dovesse obbedire all'altra, ma che dovessero essere d'accordo nell'essenziale delle leggi tanto civili che ecclesiastiche. Questa era l'espressione del Gran Consiglio. Ma vedo che con questo progetto non può esservi armonia, vedo che con questo progetto il civile ha tratto a sé e nulla lasciò al potere ecclesiastico. Leggete e vedrete assorbita l'ingerenza ecclesiastica. Perciò io propongo, che avendo la Commissione variato di molto e complicato il progetto, di differire a maggio prossimo di discutere e decidere sugli accennati progetti di legge”.

A quest'impostazione si oppose il Pioda, chiedendo di non rimandare oltre la discussione. La proposta Bertoli fu, tuttavia, approvata con 48 voti a favore e 44 contrari sebbene i pochi voti di scarto fanno ben capire come il Gran Consiglio volesse il progetto ma mancasse ancora

⁵⁶ Verbali del Gran Consiglio 8 giugno, p. 971.

⁵⁷ Verbali del Gran Consiglio 9 dicembre, p. 11.

⁵⁸ Verbali del Gran Consiglio 17 dicembre 1852, pp. 157-58.



della necessaria risolutezza per portarlo avanti. Il progetto non venne, così, di fatto, mai discusso.

7 – Il 1855: l'iter di formazione della legge

Nel 1855 il Gran Consiglio incaricò una nuova Commissione di studiare il progetto elaborato dalla Commissione nominata tre anni prima. Il 14 maggio 1855, sul Supplemento Straordinario al Foglio Ufficiale del 16 maggio, vennero pubblicate le variazioni proposte⁵⁹. Dei 46 articoli componenti il progetto del 1852 dieci vennero eliminati⁶⁰, sedici modificati⁶¹ - talora con l'aggiunta di poche parole - i restanti 20 mantenuti.

Successivamente, in due sessioni del 21 e 22 maggio 1855 ebbe finalmente luogo la discussione⁶², con votazione sui singoli articoli, del progetto di legge presentato dalla Commissione il 15 dicembre 1852 e modificato dalla Commissione il 14 maggio 1855. Come emerge dai verbali, il Gran Consiglio accettò quasi sempre le variazioni della nuova Commissione spesso senza ulteriori discussioni: in tre casi accolse anche le proposte avanzate dai Consiglieri, che integrarono quelle della Commissione (artt. 17, 26, 38)⁶³; in due casi mantenne il testo degli articoli

⁵⁹ Suppl. straord. F.U. n. 9 anno XII, 16 maggio 1855, pp. 109-12 = Verbali del Gran Consiglio 21 maggio 1855, pp. 283-87

⁶⁰ Artt. 4, 6, 19-20, 25, 27-28, 33, 43-44.

⁶¹ Artt. 2-3, 5, 8, 10, 17-18, 21-22, 24, 26, 29, 35, 37-39.

⁶² Verbali del Gran Consiglio 21 maggio 1855, pp. 260-72 (artt. 1-26) e Verbali del Gran Consiglio 22 maggio 1855, pp. 291-98 (artt. 27-46).

⁶³ L'art 17 prevedeva l'obbligo per gli ecclesiastici di dar corso all'interno degli edifici di culto a quelle pubblicazioni che il Consiglio di Stato o la Municipalità avesse ritenuto di particolar interesse pubblico o d'urgenza. La commissione del 1855 tenne a specificare, in chiara chiave giurisdizionalista, che tali pubblicazioni dovevano essere "senza commenti", nota alla quale il Consigliere Varenna aggiunse "a meno che (sc. i commenti) non siano ordinati dalle autorità".

L'art. 26, come variato dalla Commissione, indicava in quattro anni la durata in carica ad un ufficio ecclesiastico elettivo; il Consigliere Bertoni, con l'aggiunta di un terzo paragrafo, precisò che qualora l'assemblea non si fosse occupata di effettuare una rielezione la nomina era da ritenersi rinnovata per altri quattro anni.

Per quanto riguarda l'art. 38, sull'alienazione dei beni e dei capitali delle Chiese che stabiliva una rendita del 4% da corrispondere all'ecclesiastico, il Consigliere Manzoni fece aggiungere la precisazione per cui la rendita poteva anche essere quella "attuale dei beni stessi, quando già di presente sia determinata in una somma fissa per effetto di locazioni, livelli od altro analogo contratto".



del progetto del 1852 (artt. 27 e 35)⁶⁴ e solo in relazione all'art. 39 rigettò le proposte di entrambe le Commissioni per accogliere quella di un suo Consigliere⁶⁵.

