



## Francesco Campobello

(dottore di ricerca in Storia del diritto medievale e moderno presso l'Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza)

### Gli enti ecclesiastici nell'Italia liberale: strategie politiche e normativa tra "escalation" e tentativi di "riconciliazione" \*

**SOMMARIO:** 1. Il tema – 2. Premesse storiche pre-risorgimentali: la politica sabauda tra ragion di Stato e devozione religiosa – 3. L'avvento di Cavour e dei liberali al governo – 4 La legislazione liberale nel Regno Sardo: la legge di espulsione dei Gesuiti e le leggi Siccardi – 5. La legge Rattazzi – 6. La "legislazione eversiva" dell'Italia unita: primi interventi – 7. Un biennio fondamentale: le leggi del 1866 - 1867 – 8. La riconciliazione mancata – 9. La "legislazione eversiva" di fine secolo: la legge Crispi sulle istituzioni pubbliche di beneficenza – 10. La fine del conflitto nell'Italia post-liberale: il Concordato del 1929.

#### 1 - Il tema

Pur non potendo qui ripercorre gli accesi dibattiti parlamentari che portarono all'emanazione della legislazione che prenderà il nome di 'eversiva', consapevole della impossibilità di definire all'interno degli schemi di destra storica e sinistra storica le posizioni dei singoli parlamentari eletti nelle legislature durante l'evolversi del XIX secolo, mi è parso utile riportare poche parole che danno certezza del clima e delle diverse posizioni che si contrapponevano alla Camera dei deputati in quegli anni. Da un lato l'onorevole De Sanctis nella tornata dell'8 luglio 1867, nella discussione del progetto di legge per la liquidazione dell'asse ecclesiastico, impostava il dibattito sotto un profilo politico ideale di radicale riforma:

*"Noi dobbiamo ritemperare la forza morale di questo popolo, noi dobbiamo ricordare, uomini di Destra e uomini di Sinistra, che cosa abbiamo promesso in tutti i collegi elettorali, ed il programma col quale siamo qui venuti. Abbiamo promesso riforme ... Credete voi, signori? che sia tanto facile conseguire le riforme quant'è facile scriverle nei nostri programmi elettorali? Vi siete resi conto quante difficoltà ... Con quanti interessi coalizzati bisogna combattere? Con quante consorterie legate con questi interessi bisogna pugnare? Interessi materiali ed interessi politici! ... Qual è questo programma, io ve lo dirò in due parole. Noi vogliamo la soppressione della manomorta materiale e della manomorta morale. La manomorta materiale, ...*

\* Contributo sottoposto a valutazione.



*sono dei terreni che, perché hanno un proprietario collettivo, non ne hanno nessuno; dei terreni i quali attendono il lavoro intelligente dell'interesse privato; dei beni che, nati dalla società, debbono ritornare ad essa. Io chiamo, signori, manomorta morale la costituzione e l'organismo di corpi nati dalla libera associazione e poi nel corso dei tempi a poco a poco costituiti in modo permanente e immobilizzati, dove non può penetrare la luce dal di fuori, dove l'aria non si rinnova e si vizia e si guasta"<sup>1</sup>.*

Tali parole chiariscono il senso della consapevolezza che quei legislatori avevano del grave impegno che i problemi dell'assetto della materia ecclesiastica comportavano. Dall'altro lato si tendeva, per opportunismo politico, a minimizzare la portata di tale legislazione. Così l'onorevole Bonghi in occasione del delicato dibattito sull'estensione della legislazione alla città di Roma: *"Con questa legge noi distruggiamo una finzione giuridica, ed in conseguenza facciamo una grande, ma lunga e lenta liquidazione di una parte, di una piccola parte della proprietà ecclesiastica. Ecco tutto"*<sup>2</sup>. In generale il rapporto con la Chiesa e più in particolare le vicende relative agli enti ecclesiastici costituiscono senza alcun dubbio un rilevante aspetto della politica e della legislazione risorgimentale<sup>3</sup>. Per rendersi conto dell'impegno richiesto bisogna ricordare la complessa struttura politico-giuridica della Chiesa non tanto e non solo a livello centrale, quanto piuttosto nelle sue diramazioni territoriali. Infatti in ogni luogo: dal più piccolo paese, alle città, alle grandi capitali italiane vi erano certamente più d'una parrocchia, congregazione e confraternita. Le campagne come le città erano disseminate, spesso a poca distanza, di fabbricerie, monasteri e luoghi di culto. Tutto questo portava a una rete impenetrabile, strettamente connessa, non solo economica ma anche politica basata su relazioni personali, ideali e di convenienza<sup>4</sup>.

Su tale sistema viene a incidere profondamente la legislazione eversiva, andando a erodere i diritti e i privilegi giuridici degli enti della

---

<sup>1</sup> Cfr. *Atti parlamentari della Camera dei Deputati*, tornata del 8 luglio 1867, seguito della discussione dello schema di legge per la liquidazione dell'asse ecclesiastico, pp. 1976-1984.

<sup>2</sup> Cfr. *Atti parlamentari della Camera dei Deputati*, tornata del 14 maggio 1873, seguito della discussione generale dello schema di legge per la soppressione delle corporazioni monastiche nella provincia di Roma, p. 6343.

<sup>3</sup> S. D'AMELIO, *La beneficenza nel diritto italiano: storia delle leggi, testi delle leggi vigenti coordinati ed unificati, glossa*, Tip. delle Mantellate, Roma, 1928.

<sup>4</sup> Sulla grande capacità della Chiesa di intessere reti sociali, politiche ed economiche nelle campagne, nelle diverse epoche e nelle diverse aree geografiche si veda E. CURZEL, *L'organizzazione ecclesiastica nelle campagne*, in *Reti Medievali*, XI, 2010/1, pp. 417 - 435.



Chiesa, lungo un arco di tempo di quasi mezzo secolo, dalla legge sarda che sopprime i Gesuiti<sup>5</sup> (1848), alla legge Crispi (1890) sulla beneficenza pubblica. Essa può dirsi una legislazione stratificata, o per gradi progressivi, nella quale in corrispondenza con le impostazioni ideologico-politiche dei governi liberali, aumentano sempre più le disposizioni soppressive. Infatti “si parte da una posizione di privilegio su cui gli enti ecclesiastici vigoreggiano, e li si ritrova al termine, in una condizione di sfavore che non ha l'eguale in alcun altro settore delle persone giuridiche civili”<sup>6</sup>.

Questo articolo si propone di ripercorre la densa produzione legislativa del XIX secolo<sup>7</sup>; prima di entrare direttamente nella trattazione, è parso utile premettere un cenno storico sugli attori che crearono le condizioni, e coi loro sforzi, diedero vita alla legislazione liberale piemontese, che è stata alla base della normativa sull'Asse ecclesiastico nell'intera penisola<sup>8</sup>. Il *focus* sul Regno di Sardegna ha un duplice motivo di interesse: da un lato perché è spesso fonte giuridica della legislazione unitaria italiana (essendo in esso presenti *in nuce* molti aspetti giuridici caratterizzanti l'Italia unita); dall'altro perché degli Stati preunitari è stato, se non l'unico, almeno tra i primi anticipatori delle scelte 'liberali' della legislazione eversiva<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr. **I. SOFFIETTI**, *L'espulsione dei gesuiti nel 1848: aspetti giuridici*, in *La Compagnia di Gesù nella Provincia di Torino: dagli anni di Emanuele Filiberto a quelli di Carlo Alberto*, a cura di B. Signorelli e P. Uscello, Società piemontese di archeologia e belle arti, Torino, 1998, p. 445 - 451.

<sup>6</sup> **G. OLIVERO**, *Gli enti ecclesiastici secolari e regolari*, in **AA. VV.**, *La legislazione ecclesiastica*, a cura di P.A. d'Avack, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Neri Pozza Editore, Vicenza, 1967, p. 396.

<sup>7</sup> Naturalmente non solo le leggi furono oggetto di indirizzo politico dell'eversione dell'asse ecclesiastico. In questo senso si veda **C. VALSECCHI**, *La politica ecclesiastica nelle circolari ministeriali (1860 - 1870)*, in *Perpetue appendici e codicilli alle leggi italiane*, a cura di F. Colao, L. Lacché, C. Storti, C. Valsecchi, EUM, Macerata, 2011, pp. 301-329.

<sup>8</sup> Cfr. **P.A. d'AVACK**, *La legislazione ecclesiastica*, in **AA. VV.**, *La legislazione ecclesiastica*, cit., pp. 11-41.

<sup>9</sup> Infatti gli interventi legislativi, ad esempio quelli napoletani, in materia ecclesiastica non riflettono le caratteristiche ideologiche della legislazione eversiva. Cfr. il Decreto 30 gennaio 1817, n. 622 per le Province napoletane e il Decreto 28 settembre 1859, n. 381 per i “domini oltre il faro”. Certamente la legislazione toscana, sotto molti aspetti, era più avanzata ma proprio per questo forse meno radicale. Si veda **M. TEDESCHI**, *Lo svolgimento legislativo in materia ecclesiastica nell'Italia post-unitaria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), giugno 2010, p. 2.



## 2 -Premesse storiche pre-risorgimentali: la politica sabauda tra ragioni di Stato e devozione religiosa

Pur sapendo che la politica del Regno d'Italia è stata influenzata dalla tradizione di molti Stati pre-unitari, non si può non prendere in considerazione il ruolo specifico del Regno di Sardegna. Così facendo, pur volendo concentrare l'approfondimento del lavoro agli albori dell'Italia unita, non si può ignorare la pluri-centenaria storia del rapporto tra il potere politico e la Chiesa romana nel Regno sardo<sup>10</sup>. Il primo aspetto di assoluta specificità è certamente la continuità del potere politico. Infatti seppur temperato dall'emanazione dello Statuto Albertino<sup>11</sup>, il sistema monarchico piemontese, specialmente in materia ecclesiastica, almeno nelle sue linee più generali restava saldamente nelle mani della Casa di Savoia<sup>12</sup>.

Per capire la politica ecclesiastica della Casa di Savoia è necessario fare un cenno all'influenza che la religione esercitava sui sovrani. Il ruolo della religione per un governante dovrebbe essere, e nei sovrani sabaudi lo era pienamente, distinto dalla politica ecclesiastica. A sua volta, la religione, come pratica di comportamento, in un re cattolico si sdoppia in

---

<sup>10</sup> Cfr. **P.C. BOGGIO**, *La Chiesa e lo stato in Piemonte: esposizione storico - critica dei rapporti fra la santa sede e la corte di Sardegna dal 1000 al 1854*, Sebastiano Franco e figli e C., Torino, 1854; **F. WALTER**, *Manuale del diritto ecclesiastico di tutte le confessioni cristiane*, presso i Fratelli Nistri, Pisa, 1846-1848; **C. MAGNI**, *Subalpini e il Concordato: studio storico giuridico sulla formazione delle leggi Siccardi*, Cedam, Padova, 1967, **A.C. JEMOLO**, *La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia (1848-1888)*, il Mulino, Bologna, 1974.

<sup>11</sup> Sullo Statuto si vedano tra gli altri: **I. SOFFIETTI**, *I tempi dello Statuto Albertino: studi e fonti*, Giappichelli, Torino, 2004; **ID.**, *La concessione dello Statuto albertino*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, vol. LXXIV (2001); **ID.**, *Statuto albertino*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XV, Utet, Torino, 1999; **N. NADA**, *Dallo Stato assoluto alla Stato costituzionale. Storia del Regno di Carlo Alberto dal 1831 al 1848*, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, Comitato di Torino, 1980; **F. RACIOPPI**, **I. BRUNELLI**, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. II, Utet, Torino, 1909.

<sup>12</sup> Sul punto in realtà la dottrina, di allora e di oggi, è divisa. Alcuni, portando esempi quali l'art. 1 dello Statuto Albertino, il Concordato, ed il comportamento 'familiare' dei Savoia, sostengono che le tradizioni cattoliche con Carlo Alberto ed i suoi successori sino a Vittorio Emanuele III siano rimaste inalterate, mentre altri avendo presenti la legislazione liberale sui temi del matrimonio e degli enti ecclesiastici e, naturalmente, la 'questione romana' sostengono esattamente il contrario. Per tutti cfr. **F. RUFFINI**, *Lineamenti storici delle relazioni fra lo stato e la Chiesa in Italia*, Fratelli Bocca, Torino, 1891, e da ultimo **AA. VV.**, *Casa Savoia e Curia romana dal Cinquecento al Risorgimento*, a cura di J.F. Chauvard, A. Merlotti, M.A. Visceglia, École française de Rome, Roma, 2015.



un altro bivio concettuale di atteggiamenti ed esternazioni: il comportamento pubblico, di Stato, e la religiosità personale privata. Non sempre, sicuramente non nel caso di Emanuele Filiberto, Vittorio Amedeo II, Carlo Alberto e in ultimo Vittorio Emanuele II, queste posizioni coincidono. Essi avevano della religione pubblica, come dell'articolazione della gestione del potere, una visione pragmatica. Questo però, pare opportuno chiarirlo, non metteva in difficoltà il loro rapporto con Dio, la Chiesa e la loro religiosità e spiritualità privata. Furono sempre dei fedeli e 'ortodossi' cattolici credenti e praticanti, rispettosi del ruolo di guida dell'episcopato nelle materie teologiche e spirituali, riuscendo a distinguere tra il Sovrano che si scontrava con l'istituzione Chiesa per l'autonomia delle sue scelte politiche, dall'uomo che mai si distaccava né si allontanava dalla fede. Insomma, il concetto di religione per i vari sovrani si poteva suddividere in due distinte categorie: la religione pubblica intesa come rapporto politico con l'istituzione ecclesiale e la religione privata intesa come pratica di spiritualità personale.

I Savoia erano da sempre considerati vicini al papato, essendo i suoi esponenti legati ai "principi della Controriforma, accesi difensori della fede contro i covi protestanti presenti nei loro domini [religione pubblica], custodi della Sacra Sindone [religione privata] e figli obbedienti della Chiesa"<sup>13</sup>. I vari sovrani proseguirono sempre, nel solco della continuità, questa tradizione familiare, pur al contempo difendendo il potere secolare dalle invasioni di campo del clero locale e romano. Strettamente legati, nel loro agire, sono i temi della libertà religiosa e della sovranità dell'azione politica, il primo tema forse concepito ancora confusamente nella mente dei Savoia, il secondo ben presente e fortemente praticato nelle loro politiche ecclesiastiche<sup>14</sup>.

I concetti di religione e di politica ecclesiastica sono, da alcuni autori, sovrapposti e, a volte, confusi. Symcox descrive la visione religiosa del re Vittorio Amedeo II come "un rituale esteriore"<sup>15</sup> e sostiene che per

---

<sup>13</sup> Cfr. G. SYMCOX, *Vittorio Amedeo II l'assolutismo sabaudo 1675-1730*, Sei, Torino, 1985, p. 168. Mi permetto anche di segnalare F. CAMPOBELLO, *Vittorio Amedeo II di Savoia: la politica ecclesiastica*, in *Diritto e Religioni*, n. V, vol. 2, 2010, pp. 324-357.

<sup>14</sup> "non [vi] è governo che possa credersi e dirsi emancipato realmente nell'esercizio del suo potere temporale da ogni indebita ingerenza del potere spirituale, finché la differenza d'opinione religiose può motivare una diseguaglianza civile e politica fra i cittadini". Cfr. P.C. BOGGIO, *La Chiesa e lo Stato in Piemonte*, cit., vol. I, p. 127; P. PRODI, *I Concordati tra Savoia e Santa Sede: linee interpretative generali*, in *Casa Savoia e Curia romana*, cit., pp. 293-300.

<sup>15</sup> Cfr. G. SYMCOX, *Vittorio Amedeo II*, cit., p. 92.



lui “la religione sembra essere stata una questione di concreti favori chiesti e concessi, un affare strettamente pratico senza nessuna profonda risonanza spirituale”<sup>16</sup>. Del pari sostiene che Vittorio Amedeo II non fosse realmente interessato all’aspetto spirituale ma all’utilizzo della religione come strumento di governo, tanto interno verso i suoi sudditi quanto esterno verso l’autorità pontificia.

