



**Alessandro Ferrari**

(associato di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi dell'Insubria,  
Dipartimento di Diritto, Economia e Culture)

### **La politica ecclesiastica dell'Italia post-unitaria: un modello post-Westphaliano \***

**SOMMARIO:** 1. Premessa - 2. La separazione ... immaginata – 3. La separazione ... possibile – 4. Un limite della politica liberale: lo scoglio del pluralismo giuridico – 5. Il lascito della politica ecclesiastica liberale: una *mediocritas* di ampio respiro

#### **1 - Premessa**

Com'è facile immaginare per una nazione che tendeva ad esaurire il proprio pluralismo religioso nelle diverse varietà dei suoi cattolicesimi e che doveva la sua costituzione in forma statutale alla fine del regno temporale del papa, negli anni tra l'Unificazione e lo scoppio della Prima guerra mondiale i rapporti con la Chiesa cattolica assorbito non poche delle energie dello Stato italiano.

Autore dell'unificazione, il Piemonte era stato l'unico Regno della penisola a non aver rinunciato alle libertà del '48. Lo Statuto, tuttavia, non riconosceva esplicitamente un diritto di libertà religiosa ma si limitava ad identificare nella religione cattolica la sola religione dello Stato e a riservare agli altri culti una mera tolleranza. Sarebbe stata la legge Sineo del 19 giugno 1848 ad escludere che una differenza di fede avesse potuto costituire un'eccezione "al godimento dei diritti civili ed all'ammissibilità alle cariche civili e militari" divenendo, così, "il testo fondamentale, e quasi la Magna Charta della nostra libertà religiosa. Testo di per sé sufficiente a ogni sua più schietta ed estesa applicazione"<sup>1</sup>. In ogni caso, lo

---

\* Il contributo, sottoposto a valutazione, riproduce l'intervento destinato agli Atti del Convegno "La Religione Istruita nella scuola e nella cultura dell'Italia contemporanea" organizzato dall'Archivio per la Storia dell'Educazione in Italia e dall'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano nell'ambito del progetto PRIN 2008 "Cultura religiosa e insegnamento della religione e della teologia nella scuola e nell'università dell'Italia contemporanea" (Venezia, 12-13 gennaio 2012).

<sup>1</sup> Così F. RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, il Mulino, Bologna,



Statuto lungi dall'ostacolare, avrebbe finito per favorire, dietro un paravento di formale ossequio, la riduzione dell'influenza della Chiesa cattolica sulle istituzioni statali e la progressiva affermazione di quelle garanzie da esso taciute. L'uscita dai "regimi di verità", il cui criterio di legittimazione si radicava nella sicura convinzione circa la certezza e l'esclusività dei sistemi teologici di riferimento, aveva, del resto, sovvertito da tempo il significato e il ruolo della "religione di Stato". Quest'ultima, infatti, non era più funzionale alla sinfonia tra istituzioni statali ed ecclesiastiche ma, al contrario, del tutto subordinata alle esigenze di uno Stato desideroso di recuperare il tempo perduto nel suo cammino verso la modernità e, dunque, verso un suo esclusivo primato. In questo contesto, si può ben comprendere come molti dei privilegi riservati alla Chiesa cattolica apparissero del tutto anacronistici. L'esigenza primaria era divenuta, piuttosto, quella di affermare la piena sovranità del potere civile e, dunque, la sua indipendenza rispetto al potere religioso. In altre parole, l'obiettivo primario dello Stato era l'affermazione della laicità, allora declinata, in tutta l'Europa cattolica, come "arte della separazione" delle istituzioni civili, divenute secolari, dalle istituzioni ecclesiastiche<sup>2</sup>. Nella sua applicazione concreta, "separazione" significava soprattutto anteporre l'individuo ai gruppi non statali, costituendo, in tal modo, il presupposto di una politica ecclesiastica che, mentre affermava la libertà dei singoli indipendentemente dal culto professato e superava, così, le precedenti discriminazioni fondate sulle diverse appartenenze confessionali, evidenziava il grande sospetto nei confronti dell'esercizio collettivo della libertà religiosa. La separazione, infine, appariva funzionale pure all'orientamento astensionista e non interventista dello Stato liberale volto a garantire la libertà religiosa nella sola dimensione formale – e non in quella positiva e sostanziale –, con la totale esclusione di ogni bilateralità concordataria.

## **2 La separazione ... immaginata**

Ad appena due anni di distanza dalla concessione dello Statuto, con le c. d. leggi Siccardi, l'ordinamento giuridico proto-italiano, pur con alle spalle una Nazione ben lungi dall'essere secolarizzata, avviava di gran carriera il

---

1992 (1924), p. 211.