Il progetto di legge come approvato dal Gran Consiglio nel 1855 risulta pertanto composto da 37 articoli⁶⁶. Il 23 maggio il Consiglio di Stato riprodusse il progetto di legge⁶⁷, modificando solo 4 articoli (3, 15, 21, 30) ed eliminandone uno (22)⁶⁸, progetto che fu discusso e approvato nella sessione ordinaria del 24 maggio dal Gran Consiglio che lo accettò

⁶⁴ L'art. 27 era stato eliminato dalla Commissione del 1855 e venne mantenuto su decisione del Gran Consiglio. Esso specificava che la revoca degli ecclesiastici in cura d'anime, disposta dall'assemblea parrocchiale, doveva essere notificata entro tre giorni al Consiglio di Stato da parte dell'amministrazione comunale o della Municipalità.

L'art. 35 riguardava, invece, la destinazione dell'avanzo della liquidazione delle rendite o dei frutti del beneficio vacante. La Commissione del 1852 aveva previsto che esso fosse da applicare "per metà in migliorie ed aumento del beneficio, e per metà alla *Cassa Pia*, la quale viene istituita a costituire un fondo destinato a sussidi e pensioni ad ecclesiastici meritevoli e bisognosi". Il Gran Consiglio decise di accettare questa proposta e non quella della Commissione del 1855, che voleva destinare l'avanzo all'istruzione pubblica o alla beneficenza.

⁶⁵ Il Consigliere Bolla specificava meglio rispetto alle proposte delle Commissioni del 1852 e del 1855 ciò che era redimibile alle condizioni della legge del 20 maggio 1806 sul riscatto delle decime, ossia "i censi, rendite annue, legati pii e qualunque altra prestazione si in generi, che in danari, che effettano beni stabili a favore di benefici, chiese, oratori, cappelle, corporazioni ecc., per messe, suffragi, elemosine ed altre cause pie".

⁶⁶ Verbali del Gran Consiglio 21-22 maggio 1855, pp. 261-72 e 291-98.

⁶⁷ Messaggio del Consiglio di Stato al Gran Consiglio n. 34 anno 1855; Verbali del Gran Consiglio 24 maggio 1855, pp. 354-354-61.

⁶⁸ Nell'art. 3 fu introdotto il termine di 15 giorni per la richiesta del placito al Consiglio di Stato da parte dell'ecclesiastico nominato. L'art. 15 - 17 nel progetto del 1852 - aboliva l'aggiunta del Consigliere Varenna, cfr. *supra* nota 63: l'art 17 prevedeva l'obbligo per gli ecclesiastici di dar corso all'interno degli edifici di culto a quelle pubblicazioni che il Consiglio di Stato o la Municipalità avesse ritenuto di particolar interesse pubblico o d'urgenza. La commissione del 1855 tenne a specificare, in chiara chiave giurisdizionalista, che tali pubblicazioni dovevano essere "senza commenti", nota alla quale il Consigliere Varenna aggiunse "a meno che (sc. i commenti) non siano ordinati dalle autorità".

Nell'art. 21, che riguardava le condizioni per l'elezione e la rielezione a uffici ecclesiastici, venne eliminata la prima parte relativa alla revoca degli ecclesiastici in cura d'anime. Di conseguenza fu abolito l'art. 22 che prevedeva il termine di tre giorni per notificare al Consiglio di Stato tale revoca. A proposito di quanto stabilito dall'art. 30 in materia di alienazione di beni e capitali delle Chiese, di benefici comunali o parrocchiali per opera dell'assemblea comunale o parrocchiale venne aggiunta la nota sulla necessità di ottenere l'approvazione da parte del Consiglio di Stato.



integralmente, quasi senza osservazioni⁶⁹. Le uniche discussioni riguardarono l'art. 29, poi accolto come proposto dalla Commissione⁷⁰ e, soprattutto, l'art. 21 - l'art. 26 nel vecchio progetto di legge del 1852 - che diede origine ad un lungo e animato dibattito e che fu, infine, modificato con l'accoglimento della mozione Ramelli⁷¹.

8 – L'intento programmatico della legge: gli articoli 1 e 2

L'art. 1 è programmatico e lascia intendere la portata e il tenore di tutta la legge: "(L)'esercizio del Ministero Ecclesiastico, in quanto si riferisce alla sua azione esterna, è sottoposto alle discipline della legge ed alla sorveglianza dei poteri dello Stato".