Più complessa e sfaccettata la visione di Bertolino, per il quale se il primo Re di Sardegna è il precursore della “affermazione della supremazia e della indipendenza dello Stato da ogni potere religioso”, ciò non deve far ritenere che egli non avesse una sua propria spiritualità<sup>17</sup>. Quando nel XVI secolo il suo avo Emanuele Filiberto inizia lo scontro con il papato, decide di accantonare le questioni teologiche e compie una “scelta di campo”<sup>18</sup>. Una volta inseriti i Savoia tra le dinastie saldamente cattoliche, costantemente in lotta contro i protestanti riformati, in particolare ginevrini, i dissidi con la Chiesa non possono che essere giurisdizionalistici. Il disinteresse dei Savoia nei confronti della teologia è la conseguenza di una precisa scelta politica perdurante nei secoli, non la conseguenza di una scarsa devozione religiosa del singolo monarca.

Questa scelta fu riconfermata da tutti i discendenti della casata. Lo scopo comune a tutti i sovrani sabaudi di un’indipendenza dalle ingerenze della Curia romana invece che essere affrontata sul piano teologico, come nel modello protestante, viene affrontata sul piano giuridico. La riluttanza dei Savoia ad affrontare le questioni teologiche nasce dalla consapevolezza di non poter sostenere lo scontro con la Chiesa su due fronti. Occorre tuttavia riconoscere che né Vittorio Amedeo II né i suoi successori riuscirono a “garantire l’indipendenza dello Stato dalle esigenze della Curia Romana”, perché non sentirono come necessario “il nesso intimo e indissolubile, che corre fra l’indipendenza e la libertà religiosa”<sup>19</sup>. La

---

<sup>16</sup> G. SYMCOX, *Vittorio Amedeo II*, cit., p. 92..

<sup>17</sup> Cfr. R. BERTOLINO, *Ricerche sul giuramento dei Vescovi: contributo allo studio del diritto ecclesiastico subalpino parte prima*, Giappichelli, Torino, 1971-1976, I, p. 6 e in particolare II, pp. 36 - 44.

<sup>18</sup> Per un’approfondita ricerca sul duca, sul suo tempo ed il suo ritorno negli stati sabaudi la bibliografia è ampia; si citano su tutti P. MERLIN, *Emanuele Filiberto, Un principe tra il Piemonte e l’Europa*, Sei, Torino, 1995; F. PATETTA, *Emanuele Filiberto la legislazione in Aspetti di storia giuridica piemontese*, Lattes, Torino, 1928; R. QUAZZA, *Emanuele Filiberto di Savoia e Guglielmo Gonzaga (1559 - 1580)*, Premiata società tipografica modenese, Mantova, 1929, in particolare il capitolo III.

<sup>19</sup> Cfr. G. DELLA PORTA, *Il diritto di placitazione e l’indulto di Nicolò V*, Bocca, Torino, 1903, p. 70.



visione pragmatica della politica ecclesiastica, che esula, in quanto azione politica, dalla religione, influenzò le scelte di Vittorio Amedeo II sin dal 1694 e per tutto il suo Regno<sup>20</sup>. Le questioni di pura dottrina “non furono mai messe in discussione e la disputa si limitò a problemi relativi alla legittimità dei diritti e alla giurisdizione politica”<sup>21</sup>. In questo senso è esemplificativo il trattamento riservato alla comunità valdese in un primo periodo dal 1685 al 1693 di ‘intolleranza’<sup>22</sup> dove vi furono dure persecuzioni religiose sull’esempio di quanto avveniva in Francia e invece dal 1694 al 1730 di ‘tolleranza’ a partire dalle libertà concesse ai valdesi dall’editto del 23 maggio 1694<sup>23</sup>.

### 3 - L’avvento di Cavour e dei liberali al governo

Il Piemonte diventa il vero motore del processo unitario solo dopo il 1848, ossia solo dopo l’avvento di Cavour e dei liberali<sup>24</sup>. La situazione politica piemontese era rappresentata in sostanza da tre gruppi: la destra di Solaro<sup>25</sup>, il centro di Gioberti e i liberali di Cavour. Il gruppo parlamentare

---

<sup>20</sup> Più in generale sul rapporto tra politica e religione nei sovrani settecenteschi si veda: **A.C. JEMOLO**, *Stato e Chiesa negli scrittori politici italiani del Seicento e del Settecento*, Fratelli Bocca, Torino, 1914; **M.T. SILVESTRINI**, *La politica della religione: il governo ecclesiastico nello Stato sabaudo del XVIII secolo*, L.S. Olschki, Firenze, 1997; **G. RICUPERATI**, *Lo Stato sabaudo nel Settecento: dal trionfo delle burocrazie alla crisi d’antico regime*, Utet, Torino, 2001; **F. FRANCESCHI**, *Le istituzioni ecclesiastiche nel Settecento in Italia tra potere spirituale e potere secolare*, in *Diritto e religioni*, 11 (2011), pp. 271-318.

<sup>21</sup> Cfr. **G. SYMCOX**, *Vittorio Amedeo II*, cit., p. 92.

<sup>22</sup> Cfr. **M. VIORA**, *Storia delle leggi sui Valdesi di Vittorio Amedeo II*, Zanichelli, Bologna, 1930.

<sup>23</sup> Cfr. **I SOFFIETTI**, *La legislazione sui valdesi dal 1685 al 1730*, in *Dall’Europa alle valli valdesi*, Atti del XXIX Convegno storico internazionale, Torre Pellice, 3-7 settembre 1989, a cura di A. De Lange, Claudiana, Torino, 1990, pp. 279 - 292.

<sup>24</sup> Sul periodo risorgimentale si vedano su tutti: **B. CROCE**, *Storia d’Italia dal 1871 al 1915*, Laterza, Bari, 1928; **W. MATURI**, *Interpretazioni del Risorgimento*, Einaudi, Torino, 1962; **A. OMODEO**, *L’età del risorgimento italiano*, G. Principato, Messina, 1931; **R. ROMEO**, *Risorgimento e capitalismo*, Laterza, Bari, 1959; **M. SALVADORI**, *Il mito del buongoverno. La questione meridionale da Cavour a Gramsci*, Einaudi, Torino, 1972; **AA. VV.**, *Bibliografia dell’età del risorgimento*, in onore di Alberto M. Ghisalberti, Olschki, Firenze, 1971-1977, e la bibliografia *ivi* contenuta con particolare riferimento al vol. II, pp. 585 - 593.

<sup>25</sup> Il Conte Solaro della Margherita (1792-1869) era un cattolico intransigente, legato ai gesuiti, per dodici anni ministro degli esteri e consigliere di Carlo Alberto, fu difensore a oltranza del legittimismo e contrario a ogni corrente innovatrice.



piemontese liberale non era certo una formazione riformatrice o progressista. Infatti essa concepiva in linea di massima l'Unità d'Italia come estensione dello Stato piemontese e del patrimonio della corona, come conquista militare, e non come movimento nazionale. In rapporto alla Chiesa, la prima affermazione del diritto di libertà religiosa e la contestuale erosione del principio della religione di Stato lasciavano emergere un quadro lontano da una rigorosa - e forse un po' astratta - coerenza: separazione e giurisdizionalismo, ottica privatistica e riconoscimento del ruolo pubblico del fattore religioso convergevano, infatti, nel definire la politica ecclesiastica di uno Stato che non poteva rinunciare a nessuno degli strumenti a sua disposizione<sup>26</sup>. Pur tuttavia i loro ideali in tema religioso e nazionale erano destinati a cambiare la storia d'Italia<sup>27</sup>.

Il 25 marzo 1861, quando Camillo Benso conte di Cavour, in occasione delle celebrazioni per la proclamazione del Regno d'Italia, annunciava alla Camera dei deputati l'intenzione del Governo di volere Roma come capitale del nuovo Stato, la piemontesizzazione della politica ecclesiastica italiana era, ormai, un'incontrovertibile realtà. Infatti, benché potesse vantare un'esperienza appena decennale, il modello di relazioni tra Stato e Chiesa del Piemonte liberale aveva mostrato radici robuste e un'incontenibile forza espansiva, che lo aveva portato a imporsi sull'intero territorio nazionale. Del resto, proprio il fatto che il Piemonte fosse rimasto il solo Stato della penisola a non rinunciare, pur nel generale clima di restaurazione, a quelle minime libertà cui si era aperto con la concessione dello Statuto del 4 marzo 1848 spiegava la sua capacità "di mettersi a capo

---

<sup>26</sup> Due studiosi del diritto ecclesiastico italiano, Francesco Scaduto e Domenico Schiappoli, avrebbero parlato di "separatismo giurisdizionalista" e di "giurisdizionalismo separatista": cfr. **F. RUFFINI**, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, F.lli Bocca, Torino, 1924, anche in *il Mulino*, Bologna, 1992, pp. 481 ss. Si veda anche **M. TEDESCHI**, Voce *Separatismo*, in *Appendice del Novissimo Digesto Italiano*, 1983; **G. CATALANO**, *Separatismo e diritto ecclesiastico civile*, in *Studi in onore di Pietro Agostino D'Avack*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 696 - 703. «Tale oscillazione si sarebbe più tardi riscontrata pure nella formula dell'israelita Luigi Luzzatti, già ministro del Tesoro e poi presidente del Consiglio tra il 1910 e il 1911, "Religioni libere in Stato sovrano", che ben corrispondeva a un modello di Stato "anfibo" per la sua attitudine a coniugare un principio di libertà all'inglese con un accentramento e un primato dello Stato alla francese», così **F. DE GIORGI**, *Le congregazioni religiose dell'Ottocento nei processi di modernizzazione delle strutture sociali statali*, in *Chiesa e prospettive educative in Italia tra restaurazione e Unificazione*, a cura di L. Pazzaglia, La Scuola, Brescia, 1994, p. 140.

<sup>27</sup> Cfr. **E. MONGIANO**, *Concordati fra il Regno di Sardegna e la Santa Sede: dalla Restaurazione all'Unità*, in *Casa Savoia e Curia romana*, cit., pp. 327-340.



del movimento per la costituzione del Regno d'Italia, recando negli altri Stati, oltre all'aiuto delle sue armi, anche il complesso della sua legislazione liberale e sola conforme ai diritti e alle indeclinabili funzioni dello Stato moderno"<sup>28</sup>. In conseguenza, nonostante il riconoscimento della religione Cattolica come sola religione dello Stato e la mera tolleranza riservata agli altri culti<sup>29</sup>, sebbene permanesse il potere censorio dei vescovi in materia di stampa religiosa, lo Statuto, secondo l'impostazione di Ruffini avrebbe, dietro un formale ossequio, favorito la riduzione dell'influenza della Chiesa.

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, da tempo sovvertito il significato e il ruolo della religione di Stato. Essa, infatti, non era più funzionale alla tutela delle istituzioni e dei dogmi religiosi ma, al contrario, subordinata alle esigenze dello Stato. In questo contesto si può ben comprendere come molti dei privilegi riservati alla Chiesa cattolica, come pure le discriminazioni fondate sulla diversa appartenenza religiosa, apparissero ormai del tutto anacronistici.

L'esigenza primaria era ora quella di affermare la sovranità del potere civile e la sua indipendenza - con il tempo la sua neutralità - rispetto al potere religioso. In altre parole, l'obiettivo primario dello Stato diveniva l'affermazione della laicità, intesa, in quell'epoca, in tutta l'Europa cattolica, come "arte della separazione" delle nuove istituzioni civili, divenute anche secolari, dalle istituzioni ecclesiastiche<sup>30</sup>. Nella sua applicazione concreta, "separazione" significava anche anteporre

---

<sup>28</sup> F. RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto*, cit., p. 153.

<sup>29</sup> L'art. I dello Statuto "La religione Cattolica Apostolica Romana è la sola religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi" sembrava rappresentare una mera sintesi di disposizioni previgenti come quelle contenute nel Codice civile del 1837 in cui si disponeva che "la religione Cattolica Apostolica Romana" era "la sola religione dello Stato" (art. 1) e che "gli altri culti attualmente esistenti nello Stato" sarebbero stati "semplicemente tollerati secondo gli usi e i regolamenti speciali che li riguardano" (art. 3). Tuttavia, se in relazione alla Chiesa cattolica lo Statuto del 1848 aveva ripreso alla lettera la norma del vecchio Codice civile, in relazione agli altri culti la "tolleranza" appariva maggiore, scomparendo il riferimento alla "semplice" tolleranza e sostituendosi il rinvio agli "usi e [. . .] regolamenti speciali" con un più garantistico, pur se generico richiamo "alle leggi". Si veda anche, in merito, la posizione di Jemolo: Cfr. A.C. JEMOLO, *La natura e la portata dell'art. 1 dello Statuto*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, V-VI, 1913.

<sup>30</sup> Cfr. P. ALATRI, *Profilo storico del cattolicesimo liberale in Italia*, Flaccovio editore, Palermo, 1950, pp. 29-32.



l'individuo al gruppo, costituendo, in tal modo, il presupposto di una politica ecclesiastica che, mentre affermava la libertà dei singoli indipendentemente dal culto di appartenenza, manifestava un certo sospetto nei confronti della dimensione associativa della libertà religiosa; effetto, quest'ultimo, sia della volontà di primato dello Stato su ogni altra compagine sociale, sia della forte opposizione della Chiesa cattolica al nuovo ordine liberale.

Nello stesso tempo, la separazione appariva funzionale pure all'orientamento astensionista e non interventista dello Stato liberale volto, almeno in teoria, a garantire la libertà religiosa attraverso leggi unilaterali attente alla sola dimensione formale - e non a quella positiva e sostanziale - di tale diritto, con l'esclusione di ogni bilateralità concordataria. Così, a soli tre mesi dalla promulgazione dello Statuto, l'articolo unico della legge 19 giugno 1848, n. 735 (legge Sineo), stabiliva che la differenza di culto non poteva formare eccezione "al godimento dei diritti civili e all'ammissibilità alle cariche civili e militari". La legge incoraggiava, dunque, un'interpretazione ugualitaria, anche in materia religiosa, del diritto vigente, costituendo, così, un argine importante nei confronti di una lettura troppo estensiva della clausola della "sola religione dello Stato"<sup>31</sup>.

## La legislazione liberale nel Regno Sardo: la legge di espulsione dei Gesuiti e le leggi Siccardi

---

<sup>31</sup> Sebbene l'art. 24 dello Statuto avesse già disposto che "tutti" godevano "egualmente dei diritti civili e politici" potendo, così, essere ammessi "alle cariche civili e militari", esso aveva fatto salve delle "eccezioni determinate dalle leggi" lasciando sussistere il dubbio che discriminazioni su base religiosa potessero comunque essere legittimate in nome della tutela della religione dello Stato. Del resto, le stesse lettere patenti del 17 febbraio 1848 esplicitavano l'ugualianza per i valdesi: "I valdesi sono ammessi a godere di tutti i diritti civili e politici" ma il Regio decreto del 29 marzo dello stesso anno (sugli ebrei), pur concedendo il pieno godimento dei diritti civili non prevedeva quelli politici non fornendo quella garanzia in materia di libertà religiosa che la legge Sineo rendeva esplicita. Si spiega così la ragione per cui, pur osservando come la sua esecuzione fosse stata "per alcun tempo ancora inceppata e quasi aduggiata dalle restrittive parole dell'articolo 1 dello Statuto", Francesco Ruffini individuasse proprio in questa legge "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", in **F. RUFFINI**, *La libertà religiosa come diritto*, cit., p. 2.



Il primo passo verso la limitazione del potere della Chiesa fu compiuto con la legge 25 agosto 1848, n. 777, sui Gesuiti<sup>32</sup>. Per la sua natura radicale essa fu detta giacobina e da alcuni ricollegata alle successive leggi eversive. Secondo altri è però improprio ricollegarla a tali leggi, perché essa costituisce un *unicum* nel panorama dell'epoca. Lo scopo di tale norma è infatti più che amministrativo ed economico, soprattutto politico, collegato alle accuse che gravavano nei confronti della Compagnia: di un eccessivo potere politico, di intromissioni nell'amministrazione dello Stato, di un accanito papismo in cui si ravvisava il rischio di compromissione dell'assetto civile a beneficio della Corte di Roma<sup>33</sup>. E così la legge che la scioglie non soltanto priva la Compagnia della personalità giuridica, rispettando tuttavia il diritto di libera associazione, ma la considera un'organizzazione politica pericolosa e pertanto la esclude dallo Stato.

Nel periodo dell'unificazione, governi provvisori emisero poi analoghi provvedimenti<sup>34</sup>. Anche nel 1871, anno dell'emanazione della legge delle "guarentigie", che avrebbe potuto essere, dato il tentativo di riconciliazione con la Santa Sede, il momento in cui si ristabilivano in Roma le rappresentanze degli ordini religiosi esistenti all'estero, "si volle assolutamente escluso l'ordine dei gesuiti"<sup>35</sup>. Nonostante i Gesuiti non fossero scomparsi completamente, il formale giuridicamente *non licet esse vos* a loro carico durerà per molto tempo ancora<sup>36</sup>.