<sup>2</sup> Cfr. M. WALZER, *Il liberalismo come arte della separazione*, in *Biblioteca della libertà*, 92, 1986, pp. 11-30.



suo processo di laicizzazione<sup>3</sup>. Furono, così, abolite le immunità ecclesiastiche tipiche dell'età assolutistica; la sfera di competenza ed efficacia della giustizia canonica – sulle orme della lockiana epistola de tolerantia - venne circoscritta all'interno di un ordine sempre più ristretto e privatisticamente inteso mentre la capacità d'agire degli enti ecclesiastici fu sottoposta ai controlli ritenuti necessari per assicurarne la compatibilità con le esigenze dell'incipiente economia moderna capitalistica di mercato. Alcuni anni dopo, con le leggi eversive del 1855 e 1866, lo Stato arrivava ad arrogarsi il diritto di selezionare le finalità religiose – e i relativi enti - ritenuti meritevoli di conservare la propria personalità giuridica e il proprio patrimonio<sup>4</sup>. Di conseguenza, se in un primo tempo gli ordini religiosi impegnati nella predicazione, nell'istruzione, nell'assistenza agli infermi furono ritenuti di una qualche utilità, dieci anni più tardi anch'essi, come tutti gli enti ecclesiastici che avessero comportato la vita in comune, sarebbero caduti sotto la tagliola della soppressione e della devoluzione dei loro beni allo Stato quali realtà ormai incompatibili con le esigenze del progresso moderno. Contemporaneamente, molte festività religiose "comandate" furono cancellate dal calendario civile (R. D. 17 ottobre 1869, n. 5342); i chierici, al pari degli altri cittadini, furono sottoposti all'obbligo di leva (legge 27 marzo 1869, n. 86); si soppressero le facoltà di teologia delle università statali (legge 26 gennaio 1873, n. 1251); la formula del giuramento fu laicizzata (legge 30 giugno 1876, n. 3184) e, dopo che la legge Casati aveva già svincolato l'istruzione pubblica dall'autorità ecclesiastica, la legge Coppino n. 3968 del 15 luglio 1877, prima delle lois laïques di Jules Ferry!, sostituì l'insegnamento della religione cattolica, fino ad allora materia obbligatoria della scuola elementare comunale, con le "prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino" (art. 2). Nel frattempo, il nuovo codice civile entrato in vigore il 1° gennaio 1866 aveva trasferito la tenuta dei registri dello stato civile

---

<sup>3</sup> La bibliografia sul tema è sterminata. Sono sempre d'imprescindibile utilità gli scritti raccolti in *La legislazione ecclesiastica*, Atti del congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione, Vol. 2: *L'istruzione e il culto*, a cura di P.A. D'Avack, Neri Pozza, Vicenza, 1967, e in *Chiesa e religiosità in Italia dopo l'Unità (1861-1878)*, Atti del quarto Convegno di Storia della Chiesa La Mendola 31 agosto – 5 settembre, 1971, Vita e Pensiero, Milano, 1973. Accanto al classico di **A.C. JEMOLO**, *Chiesa e Stato in Italia dalla unificazione agli anni settanta*, Einaudi, Torino, 1977, si veda poi, più di recente, per un inquadramento generale, **C. CARDIA**, *Risorgimento e religione*, Giappichelli, Torino, 2011.

<sup>4</sup> Cfr. **A.C. JEMOLO**, *La questione della proprietà ecclesiastica nel regno di Sardegna e nel regno d'Italia (1848-1888)*, il Mulino, Bologna, 1974 (prima edizione Torino, Tipo-litografia Bono, 1911), e **P. BELLINI**, *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, in *La legislazione ecclesiastica*, cit., pp. 145-192.



dalle parrocchie ai comuni rendendo il matrimonio civile l'unica forma di celebrazione destinata ad avere effetti giuridici nell'ordinamento dello Stato. Dal canto suo, il codice penale Zanardelli del 1889 equiparava le pene previste per i crimini commessi contro i culti non cattolici a quelle stabilite per le offese alla Chiesa cattolica, alle sue istituzioni e ai suoi ministri individuando nelle uguali coscienze personali – e non più nelle dissimili istituzioni religiose - il bene giuridico meritevole della tutela statale. La legge n. 6972 del 17 luglio 1890, infine, rivendicava in modo esclusivo la pubblica beneficenza alla potestà laicale accentuandone il carattere universalistico, non condizionato dall'appartenenza religiosa dei fruitori.

In ogni caso, pur nell'eterogeneità dei diversi provvedimenti, il tratto distintivo della legislazione del nuovo Stato pareva caratterizzato, più che dalle non originali misure di stampo neo-giurisdizionalistico nei confronti delle istituzioni ecclesiastiche, dal progressivo riconoscimento del primato della coscienza individuale. Quest'ultimo, pur funzionale alla simultanea affermazione della supremazia statale su tutti gli altri attori sociali, consentiva, infatti, la riemersione di una dimensione "personalistica" della libertà religiosa da lungo tempo dimenticata.