Tutti gli altri articoli risentono fortemente di questa impostazione e costituiscono una sua diretta conseguenza. La Chiesa, ora totalmente subordinata allo Stato, perse ogni forma di indipendenza e tutto ciò che riguardava la sua azione esterna, che non attenesse alla materia puramente spirituale, diventava oggetto del diretto controllo statale.

Veniva, così, a realizzarsi ciò che il Consigliere Bertoni aveva previsto nella sessione del Gran Consiglio del 17 dicembre 1852: i poteri dello Stato e della Chiesa non venivano regolati in modo da convivere in armonia, ma l'uno assorbiva completamente l'altro. La Chiesa era diventata ora, paradossalmente, una mera sezione dell'amministrazione civile.

Va osservato, peraltro, che poco tempo prima dell'approvazione della legge civile-ecclesiastica, il 1 marzo 1855, era stata approvata dal Gran Consiglio la Riforma Costituzionale, che mantenne inalterato l'art. 1 della precedente Carta Costituzionale (4 luglio 1830), con il quale la religione cattolica era riconosciuta come religione ufficiale del Cantone⁷². Tale proclamazione era già presente nell'art. 25, titolo IV, della

⁶⁹ Verbali del Gran Consiglio 24 maggio 1855, pp. 361-63.

⁷⁰ Così recitava la prima parte dell'art. 29 del progetto riprodotto dal Consiglio di Stato nel 1855: "Il Consiglio di Stato potrà autorizzare la riduzione, concentrazione, ed anche la sospensione di benefici ed altre fondazioni religiose superflue". La proposta del Consigliere Vicari che chiedeva di eliminare l'espressione "ed altre fondazioni religiose superflue" non venne accettata.

⁷¹ Il Consigliere Ramelli propose di sostituire il principio della periodicità dell'elezione ai benefici ecclesiastici con quello del diritto di revoca degli stessi da parte dell'assemblea parrocchiale.

⁷² B. Off. XIV, 1832 (atti dall'anno 1830 al 1832), pp. 1-22. Art. 1 "La Religione Cattolica, Apostolica e Romana è la Religione del Cantone".



Costituzione del 19 febbraio 1803⁷³ ma per la sua importanza e centralità essa andò a costituire l'art. 1 di tutti i successivi atti costituzionali.

Il testo costituzionale sembrerebbe, dunque, quasi contraddittorio rispetto al primo articolo della legge civile-ecclesiastica: da una parte, infatti, pare di riscontrare grande rispetto per la Chiesa; dall'altra, la si subordina in tutto allo Stato. In realtà, non esisteva alcun contrasto: l'art. 1 della Costituzione è mantenuto con il medesimo spirito che aveva spinto Napoleone a inserirlo nella Carta. Bonaparte non intendeva certo manifestare deferenza verso la Chiesa, come dimostra anche l'abrogazione delle disposizioni di carattere confessionale contenute nella Costituzione del 1801⁷⁴ ma, piuttosto, ribadire il controllo dello Stato sulle questioni religiose.

Altrettanto fondamentale e basilare è l'art. 2 della legge civile-ecclesiastica per il quale:

“(N)essun ecclesiastico, qualunque sia la dignità, grado ed ufficio, potrà entrare in funzione né in possesso del rispettivo titolo, mensa, prebenda od altro, senza avere ottenuto previamente il *placito* governativo”.

Gli articoli 1 e 2, curiosamente assenti dai tre progetti presentati dal Consiglio di Stato nel 1852, sono il frutto dell'elaborazione della Commissione del 1852, intenzionata a decretare il ruolo subordinato della Chiesa nei confronti dello Stato in modo tanto chiaro e deciso quanto simbolico ed efficace, tenuto conto della posizione degli articoli in apertura della legge. I due articoli riprendono le prime due disposizioni del progetto del 1819, mantenendone i principi ispiratori. È utile riportarli per intero per verificare quanto le premesse di ciò che poi avvenne nel 1855 fosse già presente molti anni prima:

art. 1: “(I)l legittimo esercizio dell'autorità della Santa Sede in materia dogmatica e di pura spiritualità viene protetto dal Consiglio di Stato con tutti i mezzi che sono a sua disposizione”;

⁷³ *Raccolta generale delle leggi, dei decreti e delle convenzioni in vigore nel Cantone Ticino con una appendice di Atti relativi al diritto pubblico svizzero*, Tipografia del Verbano, Lugano, 1847, p. 15.