Appena due anni dopo, nel 1850, saranno le leggi Siccardi, n. 1013 del 9 aprile e n. 1037 del 5 giugno ad avviare con decisione il processo di separazione dello Stato dalla Chiesa, contraendo drasticamente l'ambito di

---

<sup>32</sup> In realtà, vi era già stato in materia di alienazione dei beni delle confraternite, a opera di Carlo Alberto, un primo intervento legislativo nel 1831 con la Regia Patente del 19 maggio, che prevedeva all'art. 2 che "Potranno ugualmente i senati nostri permettere...la vendita...dei pubblici stabilimenti, opere pie, corporazioni ed altri privilegiati". Cfr. P. BELLINI, *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848 - 1867)*, in AA. VV., *La legislazione ecclesiastica*, cit., pp. 147-192.

<sup>33</sup> Risuonano, dunque, le accuse con cui già nel secolo precedente si era premuto sulla S. Sede per provocare lo scioglimento della Compagnia (1773).

<sup>34</sup> Decreto 15 giugno 1859 nelle Province modenesi, 22 giugno 1859 nella Lombardia, 20 novembre 1859 nelle Romagne, 17 giugno 1860 in Sicilia, 11 settembre 1860 a Napoli, 19 settembre 1860 nell'Umbria, 25 settembre 1860 nelle Marche.

<sup>35</sup> AA. VV., *I codici per l'udienza. Raccolta tascabile dei cinque codici annotati*, parte IV, *La legislazione ecclesiastica vigente*, Utet, Torino, 1919, p. 31.

<sup>36</sup> Infatti con la circolare 27 settembre 1880, n. 939 *bis*, relativa all'osservanza delle disposizioni di leggi vigenti contro la compagnia di Gesù, il Guardasigilli Villa mostrava allarme per parecchi Gesuiti, espulsi dalla Francia, che si erano rifugiati in Italia.



rilevanza civile della giurisdizione canonica, confinata all'interno di un ordine sempre più ristretto e privatisticamente inteso, sguarnito dell'assistenza del braccio secolare<sup>37</sup>.

La prima delle leggi Siccardi aboliva i privilegi giurisdizionali del clero (*privilegium fori*) sia in materia civile sia in materia penale, cancellando le immunità ecclesiastiche tipiche dell'età moderna. La seconda imponeva alcune limitazioni e autorizzazioni governative per l'esercizio della capacità di acquisto di beni immobili da parte delle persone giuridiche. Anche se la legge non parlava di persone giuridiche ecclesiastiche, ma in genere di persone giuridiche, essa ricomprendeva gli enti ecclesiastici mettendoli sullo stesso piano delle persone giuridiche laiche, superando la legislazione canonica. Parificando il trattamento tra enti ecclesiastici e laicali ed eliminando ogni specificità e immunità per i primi, la legge, nel ribadire l'ottica privatistica con cui si guardava alle istituzioni ecclesiastiche, subordinava la loro capacità d'agire nella sfera civile alla suprema potestà regolatrice dello Stato<sup>38</sup>.

In sostanza, colpendo la manomorta, o più precisamente l'eccessiva crescita dei patrimoni delle persone giuridiche, ritenuta incompatibile con le esigenze della moderna economia capitalistica di mercato, la legge vietava a tutti gli enti morali, "sieno ecclesiastici o laicali", di effettuare qualsiasi acquisto a titolo oneroso di beni immobili e a titolo gratuito sia di immobili sia di beni mobili senza autorizzazione dell'autorità civile. Con la legge del 5 giugno 1850, n. 1037, l'ordinamento dello Stato affermava la propria potestà di disciplinare gli enti ecclesiastici, sottoponendo, in modo autonomo e dunque senza nulla concordare con la Chiesa, i loro incrementi patrimoniali a un controllo governativo.

Appariva, dunque, chiaro, in questa prima fase di modernizzazione, come l'ideologia liberale non potesse venire attuata senza quelle riforme legislative volte ad affermare con forza la prevalenza dell'ordinamento dello Stato su quello della Chiesa<sup>39</sup>. Tale prevalenza,

---

<sup>37</sup> Cfr. **G. SAREDO**, *Il governo del Re e gli acquisti dei corpi morali: commento alla legge 5 giugno 1850*, Civielli, Roma, 1882.

<sup>38</sup> Con riferimento al dibattito parlamentare si può vedere, tra gli altri, **M.C. CORONA**, *Stato e Chiesa nelle valutazioni dei politici sardi (1848 - 1853)*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 69-105.

<sup>39</sup> Si veda con riferimento alle conseguenze della legge del 1871, **F. CAMMEO**, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, ristampa anastatica dell'edizione del 1932, Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2005, pp. 11-15; **N. PICARDI**, *Alle origini della giurisdizione vaticana*, in *Historia et Ius*, 1/2012.



peraltro, non si limita soltanto al tentativo dello Stato di fare proprie quelle competenze che con la modernità possiamo definire 'secolari', ma si estende anche a regolamentare e indirizzare le competenze ecclesiastiche. Nasce in questo contesto l'esigenza di intervenire nella disciplina degli enti ecclesiastici<sup>40</sup>.

In questo modo il giurisdizionalismo degli anni precedenti pone le basi per la legislazione del 1855 che riconosce allo Stato il potere di conservare la personalità giuridica civile soltanto agli enti ecclesiastici le cui finalità religiose sono ritenute effettivamente utili e, perciò, meritevoli di tutela sulla base di una sua autonoma e discrezionale valutazione.

L'importanza della legge n. 1037 non è circoscritta al solo Regno sardo, perché verrà via via estesa all'Italia unita, tramite i decreti provvisori, e avrà una sua unitaria regolamentazione con il regio decreto del 26 giugno 1864, n. 1817<sup>41</sup>; tramite il codice civile del 1865<sup>42</sup>; con il regio decreto del 22 marzo 1866, n. 2832 e con la legge 21 giugno 1896 n. 218 sugli acquisti dei corpi morali<sup>43</sup>.

## La legge Rattazzi

Con la legge Rattazzi<sup>44</sup> del 29 maggio 1855, n. 878 si compie un decisivo passo avanti nel cammino dell'affermazione del potere civile su quello ecclesiastico e del superamento della manomorta.

In linea generale tal legge mira a colpire i patrimoni degli enti ecclesiastici, destinandoli a una Cassa ecclesiastica, da essa istituita, la

---

<sup>40</sup> Cfr. **A. GUARINO**, *Patrimoni "destinati" e ordinamento italiano*, Pellegrini Editore, Cosenza, 2012, pp. 7 - 38.

<sup>41</sup> Cfr. art. 1 "Le domande d'autorizzazione necessarie agli stabilimenti e corpi morali a tenore della legge 5 giugno 1850 per acquistare stabili...verranno presentate col corredo di tutti i documenti relativi".

<sup>42</sup> Cfr. art. 434 "I beni degli istituti ecclesiastici...non si possono alienare senza l'autorizzazione del governo" **AA. VV.**, *Codice civile del Regno d'Italia*, Stamperia reale, Torino, 1865, p. 111.

<sup>43</sup> Cfr. art. 1 "... le istituzioni pubbliche di beneficenza non possono accettare lasciti o donazioni...senza l'autorizzazione ... agli effetti della legge 5 giugno 1850, n. 1037".

<sup>44</sup> Cfr. **I. SOFFIETTI**, *La legge Rattazzi di soppressione di alcune corporazioni religiose*, in *L'altro Piemonte e l'Italia nell'età di Urbano Rattazzi (1808-1873)*, a cura di R. Balduzzi, R., Ghiringhelli, C. Malandrino, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 293-302; **C. MALANDRINO**, *Lineamenti del pensiero politico di Urbano Rattazzi: Unità nazionale, costituzione e laicità dello stato, temperato progresso*, con una appendice di discorsi parlamentari e scritti politici di Urbano Rattazzi (1848-1870), Giuffrè, Milano, 2014.



quale avrà la funzione di pagare le pensioni agli *ex*-monaci e ai titolari dei benefici che vengono a estinguersi e - scopo ancor più rilevante, perché permanente e non transitorio - di soccorrere con le congrue i parroci poveri.

Molteplici e concorrenti sono i motivi posti alla base dell'adozione della legge in questione. In primo luogo vi è l'esigenza dello Stato di non sostenere ulteriori spese per il mantenimento del clero nonché per l'emergenza economica e fiscale in cui versava lo Stato, in un periodo reso difficile, per le finanze pubbliche, dal coinvolgimento bellico. In secondo luogo vi è nell'ideologia liberale un diffuso pregiudizio circa la cattiva amministrazione delle proprietà terriere della Chiesa, con il conseguente danno per l'intero sistema economico. A ciò si aggiunge l'opinione tipicamente liberale che i religiosi regolari o comunque senza i doveri della cura delle anime fossero inefficienti, inutili e sostanzialmente un peso per la società. Inoltre i religiosi sono visti come un possibile ostacolo al proposito, specificatamente risorgimentale, di indebolire l'autorità pontificia e il suo potere temporale anche cercando di affievolire il rapporto tra il clero locale e le alte gerarchie romane. I principi direttivi di questa legge sono gli stessi cui si ispireranno, negli anni sessanta, le prime leggi italiane in materia, portandoli alle più concrete conseguenze.

È noto che la legge Rattazzi, durante l'*iter* parlamentare, crea una delicata crisi di Governo, che è ricordata col nome di 'crisi di Calabiana'. La crisi scoppiò quando il senatore - vescovo di Casale, Luigi Nazari di Calabiana, appositamente delegato dal Papa e con il consenso della Chiesa piemontese, propose in Senato, in cambio del ritiro del progetto, di farsi carico delle spese di culto sostenute dallo Stato per il soccorso prestato alle parrocchie povere<sup>45</sup>. Cavour, in polemica, si dimette da Presidente del Consiglio, dichiarando il suo disaccordo sulla proposta. Il Re propone, senza risultato, di conferire l'incarico di formazione di un nuovo governo al generale Durando. Dopo questo infruttuoso tentativo Cavour può tornare al Governo con una posizione di forza tale da poter fare approvare la legge senza ulteriori intoppi. In effetti, come abbiamo accennato, in gioco non vi era soltanto l'aspetto economico, ma qualcosa di più importante ossia l'indipendenza del potere civile da quello ecclesiastico.

---

<sup>45</sup> "Prezzo questo, che l'autorità ecclesiastica si disponeva a pagare, pur di far salvo il principio dell'intangibilità delle persone giuridiche ecclesiastiche", cfr. **G. OLIVERO**, *Gli enti ecclesiastici secolari*, cit., p. 399. Si veda anche **F. RUFFINI**, *Le spese di culto delle opere pie*, Fratelli Bocca, Torino, 1908.



Può essere utile analizzare i principali articoli della legge Rattazzi, in primo luogo per individuare quali enti cessano di esistere:

*“Art. 1. Cessano di esistere, quali enti morali riconosciuti dalla legge civile, le case poste nello Stato degli ordini religiosi, i quali non attendono alla predicazione, all’educazione o all’assistenza degl’infermi. L’elenco delle case colpite da questa disposizione sarà pubblicato con Decreto Reale contemporaneamente alla presente legge.*

*Art. 2. Cessano parimenti di esistere come enti morali a fronte della legge civile i Capitoli delle Chiese collegiate, ad eccezione di quelli aventi cura d’anime, od esistenti nelle Città, la cui popolazione oltrepassa 20.000 abitanti.*

*Art. 3. Cessano ancora di essere riconosciuti i benefizi semplici i quali non hanno annesso alcun servizio religioso che debba compiersi personalmente dal provvisto. Sorgendo quistione se un beneficio semplice sia compreso fra quelli colpiti dal presente articolo, essa verrà decisa dai Tribunali”<sup>46</sup>.*

Da un punto di vista generale si nota fin dall’*incipit* del testo di legge la determinazione con cui il Governo decide l’abrogazione di tutti gli enti monastici, salvando unicamente quelli deputati alla predicazione, educazione o assistenza degli infermi.

Pur non ingerendosi nella sfera religiosa degli enti soppressi, il legislatore non può non regolamentare la gestione e devoluzione dei beni rimasti giuridicamente privi di un legittimo proprietario. A questo punto si apre una questione morale, concernente il dovere da parte dello Stato di rispettare-riconoscere l’origine di tali beni. In particolare, la gran parte dei beni appartenuti agli enti ecclesiastici deriva da donazioni di privati fatte per il mantenimento del culto, ossia per la sussistenza del clero, dei luoghi di culto e per la celebrazione dei riti. Pertanto, lo Stato, divenuto proprietario di questi beni, deve rispettare la volontà dei donanti o può utilizzarli per il raggiungimento di altri fini? Si decise di rispettare i principi alla base delle donazioni non sottraendo quei beni alla loro destinazione originaria<sup>47</sup>.

Fatta questa scelta, si decise di istituire la Cassa ecclesiastica, distinta e indipendente dalle finanze dello Stato, con lo scopo di

---

<sup>46</sup> Cfr. legge 29 maggio 1855, n. 878.

<sup>47</sup> Ulteriore e delicata circostanza deriva dal fatto che la maggior parte delle donazioni veniva fatta *mortis causa* rafforzando il dovere - vincolo di rispettare la volontà del *de cuius*.



amministrare le rendite degli enti soppressi per il raggiungimento dei fini ammessi dalla legge stessa (assistenza, istruzione, predicazione).

L'art. 4 recita:

*"I beni ora posseduti dai corpi ed enti morali contemplati negli articoli precedenti verranno applicati alla Cassa ecclesiastica da stabilirsi a termini della presente legge, salvo in ordine ai benefici le speciali disposizioni stabilite negli articoli 21 e 22. L'Amministrazione della Cassa, prendendone possesso, procederà ad inventario sì degli stabili che dei crediti e rendite di ciascuno stabilimento, chiamando a prestarvi il rispettivo loro contraddittorio i capi od amministratori delle case ed i possessori e patroni dei benefici. Si farà pure nello stesso inventario un'indicazione delle passività e dei pesi, ed una sommaria descrizione degli effetti mobili più preziosi secondo il regolamento che verrà a tal fine stabilito"*<sup>48</sup>.

In ogni caso, tutti gli enti ecclesiastici non soppressi avevano l'obbligo di contribuire annualmente alle spese della Cassa ecclesiastica "determinato in proporzione della loro natura speciale e dei loro redditi netti; contributo che s'intitolò quota di concorso"<sup>49</sup>.

Dall'art. 3 consegue la cessazione dei benefici doppi, così distinguendo tra semplici e doppi: gli uni comportano unicamente l'obbligo di celebrare un determinato numero di messe, gli altri impongono invece anche l'obbligo della cura d'anime<sup>50</sup>.

A norma dell'art. 9 i membri degli enti soppressi potevano continuare "a far vita comune secondo il loro istituto...riceveranno dalla Cassa medesima un annuo assegnamento", ossia pur essendo stati soppressi non veniva loro impedita la possibilità di una vita 'privata' in comune; al contempo lo Stato, tramite la Cassa ecclesiastica, si faceva carico di elargire pensioni di mantenimento per i suddetti membri<sup>51</sup>. Oltre al principale onere di pagare le pensioni agli *ex* religiosi e di amministrare i beni a essa conferiti, alla Cassa ecclesiastica si attribuiva un ulteriore

---

<sup>48</sup> AA. VV. *I codici per l'udienza*, cit., p. 37.

<sup>49</sup> Cfr. G.D. TIEPOLO, *Leggi ecclesiastiche annotate*, Unione tipografico - editrice, Torino, 1881, p. 81. La norma creata per sostenere il fabbisogno della Cassa ecclesiastica prevedeva che tutti gli enti non soppressi che superassero un certo reddito netto dovessero versare il cinque per cento. Si veda anche F. RUFFINI, *La quota di concorso: studio di diritto finanziario-ecclesiastico*, Società Editrice Libreria, Milano, 1904.

<sup>50</sup> Circolare 17 agosto 1855, n. 5 dell'Amministrazione della Cassa ecclesiastica.