### **3 - La separazione ... possibile**

Quando ci s'interroga sugli effetti di queste disposizioni, sul loro significato più profondo e sulle tracce che esse hanno lasciato sull'identità nazionale e sulla storia successiva dei rapporti tra lo Stato italiano e le comunità religiose il primo dato da rilevare e che costituisce una fondamentale, ma spesso trascurata, chiave di lettura della politica ecclesiastica dell'età liberale è, senza dubbio, l'importanza degli accomodamenti che caratterizzarono l'attuazione della legislazione sia della Destra sia della Sinistra storiche. Sarebbe stata proprio questa moderazione a spingere Mario Falco a definire quella italiana una "separazione relativa"<sup>5</sup>.

Le leggi sull'espropriazione dell'asse ecclesiastico, ad esempio, non soltanto risparmiarono le chiese parrocchiali e le associazioni religiose con cura d'anime, ma non impedirono neppure ai membri degli enti soppressi di conservare le proprie comunità, divenute associazioni di privati

---

<sup>5</sup> **M. FALCO**, *Il concetto giuridico di separazione della Chiesa dallo Stato*, Prolusione al Corso di Diritto Ecclesiastico tenuta nella Università di Parma il dì XVII Gennaio MDCCCXIII, Fratelli Bocca Editori, Torino, 1913.



cittadini. Per queste ultime, com'è noto, non fu poi sempre difficile trovare una pia donna cui intestare le antiche proprietà che poterono, così, non di rado, mantenere l'originaria destinazione. D'altro canto, le proprietà che, al contrario, uscirono dalla disponibilità degli ordini soppressi si trasformarono in molti casi in risorse pubbliche destinate al sostegno del clero secolare. Esempio, in materia, fu poi il rapporto tra don Bosco e Rattazzi: sarà proprio il ministro della Giustizia di Cavour a "suggerire" al prete di Valdocco, nel pieno vigore della prima legge eversiva, la forma giuridica più idonea – e accorta – per quella che sarebbe poi divenuta la Pia Società di San Francesco di Sales. Questi accomodamenti, assenti nei successivi, analoghi, provvedimenti francesi<sup>6</sup>, mentre evidenziavano la difficoltà dello Stato liberale a riconoscere una piena e distinta visibilità pubblico-istituzionale della dimensione collettiva della libertà religiosa, manifestavano pure la disponibilità statale a non interpretare in maniera pregiudizievole liberticida la confluenza dell'associazionismo di matrice religiosa nel diritto privato comune mettendo, così, in luce l'assenza di ogni sentimento anti-religioso nella legislazione eversiva italiana.

Nello stesso tempo, tuttavia, gli stessi accomodamenti rivelavano anche un lato meno trasparente, legato ad una pragmatica necessità di compromesso tra le giovani autorità statali e l'antica istituzione ecclesiastica e che ben illustrava la "relatività" della dinamica liberale teoricamente incentrata sul diritto comune e sulla privatizzazione del fattore religioso. Tali "aggiustamenti", insieme allo speciale trattamento riservato al clero secolare e alle parrocchie al fine di conquistare il personale religioso più a contatto con la popolazione alla causa dello Stato nazionale testimoniavano, infatti – ben prima di Böckenförde e Habermas! – una valutazione accorta e positiva del ruolo pubblico che il cattolicesimo avrebbe potuto giocare nella metabolizzazione dei valori e delle istituzioni liberali. Nello stesso tempo, il riconoscimento offerto alle articolazioni della costituzione gerarchica della Chiesa cattolica lasciava trasparire la consapevolezza che il cattolicesimo "utile" alla causa nazionale non poteva essere soltanto quello di taluni, "illuminati", individui, ma doveva essere, necessariamente, quello autenticato dalle stesse istituzioni ecclesiastiche. Del resto, i governi nazionali, a cominciare da quelli della Destra storica, sfuggirono sempre accuratamente alla seduzione dalle

---

<sup>6</sup> Cfr. F. RUFFINI, *La lotta contro le congregazioni religiose in Francia*, in *ID.*, *Scritti giuridici minori*, scelti e ordinati da M. Falco, A. C. Jemolo, E. Ruffini, Milano, 1936, I, pp. 345-390.



tante proposte di *reformatio ecclesiae* animate da un utopistico volontarismo teso a riconciliare – dall’alto e dall’esterno - Chiesa cattolica e modernità.