⁷⁴ Venne abrogato l'art. 2 “(L)i ministri della religione cattolica sono sotto la protezione e la garanzia del governo cantonale” e l'art. 4 “(L)e opinioni esternate, gli scritti e i libri che possono intaccare la Religione ed i buoni costumi sono sotto la Censura”. Cfr. F. ZORZI, *Relazioni*, cit., pp. 22-23 e 29.



art. 2 “(S)iccome tutto quello che nella Chiesa non è di ordine divino ma di istituzione umana appartiene incontrastabilmente alla podestà sovrana, quindi le supreme autorità che la rappresentano nel Cantone si riservano di prendere nelle cose politico ecclesiastiche tutte quelle determinazioni che dal bene pubblico e dalla ragione di Stato saranno loro comandate. Su questa base il Consiglio di Stato agirà nelle occorrenze e veglierà costantemente, affinché nessuna estera autorità se ne ingerisca”.

Risulta, dunque, evidente che già nel 1819 tutto ciò che non era materia puramente spirituale e dogmatica non fosse considerato prerogativa della Chiesa, bensì appartenente alla sfera di influenza dello Stato. La Commissione del 1852 modificò sensibilmente il tenore letterale della norma, mirando ad eliminare ogni vaghezza e a specificare e chiarire in cosa consistessero “tutte quelle determinazioni (comandate) dal bene pubblico e dalla ragione di Stato”. Con chiarezza e decisione venne, così, sancito il principio del *placet* governativo, che diventava ora condizione necessaria affinché un ecclesiastico, di qualsiasi dignità, grado o ufficio, potesse entrare in possesso del beneficio e, addirittura, esercitare la sua funzione⁷⁵.

L'intera legge civile-ecclesiastica è, dunque, improntata ai principi del *placet* governativo e dell'*exequatur*. Essi non sono un'invenzione ottocentesca, ma vengono fatti risalire all'epoca di Guglielmo I di Inghilterra, che si era arrogato il diritto di esaminare ogni documento ecclesiastico diffuso nel suo regno e a Francesco I, che aveva sottoposto al controllo preventivo dell'autorità civile bolle e decreti della curia pontificia⁷⁶. La distinzione tra *placet* ed *exequatur*, intendendo con il primo termine l'autorizzazione del governo nei confronti di ciò che proveniva dalle autorità diocesane e con il secondo, più specificamente, il controllo governativo di bolle, decreti e brevi della Santa Sede, è presente anche nella legge del 1855, in particolare nell'art. 11 per il quale:

“(L)e bolle, brevi, decreti, rescritti, encicliche, pastorali e indulti, sotto qualunque forma o nome provenienti dalla Sede Romana

⁷⁵ Se la Commissione del 1852 aveva ritenuto necessario specificare ulteriormente che tale *placet* era necessario non solo per tutti i sacerdoti ma anche per gli Arcivescovi di Milano, i Vescovi di Como, i Vicari o Provicari generali e i Vicari provvisatori, la Commissione del 1855 parlò, genericamente, di “ecclesiastico” e tale versione confluì nella formulazione finale della legge.

⁷⁶ Cfr. F. ZORZI, *Relazioni*, cit., p. 106.



o dalla sua Nunziatura o dalli Ordinari non potranno pubblicarsi o mettersi in pratica senza il placito rispettivo⁷⁷.

Tale articolo, preceduto da un decreto del Consiglio di Stato del 4 maggio 1855⁷⁸, trova quasi esatto corrispettivo nella legge del 1819:

“(L)e bolle, brevi, decreti, rescritti, sotto qualunque forma e nome e per qualunque oggetto senza eccezione, provenienti dalla Curia di Roma o dalla Nunziatura di Lucerna o da altra estera autorità, non potranno avere effetto o mettersi in uso esteriore e pubblico senza placito governativo”.

Fin dalle prime battute della legge, il lettore non può, dunque, avere dubbi sul marcato e assoluto giurisdizionalismo degli articoli che seguiranno.

9 – Il contenuto della legge e la centralità del *placet* governativo

Nella legge del 1855 si ritrovano gli stessi nuclei tematici che costituiscono i titoli dei tre progetti presentati nel 1852 dal Consiglio di Stato al Gran Consiglio: benefici ecclesiastici, placito per l’elezione a beneficiati e nomina a beneficio ecclesiastico.

A partire dall’art. 3 si entra maggiormente nel merito della materia dei benefici, della nomina e della revoca degli stessi e meglio si comprende in che misura venne a realizzarsi il controllo del potere statale sulla Chiesa.