<sup>51</sup> Lo stesso articolo prevedeva che si potessero autorizzare gli *ex* religiosi a continuare a vivere all'interno delle strutture che erano state di proprietà degli enti soppressi quando compatibile con le esigenze amministrative della Cassa ecclesiastica.



compito, quello di elargire le congrue ai parroci e di “migliorare la sorte dei parroci che non hanno una rendita netta di lire mille”<sup>52</sup>

Contestualmente alla legge Rattazzi fu emanato anche un Regio Decreto n. 879 che elencava tassativamente gli ordini religiosi coinvolti<sup>53</sup>. L'importanza di questa legge divenne tanto più rilevante con la sua progressiva estensione alle varie province italiane annesse allo Stato Sardo, poi divenuto Italiano<sup>54</sup>. Prima ancora che le ‘annessioni’ alla monarchia costituzionale dei Savoia proponessero la proclamazione del Regno d'Italia, la legge innanzi esaminata venne estesa anche alle zone del centro Italia e del meridione. Infatti con il Decreto dittatoriale 11 dicembre 1860, n. 205 del regio commissario generale dell'Umbria Pepoli, con il Decreto 3 gennaio 1861, n. 705 del commissario delle Marche Valerio, con il Decreto luogotenenziale 17 febbraio 1861, n. 251 per le province napoletane si introdussero disposizioni analoghe o comunque modellate a partire dallo stesso archetipo.

In Toscana, durante il periodo di governo transitorio precedente l'annessione alla Monarchia Sabauda, non ci fu alcuna disposizione speciale relativa all'Asse ecclesiastico<sup>55</sup>.

Per la Sicilia al contrario venne emanata un'apposita legge, la n. 743 del 10 agosto 1862, a norma della quale si concedevano in enfiteusi tutti i beni rurali ecclesiastici e demaniali. Questa legge che fu definita di: “censuazione, nel grande intento di svincolare la proprietà ecclesiastica di Sicilia dai legami di manomorta e restituirla alla libera circolazione” con lo scopo di applicare in materia il vecchio contratto enfiteutico previsto dal Codice delle due Sicilie del 1815<sup>56</sup>. Peraltro, il diritto enfiteutico venne

---

<sup>52</sup> Cfr. art 24, L. 29 maggio 1855, n. 878.

<sup>53</sup> Per gli ordini religiosi maschili: agostiniani calzati, agostiniani scalzi, canonici lateranensi, canonici regolari di Sant'Egidio, carmelitani calzati, carmelitani scalzi, certosini, monaci benedettini cassinesi, cistercensi, olivetani, minimi, minori conventuali, minori osservanti, minori riformati, minori cappuccini, oblato di Santa Maria, passionisti, domenicani, mercedari, servi di Maria, padri dell'oratorio o filippini. Per gli ordini religiosi femminili: chiarisse, benedettine cassinesi, canonichesse lateranensi, cappuccine, carmelitane scalze, carmelitane calzate, cistercensi, crocifisse benedettine, domenicane, terziarie domenicane, francescane, celestine o turchine, battistine, agostiniane.

<sup>54</sup> Cfr. **A. LABARDI**, *Le laiche premure: amministrazioni statali e norme per il sostentamento del clero nelle leggi eversive di fine secolo*, in *Diritto e Religioni*, n. 1-2013, pp. 238-282.

<sup>55</sup> Sulla Toscana a cavallo dell'Unità si veda: **N. DANELON VASOLI**, *Il plebiscito in Toscana nel 1860*, Firenze, Olschki, 1968; sul ruolo di Bettino Ricasoli cfr. **M. TEDESCHI**, *La politica ecclesiastica di Bettino Ricasoli: 1859-1862*, Milano, Giuffrè, 1971.

<sup>56</sup> Cfr. **G.D. TIEPOLO**, *Leggi ecclesiastiche annotate*, cit., p. 89. Sull'Italia meridionale si veda anche **M. TEDESCHI**, *Pasquale Stanislao Mancini. Dal separatismo al*



modificato così che non si creasse alcun vincolo tra i nuovi possessori e gli antichi proprietari ecclesiastici. In questo modo si eliminavano l'indisponibilità dei feudi ecclesiastici e gli ostacoli al libero movimento della proprietà.

La Lombardia non ebbe sino al 1866 alcuna disposizione relativa all'asse ecclesiastico, rimanendo così in vigore la legge sarda del 5 giugno 1850, n. 1037, relativa agli acquisti degli enti morali ed ecclesiastici. Nel territorio lombardo gli enti ecclesiastici poterono dunque continuare ad acquistare beni stabili, dovendo solamente sottostare ad autorizzazione "con regio decreto, previo il parere del Consiglio di Stato"<sup>57</sup>.

### La "legislazione eversiva" dell'Italia unita: primi interventi

All'indomani dell'unificazione nazionale, si sentì la necessità di riordinare le diverse normative che si erano via via costituite o estese alle varie province<sup>58</sup>. Si può considerare la legge 21 agosto 1862, n. 794 come il primo passo in questa direzione. Essa prevedeva, infatti, all'art. 1 che "I beni immobili devoluti e da devolversi alla Cassa ecclesiastica in virtù della legge sarda 29 maggio 1855...passano al demanio dello Stato". In sostanza, togliendo alla Cassa ecclesiastica quel possesso materiale che le era stato riconosciuto, lo Stato incamerava direttamente il patrimonio degli enti ecclesiastici sia regolari che secolari soppressi nelle rispettive province. Peraltro, a tutela degli enti, all'art. 2 prevedeva che "in corrispettivo di questa cessione il governo iscriverà in nome della Cassa ecclesiastica una rendita del 5% ... uguale alla rendita dei beni che passeranno al demanio". Quest'ultima previsione fu definita "alienazione" o "permuta *ope legis*"<sup>59</sup>.

Subito si pose il problema di come e con quali criteri quantificare il valore dei beni in capo alla Cassa ecclesiastica. È indubbio che vi fossero interessi contrapposti: se infatti era interesse degli enti stimare al più alto valore possibile i beni devoluti al demanio, allo scopo di ottenere una

---

*giurisdizionalismo*, in Pasquale Stanislao Mancini: *L'uomo, lo studioso, il politico*, a cura di O. Zecchino, Guida, Napoli, 1991, pp. 695 - 732.

<sup>57</sup> Legge 5 giugno 1850, n. 1037, articolo unico.

<sup>58</sup> Cfr. A. FERRARI, *La politica ecclesiastica dell'Italia post-unitaria: un modello post-Westphaliano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 7 del 2013; M. TEDESCHI, *Lo svolgimento legislativo*, cit.; P. GROSSI, *Il diritto nella storia dell'Italia unita*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.

<sup>59</sup> Cfr. G.D. TIEPOLO, *Leggi ecclesiastiche annotate*, cit., p. 90.



rendita maggiore, era invece interesse opposto quello dello Stato<sup>60</sup>. Di fatto per accertare il valore si fece in generale riferimento ai contratti, ai registri o ai catasti, spesso non aggiornati, e, solo in rarissimi casi, a perizie tecniche. La legge inoltre (art. 6) autorizzava il Governo ad alienare ai Comuni, tramite trattativa privata, i beni immobili presenti nel loro territorio nel caso in cui ne avessero avuto bisogno per svolgere le proprie attività<sup>61</sup>. Sarà questa la strada intrapresa. A quest'articolo dobbiamo, ancora oggi, la presenza di gran parte degli uffici comunali di tutta la penisola in edifici appartenuti generalmente a enti religiosi e in particolare a *ex*-conventi.

La legge vista, pur unificando le legislazioni precedentemente citate e quindi ponendo fine al periodo transitorio, non era ancora una legge unitaria complessivamente regolatrice della materia. In attesa della svolta legislativa del biennio 1866 - 1867, ci furono numerosi tentativi di predisporre una riforma. Giova sul punto richiamare i due principali progetti di legge presentati tra il 1862 e 1866<sup>62</sup>.

Il primo fu presentato dal Ministro di grazia e giustizia Pisanelli il 18 gennaio 1864, con lo scopo, non taciuto, di applicare in modo più intransigente i principi che erano alla base della legislazione sarda del decennio precedente. In questo modo si sperava di riproporre l'impostazione che regolava il problema della separazione della Chiesa dallo Stato secondo il modello applicato dai Savoia prima dell'unificazione. Pisanelli proponeva quindi di modificare la denominazione della Cassa ecclesiastica in 'Fondo speciale per il culto cattolico', amministrato su base provinciale da laici ed ecclesiastici insieme. In questo modo si destinavano i beni degli enti ecclesiastici al mantenimento del clero e soltanto in caso di eccedenza si attribuivano loro

---

<sup>60</sup> Sul punto si veda l'art. 3 a norma del quale "Il ministro delle Finanze unitariamente al ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti, determineranno questa rendita udito il parere della Commissione provinciale per l'accertazione del valore dei beni demaniali colle norme dei contratti, dei registri regolari e dei catasti, e in caso di mancanza o anche d'insufficienza di tali elementi con perizie sommarie di cui il sistema verrà fissato da regolamento".

<sup>61</sup> G. D'AMELIO, *Stato e Chiesa: la legislazione ecclesiastica fino al 1867*, Giuffrè, Milano, 1961.

<sup>62</sup> Cfr. C. MIRABELLI, *I progetti parlamentari di soppressione degli enti regolari e di riforma dei patrimoni ecclesiastici (1864 - 1867)*, in AA. VV., *La legislazione ecclesiastica*, cit., pp. 453-476.



finalità diverse, quali la beneficenza e l'istruzione pubblica. Il progetto, pur riscuotendo un certo consenso parlamentare, rimase lettera morta<sup>63</sup>.

Il secondo progetto di legge fu presentato il 12 dicembre 1865 dai Ministri delle finanze Sella e della giustizia Cortese. Esso si proponeva di sopprimere indistintamente tutte le corporazioni religiose, la maggior parte degli enti ecclesiastici, compresi i capitoli e i seminari dei vescovati, risparmiando solamente le parrocchie e i benefici necessari per coadiuvare il parroco nell'esercizio delle sue funzioni. Il progetto manteneva così in vita per ciascuna parrocchia una confraternita, la cui sopravvivenza era giustificata dalla sua composizione laicale, dallo scopo ritenuto socialmente utile e dalle interconnessioni politico/personali dei suoi membri con la società civile. La proposta, molto più radicale di quella di Pisanelli, fu bocciata, perché contrastava con le idee maggiormente presenti nella coscienza pubblica e sulla considerazione che gli inconvenienti della soppressione dei vescovati e dei seminari avrebbero portato sicuramente più svantaggi (politici) che vantaggi (economici).

Una definizione e regolamentazione degli enti e dei beni della Chiesa non poteva mancare all'interno della nuova legislazione unitaria del Regno d'Italia, di cui l'emanazione del codice civile del 1865, così come la legge per l'unificazione amministrativa, segnano una tappa fondamentale<sup>64</sup>. Il codice detta all'art. 2 che "tutti i corpi morali legalmente riconosciuti ... godono dei diritti civili" e agli artt. 433 e 434 rispettivamente che

"I beni degli istituti civili od ecclesiastici e degli altri corpi morali appartengono ai medesimi in quanto le leggi del regno riconoscono in essi la capacità di acquistare e di possedere" e che "I beni degli istituti ecclesiastici...non si possono alienare senza l'autorizzazione del governo".

Si riafferma nel testo codicistico che per gli enti ecclesiastici la capacità di acquistare e possedere dipende dal riconoscimento che ne fanno le leggi. Il

---

<sup>63</sup> Cfr. **M.N. MILETTI**, *Giuseppe Pisanelli*, in *Avvocati che fecero l'Italia*, a cura di S. Borsacchi, G.S. Pene Vidari, il Mulino, Bologna, pp. 689-723.

<sup>64</sup> In direzione dell'assoluto primato della giurisdizione statale il Codice civile del nuovo Regno d'Italia, entrato in vigore il 10 gennaio 1866, si muove in diversi campi: privando di ogni efficacia nell'ordine dello Stato il matrimonio religioso e la relativa giurisdizione ecclesiastica; stabilendo che "gli atti di nascita, di matrimonio e di morte debbono essere formati nel comune in cui tali fatti accadono" art. 350, sanciva il trasferimento dalle parrocchie ai comuni della tenuta dei registri del cosiddetto stato civile.



riordino degli enti ecclesiastici come persone giuridiche in senso civilistico è volto a togliere qualsiasi rilevanza al diritto canonico in merito alla definizione e regolamentazione della proprietà ecclesiastica. Ma questo non comporta una parificazione 'di fatto' degli enti ecclesiastici che per la loro stessa natura sono strettamente collegati in maniera gerarchica agli uffici superiori della Chiesa. Infatti, se non altro per la loro ordinaria gestione, i vincoli gerarchici e la stretta connessione con il diritto canonico rimangono aspetti rilevanti<sup>65</sup>. In conclusione, si può sostenere che la disciplina canonica rimane civilmente rilevante per quanto attiene alla struttura (interna) degli enti ma perde invece rilievo per quanto riguarda il loro operare sul piano dei rapporti civili, specie dal punto di vista patrimoniale<sup>66</sup>.

### Un biennio fondamentale: le leggi del 1866 - 1867

Certamente il punto di maggiore incisività sulla vita degli enti ecclesiastici si raggiunge tra la fine della primavera del 1866 e l'estate del 1867<sup>67</sup>. Vi è infatti una convinzione diffusa tra la dirigenza liberale che il compito di laicizzazione dello Stato non abbia ancora trovato attuazione concreta. Nel campo specifico degli enti, sono numerose le congregazioni e comunità ecclesiastiche sopravvissute alla legislazione precedente.

- La legge 7 luglio 1866, n. 3096

Questa legge è stata approvata in applicazione della legge 28 giugno 1866, n. 2987 che delegava il Governo a "pubblicare ed eseguire ... le disposizioni ... sulle corporazioni e sull'asse ecclesiastico"<sup>68</sup>. La nuova normativa non prevede più come eccezioni sufficienti per evitare la soppressione "la predicazione, l'assistenza agli infermi e l'educazione" ritenute attività bastanti per garantire la salvezza degli ordini religiosi. La disposizione, infatti, priva della riconoscibilità tutti gli enti ecclesiastici che

---

<sup>65</sup> Infatti è certamente il diritto canonico che prevede la regolamentazione "della nomina agli uffici beneficiari, per l'identificazione degli organi-rappresentanti, per l'identificazione della fisionomia stessa degli enti" cfr. **G. OLIVERO**, *Gli enti ecclesiastici secolari*, cit., p. 400. Sul medesimo tema si veda **P. CAVANA**, *Enti ecclesiastici e controlli confessionali*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>66</sup> Cfr. **F. SALERNO**, *La legislazione e la prassi in materia di patrimoni ecclesiastici*, in **AA. VV.**, *La legislazione ecclesiastica*, cit., pp. 417-449.

<sup>67</sup> **A. BOGGE**, **M. SIBONA**, *La vendita dell'asse ecclesiastico in Piemonte dal 1867 al 1916*, Banca commerciale italiana, Milano, 1987, pp. 62-81.

<sup>68</sup> Cfr. art. 2 secondo comma L. 28 giugno 1866, n. 2987.



comportino la 'vita in comune' dei loro membri, disponendo la soppressione delle loro Case e la devoluzione dei loro beni al demanio.

La stessa legge prevede che la Cassa ecclesiastica venga sostituita dal Fondo per il culto, posto alle dipendenze del Ministro di Grazia e Giustizia<sup>69</sup>. Incaricato di provvedere agli oneri per il culto e al pagamento di un supplemento di assegno per i parroci bisognosi, tale Fondo provvederà a iscrivere in favore degli enti soppressi una rendita pari al cinque per cento del valore dei beni convertiti. Il principio previsto dalla legge del 1855, secondo cui i beni degli enti soppressi dovevano essere destinati "esclusivamente a usi ecclesiastici"<sup>70</sup>, viene superato: all'art. 35 la legge prevede infatti che, adempiuti tutti gli oneri di culto, tali beni possano essere destinati anche a sostegno dell'attività sociale dello Stato e dei comuni, in particolare nei settori della beneficenza e dell'istruzione.

Più precisamente l'art. 1 prevede che: "Non sono più riconosciuti nello Stato gli ordini, le corporazioni e le congregazioni religiose regolari e secolari, ed i conservatorii e ritiri, i quali importino vita comune ed abbiano carattere ecclesiastico"<sup>71</sup>. In questo modo il legislatore vuole, dando una definizione la più generica e ampia possibile, evitare che attraverso l'utilizzo di 'escamotage' terminologici o procedurali, qualche ente religioso possa sfuggire all'applicazione della norma.