L’orientamento accomodante della politica ecclesiastica italiana traspariva anche da altri settori. In materia di matrimonio, ad esempio, nonostante le unioni religiose avessero perduto ogni rilevanza civile, l’Italia liberale non approdò mai ad un’interpretazione radicalmente e privatisticamente contrattuale di tale istituto: di conseguenza, nessuna traccia di divorzio è rinvenibile nel codice civile del 1865. Inoltre, a differenza di altri Stati europei, a partire da Francia, Austria e Germania, l’Italia non impose alcun obbligo di preventiva celebrazione del matrimonio civile a quanti avessero voluto celebrare un matrimonio religioso, esprimendo in tal modo un orientamento non solo più rispettoso delle coscienze personali ma anche potenzialmente aperto al riconoscimento pubblico di un vero e proprio pluralismo ordinamentale. Di più, nel corso della Grande Guerra non mancò, insieme a un generoso processo di regolarizzazione di quelle che agli occhi dello Stato erano mere “coppie di fatto” in quanto sposate solo religiosamente, un benevolo orientamento della giurisprudenza della Corte dei Conti che, in taluni casi, giunse ad applicare ragioni equitative riconoscendo lo status di vedove di guerra anche a quante risultavano, in realtà, coniugate soltanto canonicamente.

La moderazione della laicizzazione “all’italiana” risaltò anche nell’attuazione della legislazione scolastica. Come la successiva legge francese del 1882, la legge Coppino del 1877 aveva cancellato la religione cattolica dal curriculum della scuola primaria. Tuttavia, a differenza di quanto sarebbe accaduto in Francia, il silenzio della legge italiana non avrebbe avvalorato l’interpretazione, più semplice ed immediata, della soppressione di tale insegnamento bensì l’assai meno drammatica sua trasformazione in materia facoltativa, peraltro a carico, in non pochi casi, degli stessi bilanci comunali. Non è, dunque, difficile immaginare lo stupore degli inviati di Jules Ferry quando, nel rapporto presentato in vista della redazione della celebre legge del 1882, scrivevano: “il n’y a donc pas en Italie la liberté qu’on vous a dit à l’égard de l’enseignement religieux, pas plus pour les maîtres que pour les communes”<sup>7</sup>. L’insegnamento della religione cattolica rimase, così, presente nella grande maggioranza delle scuole italiane, a un tempo modello di rispetto delle coscienze religiose individuali e collettive ma, con sempre maggior intensità, anche strumento di indispensabile legittimazione

---

<sup>7</sup> Cfr. J. BAUBÉROT, *La morale laïque contre l’ordre moral*, Seuil, Paris, 1997, p. 56.



dell'embrionale "scuola statale" agli occhi delle istituzioni ecclesiastiche più ancora che del "paese reale" che ne avrebbe dovuto fruire.

In tale contesto, va da sé che, anche tenendo conto del cattivo stato dei pubblici bilanci, nessun governo italiano avrebbe mai espulso chierici e religiosi dalle scuole elementari comunali, come avrebbe fatto la Francia con la legge Goblet del 1886. D'altra parte, se l'obbligatorietà dell'affissione del crocifisso nelle aule della scuola pubblica era stata originariamente prevista dall'art. 140 del regio decreto n. 4336 del 15 settembre 1860, di attuazione della legge Casati, in un periodo già piuttosto burrascoso dei rapporti tra Stato e Chiesa, ancora nel 1908 la Cassazione penale di Roma riteneva colpevole di abuso di autorità il sindaco che, "al fine di fare onta al sentimento religioso della popolazione", aveva ordinato "la rimozione dei crocifissi dalle scuole comunali"<sup>8</sup>. Anche le norme sull'istruzione privata non riservarono alcun trattamento pregiudizievole nei confronti delle scuole confessionali che, anzi, godettero dei medesimi spazi di libertà concessi al pluralismo ideologico dal sistema giuridico liberale. Come specificò il Consiglio di Stato in una esemplare sentenza del 20 aprile 1894

"il potere dell'autorità scolastica, in quanto concerne la sorveglianza sull'indirizzo politico dell'istruzione elementare, non è di prevenire l'apertura di scuole in cui le istituzioni nazionali prevedibilmente non saranno rispettate, ma soltanto di vigilare sulle scuole aperte, mediante le ispezioni e gli altri molteplici mezzi di controllo ad essa spettanti"<sup>9</sup>.

In ogni caso, forte, da un lato, di un peso sociale in nome del quale rivendicare il riconoscimento di un vero e proprio ruolo pubblico-istituzionale e condizionata, dall'altro, dalle scarse risorse finanziarie a disposizione, la Chiesa investiva le maggiori energie nell'arginare la deconfessionalizzazione della "scuola di Stato" piuttosto che nell'ampliare gli spazi dell'autonomia privata della propria scuola. Se, dunque, l'espulsione della Chiesa dalla scuola pubblica aveva favorito, in Francia, un rigido dualismo caratterizzato dalla forte – e opposta – identità delle due scuole, in Italia l'incerta separazione faceva della scuola cattolica una realtà marginale, spesso appannaggio delle sterili iniziative dell'intransigentismo<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> *Il diritto ecclesiastico italiano*, 1908, pp. 145-146.

<sup>9</sup> *Repertorio generale della giurisprudenza italiana*, 1894-1898, UTET, Torino, 1902, II, p. 1060.