Ogni ecclesiastico, prima di entrare in possesso di un beneficio doveva rivolgersi all’autorità statale per ottenerne il consenso (art. 3). Il rifiuto del *placet* e la sua revoca riguardavano non solo l’aspetto temporale del beneficio ma l’ufficio stesso (artt. 4 e 6), salva la possibilità di fare ricorso al Gran Consiglio (art. 3). Il *placet* per un beneficio parrocchiale poteva essere concesso solo se il nominato avesse avuto almeno venticinque anni e se, all’atto della nomina, fosse stato sacerdote ordinato. Se si trattava di beneficio scolastico il placitando doveva possedere le capacità per svolgere le funzioni scolastiche. Nel caso di un cittadino non ticinese era, inoltre, necessario il superamento della verifica sull’adempimento di quanto prescritto dalla legge per l’ammissione di

⁷⁷ F. ZORZI, *Relazioni*, cit., p. 107. Sui concetti di *placet* ed *exequatur* cfr. S. FRANSCINI, *Svizzera*, cit. pp. 536-38.

⁷⁸ B. Off. XXXI, 1856 (atti dell’anno 1855), p. 117; F.U. n. 19 anno XII, 11 maggio 1855, p. 455.



cittadini stranieri a ricoprire incarichi nel Cantone (art. 5). Il riferimento è alla legge del 20 maggio 1806⁷⁹, precisata dalla Circolare della Cancelleria di Stato del 13 dicembre 1825⁸⁰ che recita:

“(I) sacerdoti forestieri possono ottenere benefici nel Cantone, osservate le condizioni e discipline in essa prescritte. Ma con l’occupazione d’un beneficio, il forestiere non acquista nazionalità. Volendo passare in seguito ed altra cura o prebenda qualunque, deve ogni volta premettersi il concorso voluto dall’art. 4 della predetta legge (sc. della legge del 20 maggio 1806). In mancanza di questo la nomina di un sacerdote estero è nulla, e non gli viene dal Governo accordato il *placet*. La cosa è evidente per se stessa; eppure sembra volere adesso introdursi l’errore di un’opinione contraria. Quindi per ordine superiore si fa questa pubblica diffidazione, affinché li comuni, corporazioni e particolari cui può spettare, sappiano regolarsi, onde evitare le dispiacevoli conseguenze di un’elezione invalida”⁸¹.

L’art. 7 della legge civile-ecclesiastica elencava esplicitamente ciò che era vietato in mancanza del *placet* governativo: la creazione di nuove parrocchie, l’aggregazione e lo smembramento delle esistenti, la creazione di nuovi benefici e la riforma dei preesistenti e, ancora, l’alienazione di beni e la fondazione di nuove istituzioni religiose o secolari⁸². Per quanto riguarda l’alienazione di beni, già l’art. 18 del progetto del 1819 stabiliva che: “(L)e Corporazioni religiose non possono alienare od ipotecare beni stabili, né alienare capitali o mobili preziosi senza il permesso del Gran Consiglio, sentito prima il Consiglio di Stato”. In merito allo smembramento o all’aggregazione delle parrocchie, l’art. 2 della legge comunale del 1854 sanciva il divieto di procedere alla variazione del numero e della circoscrizione delle parrocchie, delle cappellanie e di simili benefici con la sola autorizzazione dell’autorità ecclesiastica.

⁷⁹ Cfr. S. FRANSCINI, *Manuale del cittadino ticinese*, cit., pp. 243-47.

⁸⁰ B. Off. XI, 1826 (atti dal 1 gennaio 1823 al 31 dicembre 1825), p. 267.

⁸¹ Un accenno alla posizione dei religiosi stranieri si trova all’art. 15 del progetto del 1809: “(L)a vestizione o professione religiosa nei conventi o monasteri, come pure l’ammissione nei medesimi di religiosi esteri provenienti da luoghi ove i Ticinesi godono simili diritti sono permesse. Si richiede però il placito governativo, che non sarà accordato oltre il numero che la Congregazione religiosa potrà mantenere”.

⁸² Il paragrafo secondo specificava, inoltre, il principio dell’utilità come norma di base con cui il Consiglio di Stato accordava o negava il placito.