I religiosi, pur venendo privati della loro personalità giuridica, non sono privati della libertà di associarsi fra loro per vivere in comunità, ma sono ridotti nella condizione di enti di fatto. Viene invece espressamente sancito per le *ex* monache la possibilità di rimanere a vivere nei monasteri di clausura, facendo però "espressa ed individuale domanda" e salva la facoltà che "il Governo per esigenze di ordine o di servizio pubblico"<sup>72</sup> possa concentrare più enti nel medesimo luogo.

Passando ora all'analisi puntuale del testo della legge si nota come viene confermata la conversione dell'Asse ecclesiastico in rendita pubblica, salvo eccezioni.

L'art. 1 sosteneva, infatti, che tutti i beni appartenenti alle corporazioni soppresse fossero devoluti al demanio dello Stato, che

---

<sup>69</sup> Cfr. L. SPINELLI, *Gli organi statali in materia ecclesiastica con particolare riguardo al Fondo per il culto*, in AA. VV., *La legislazione ecclesiastica*, cit., pp. 479-517.

<sup>70</sup> Come già detto precedentemente si ricorda l'art. 24 della legge n. 878 "Le rendite della Cassa ecclesiastica, dopo soddisfatti i diversi obblighi imposti alla medesima dagli articoli precedenti, saranno esclusivamente applicati ad usi ecclesiastici".

<sup>71</sup> Cfr. art. 1, legge 7 luglio 1866, n. 3096.

<sup>72</sup> Cfr. art. 6, legge 7 luglio 1866, n. 3096.



contestualmente iscriveva a favore del Fondo per il culto “una rendita del cinque per cento eguale alla rendita accertata e sottoposta a pagamento della tassa di manomorta”. Proprio in virtù del fatto che l’art. 1 ha un’enunciazione volutamente ampia e vaga, l’art. 18 prevede espressamente gli enti non ricompresi dalla presente legge: “Gli edifici ad uso di culto...gli episcopii, e fabbricati dei seminari, .... i beni delle cappellanie laicali e dei benefici di patronato e i beni mobili personali dei religiosi”<sup>73</sup>.

Come già per la legge del 1855 sono previste delle pensioni per gli *ex* monaci: “ai religiosi ed alle religiose” appartenenti a enti soppressi “è concesso un annuo assegnamento”<sup>74</sup>.

La legge stessa prevede che possano verificarsi contestazioni sull’applicazione della legge o sulla devoluzione o divisione dei beni. Il possesso dei beni contestati in questi casi, come recita l’art. 16, “sarà sempre dato al demanio fino a che non sia provveduto altrimenti...dai tribunali competenti”<sup>75</sup>.

La *ratio* della norma, che sopprimeva quegli enti ecclesiastici di istruzione, assistenza e beneficenza per sostituirli con altrettante strutture laiche, necessitava la concessione ai comuni dei mezzi e delle strutture idonei a questo passaggio di competenze. A tal proposito “Ai comuni...saranno devoluti tutti o quella parte dei beni...destinati alla cura degli infermi o alla pubblica istruzione elementare o secondaria”<sup>76</sup>.

Anche gli enti ecclesiastici conservati non saranno esenti da pesanti modifiche in capo alla loro capacità patrimoniale. A norma dell’art. 31 infatti è “imposta sugli enti e corpi morali ecclesiastici conservati ... una quota di concorso a favore del Fondo per il culto”<sup>77</sup> determinata in base alle rendite nette provenienti dai loro beni. In ultimo, giova segnalare che all’art. 33 sono previste delle eccezioni, tassativamente indicate, per alcuni enti ecclesiastici “distinti per la monumentale importanza”<sup>78</sup>.

Come accennato in precedenza, con questa legge il Fondo per il culto veniva a sostituire la Cassa ecclesiastica sia nel patrimonio che nei compiti per essa previsti. Però è bene ricordare che al Fondo per il culto

---

<sup>73</sup> Cfr. art. 18, legge 7 luglio 1866, n. 3096.

<sup>74</sup> Cfr. art. 3, legge 7 luglio 1866, n. 3096.

<sup>75</sup> Cfr. art. 16, legge 7 luglio 1866, n. 3096.

<sup>76</sup> Cfr. art. 19, legge 7 luglio 1866, n. 3096.

<sup>77</sup> Cfr. art. 31, legge 7 luglio 1866, n. 3096.

<sup>78</sup> Cfr. art. 33, legge 7 luglio 1866, n. 3096. A titolo di esempio si indicano l’Abazia di Montecassino, il Duomo di Monreale e la Certosa di Pavia.



sono attribuiti, oltre che il pagamento delle pensioni agli *ex* monaci già previsto per la Cassa ecclesiastica, anche tutti gli oneri stabiliti per il culto cattolico.

Sempre nel luglio del 1866 viene adottato il decreto luogotenenziale che approva il regolamento dell'amministrazione del Fondo per il culto<sup>79</sup>. Si dispone, oltre che il funzionamento amministrativo del Fondo e le sue procedure operative, anche lo spostamento della sede: se la Cassa ecclesiastica aveva luogo a Torino, il Fondo per il Culto avrà sede a Firenze in collegamento con l'avvenuto trasferimento della capitale<sup>80</sup>. Nei mesi che seguirono altri decreti luogotenenziali definiscono più specificatamente il passaggio di consegne tra la Cassa e il Fondo<sup>81</sup>.

- La legge 15 agosto 1867, n. 3848

Tale legge è naturale conseguenza e completamento di quanto previsto con la legge del 1866. Con essa infatti vengono soppressi:

*“i capitoli delle chiese collegiate, le chiese ricettizie, le comunie e le cappellanie corali, salvo se aventi cura d'anime, i canonicati, i benefici e le cappellanie di patronato regio e laicale dei capitoli delle chiese cattedrali, le abbazie e i priorati di natura abbaziale, i benefici non aventi cura d'anime attuale, o l'obbligazione principale permanente di coadiuvare al parroco nell'esercizio della cura, le prelature e cappellanie ecclesiastiche o laicali, e infine le fondazioni e i legati pii autonomi perpetui per oggetto di culto”.*

Sono invece conservati:

*“le mense vescovili, i capitoli cattedrali e abbaziali, e, in ciascuno di essi, dodici prebende canonicali e sei benefici minori, i benefici parrocchiali e le coadiutorie parrocchiali, aventi l'obbligo principale e permanente di*

---

<sup>79</sup> Decreto luogotenenziale 21 luglio 1866, n. 3070, che approva il regolamento alla legge 7 luglio 1866, n. 3036.

<sup>80</sup> Cfr. art. 6, Decreto luogotenenziale 21 luglio 1866, n. 3070.

<sup>81</sup> Il Decreto luogotenenziale 28 luglio 1866, n. 3090, che estende le competenze del Fondo per il culto alla Province venete e a Mantova; e quello del 22 settembre 1866, n. 3443, sul passaggio al demanio dei beni mobili delle abolite Casse ecclesiastiche.



*coadiuvare il parroco nella cura, i seminari, le chiese palatine, le fabbricerie<sup>82</sup> e le confraternite<sup>83</sup>.*

L'unico criterio di conservazione è quindi quello degli uffici responsabili della cura d'anime, considerati gli unici necessari alle esigenze di culto del nuovo regno d'Italia. Riviveva così il criterio già programmato da Napoleone Bonaparte: "*Pas de moines. Donnez-moi de bons évêques avec de bons curés. Il ne faut pas autre chose*"<sup>84</sup>.

La legge in esame di fatto liquida l'Asse ecclesiastico: i pochi enti ecclesiastici che posseggono i requisiti per poter sfuggire alla soppressione vengono assoggettati a un'imposizione fiscale elevata e al controllo governativo circa la vendita dei beni immobili di loro proprietà.

Passiamo ora a un'analisi più puntuale del testo normativo. L'art. 1, nei primi due commi, come accennato in precedenza, prevede testualmente che "Non sono più riconosciuti come enti morali i capitoli delle chiese collegiate ... le cappellanie ... salvo che abbiano cure d'anime ... i benefici ... di patronato". È interessante notare come il terzo comma preveda ancora la soppressione delle "abazie ed i priorati" che alla luce della legge del 1866 sarebbero dovuti già essere sostanzialmente tutti scomparsi. Per meglio ribadire la volontà legislativa il sesto comma dichiara comunque soppresse "le istituzioni con carattere di perpetuità che sotto qualsiasi denominazione o titolo ... sono qualificate ... per oggetto di culto quand'anche non erette in titolo ecclesiastico"<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Le fabbricerie, che rappresentavano l'inserzione dell'elemento laicale nell'ambito dell'amministrazione ecclesiastica, non poche fra le quali accudivano alla manutenzione di edifici di culto di elevatissima importanza storica e artistica, sopravvivono solamente per tre anni. Infatti la legge 11 agosto 1870, n. 5784, allegato P, converte tutti i beni immobili delle fabbricerie parificandole al trattamento degli altri enti ecclesiastici soppressi.

<sup>83</sup> Quanto alle confraternite, esse non risultavano colpite in quanto erano composte essenzialmente da laici. Peraltro, molte di esse perseguivano come fine attività legate alla beneficenza. Cfr. **G. AMBROSINI**, *Trasformazione delle persone giuridiche, con speciale riguardo alle Istituzioni di beneficenza e d'istruzione, alle Confraternite ed ai Legati di culto*, Utet, Torino, 1915; e **ID.** *Se la legge 15 agosto 1867 abbia soppresso solo le fondazioni od anche i legati di culto*, Utet, Torino, 1916; **G. FERROGLIO**, *La condizione giuridica delle confraternite*, presso l'Istituto giuridico della R. Università, Torino, 1931; **A. MANTINEO**, *Le confraternite: una tipica forma di associazione laicale*, Giappichelli, Torino, 2008.

<sup>84</sup> **G. OLIVERO**, *Gli enti ecclesiastici secolari*, cit., p. 402. In fondo era lo stesso spirito della cosiddetta legge sulla costituzione del clero della repubblica francese, si veda **A. BURRUEL**, *Storia del clero in tempo della rivoluzione francese*, tradotta da G. Alvisini, Congregazione di Propaganda fide, Roma, 1888.

<sup>85</sup> Rimanevano infatti "ancora tutti gli altri molteplici enti o corpi morali che sotto



Come ormai prassi delle leggi precedenti, i beni degli enti morali soppressi sono devoluti al demanio “che inscriverà a favore del Fondo per il culto ... una rendita del cinque per cento uguale alla rendita dei medesimi” (art. 2).

Forse la vera novità della legge del 1867 è l’art. 7, in quanto prevede la vendita dei beni ormai divenuti demaniali, anche per applicazione delle leggi precedenti. In particolare si prescrive che: “I beni immobili già passati al demanio per effetto della legge 7 luglio 1866, e quelli trasferitegli in virtù della presente legge saranno amministrati ed alienati dall’amministrazione demaniale”.

Da ultimo giova soffermarsi sull’art. 18, che regola l’imposizione fiscale per quegli enti ecclesiastici sopravvissuti. In primo luogo si specifica che dalla tassazione sono escluse le parrocchie, mentre tutti gli altri enti sono sottoposti a un’imposta del trenta per cento. In secondo luogo si determina come calcolare il prelievo fiscale sui suddetti beni: nel caso di beni già in possesso del Fondo per il culto in virtù delle precedenti leggi si ridurrà del trenta per cento il valore della rendita devoluta agli enti ecclesiastici, nel caso di nuovi beni devoluti al Fondo per il culto si imputerà invece direttamente una rendita ridotta del trenta per cento<sup>86</sup>.

Per regolamentare la complessa gestione “delle prese di possesso dei beni degli enti morali ecclesiastici soppressi o soggetti a conversione”<sup>87</sup>, verrà emanato un apposito decreto il 22 agosto del 1867. Negli anni seguenti e sino alla presa di Roma vi sono numerose altre leggi che possono essere inserite nella riflessione storico - giuridica sul rapporto tra lo Stato e la Chiesa. Ci riferiamo a:

- la legge 29 luglio 1868, n. 4493, che riorganizza le pensioni e gli assegni ai membri delle corporazioni soppresse;

---

denominazione di vario genere, con forme più o meno antiche, con diversità di scopi e di intendimenti...costituivano una rete che abbracciava tutto il territorio del regno”, G.D. TIEPOLO, *Leggi ecclesiastiche annotate*, cit., p. 99.

<sup>86</sup> “Questa tassa, in forma di prelievo di tre decimi, si estendeva non solo al patrimonio che la legge del 1867 colpiva direttamente con nuove sanzioni di soppressione, ma anche a quello che era già stato avulso agli enti morali colle precedenti leggi, sia per effetto di soppressione, sia anche di semplice conversione” (G.D. TIEPOLO, *Leggi ecclesiastiche annotate*, cit., p. 97). Si veda anche M. PICCIALUTI CAPRIOLI, *L’immortalità dei beni*, Viella, Roma, 1999.

<sup>87</sup> Regio decreto 22 agosto 1867, n. 3852, che approva il regolamento della legge 15 agosto stesso anno, n. 3848.



- la legge 27 marzo 1869, n. 86, che sottopone i chierici ai comuni obblighi di leva;
- il R.D. 17 ottobre 1869, n. 5342, che estende a tutto il regno il calendario dei giorni festivi in uso in Piemonte dal 6 settembre 1853, eliminando così dal calendario delle festività civili diverse ricorrenze religiose;
- la legge 11 agosto 1870, n. 5784, già citata, sulla conversione degli immobili delle fabbricerie<sup>88</sup>
- e infine la circolare del 30 settembre 1870 della direzione generale del demanio in merito alle istruzioni sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico.

Comunque in merito all'attuazione delle due leggi fondamentali prese in esame si può dire che, se gli intenti ideali del legislatore sono fortemente laicizzanti, secondo alcuni autori la distanza con l'applicazione concreta della disciplina, alquanto moderata, è notevole. Non solo molti conventi e monasteri rimangono gestiti da religiosi, ma gli istituti di istruzione e assistenza ecclesiali, dimostrando di sapersi adattare alle nuove esigenze, diventano il punto di riferimento di quella stessa classe dirigente liberale che ne sancisce la soppressione<sup>89</sup>.

### La riconciliazione mancata

All'indomani della proclamazione del Regno d'Italia, la questione romana, quella di Roma capitale, divenne la più importante questione nazionale. A partire dal 1861 i governi della destra storica tentarono di dare attuazione al disegno di Cavour di creare una "libera Chiesa"<sup>90</sup> in un "libero Stato"<sup>91</sup>. Secondo il politico piemontese, come è noto, la cessione di Roma allo Stato sabauda avrebbe dovuto essere compensata con il riconoscimento della piena libertà per la Chiesa, ossia con il sostanziale superamento del giurisdizionalismo, caratteristica comune della politica ecclesiastica tanto italiana quanto europea<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup> Cfr. G. ZACCHÉ, *La casa di dio, la fabbrica degli uomini, gli archivi delle fabbricerie: atti del convegno di Ravenna*, 26 settembre 2008, STEM Mucchi, Modena, 2009.

<sup>89</sup> Cfr. G. AMBROSINI, *Le opere pie di culto nel diritto italiano*, Jovene, Napoli, 1915.

<sup>90</sup> Cfr. A. VINET, *Libere Chiese in Libero Stato. Memoria in favore della libertà dei culti (1826)*, a cura di S. Molino, Edizioni GBU, Chieti-Roma, 2008.

<sup>91</sup> Cfr. G. CAPUTO, *Il separatismo cavuriano*, in AA. VV., *La legislazione ecclesiastica*, cit., pp. 67-90.

<sup>92</sup> In questo senso vi sono interventi analoghi nei principali paesi cattolici d'Europa: Francia e Spagna.



Il progetto cavouriano di una conciliazione amichevole non fu tuttavia portato a termine. Nel 1864, anno fondamentale da questo punto di vista, il Regno d'Italia, attraverso la Convenzione del 15 settembre, garantì alla Francia l'integrità di quello che rimaneva dello Stato pontificio<sup>93</sup>; al contempo Pio IX pubblicò il *Sillabo*, contenente l'elenco di quelli che l'impostazione più conservatrice della Chiesa reputava gli errori della modernità e convocò il Concilio Vaticano I (1869-70), durante il quale si sarebbe tra l'altro proclamato il dogma dell'infalibilità pontificia. Le prese di posizione del Pontefice erano espressione di un arroccamento contro il mutare dei tempi, che porteranno in seguito a un isolamento della Santa Sede sulla scena internazionale.

In questo modo, fallito l'accordo, Roma nel 1870 fu conquistata senza il consenso del pontefice, il quale si dichiarava prigioniero in casa propria. Iniziavano così gli anni del *non expedit*, del divieto per i cattolici di partecipare alla vita politica nazionale e dell'associazionismo cattolico, che, in grande parte, divenne promotore di una intransigente lotta contro le libertà moderne.