<sup>10</sup> Cfr. le considerazioni di un sincero patrocinatore della scuola confessionale come



Peraltro, in un Paese pressoché interamente cattolico, prima della laicizzazione dell'ordinamento giuridico statale e, ancor più, della secolarizzazione della società, obiettivo delle classi dirigenti era, più modestamente, la metabolizzazione della fine del dominio temporale della Chiesa e la conseguente piena legittimazione delle nuove istituzioni unitarie. Di qui, com'è stato notato, la differenza genetica tra la situazione italiana e quella di altri Stati in cui l'assenza di una sovranità temporale concorrente con quella statale avrebbe concentrato il conflitto tra i poteri civile e religioso proprio su quelle questioni societarie, a cominciare dalla scuola, destinate a diventare in Italia luogo degli accomodamenti tra Chiesa e pubbliche autorità ben attente a non esasperare i sentimenti religiosi del Paese<sup>11</sup>. In altre parole, il conflitto tra Stato e Chiesa in Italia si collocò da subito sul piano dei rapporti apicali, formali e istituzionali tra un nuovo Stato, teso a rivendicare la legittimità della sua configurazione territoriale e un vecchio ordinamento strenuamente impegnato a difendere la legittimità della propria indipendenza. Il conflitto non poteva, tuttavia, espandersi con la medesima intensità anche al livello più basso, quello della vita sociale, in cui, per evitare fratture insopportabili, il cattolicesimo avrebbe continuato a giocare tutto il suo ruolo unificante<sup>12</sup>.

Tuttavia, questi accomodamenti, proprio perché unilaterali e fondati su considerazioni di ordine eminentemente pragmatico, non sarebbero stati sufficienti per la Chiesa cattolica in assenza di una complessiva soluzione di principio della "questione romana". E proprio la questione della fine della "prigionia" del papa in Vaticano, nella Roma divenuta capitale di un nuovo Stato, avrebbe costituito l'ineludibile pietra d'inciampo su cui era destinato a infrangersi ogni tentativo di normalizzazione autenticamente liberale.

#### 4 - Un limite della politica liberale: lo scoglio del pluralismo giuridico

---

Giuseppe Monti nel suo *La libertà della scuola. Principi-storia-legislazione comparata*, Vita e Pensiero, Milano, 1928.

<sup>11</sup> Cfr. N. RAPONI, *Il dibattito politico religioso intorno alla legge sui frati (1855) e correnti culturali nel mondo cattolico*, in *Verso l'Unità, 1849-1861*, Atti del LVII Congresso di Storia del Risorgimento italiano, Bari 26-29 ottobre, 1994, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, Roma, 1996, pp. 173-193.

<sup>12</sup> Si ricordi peraltro che il *non expedit*, la cui efficacia non deve essere comunque enfatizzata, non operò mai a livello delle amministrazioni locali, dove si giocava una parte importante della partita tra il nuovo potere e le autorità ecclesiastiche: cfr. P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in *Storia dello Stato Italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Donzelli, Roma, 1995, pp. 81-82.



Il grande accomodamento fu tentato dall'Italia nel 1871 con la legge delle guarentigie con cui il governo liberale mirava a disciplinare, da una parte, le "prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede" e, dall'altra, le "relazioni della Chiesa con lo Stato". La legge, lodata da Ruffini ma definita da altri "un assurdo o mostro giuridico"<sup>13</sup> testimoniava al sommo grado la flessibilità dello Stato italiano.

Innanzitutto, pur senza riconoscere la piena sovranità ordinamentale della Santa Sede, non essendo disposto lo Stato ad uscire dalla prospettiva westfaliana e a condividere, all'interno del medesimo territorio, quella che era ritenuta una sua esclusiva prerogativa e pur non riconoscendo, di conseguenza, alcuna extraterritorialità ai sacri palazzi in cui il papa si era confinato, la legge considerava il pontefice sacro e inviolabile attribuendogli completa libertà nel governo della Chiesa, il diritto di legazione attivo e passivo e il pieno godimento, sebbene non la proprietà, degli immobili utilizzati. In relazione alla libertà della Chiesa in Italia la legge cancellava tutte le restrizioni all'esercizio del diritto di riunione del clero nonché le antiche prerogative regie di nomina o proposta dei titolari dei benefici maggiori, a partire dai vescovi, liberati anche dal vincolo di giuramento al re. La legge, inoltre, aboliva l'exequatur, il placet regio ed ogni altra forma di controllo degli atti delle autorità ecclesiastiche compreso l'appello per abuso. In questo modo, le guarentigie non si limitavano a fornire un articolato quadro normativo atto a garantire un'ampia libertà alla Chiesa cattolica in Italia, ma rappresentavano anche una significativa auto-limitazione dello Stato, disposto a concedere tutti gli onori sovrani al papa sconfitto sul piano temporale. La legge rivelava, così, tutta la difficoltà, anche per i più fedeli interpreti del separatismo liberale, a considerare la Chiesa cattolica alla stregua degli altri culti e, ancor più, alla stregua di qualsiasi altra associazione privata come molti interpreti della dottrina liberale, tutta incentrata sul primato del diritto comune, avrebbero, invece, auspicato. Il liberalismo italiano, infatti, mentre riuscì sostanzialmente a garantire condizioni di uguaglianza tra i diversi culti in ordine agli elementi essenziali del profilo individuale della libertà religiosa, protetta, essenzialmente, quale espressione di una più generica libertà di coscienza, non poté, invece, evitare un'evidente disparità giuridica nel trattamento del profilo associativo-istituzionale di quella stessa libertà,