La legge dichiarava, inoltre, decaduta la giurisdizione dei tribunali ecclesiastici (art. 8) e affermava il principio in base al quale a nessun ecclesiastico poteva essere impedito l'esercizio dei suoi diritti e doveri derivanti dalla Costituzione e dalle leggi (art. 9). Analogamente, nessuna censura ecclesiastica poteva essere applicata senza il *placet* del Consiglio di Stato (art. 10). Si fa qui riferimento agli atti di repressione esercitati dal Vescovo di Como, Monsignor Romanò, nei confronti di alcuni sacerdoti membri del Gran Consiglio a causa della posizione da questi tenuta nell'ambito dell'esercizio del potere legislativo. La dura e immediata reazione del Consiglio di Stato, il 15 giugno 1852, è registrata dal Foglio Ufficiale del 18 giugno 1852⁸³: il Consiglio di Stato

“visto il foglio 13 corrente, con cui Monsignor Vescovo di Como Carlo Romanò, in seguito ad interpellanza da noi fattagli con foglio 11 corrente, confessa di aver chiamato a ragione alcuni membri del Gran Consiglio per voti da loro emessi in qualità di membri del potere legislativo [...] dichiara e decreta: 1. L'ingerenza assuntasi da Monsignor Vescovo Carlo Romanò, come consta dal suo foglio 13 corrente, contro alcuni sacerdoti per voti emessi nelle qualità di membri del Gran Consiglio è un attentato all'indipendenza del Gran Consiglio e costituisce un colpevole abuso. 2. Monsignor Vescovo viene diffidato di non dare corso ai relativi atti, i quali fin d'ora dichiarati irriti, nulli e come non avvenuti. 3. Nessuna autorità, impiegato, usciere, nessun cittadino od individuo secolare od ecclesiastico, si presterà ad alcun ordine o diffidazione o censura vescovile o de' suoi agenti contro qualsiasi membro del Gran Consiglio senza il previo *placet* governativo, sotto pena della multa da 100 a 10.000 franchi, oltre il ritiro del *placet* a' sacerdoti”.

Gli articoli 9 e 10 della legge civile-ecclesiastica ricalcano in modo pressoché identico gli articoli 3 e 11 del progetto del 1819. È utile confrontarli per verificare come, effettivamente, il progetto del 1819 rappresentò, come si è già avuto modo di osservare, ben più di un canovaccio. In questo caso, come in altri, esso fu, infatti, ripreso quasi alla lettera con poche modifiche:

“art. 9 Nessun ecclesiastico può essere impedito od
“art. 3 Nessun ecclesiastico potrà essere impedito

⁸³ F.U. n. 25 anno IX, 18 giugno 1852, pp. 545-47.



esonerato dall'esercitare i diritti ed i doveri derivanti dalla Costituzione e dalle leggi, né è sottoposto a censura per causa di tale esercizio".

"art. 10 Nessuna censura ecclesiastica personale e nessun interdetto di luogo potranno essere denunciati né applicati senza il *placito* del Consiglio di Stato".

dall'esercitare i diritti attivi e passivi che la Costituzione gli accorda, quando ne abbia i requisiti necessari; ogni impedimento precedente da un'estera autorità, è dichiarato nullo e di nessun valore".

"art. 11 Nessuna censura ecclesiastica può avere effetto civile, ossia nel foro esterno, senza previo placito governativo; lo stesso dicasi delle pubbliche penitenze".

L'art. 10, invece, era stato preceduto da un decreto amministrativo del 29 marzo 1855⁸⁴ costituito da soli tre articoli e riguardante le sanzioni contro gli abusi del ministero ecclesiastico. L'art. 2 del decreto dichiarava:

"(S)arà ritenuto colpevole d'abuso quell'ecclesiastico il quale si servisse del pergamo, dell'altare, della confessione, o di qualunque altro modo del suo ministero o della sua situazione per fare censure od allusioni in discredito delle autorità dello Stato e dei loro atti".

Tali abusi sarebbero stati puniti con una multa pecuniaria e, in caso di recidiva, con il ritiro del *placet* (art. 3).

Gli articoli 12 e 13 della legge civile-ecclesiastica riguardavano, rispettivamente, l'abolizione dei benefici a favore dei terzi, nonché dell'elezione del successore e del coadiutore con futura successione nel beneficio e il divieto di imposizione di pensioni per qualsiasi titolo a carico di prebende o prebendati del Cantone. Quasi in modo identico all'art. 12, il secondo paragrafo dell'art. 7 del progetto del 1819 recitava:

"(L)e rassegne a favore di un terzo e le coadiutorie colla futura successione non sono permesse in nessun caso tanto di ottenuta come di non ottenuta facoltà pontificia, e quindi si dovranno riguardare come insussistenti".

⁸⁴ B. Off. XXXI, 1856 (atti dell'anno 1855), pp. 111-112.