In questo quadro, emersero preoccupazioni circa la tenuta del nuovo Stato a fronte della minaccia clericale. Nonostante ciò, la questione romana non condusse né alla soppressione della libertà religiosa né al crollo dello Stato. Tali preoccupazioni alimentarono, piuttosto, un'incessante ricerca di pacificazione. Un tentativo di compromesso fu ricercato con la famosa legge delle "guarentigie", ossia la legge 13 maggio 1871, n. 214, con la quale il Governo italiano mirava a disciplinare, da una parte, le "prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede" (titolo primo) e, dall'altra, le "relazioni della Chiesa collo Stato in Italia" (titolo secondo)<sup>94</sup>. Essa, riconoscendo ampia autonomia alla Chiesa cattolica e alle sue istituzioni, era testimonianza della volontà dello Stato italiano di arrivare a una soluzione del problema. La legge, infatti, dettava una cornice giuridica articolata che garantiva alla Chiesa cattolica in Italia grande libertà; inoltre, costituiva un'importante autolimitazione dello Stato, che era disposto a concedere al Pontefice tutti

---

<sup>93</sup> Nel mentre che le truppe francesi, che stazionavano in Roma dalla repressione della Repubblica mazziniana, lasciavano la città, il regno d'Italia si impegnava a trasferire la capitale da Torino a Firenze.

<sup>94</sup> Cfr. **A. RAVÀ**, *La legge delle guarentigie pontificie*, in **AA. VV.**, *La legislazione ecclesiastica*, cit., pp. 195-227.



gli onori sovrani<sup>95</sup>. Infine, superando il sospetto nei confronti della dimensione associativa della libertà religiosa, essa riconosceva l'importanza del ruolo svolto dalle istituzioni confessionali nella configurazione della libertà religiosa.

Tuttavia si pose fin da subito un'importante questione: considerato che la legge in esame era rivolta alla sola Chiesa cattolica, si superava, in via di fatto, il dogma liberale della parità di trattamento. Detto in altri termini, certificando la posizione particolare rivestita dalla Chiesa cattolica, era però impossibile fingere di poterla trattare come gli altri gruppi religiosi e, ancor più, come una mera associazione privata. In questo modo si rese evidente che il liberalismo italiano, mentre riuscì a garantire condizioni di uguaglianza tra le diverse appartenenze confessionali in ordine agli elementi essenziali del profilo individuale della libertà religiosa, non poté evitare una chiara disparità giuridica tra i culti nel trattamento del profilo associativo-istituzionale. In questo modo si superò la convinzione, tipicamente liberale, che la libertà religiosa potesse essere garantita unicamente attraverso la creazione di un sistema di separazione assoluta fra Stato e Chiesa, e si affermò invece che la libertà religiosa è completamente compatibile con un trattamento speciale riservato a un culto determinato. A tal proposito si ricordi l'osservazione di Francesco Ruffini per cui "un'assoluta eguaglianza di trattamento, di contro a una dissomiglianza così mostruosa di condizioni concrete" tra i vari culti avrebbe significato "non più un'opera di giustizia pratica ma semplicemente di giustizia astratta"<sup>96</sup>.

Per quanto riguarda l'applicazione delle leggi eversive alla città di Roma, non emergono sostanziali novità. Tuttavia essa risultò fondamentale per due motivi: da un lato per l'ingente numero e il conseguente valore economico dei beni ecclesiastici coinvolti, dall'altro per l'incontrovertibile significato politico che ciò comportò nei rapporti con il Papato. La legge di riferimento è la n. 1402 del 19 giugno 1873, che estende alla provincia di Roma le leggi sulle corporazioni religiose e sulla conversione dei beni immobili degli enti morali ecclesiastici del 1866 e del 1867<sup>97</sup>. Vista la peculiare situazione della città, vennero tuttavia previste

---

<sup>95</sup> Come avrebbe in seguito osservato Mario Falco (**M. FALCO**, *La politica ecclesiastica della destra*, Fratelli Bocca, Torino, 1914, p. 10), tutto il primo titolo della legge mirava "ad usar forme riguardeose ed ossequenti, ad eliminare anche l'ombra del dubbio che del pontefice si volesse fare un suddito del re d'Italia".

<sup>96</sup> **F. RUFFINI**, *La libertà religiosa come diritto*, cit., p. 502.

<sup>97</sup> In realtà anche le loro modifiche successive, attuate con la legge n. 4493 del 1868 e n.



talune eccezioni: all'art. 1 si indicava infatti che "i beni delle case in cui i religiosi prestano l'opera loro nella cura degli infermi ... sono conservati ... ed assegnati agli ospedali, alle corrispondenti opere pie od alla congregazione della carità di Roma". A norma dell'art. 2, inoltre, "i beni delle case i cui religiosi attendono all'istruzione sono del pari conservati ... ed assegnati ... al comune di Roma pel mantenimento di scuole primarie, asili ed istituti di educazione"<sup>98</sup>.

Si decise, inoltre, di lasciare il territorio della città di Roma al di fuori delle competenze del Fondo per il culto, creando un'apposita giunta liquidatrice dell'asse ecclesiastico in Roma, regolamentata con un apposito regio decreto<sup>99</sup>, composta da tre membri nominati con decreto reale su proposta del Ministro di grazia e giustizia. Nell'applicare i criteri delle leggi sopra richiamate si decise quindi di mantenere tutti i canonicati e i benefici minori delle chiese cattedrali, pur ridotti e accorpati. Com'era da prevedersi, nella città di Roma gli istituti ecclesiastici portarono a sostegno della non soppressione la loro natura internazionale. Questo però non comportò l'elusione della legge per i singoli enti, tranne per i riconoscimenti dati dalla giurisprudenza agli enti stranieri. Infatti la Cassazione di Roma intervenne sul problema inerente il se e il come lo Stato italiano potesse intervenire su enti che si riteneva "sovranazionali" e quindi non coinvolti nella legislazione interna italiana.

La suprema corte romana stabilì che:

*"una personalità civile universale vivente al di fuori e al di sopra della legge dei singoli Stati, è un concetto incompatibile coll'essenza stessa dell'entità giuridica dei corpi morali, la quale è una finzione che in tanto ha vita in quanto la legge civile la crea; e non sarebbe concepibile se non quando esistesse un legislatore il quale negli ordini civili avesse quell'autorità mondiale che nei rapporti meramente spirituali è riconosciuta al pontefice"*<sup>100</sup>.

Grazie a questo principio venne applicata a tutte le "case generalizie" la legislazione eversiva in merito all'incameramento dei beni

---

5784 del 1870, nonché in via sussidiaria quelle del 1862. Cfr. **C.M. FIORENTINO**, *Chiesa e Stato a Roma negli anni della Destra Storica, 1870-1876*, Istituto per la Storia del Risorgimento italiano, Roma, 1996, in particolare pp. 21-97 e pp. 173-251.

<sup>98</sup> Cfr. artt. 1 e 2 della legge 19 giugno 1873, n. 1402.

<sup>99</sup> Regio Decreto 11 luglio 1873, n. 1461 e regolamento alla legge 19 giugno 1873, n. 1402.

<sup>100</sup> Dalla Decisione del 17 aprile 1877, *Congregazione camaldolese - Giunta liquidatrice*.



che però non ne sopprime la personalità giuridica. Si ritenne infatti che fosse preferibile conservare le case generali in Roma con lo scopo di dare al Pontefice la possibilità di comunicare direttamente con le associazioni religiose esistenti fuori del Regno, senza per questo concedere loro di acquistare beni o esercitare altre funzioni giuridiche.

Con l'applicazione della normativa eversiva a Roma si decise contestualmente una modifica alla legislazione del 1867, limitando gli effetti della tassazione sugli enti conservati. Prevedeva infatti l'art. 25 che si esonerassero dalla tassazione gli enti al di sotto di un certo reddito, per i quali "furono riconosciuti troppo gravosi" gli effetti della tassa del 30 per cento<sup>101</sup>.

### **La "legislazione eversiva" di fine secolo: la legge Crispi sulle istituzioni pubbliche di beneficenza**

L'ultimo grande intervento legislativo, forse il più incisivo, in senso giurisdizionalista sulle persone giuridiche ecclesiastiche è la legge n. 6972 del 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, la cosiddetta legge Crispi sulle Opere pie.

La legge nasce da "un bisogno generalmente sentito e proclamato da lungo tempo quello di una prudente, ma ferma e sostanziale riforma delle nostre opere pie e della legge che ne regola l'esistenza e l'azione"<sup>102</sup>. Il suo scopo è il riordino complessivo della normativa sulla beneficenza - anche per coordinarla con quella in materia previdenziale e più in generale con la legislazione sociale che iniziava a essere emanata nello stesso arco di tempo - dando un nuovo assetto e una nuova forma giuridica alle Opere pie. Infatti "la maggior parte delle disposizioni ... tendono a regolarizzare l'amministrazione degli istituti di beneficenza, di guisa che si abbia una gestione ordinata, onesta ed economa"<sup>103</sup>.

La volontà del legislatore si confronta, e scontra, così con uno dei problemi di maggior rilievo politico e giuridico dell'epoca: il problema rappresentato dal sostanziale monopolio da parte della Chiesa del settore

---

<sup>101</sup> Imposta che, come abbiamo visto, era prevista dalla legge 15 agosto 1867 sul patrimonio ecclesiastico, in particolare dall'art. 18.

<sup>102</sup> Cfr. la presentazione della proposta di legge da parte del Presidente del Consiglio, Francesco Crispi al Senato del Regno nella tornata del 23 dicembre 1889, in *Giurisprudenza Italiana*, 1889, IV, p. 367.

<sup>103</sup> In *Giurisprudenza Italiana*, 1889, IV, p. 368.



assistenziale, settore di rilevante importanza economica. E affronta tale nodo con determinazione, propendendo per una soluzione radicale. Il nuovo assetto introdotto dalla legge punta, infatti, a riordinare l'intero patrimonio ecclesiastico, tanto in capo alla sua amministrazione quanto alla sua conservazione e utilizzo, sottraendolo al potere diretto o indiretto della Chiesa cattolica e riconducendolo entro la sfera di influenza dell'autorità civile<sup>104</sup>.

Com'è stato opportunamente evidenziato in dottrina, la legge n. 6972 del 1890 non ha comportato però una pubblicizzazione del settore della beneficenza, considerato che, pur prevedendo un incisivo controllo pubblico riconosce un ampio rilievo giuridico alla volontà dei fondatori, così come si manifesta nelle tavole di fondazione e negli statuti<sup>105</sup>. Sul punto la parte della riforma "più importante è l'obbligo di presentare all'approvazione dell'autorità ... i bilanci preventivi" che "sono il terreno sul quale è propriamente chiamata a svolgersi l'azione dell'autorità"<sup>106</sup> dello Stato.

È tuttavia innegabile che, con l'obiettivo di costruire un sistema assistenziale nuovo e moderno, basato su criteri di efficacia e di efficienza, essa tende ad ampliare enormemente il controllo pubblico sulle istituzioni, nel tentativo in sostanza di indurre se non imporre la secolarizzazione della beneficenza ecclesiastica<sup>107</sup>. Pare opportuno illustrare i singoli passaggi: il primo passo è la qualificazione delle opere pie come istituzioni pubbliche di beneficenza<sup>108</sup>. In questo senso non lascia dubbi il primo articolo della legge, ove si stabilisce che sono istituzioni pubbliche di beneficenza, e quindi soggette alla legge

*"le opere pie ed ogni altro ente morale che abbia in tutto o in parte per fine di prestare assistenza ai poveri, tanto in stato di sanità, quanto di malattia; di procurarne l'educazione, l'istruzione, l'avviamento a qualsiasi professione*

---

<sup>104</sup> Cfr. **P. CAVALERI**, *L'assistenza tra disciplina pubblica e libertà dei privati. Cento anni di giurisprudenza sulla legge Crispi*, Giuffrè, Milano, 1992.

<sup>105</sup> Cfr. **G. SAREDO**, *La fondazione testamentaria di corpi morali e il loro riconoscimento legale*, Civelli, Roma, 1880.

<sup>106</sup> Cfr. La presentazione della proposta di legge da parte del Presidente del Consiglio, Francesco Crispi al Senato del Regno nella tornata del 23 dicembre 1889, in *Giurisprudenza Italiana*, cit., p. 368.

<sup>107</sup> Cfr. **AA. VV.**, *Codice del diritto pubblico ecclesiastico del regno d'Italia: raccolta di tutte le leggi*, Unione Tipografico - editrice, Torino, 1887-1891.

<sup>108</sup> Cfr. **L. SPINELLI**, *Enti di assistenza ed enti ecclesiastici*, Cedam, Padova, 1972.



*arte o mestiere, od in qualsiasi altro modo il miglioramento morale od economico*"<sup>109</sup>.

Da notare che, stando alle leggi precedenti, per opere pie s'intendono quelle istituzioni che soccorrono alle classi "meno agiate", ivi compresi gli istituti che "abbiano oltre a ciò uno scopo ecclesiastico". Ne deriverebbe quindi che anche gli istituti a scopo promiscuo, vale a dire di origine ecclesiastica, con scopi quindi di religione o di pietà, ma perseguenti altresì fini di carità e di beneficenza, vengono sottoposti alla disciplina della legge. Restano escluse dalla legge solamente

*"i Comitati di soccorso ed altre istituzioni temporanee, mantenute col contributo dei soci e con oblazioni di terzi; le fondazioni private destinate a pro di una o più famiglie determinate ...; le società ed associazioni regolate dal codice civile e dal codice di commercio"*<sup>110</sup>.

Al contrario sembrano necessariamente rientrare tra le istituzioni pubbliche, e quindi essere soggette alla legge, tutte le associazioni operanti nel campo della beneficenza con personalità giuridica. In sostanza, si tende ad assoggettare al controllo pubblico qualunque iniziativa assistenziale di un qualche rilievo giuridico ed economico.

Per quanto concerne l'amministrazione delle istituzioni di beneficenza<sup>111</sup>, un ruolo di particolare rilievo viene assegnato dalla legge n. 6972 alle Congregazioni di carità che, salvo eccezione, sono costituite su base comunale e i cui membri sono espressione del Consiglio comunale.

*"In ogni comune è istituita una congregazione di carità ... Alla congregazione di carità saranno devoluti i beni destinati ai poveri"*<sup>112</sup>.  
*"Spetta alla congregazione di carità di curare gli interessi dei poveri del comune e di assumerne la rappresentanza legale"*<sup>113</sup>.

Nelle Congregazioni di carità è previsto obbligatoriamente il concentramento di alcune istituzioni specifiche, come in particolare quelle di natura elemosiniera. Compete inoltre alla congregazione

---

<sup>109</sup> Cfr. art. 1, legge 17 luglio 1890, n. 6972.

<sup>110</sup> Cfr. art. 2, legge 17 luglio 1890, n. 6972.

<sup>111</sup> Solo con il regio decreto n. 284 del 30 dicembre 1923 verrà introdotta l'espressione Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), che viene usualmente collegata alla legge.

<sup>112</sup> Cfr. art. 3, legge 17 luglio 1890, n. 6972.

<sup>113</sup> Cfr. art. 7, legge 17 luglio 1890, n. 6972.



l'amministrazione degli enti di beneficenza privi di un proprio apparato o aventi rendite, sfere d'azione, personale ridotti.

Ulteriori disposizioni vengono a disciplinare ogni aspetto riguardante l'utilizzo dei fondi patrimoniali. Tutto viene specificamente disciplinato attraverso la previsione di: inventari, bilanci preventivi e conti consuntivi, servizi di riscossione e tesoreria, alienazioni, locazioni, appalti, investimenti di danaro, responsabilità di amministratori e impiegati, organici del personale, composizione degli organi collegiali e ordinamento amministrativo.

Se nella costituzione della Congregazione di carità è ancora preservato il forte raccordo tra enti locali ed enti caritativi che aveva caratterizzato la precedente legge del 1862<sup>114</sup>, altre disposizioni evidenziano ora una netta tendenza a rafforzare i poteri degli organi governativi. Così la Giunta provinciale amministrativa si sostituisce alla Deputazione provinciale nei compiti di tutela delle istituzioni di beneficenza, assumendo in parallelo poteri più estesi, volti a garantire all'organo di tutela una possibilità maggiore di incidenza sulle scelte dell'istituzione e, quindi, un rilievo più penetrante. Viene anche ampliato in modo rilevante il ruolo del governo. Per quanto riguarda la vigilanza e il controllo sul rispetto delle leggi in materia: al Ministero dell'Interno spettano compiti di "alta sorveglianza" sulla pubblica beneficenza e, in ogni provincia, su incarico del Prefetto, un Consigliere di prefettura deve vigilare sul rispetto delle leggi in materia. Si amplia anche la possibilità d'intervento del Governo, sino allo scioglimento delle istituzioni, in caso di non conformità alla legge reiterata o di mancato adempimento di atti obbligatori.