---

<sup>13</sup> Così **G. PADELLETTI**, *La politica ecclesiastica in Italia*, in *Scritti di diritto pubblico*, G. Pellas, Firenze, 1881, p. 182.



necessariamente più specifico e irriducibile alle tipologie associative comuni<sup>14</sup>.

L'insoddisfazione del papa nei confronti della legge del 1871 - rifiutata per la sua unilateralità - costituì un'arma molto importante nelle mani della Chiesa. Quando la forza dei vecchi governi liberali cominciò a venir meno per l'irruzione della società nello Stato, il sostegno dell'istituzione ecclesiastica nella conservazione dell'ordine costituito apparve indispensabile. E questo fu il momento per il papato di trarre profitto dalla propria pazienza. Il riconoscimento della sua sovranità ordinamentale e, di conseguenza, la rinuncia dello Stato alla separazione ma, alla fine, per trascinarsi, anche alla laicizzazione costituì, infatti, la condizione chiesta dalla Chiesa per la definitiva conciliazione. Nello stesso tempo, il turbolento periodo che precedette l'entrata dell'Italia nel primo conflitto mondiale e i duri anni del primissimo dopoguerra consolidarono la convinzione della Santa Sede che i protagonisti della scena politica fossero ormai altri e che nonostante si potesse risolvere la "questione romana" con i governi liberali - e di ciò esisteva da tempo piena contezza - sarebbe stato assai difficile ottenere da questi il completo rovesciamento della prospettiva separatista e il ritorno ad un effettivo confessionismo delle istituzioni pubbliche. Tali obiettivi diverranno, invece, possibili, non senza qualche paradosso, proprio con il fascismo.

## 5 - Il lascito della politica ecclesiastica liberale: una *mediocritas* di ampio respiro

Il quadro che, pur con enormi approssimazioni, si è tentato di delineare rivela un significativo grado di continuità nella politica ecclesiastica dello Stato liberale su cui si può ora tentare di abbozzare qualche rapida riflessione conclusiva.

Un primo dato da evidenziare è che, nonostante la fondazione dello Stato italiano abbia coinciso con la fine dello Stato della Chiesa ciò non portò né alla diffusione di sentimenti anti-italiani nella popolazione cattolica né alla promozione, da parte delle autorità civili, di una laicità volta a limitare la libertà religiosa del popolo dei fedeli-cittadini o,

---

<sup>14</sup> Questo ancor prima che fosse nota - e spesso strumentalizzata - l'opinione di Francesco Ruffini secondo cui perseguire la perfetta parità di trattamento giuridico tra le diverse realtà avrebbe significato "non già un'opera di giustizia pratica, ma semplicemente di giustizia astratta", *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, cit., p. 502.



tantomeno, a separare questi ultimi dalla loro Chiesa. In altre parole, l'esperienza italiana del XIX secolo, al netto dei tributi alla tradizione giurisdizionalistica, costituisce un grande esempio della capacità dello Stato liberale ad affrontare un potere forte e non democratico, indisponibile a riconoscere la legittimazione di autorità civili ispirate agli ideali della laicità, senza per questo rinunciare alla protezione delle libertà dei cittadini e, alla fine, delle stesse istituzioni ecclesiastiche.

Nello stesso tempo, non è possibile dimenticare come questi continui accomodamenti, questa necessità di legittimazione extra-politica delle istituzioni pubbliche, mentre servirono a impedire drammatiche lacerazioni, contribuirono in maniera decisiva ad attribuire all'Italia un lascito di permanente fragilità istituzionale. Certamente ciò dipese, per molti versi, dalla mancanza di un effettivo pluralismo culturale e religioso che rendeva l'Italia un Paese quasi interamente cattolico e che attribuiva agli "accomodamenti" liberali un significato del tutto peculiare. Infatti, mentre nel dibattito contemporaneo l'"accomodamento ragionevole" tende a indicare l'adattamento delle leggi generali alle esigenze delle minoranze<sup>15</sup>, nella situazione italiana del XIX secolo, al contrario, gli accomodamenti rappresentarono, piuttosto, lo strumento con cui la classe dirigente liberale cercò di convincere la maggioranza cattolica ad accettare un sistema democratico governato da una minoranza che, pur senza sempre condividere la fede dei più ne possedeva comunque il medesimo substrato culturale. L'impegno della classe liberale nel conciliare il papato con il nuovo ordinamento lascia, così, trasparire non solo le virtù, ma anche quello che potrebbe definirsi come una sorta di limite originario della storia istituzionale italiana: la difficoltà a costruire un sistema istituzionale pluralistico senza una vera società civile pluralista e una effettiva volontà politica di incoraggiarne fino in fondo lo sviluppo.