La subordinazione della Chiesa allo Stato emergeva sia dall'art. 14 nel quale si specificava che gli ecclesiastici non in cura d'anime se designati dal Consiglio di Stato non potevano rifiutarsi di prestare temporaneamente il servizio ad una parrocchia che ne fosse stata priva sia dal successivo art. 15 che imponeva l'obbligo di "fare, senza commenti, nella chiesa o nelle occasioni di concorso, quelle pubblicazioni che il Consiglio di Stato o la Municipalità locale trovasse di particolare interesse pubblico ed urgenza". Merita di essere sottolineato, a proposito di quest'ultimo articolo, che l'espressione "senza commenti" è una delle aggiunte che la Commissione del 1855 operò nei confronti del progetto del 1852 e su cui si discusse in seno al Gran Consiglio nella sessione del 21 maggio 1855. Si ritenne opportuno non solo fissare l'obbligo per gli ecclesiastici di procedere alle pubblicazioni richieste dal Consiglio di Stato o dalla Municipalità ma anche di specificare che esse non dovevano essere accompagnate da alcun'annotazione che avrebbe potuto pregiudicarne o falsarne la ricezione da parte della collettività: si affermava, così, ancora una volta, l'assoluto controllo che si voleva esercitare sulla Chiesa.

L'elezione degli ecclesiastici in cura d'anime (art. 16) - e la loro revoca (art. 21) - erano di competenza dell'Assemblea comunale, secondo quanto disposto dalla legge organica comunale del 1854⁸⁵ ed erano pertanto riconosciuti di diritto popolare. L'art 37 della legge disponeva, infatti, specificamente, che l'Assemblea Comunale "nomina(va) i curati e beneficiati in cura d'anime". Poco prima dell'approvazione della legge civile-ecclesiastica, in seguito alla nomina di due coadiutori da parte, rispettivamente, dell'arciprete e di un canonico di Lugano, il Consiglio di Stato, il 30 aprile 1855, si pronunciò con un decreto che sanciva la nullità di tali nomine stabilendo una multa per le contravvenzioni⁸⁶.

In tema di benefici la legge civile-ecclesiastica regolava, inoltre, la consegna e la presa di possesso del beneficio (art. 17) e stabiliva diritti e doveri del beneficiato, parificato all'usufruttuario e tenuto a "usare e conservare da buon padre di famiglia i beni stabili e mobili a lui consegnati", nonché a tenere e custodire i libri parrocchiali (art. 18). Sempre nell'ottica e con la finalità di ribadire il controllo dello Stato sulla Chiesa, l'articolo 19 poneva l'accento sulla prerogativa del Consiglio di Stato di vigilare sulla tenuta dei libri dello stato civile⁸⁷ e l'art. 20 stabiliva

⁸⁵ B. Off. XXXI, 1855 (atti dell'anno 1854), pp. 43-114.

⁸⁶ B. Off. XXXI, 1856 (atti dell'anno 1855), pp. 114-16.

⁸⁷ Soltanto successivamente, con la legge del 17 giugno del 1855, che rendeva obbligatorio il matrimonio civile, i registri dello stato civili furono affidati alle Municipalità (art. 11). Cfr. B. Off. XXXI, 1856 (atti dell'anno 1855), pp. 309-16.



che i Comuni e i corpi parrocchiali dovevano controllare l'amministrazione dei beni per evitare perdite o il deperimento dei beni.

In caso di vacanza di un beneficio, la Municipalità, se richiesta dalla parrocchia, avrebbe potuto chiamare un ecclesiastico di sua elezione (art. 22): in ogni caso, la vacanza doveva essere notificata al Consiglio di Stato e pubblicata sul Foglio Ufficiale (art. 23). In caso di morte del beneficiario si applicavano gli articoli 24 e 25, mentre l'amministrazione dei benefici vacanti veniva affidata alle rispettive Municipalità (art. 26). Liquidate le rendite o i frutti del beneficio per il tempo della vacanza e prelevate le spese di amministrazione, ciò che avanzava doveva essere destinato metà a miglorie ed aumento del beneficio e per metà alla cassa istituita per i sussidi e le pensioni degli ecclesiastici meritevoli e bisognosi (art. 27).

Il controllo statale si realizzava attraverso le Municipalità che dovevano vigilare e promuovere la corretta esecuzione dei legati, dei benefici e delle altre pie cause e attraverso l'autorizzazione, di competenza del Consiglio di Stato, di ridurre, concentrare e sospendere i benefici e le fondazioni superflue (art. 29). Ritorna qui il principio dell'utilità delle corporazioni e dei beni ecclesiastici - alienabili tra l'altro dall'Assemblea comunale (art. 30) - principio già presente nell'art. 7 della medesima legge civile-ecclesiastica.