La rete dei controlli pubblici della beneficenza tende a diventare sempre più fitta e capillare, con un ampliamento di funzioni degli organi governativi. La giustificazione che viene addotta all'epoca è l'esigenza di far fronte agli abusi e agli sperperi provocati dall'incapacità degli organi locali di svolgere la propria attività in modo competente e imparziale rispetto alle pressioni locali. La preoccupazione d'impedire abusi, che si riflette e percorre tutta la legge, appare comprensibile. Va comunque evidenziato come, rispetto alla legislazione precedente, la legge Crispi apra lo spazio a un'elevata ingerenza governativa<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> Raccordo che verrà meno nel periodo fascista, quando si sottoporrà la Congregazione di carità sotto l'influenza del Prefetto.

<sup>115</sup> Su questo aspetto vedasi in particolare **P. CAVALERI**, *L'assistenza tra disciplina pubblica*, cit., pp. 7-14.



La nuova rotta impressa in materia di Opere pie bene emerge dalle disposizioni che riguardano l'intervento dei pubblici poteri nei confronti dell'assetto istituzionale degli enti, attraverso provvedimenti di scioglimento, concentrazione, raggruppamento, fusione e trasformazione del fine.

*“Quando un'amministrazione, dopo esservi stata invitata, non si conformi alle norme di legge o agli statuti o regolamenti dell'istituzione affidatele, ovvero pregiudichi gli interessi della medesima, può essere sciolta con decreto reale, previo il parere della giunta provinciale amministrativa e del Consiglio di Stato”<sup>116</sup>*

L'applicazione di questa norma comporta l'attivazione di una gestione temporanea di sei mesi in cui dovrà ricostituirsi l'amministrazione ordinaria in capo alla congregazione di carità<sup>117</sup>. Se invece la Congregazione di carità a non applicare la nuova normativa, entro due mesi il consiglio comunale deve nominare una nuova congregazione<sup>118</sup>. La legge precisa poi i casi in cui si può o si deve provvedere alla nomina di un commissario.

Per le istituzioni elemosiniere di cui all'art. 54<sup>119</sup> e per gli altri enti di beneficenza aventi rendite, sfere d'azione, personale ridotti di cui all'art. 56<sup>120</sup> la legge prevede la loro unificazione nelle congregazioni di carità. Da sottolineare il fatto che la legge lo prevede comunque come possibilità per ogni istituzione di beneficenza “nell'intento di rendere più semplice e più economica l'amministrazione, di facilitarne il controllo e di procurare che riesca più efficace la beneficenza”.<sup>121</sup>

Il legislatore dimostra così di sostenere il concentrazione nelle congregazioni di carità. È vero che la legge prevede l'istituto del raggruppamento come possibilità diversa di amministrazione per un'ampia tipologia di istituzioni: “Quando non avvenga il concentrazione...le istituzioni pubbliche di beneficenza possono essere

---

<sup>116</sup> Cfr. art. 46, legge 17 luglio 1890, n. 6972.

<sup>117</sup> Cfr. art. 49, legge 17 luglio 1890, n. 6972, “Trattandosi dello scioglimento...la gestione temporanea spetta di diritto alla congregazione di carità”.

<sup>118</sup> Cfr. art. 47, legge 17 luglio 1890, n. 6972, “Se l'amministrazione disciolta è la congregazione di carità, la gestione temporanea spetta di diritto alla giunta comunale”.

<sup>119</sup> Cfr. art. 54, legge 17 luglio 1890, n. 6972: “Sono concentrate nella congregazione di carità le istituzioni elemosiniere. Debbono pure essere amministrati dalla congregazione di carità i fondi delle altre istituzioni destinati ad elemosina”.

<sup>120</sup> Cfr. art. 56, legge 17 luglio 1890, n. 6972.

<sup>121</sup> Cfr. art. 57, legge 17 luglio 1890, n. 6972.



riunite in gruppi, dipendenti da una o più amministrazioni, secondo l'affinità dello scopo rispettivo"<sup>122</sup>. Ma l'art. 59, dove vengono puntualmente elencati gli istituti di beneficenza che possono essere riuniti in gruppi, si cautela in rapporto agli enti che siano già amministrati dalla congregazione di carità al momento della pubblicazione della legge, precisando che "continueranno ad essere amministrati dalla congregazione stessa, eccetto che le ragioni di convenienza amministrativa ... esigano invece il distacco dalla congregazione di carità o il raggruppamento ..." <sup>123</sup>.

L'obbligatorietà del concentramento per le istituzioni elemosiniere era già collegata alla mutazione del fine dell'istituzione in un fine diverso. In occasione del concentramento nelle congregazioni di carità, tali enti infatti dovevano procedere alla revisione degli statuti e dei regolamenti, "nell'intento di coordinare l'erogazione delle rendite destinate ad elemosine, preferibilmente all'uno o all'altro degli scopi seguenti, che più si avvicini all'indole dell'istituzione ed all'intenzione del fondatore ... " <sup>124</sup>, scopi puntualmente elencati dalla legge.

La trasformazione dell'istituzione in un fine diverso – istituto che Crispi stesso aveva definito la "pietra angolare della legge" - viene introdotto in modo ancora più generale ed esplicito dal celebre art. 70.

In base a esso sono soggette a trasformazione le istituzioni pubbliche di beneficenza

*"alle quali sia venuto a mancare il fine, o che per il fine loro più non corrispondono ad un interesse della pubblica beneficenza, o che siano diventate superflue perché si sia al fine medesimo in altro modo pienamente e stabilmente provveduto"*<sup>125</sup>.

In breve, la nuova disciplina sancisce che, se lo scopo di un'istituzione è venuto a mancare o è ormai desueto, si debba procedere alla mutazione del fine in uno diverso, con l'accorgimento di individuare il nuovo fine in modo che sia analogicamente il più simile allo scopo originario. Si tratta, come si vede, di un intervento radicale, che può incidere profondamente sulla natura delle istituzioni e può essere applicato in base a valutazioni largamente discrezionali. Non a caso, proprio quello che per il legislatore è il grimaldello per introdurre un

---

<sup>122</sup> Cfr. art. 58, legge 17 luglio 1890, n. 6972.

<sup>123</sup> Cfr. art. 59, legge 17 luglio 1890, n. 6972.

<sup>124</sup> Cfr. art. 55, legge 17 luglio 1890, n. 6972.

<sup>125</sup> Cfr. art. 70, legge 17 luglio 1890, n. 6972.



nuovo e moderno sistema assistenziale, diventa oggetto delle critiche più violente.

In particolare sono al centro di scontri frontali le disposizioni che impongono la trasformazione necessaria di alcune istituzioni con fini insieme di beneficenza e di culto o anche solo di culto.

Prescrive tale trasformazione l'art. 90 che prevede la trasformazione per una serie di enti di antica origine considerati ormai obsoleti e non più corrispondenti alle mutate esigenze dei tempi: *"le doti per monacazione ... le fondazioni per i carcerati e condannati, le quali dovranno essere convertite in fondazioni di patronato per i liberati dal carcere ... gli ospizi dei catecumeni"*<sup>126</sup>.

L'art. 91 invece stabilisce che siano equiparati alle istituzioni pubbliche di beneficenza e soggetti a trasformazione secondo le norme dell'art. 70, oltre ai conservatori che non abbiano scopi educativi della gioventù, un'ampia serie di enti: gli ospizi per pellegrini, i ritiri, gli eremi, le confraternite, le confraterie, le congreghe, le congregazioni, le opere pie di culto, i lasciti e i legati di culto, laddove non corrispondano più ai bisogni religiosi e di culto delle popolazioni<sup>127</sup>. Ulteriori norme (art. 93) impongono la revisione obbligatoria degli statuti e dei regolamenti delle Opere pie dotali (e di tutte le istituzioni di beneficenza per la parte concernente il conferimento delle doti) e dei monti frumentari e granatici (o delle istituzioni nelle quali siano stati trasformati dopo il 1862).

L'ingerenza della nuova legislazione in enti che per secoli avevano mantenuto la loro totale autonomia si spinge sino a comportare una novazione di personalità. A mero titolo esemplificativo, giova richiamare l'attenzione su quei numerosi enti assistenziali che avevano come scopo l'assistenza dei condannati a morte, pena abolita con l'entrata in vigore del nuovo codice penale (Zanardelli), e che pertanto si ritrovavano senza uno scopo. La maggior parte di essi trasformò il proprio operato nell'assistenza ai carcerati, in particolare, ai liberati dal carcere<sup>128</sup>. In questo modo si dava luogo a una vera e propria trasformazione della personalità giuridica.

---

<sup>126</sup> Cfr. art. 90, legge 17 luglio 1890, n. 6972.

<sup>127</sup> Cfr. **F. RUFFINI**, *Trasformazione di persone giuridiche e commutazione di ultime volontà nell'art. 91 della legge sulle opere pie*, Società Editrice Libreria, Milano, 1909.

<sup>128</sup> Si veda la storia della Arciconfraternita della Misericordia sotto il titolo di San Giovanni Battista Decollato, nata nel 1537 ed ancora operante in Torino. Cfr. **AA. VV.**, *L'arciconfraternita San Giovanni Battista Decollato e Patronato liberati dal carcere (detti della misericordia): nel VII cinquantenario della fondazione in Torino, 1578-1928. Studi e ricerche*, Sei, Torino, 1928.



In caso invece di enti privi di personalità giuridica, si procedeva a una 'trasformazione impropria', modificando la destinazione di tali patrimoni, anche in deroga alle leggi successive circa il rispetto della volontà del testatore. Tipico esempio di questa trasformazione impropria sono i legati pii che, in teoria soppressi dalle leggi del biennio eversivo, erano in larga parte sopravvissuti.

Se la legge Crispi non impone quella pubblicizzazione coatta e generalizzata denunciata dall'opposizione nel corso del dibattito parlamentare, essa tuttavia si caratterizza per la volontà di dilatare l'ingerenza pubblica nella vita delle istituzioni caritative a un livello non raggiunto dalla normativa precedente, oltre che per la tendenza a laicizzare anche gli enti religiosi ritenuti superflui. Non si può non collegare la *ratio* ispiratrice della nuova disciplina delle opere pie all'impostazione giurisdizionalista della legge che va a sua volta collocata nel rapporto conflittuale Stato - Chiesa, che contrassegna questo periodo con la conseguenza che l'applicazione pratica di questa legge è stata tutt'altro che lineare<sup>129</sup>. Un ruolo determinante nel condizionarne gli esiti verrà svolto, oltre che dalla prassi amministrativa, dalla prassi giurisprudenziale.

Nonostante alcuni autori abbiano indagato, sotto diversi profili, il problema della risposta degli enti ecclesiastici al fenomeno della legislazione eversiva, non vi è uno studio completo del fenomeno<sup>130</sup>.

Proprio perché il terreno è in parte inesplorato, è necessario procedere con cautela, limitandosi in questa sede a delle sommarie considerazioni anticipatrici di ulteriori e futuri approfondimenti.

Sotto il profilo storico - giuridico la reazione degli enti ecclesiastici ha la sua essenza nel conflitto giurisprudenziale, anche se è possibile

---

<sup>129</sup> P. CAVALERI, *L'assistenza tra disciplina pubblica*, cit., pp. 14-16.

<sup>130</sup> F. DE GIORGI, *Le congregazioni religiose*, cit.; M. FALCO, *Su gli oneri religiosi degli enti ecclesiastici soppressi incombenti al Fondo per il culto*, Soc. ed. Laziale, Roma, 1905; ID., *Il riordinamento della proprietà ecclesiastica: progetti italiani e sistemi germanici*, Fratelli Bocca, Torino, 1910; G. MARTINA, *La situazione degli istituti religiosi in Italia intorno al 1870*, in *Chiesa e religiosità in Italia dopo l'Unità, 1861-1878*, I, Vita e Pensiero, Milano, 1973; T. MAURO, *Diritto della Chiesa e diritto dello Stato*, Cedam, Padova, 1991; ID., *Gli enti ecclesiastici tra due concordati*, Cedam, Padova, 1991; G. LEZIROLI, *Dalla legge Siccardi alla legge Bassanini: itinerario storico e giuridico su vicende e problemi dell'istituto autorizzativo in materia ecclesiastica*, Giappichelli, Torino, 2000; F. FRANCESCHI, *La condizione degli enti ecclesiastici in Italia nelle vicende politico-giuridiche del XIX secolo*, Jovene, Napoli, 2007.



individuare atti compiuti dagli enti ecclesiastici connotati da valenza giuridica e posti in essere al di fuori delle aule di tribunale<sup>131</sup>.

Possiamo concettualmente suddividere, come d'altronde anche il diritto sostanziale, in conflitti giuridici nell'ambito del diritto penale e nell'ambito del diritto civile. Il primo è stato magistralmente studiato da Jemolo<sup>132</sup> ed esula dall'ambito di questo lavoro. Le poche considerazioni che si faranno di seguito sul tema saranno quindi strettamente collegate all'ambito civilistico. Esse anticipano, per brevi cenni, i primi risultati di una ricerca attualmente in corso che mira ad approfondire l'applicazione giurisprudenziale della legislazione eversiva.

Tanto la gerarchia ecclesiale quanto il clero locale vedranno l'evolversi della legislazione ecclesiastica liberale come un attacco alle proprie prerogative, libertà e autonomie, conquistate e consolidate in secoli di affermazione del ruolo politico, economico e giuridico della Chiesa cattolica in Italia. I primi passi di questa reazione saranno improntati, come innanzi accennato, a un approccio più politico che giuridico del problema. Si può forse sostenere che la Chiesa, almeno nella prima fase della legislazione eversiva, non avesse compreso la forza e la determinazione della dirigenza liberale nello smantellare le prerogative predette. Dalla crisi di Calabiana si può intuire come le controproposte della Chiesa per potere evitare l'applicazione delle leggi eversive fossero ormai del tutto insufficienti e decontestualizzate; esse avrebbero potute essere giudicate appropriate e idonee in un contesto di antico regime e risultavano invece nel nuovo contesto goffe, timide e non del tutto coerenti.

Nei primi anni dopo l'unificazione italiana, in un quadro di deterioramento dei rapporti tra i cattolici e i liberali, a causa, ma non solo, della questione romana, si cercò una prima difesa all'interno dei vecchi schemi di potere tra Stato e Chiesa. Infatti, l'argomento principe a tutela della prerogative degli enti ecclesiastici fu visto nell'art. 1 dello Statuto,

---

<sup>131</sup> Si pensi, ad esempio, a quei momenti di reazione degli enti che si esprimono attraverso le teorizzazioni di giuristi cattolici sensibili all'autonomia della Chiesa. Cfr. **F. DE GREGORIO**, *La legislazione sardo-piemontese e la reazione cattolica (1848-1861)*. Con particolare riferimento al dibattito parlamentare, Rubettino, Soveria Mannelli, 1999.

<sup>132</sup> Cfr. **A.C. JEMOLO**, *Le norme sugli abusi dei ministri di culto (1871 - 1931)*, in *Studi in onore di Vincenzo Del Giudice*, II, Giuffrè, Milano, 1953. Si vedano anche **S. FERRARI**, *Legislazione ecclesiastica e prassi giurisprudenziale*, Cedam, Padova, 1977; **M. D'ADDIO**, *Politica e magistratura (1848 - 1876)*, Giuffrè, Milano, 1966.



che con il suo primo comma riconosceva il ruolo della Chiesa Cattolica, Apostolica e Romana<sup>133</sup>.

Il tentativo fu quello di richiamare *in primis* i Savoia e *in secundis* il governo al rispetto 'costituzionalmente garantito' delle peculiarità della Chiesa. Questo modo di ragionare, oltre che essere del tutto inefficace, presupponeva l'esistenza di una autorità morale in capo alla Chiesa superiore al potere politico dello Stato. Questo è tanto vero in quanto il 'grimaldello' costituzionale, già di per sé labile, era ulteriormente vanificato dal ruolo tradizionalmente attribuito alla disposizione in esame. Come è evidente dall'analisi di Ruffini, essa era infatti una norma più politica e programmatica che giuridica e vincolante, tant'è vero che essa superò indenne e senza rilevanti critiche tutta la legislazione eversiva, la legge delle "guarentigie" e il periodo di 'coordinazione', sino al Concordato e anche oltre.