Questo limite, a sua volta, dipendeva da due idee centrali dello Stato liberale: l'orientamento istituzional-positivista e il forte centralismo, che portavano a guardare con sospetto quanto si muoveva nella libera sfera della "società civile" e a considerare la legge dello Stato il paradigma di ogni effettiva normatività giuridica, emarginando, così, tra i rischi degenerativi ogni possibile "coordinazione" tra diritto statale e diritti diversi, ivi inclusi quelli religiosi<sup>16</sup>. La svalutazione del ruolo degli enti

---

<sup>15</sup> L'analogia con i c.d. accomodamenti ragionevoli originari della tradizione giuridica canadese vuole qui costituire, ovviamente, una mera suggestione. Tecnicamente, peraltro, questi ultimi hanno un profilo esclusivamente individuale.

<sup>16</sup> Cfr. **D. SCHIAPPOLI**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Luigi Pierro Editore, Napoli, 1913, pp. 127-128.



locali e lo sviluppo di un pluralismo rigidamente top-down saranno entrambi figli di queste impostazioni<sup>17</sup>. In particolare, il centralismo, motivato anche dalle concrete difficoltà in cui versavano vaste parti del territorio nazionale era visto con benevolenza dalle minoranze religiose, che lo interpretavano come un'indispensabile garanzia a fronte della grandissima influenza esercitata dalla Chiesa cattolica a livello locale. Tuttavia, l'impostazione centralista facilitò un'interpretazione del diritto di libertà religiosa attraverso l'ottica dei rapporti tra Chiesa e Stato e, dunque, quale questione prevalentemente apicale e, con il tempo, bilaterale. Questa situazione, mentre contraddiceva il dogma liberale dell'assoluta unicità dell'ordinamento statale portava poi ad inquadrare l'intera questione del diritto di libertà religiosa nell'ottica dei rapporti inter-ordinamentali tra *societates perfectae* e, dunque, a trascurare l'esigenza di una legge generale in materia applicabile a tutti i cittadini-fedeli, indipendentemente dalla loro appartenenza confessionale. Infatti, benché l'autonomia confessionale emergente dalla legge delle guarentigie potesse prefigurare il nucleo di facoltà estensibili anche agli altri culti, la legge del 1871 avrebbe costituito un *unicum* destinato esclusivamente alla Chiesa cattolica. Nello stesso tempo, orientamento positivista e centralismo statale spiegano anche la tendenza, oltre che al verticismo gerarchico, anche alla negoziazione poco trasparente tra lo Stato e i gruppi religiosi, secondo un approccio che finì per riflettersi negativamente proprio nei confronti di quei non cattolici che più avevano confidato nel garantismo dei governi centrali. Le confessioni "minoritarie", del resto, nonostante le indubbe aperture dei governi liberali, saranno sempre collocate sul gradino più basso della "piramide dei culti" e le loro relazioni con lo Stato dipenderanno sempre – e non di rado secondo un rapporto d'inversa proporzionalità - dai rapporti tra quest'ultimo e la Chiesa cattolica.

In tale contesto è, allora, possibile sostenere che la legge delle guarentigie abbia costituito, ad un tempo, sia l'apice sia la prova della sostanziale impraticabilità, in Italia, di un approccio troppo radicalmente separatista alla libertà religiosa. Del resto, proprio "contro l'opinione che la libertà religiosa si (potesse) avere soltanto con un sistema di separazione assoluta fra Stato e Chiesa", i più importanti manuali di diritto ecclesiastico dell'epoca non tarderanno ad affermare la compatibilità tra

---

<sup>17</sup> Cfr. le osservazioni critiche di N. MATTEUCCI, *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 336.



“piena libertà religiosa” e il “trattamento speciale fatto ad un culto determinato”<sup>18</sup>.

Posta l'impraticabilità di un sistema di relazioni improntato alla coordinazione tra ordinamento canonico e ordinamento civile ma anche nell'impossibilità di una separazione “assoluta” tra lo Stato e la Chiesa ai governi liberali non restava che una politica accondiscendente nei confronti dei desiderata delle autorità ecclesiastiche mediata da una sorta di “giurisdizionalismo separatistico”, nella perdurante convinzione, allora, del resto, largamente condivisa in tutta Europa, che “l'unico mezzo per cui si può avere un'ingerenza dello Stato sui rapporti ecclesiastici” - e, dunque, tentarne un qualche controllo - “(fosse) quello di fare alla Chiesa una posizione pubblica”<sup>19</sup>.