Gli articoli dal 31 al 34 regolavano la materia dei censi, delle rendite annue, dei legati pii e dei diritti di stola, richiamando esplicitamente la legge 20 maggio 1806⁸⁸ sul riscatto delle decime.

In conclusione, la legge sanciva che "tutti gli atti fatti in onta o senza il *placito* prescritto dalla presente legge (erano) invalidi e nulli" - come già sancito in modo identico dall'art. 12 del progetto della legge del 1819⁸⁹ - e stabiliva l'entità delle contravvenzioni (art. 37), dichiarando abrogata la legge del 21 maggio 1810 ed ogni altra disposizione contraria (art. 36) ed incaricando, infine, il Consiglio di Stato dell'esecuzione della legge (art. 37).

10 - Conclusioni

La legge civile ecclesiastica fu approvata il 24 maggio 1855 ma, come si è già avuto modo di rilevare, essa fu il frutto del contesto storico e di un processo legislativo iniziato molti anni prima, fin dall'inizio dell'Ottocento. Del resto, dall'analisi sistematica della legge del 1855, come

⁸⁸ Cfr. S. FRANSCINI, *Manuale del cittadino ticinese*, cit., pp. 243-47.

⁸⁹ "Sono invalidi e nulli gli atti, che avendo bisogno del placito governativo, si fossero pubblicati o eseguiti senza di esso".



dal raffronto con i progetti precedenti, ben è emerso come essa non fu il prodotto di un evento in drammatica rottura con il passato ma come, piuttosto, rappresentò il risultato della progressiva affermazione della concezione statualistica dell'esperienza liberale. L'affermarsi al potere del partito liberale, per quanto brusco e violento, rappresentò, infatti, solo la spinta estrema, l'esplosione di un movimento che si era già in precedenza sviluppato e che stava ora interessando molti altri Stati europei.

Il ripensamento dei rapporti Stato-Chiesa e l'affermarsi di una legge che li regolasse in modo definitivo si svilupparono in parallelo con i progetti di revisione costituzionale e si intrecciarono con i decreti, le proposte, le mozioni, le istanze e i dibattiti in materia ecclesiastica riportati dai verbali del Gran Consiglio tra il 1803 e il 1855.

L'approvazione finale della legge civile ecclesiastica rappresentò un momento decisivo nella storia dei rapporti Stato-Chiesa. Se si considera che nello stesso anno 1855 la Carta Costituzionale privava gli ecclesiastici dei diritti politici attivi e passivi⁹⁰ e veniva approvata la legge sul matrimonio civile, se si aggiunge che nel 1859 un decreto federale avrebbe privato di ogni efficacia una qualsivoglia giurisdizione straniera nella Confederazione, provocando, così, l'interruzione dei rapporti tra il Cantone e le diocesi di Milano e di Como, ben si può concludere che, a metà Ottocento, nel Canton Ticino la *Staatskirchentum* trovò la sua piena realizzazione.

⁹⁰ L'art. 9 della legge civile-ecclesiastica stabiliva "Nessun ecclesiastico può essere impedito od esonerato dall'esercitare i diritti ed i doveri derivanti dalla Costituzione e dalle leggi, né è sottoposto a censura per causa di tale esercizio". La Costituzione del 1 marzo 1855, tuttavia, stabiliva all'art. 7 "Gli esercenti professione ecclesiastica, secolari e regolari, non potranno essere né elettori né eleggibili alle cariche costituzionali". Gli ecclesiastici risultavano, quindi, di fatto privati dei diritti politici attivi e passivi.



ABSTRACT:

The essay describes the historical and political context, as well as the law production in Canton Ticino during the first half of the nineteenth-century, which will lead to the Civil Ecclesiastical Law of 1855. The article is structured in two parts. The first part deals with the historical period between 1803 and 1829 and is divided into four sections: from the Act of Mediation to the project of the Civil Ecclesiastical Statute of 1819; the Constitution of 1830; the predominance of liberal ideas and the anti-ecclesiastical measures from 1848 to 1855. The second part is entirely dedicated to the Civil Ecclesiastical Law of 1855 – peak of the historical political process described in the first part – and to the analysis of its origin and the contents from the 1852 bill. The development procedure, the purpose and the kernel of the Law, specifically the government *placet*, are particularly stressed.

Key Words:

Civil Ecclesiastical Law — Act of Mediation – Civil Ecclesiastical Statute – anti-ecclesiastical measures – government *placet*

Parole chiave:

legge civile ecclesiastica - Atto di Mediazione - Statuto civile ed ecclesiastico - provvedimenti anticlericali – *placet* governativo