In altre parole, mentre, da un lato, l'approccio liberale avrebbe evitato una guerra civile e garantito un'ampia libertà per la Chiesa cattolica, proprio questo approccio sarebbe stato all'origine del permanente carattere di Nazione-Stato (e non di Stato-Nazione) dell'Italia. Infatti, a differenza di quanto si verificò, ad esempio, nella vicina Francia, Stato-nazione per eccellenza, la coesione civica dell'Italia tenderà a lungo ad essere affidata più ad una certa naturale, omogeneità culturale-religiosa che ad un “patriottismo” fondato su un comune legame di cittadinanza basato sulla compartecipazione ai circuiti della cittadinanza politica. Questa identità di nazione-stato, incentrata sul ruolo pubblico del cattolicesimo sarà destinata ad influenzare profondamente la storia istituzionale italiana, a partire dall'interpretazione del principio di separazione e, più tardi, in età a noi contemporanea, quello di laicità, dando vita ad un modello di “multiculturalismo all'italiana” in cui il

---

<sup>18</sup> Così **D. SCHIAPPOLI**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 108.

<sup>19</sup> **D. SCHIAPPOLI**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 135 e 137; cfr. anche **C. CALISSE**, *Diritto ecclesiastico*, G. Barbèra Editore, Firenze, 1989, p. 31 ss. Più critico e pessimista Pasquale Stanislao Mancini che, nel corso del dibattito sulla legge delle guarentigie, riecheggiando l'intervento di Aurelio Saliceti alla Costituente romana del 1849, osservava “(L)a conciliazione può farsi, o avvicinando il Papato all'Italia e alla civiltà (ed oramai questo è già stato chiarito impossibile), o, pur troppo avvicinando l'Italia al Papa. Se non sarà possibile fare il Papa italiano e civile, non rimarrà che impiegare influenze e sforzi per far l'Italia clericale e papista. Saranno dunque viziate le istituzioni, corrette le leggi, menomata la libertà, posti in onore il privilegio e l'intolleranza cattolica, per piacere al Papa, per raggiungere il grande fine di codesta conciliazione”, citato da **L. FRUGIUELE**, *La Sinistra e i cattolici. Pasquale Stanislao Mancini giurisdizionalista anticlericale*, Vita e Pensiero, Milano, 1984, p. 93.



concetto di tolleranza continua a giocare un ruolo centrale nella “governo” delle differenze culturali e religiose<sup>20</sup>.

Se autori quali Francesco Ruffini, Mario Falco e lo stesso Jemolo, partecipando con passione all’intenso dibattito sui concetti giuridici che travagliò la scienza giuridica a cavallo dei due secoli, poterono prendere le distanze rispetto agli astratti modelli separatistici proposti dalla coeva scienza giuridica tedesca anticipando molti tratti del pensiero giuridico contemporaneo, tale minor disponibilità a seguire le sirene del dogmatismo giuridico si basava proprio su quella crisi dello Stato moderno che Santi Romano avrebbe descritto con grande lucidità e che si trovava, per così dire, già iscritta nel patrimonio genetico dello Stato unitario fin dal suo momento fondativo<sup>21</sup>.

L’Italia divenne, dunque, Stato nel momento stesso della liquefazione del paradigma Westfaliano sperimentando, fin da subito, la contemporaneità e, con essa, la fatica del bilanciamento e degli accomodamenti.

A centocinquant’anni di distanza molte cose sono cambiate ma anche soltanto un rapido sguardo ai temi odierni della politica ecclesiastica italiana (esenzione dall’IMU degli enti ecclesiastici; silenzioso passaggio dell’insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica dalla facoltatività all’opzionalità; alcuni casi, a dir poco peculiari, di trascrizione ritardata di matrimoni canonici; lo statuto dei culti non cattolici in assenza di una legge organica sulla libertà religiosa) sembra trasmettere una sensazione di perdurante continuità. Tuttavia, è sufficiente allargare la prospettiva a un orizzonte ormai globalizzato per avere la certezza che l’uscita definitiva dal vecchio paradigma liberale è, pure per l’Italia, ormai consumata.

---

<sup>20</sup> Si consenta il rinvio ai miei *Laïcité et multiculturalisme à l’italienne*, in *Archives des Sciences Sociales des Religions*, 53, 141, janvier-mars 2008, pp. 133-154 e *Civil Religion in Italy: «A Mission Impossible?»*, in *The George Washington International Law Review*, 41, 4, 2010, pp. 839-859.

<sup>21</sup> *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, Giuffrè, 1969 (1909), pp. 5-26.