Interrogandosi sul significato di tale disposizione, Ruffini affermò che:

"Bisogna però d'altra parte considerare che assai diverse erano la significazione e la portata di quell'articolo 1° nel 1848 e ai giorni nostri [1891], dopo tutto quello che si fece in materia ecclesiastica e mercè specialmente il predominio acquistato dalle idee separatiste"<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> Per un approfondimento comparativo sulle condizioni giuridiche degli enti religiosi non cattolici, che non possono essere oggetto di questo lavoro, si veda: **L. VIVIANI**, *Enti acattolici e cattolici nel nuovo diritto pubblico italiano*, Cremonese, Roma, 1936; **G. PEYROT**, *La legislazione sulle confessioni religiose diversa dalla cattolica*, in **AA. VV.**, *La legislazione ecclesiastica*, cit., pp. 521 - 548.

<sup>134</sup> Cfr. **F. RUFFINI**, *Lineamenti*, cit., p. 46. Tra le numerose opere dell'Autore sul tema si segnalano: **F. RUFFINI**, *Libertà religiosa e separazione fra Stato e Chiesa*, Fratelli Bocca, Torino, 1913; **ID.**, *La libertà religiosa: storia dell'idea*, F.lli Bocca, Torino, 1901, anche in Feltrinelli, Milano, 1991; **ID.**, *Relazioni tra Stato e Chiesa*, il Mulino, Bologna, 1974; **ID.**, *La libertà religiosa come diritto*, cit.. Sul grande giurista eporediese tra i molti si vedano a titolo esemplificativo **G. SOLARI**, *La vita e l'opera scientifica di Francesco Ruffini (1863-1934)*, in *Rivista Internazionale di filosofia del diritto*, Anno XV, II, 1935; **A. BERTOLA**, *La vita e l'opera di Francesco Ruffini*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1949; **N. BOBBIO**, *L'ombra di Francesco Ruffini*, in *Nuova Antologia*, n. 2157, gennaio-marzo 1986; **A. GALANTE GARRONE**, *I diritti di libertà da Ruffini a Calamandrei*, in *Piero Calamandrei: ventidue saggi su un grande maestro*, a cura di P. Basile, Giuffrè, Milano, 1990; **M. TEDESCHI**, *Il contributo di Francesco Ruffini alla nuova scienza del diritto ecclesiastico*, in *Il diritto ecclesiastico*, CIV, II, 1993, pp. 327-341. Riferimento ancora valido rimane: **E. FRIEDBERG**, *Trattato di diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico*, Fratelli Bocca, Torino, 1893.



E ancora in merito al secondo comma rilevò che: “non havvi più almeno nel fatto, se non nella legge scritta, differenza di sorta tra la libertà di culto delle varie confessioni tollerate”<sup>135</sup>.

Resisi conto della debolezza della propria difesa, gli enti ecclesiastici elaborarono una nuova strategia difensiva, passando a una più puntuale difesa giuridica procedimentale, opponendosi nelle aule di giustizia alle numerose disposizioni di legge. Questa nuova fase può essere suddivisa in due momenti: un primo momento, ‘unitario’, in cui gli enti, sotto la coordinazione della gerarchia ecclesiastica, cercano di difendersi per tipologia di ente, per problema o per zona di appartenenza; un secondo momento, più drammatico, in cui, incalzati dalla legislazione sempre più invasiva, i singoli enti cercano soluzioni autonome per evitarne le conseguenze.

Alla luce dello studio condotto in merito alle conseguenze, ai pesi e alle soluzioni delle controversie degli enti, si possono fare in questa sede alcune preliminari considerazioni. A un primo sguardo, soprattutto nell’area piemontese, è facile individuare l’alternarsi nei vari gradi di giudizio della parte vincitrice.

Sempre prudentemente si può sostenere che l’importanza del fenomeno delle controversie in materia ecclesiastica non sia limitata al periodo della legislazione eversiva, ma abbia conseguenze durature. Infatti ancora negli anni venti, a ridosso del Concordato, e in particolare dal 1924 al 1929, vi fu un gran numero di controversie di tal tipo.

È ben del resto, ricordare le trasformazioni che nel periodo considerato interessano l’ordine giudiziario. Si passa da un primo periodo, immediatamente successivo all’Unità e fino al 1876, in cui le controversie ecclesiastiche venivano giudicate da cinque Corti di Cassazione diverse, con conseguenti contrasti giuridici e applicazioni discordanti della legislazione<sup>136</sup>, a un secondo periodo (1876 - 1923) in cui la materia di culto venne riunita sotto la Corte di Cassazione di Roma, pur rimanendo però la competenza delle altre Corti per talune fattispecie, a un terzo periodo (dal 1924) in cui l’unica Cassazione romana è la sola competente a giudicare le questioni quale arbitro di ultima istanza<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> Cfr. **F. RUFFINI**, *Lineamenti*, cit., p. 46.

<sup>136</sup> Le corti di Cassazione, infatti, nel 1861 erano quattro: Torino, Firenze, Napoli e Palermo, cui si aggiunse Roma nel 1871.

<sup>137</sup> Cfr. **M. MECCARELLI**, *Le corti di Cassazione nell’Italia unita. Profili sistematici e costituzionali della giurisdizione in una prospettiva comparata (1865 - 1923)*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 16-33.



Per tutto il periodo in esame la maggior parte delle cause aveva a oggetto non tanto questioni di principio quanto applicazioni pratiche delle leggi. Infatti, c'era in gioco il riconoscimento della natura dei singoli enti ecclesiastici: si doveva nel caso concreto individuare se a essi venissero applicate le varie norme eversive via via approvate. L'inserimento in questa o quella categoria di enti ecclesiastici provocava la sopravvivenza dell'ente o la sua soppressione con tutte le complicazioni di natura patrimoniale che ciò comportava.

### **La fine del conflitto nell'Italia post-liberale: il Concordato del 1929**

La legge delle "guarentigie" s'inseriva, limitandolo, in un contesto giuridico caratterizzato dalla supremazia dello Stato sulla Chiesa e implicante, secondo i dogmi del liberalismo ottocentesco, il primato della coscienza individuale sulle istanze religiose collettive. In questo modo si consentiva alla legge statale di intervenire liberamente per regolamentare le manifestazioni della libertà religiosa dei propri cittadini. Il fatto di porre al centro del discorso l'individuo, e il suo rapporto con lo Stato, costituiva un punto di rottura del giurisdizionalismo rispetto alla tradizione confessionale, che puntava invece ad affermare la supremazia statale attraverso istituti bilaterali, quali i concordati. Dal primato della coscienza individuale veniva poi fatto discendere il pieno riconoscimento, anche ai non cattolici, di un'effettiva libertà religiosa, intesa come diritto di cui lo Stato può pienamente e liberamente disporre (senza, cioè, un previo accordo con la Chiesa cattolica). In tale contesto, la portata del riconoscimento della religione cattolica come "sola religione dello Stato" risultava di fatto una mera formalità, circoscritta alle sole cerimonie pubbliche per le quali era previsto il rito cattolico.

La situazione non si modificò quando, nel 1876, la Sinistra storica andò al governo. Essa, infatti, sebbene avesse adottato ulteriori misure di laicizzazione, non si discostò, sostanzialmente, dai cardini fissati nel periodo precedente. Tra i provvedimenti più significativi di questo periodo si possono ricordare, in particolare:

la legge del 30 giugno 1876, n. 3184, che laicizzò il giuramento prevedendo unicamente una "seria ammonizione sul vincolo religioso che i credenti contraggono dinanzi a Dio" - e la legge Coppino del 15 luglio 1877, n. 3968, che 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"<sup>138</sup>.

Si modificò anche la tutela penale dei culti, la quale, nel nuovo codice del 1889, fu concepita quale bene giuridico individuale, di spettanza della persona. Il codice, infatti, cessava di riferirsi alla religione dello Stato o ai culti tollerati, per considerare, invece, l'unica categoria dei culti ammessi nello Stato<sup>139</sup>. In questo modo si equiparavano le sanzioni previste per i reati commessi contro la religione cattolica, i suoi riti, i suoi fedeli e i suoi ministri a quelle previste nel caso di medesimi delitti compiuti contro gli altri culti. Si sanciva, in sostanza, la parità di trattamento, indipendentemente dalla confessione di appartenenza. Anche il Testo unico di pubblica sicurezza, emanato quello stesso anno con la legge 30 giugno 1889, n. 6144, superava le distinzioni tra confessioni religiose, sottoponendo alla stessa procedura e alle medesime limitazioni tutte le cerimonie e pratiche religiose svolte fuori dei luoghi di culto.

Durante gli anni di governo della sinistra storica si iniziò a perdere interesse per la questione romana e si stemperò la drammaticità legata alla sorte del "Papa prigioniero": era infatti evidente a tutti che il prestigio del Pontefice, anziché diminuire, era di fatto aumentato, liberato com'era dai fardelli del potere temporale. Nel contempo però si assistette a un fenomeno particolare, ossia alla trasformazione della questione romana, prettamente apicale e istituzionale, nella questione cattolica, prevalentemente sociale<sup>140</sup>. L'Italia stava, infatti, cambiando: il "pericolo socialista" era divenuto concreto e la classe dirigente liberale iniziava a valutare positivamente l'eventualità di un sostegno cattolico all'ordine costituito. Così, a seguito dell'introduzione, nel 1912, del suffragio

---

<sup>138</sup> Del resto, la legge Casati del 1859 aveva già svincolato, sulla scia delle precedenti leggi Boncompagni (1848) e Lanza (1857), l'istruzione pubblica piemontese dall'autorità ecclesiastica.

<sup>139</sup> Cfr. **AA. VV.**, *Diritto penale dell'Ottocento. I codici preunitari e il Codice Zanardelli*, a cura di S. Vinciguerra, Cedam, 1999.

<sup>140</sup> Sul tema, sotto un profilo più prettamente politico, si vadano: **P. BAGNOLI**, *Il risorgimento eretico di Piero Gobetti*, Cooperativa editrice universitaria, Firenze, 1976; **P. GOBETTI**, *Ricorsi. Critica al Neoguelfismo*, in *La Rivoluzione liberale*, Anno II, n. 7, 25 marzo 1923; **ID.**, *Rivoluzione liberale: saggio sulla lotta politica in Italia*, Cappelli, Bologna, 1924; **ID.**, *Scritti Politici*, Einaudi, Torino, 1997; **A. GRAMSCI**, *Il risorgimento*, in *Opere di Antonio Gramsci*, vol. IV, Einaudi, Torino, 1949; **ID.**, *Sul risorgimento*, a cura di E. Fubini, Editori riuniti, Roma, 1967; **A.C. JEMOLO**, *Il partito cattolico piemontese nel 1855 e la legge Sarda soppressiva delle comunità religiose*, in *Il Risorgimento italiano*, XI-XII, 1919; **C. SCHMITT**, *Cattolicesimo romano e forma politica*, il Mulino, Bologna, 2010.



universale maschile, i liberali spinsero per un incontro con le forze cattoliche, nel tentativo di convincerle ad abbandonare la prospettiva del *non expedit*. Quest'ultimo fu sostanzialmente superato, com'è noto, nel 1913, con il "patto Gentiloni" con cui, in vista delle elezioni generali di quello stesso anno, numerosi candidati liberali conservatori si impegnarono, in cambio dei voti dell'Unione elettorale cattolica italiana, a rispettare, una volta eletti, i sette impegni formulati da quest'ultima<sup>141</sup>.

In questo modo il papato aumentò il suo potere: in cambio del sostegno ai governi liberali, esso chiedeva il superamento della legge delle "guarentigie" e della sostanziale laicizzazione dell'ordinamento<sup>142</sup>. Nel crepuscolo dell'età liberale si verificò così un superamento dei suoi stessi presupposti: apertasi con la volontà di normalizzare la presenza cattolica in Italia attraverso un diritto di libertà religiosa tendenzialmente unitario e fondato sulle garanzie offerte dallo Stato alle coscienze religiose individuali, essa si chiudeva, infatti, con un rilievo crescente assunto dalle istituzioni religiose.

In ogni caso, l'esperienza liberale costituisce un importante esempio della capacità del potere statale di regolare un potere forte e non democratico, indisponibile a riconoscere la legittimazione delle istituzioni laiche, senza dare vita a eventi drammatici e senza rinunciare alla protezione delle libertà tanto dei cittadini quanto delle istituzioni ecclesiastiche. Infatti, lo Stato, il cosiddetto "paese legale", consapevole della propria fragilità, cercò sempre di arrivare a un compromesso con la maggioranza cattolica del "paese reale" e, al tempo stesso, di attuare una laicizzazione del diritto dello Stato che tenesse conto della debole secolarizzazione del Paese.

Non a caso il completo rovesciamento della prospettiva separatista e il ritorno a un effettivo confessionalismo delle istituzioni pubbliche sarà reso poi possibile solo con il fascismo<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> Il cosiddetto *Eptalogo* richiedeva, tra l'altro, accanto alla "riforma graduale e continua degli ordinamenti tributari e degli istituti giuridici nel senso di una semplice migliore applicazione dei principi di giustizia nei rapporti sociali", anche l'opposizione "ad ogni proposta di legge in odio alle congregazioni religiose"; cfr. G. DE ROSA, *Il movimento cattolico in Italia. Dalla restaurazione all'età giolittiana*, Laterza, Roma-Bari, 1996, p. 284, nota 11.

<sup>142</sup> Cfr. G.B. VARNIER, *Gli ultimi governi liberali e la questione romana, 1918-1922*, Giuffrè, Milano, 1976.

<sup>143</sup> Sul tema si veda F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fascismo e i tentativi di conciliazione*, in AA. VV., *La legislazione ecclesiastica*, cit., pp. 231 - 259.



Non si può che accennare al regime degli enti ecclesiastici nel periodo concordatario; tuttavia si possono indicare gli elementi essenziali di divergenza dell'ordinamento del 1929 rispetto al periodo liberale. Mentre nella legislazione risorgimentale gli enti collegati con la Chiesa andavano soggetti a un trattamento di particolare sfavore, con il Concordato essi godono, viceversa, di una condizione vantaggiosa soprattutto grazie all'equiparazione, agli effetti tributari, del fine di culto e di religione, coi fini della beneficenza e dell'istruzione (art. 29, *h*). La principale differenza è da segnalarsi nel fatto che mentre nella legislazione eversiva erano limitate le figure specifiche di enti suscettibili di riconoscimento civile ora, al contrario, il criterio risulta rovesciato, e in effetti in linea di massima tutti quanti gli enti tipici ecclesiastici possono giungere alla personificazione civile. In particolare per gli enti di derivazione pontificia si prevede un automatismo: sono riconosciuti gli organi centrali della Chiesa cattolica "quando tali siano considerati dalla Chiesa"<sup>144</sup>.

L'art. 29 del Concordato elenca le categorie degli enti conservati, i quali mantengono la loro soggettività civile (art. 29, *a*). In particolare poi ci si concentra sulla disciplina delle Confraternite, impedendo allo Stato di trasformarne i fini (art. 29, *c*)<sup>145</sup>. Si prevede inoltre la personificazione civile di categorie di enti prima non riconoscibili (art. 29, *a, b, d*).

Lo Stato, in questo modo, prevede il riconoscimento di enti rispetto ai quali si accorda anche la personificazione, pur restando riservata all'autorità governativa la valutazione discrezionale dei requisiti voluti dalla legge. Lo Stato inoltre si riserva di controllare la corrispondenza degli enti nuovi alle esigenze religiose della popolazione, nonché la sufficienza delle loro risorse economiche.

A prescindere da ciò, va ricordato che l'elencazione degli enti riconoscibili, contenuta nel Concordato, va intesa nel senso di *impegno* da parte dello Stato, e non anche di *limite*, quasi che non fossero ammesse ad assumere la soggettività civile le altre categorie di enti canonici, non compresi nell'elenco concordatario. Si noti come ancora negli anni sessanta del ventesimo secolo non si fosse giunti a un punto di soluzione circa l'interpretazione del Concordato. La dottrina ha sostenuto che gli enti rientranti nelle categorie non contemplate dal Concordato continuassero a

---

<sup>144</sup> Cfr. R. JACUZIO, *La nuova legislazione ecclesiastica*, Utet, Torino, 1932, p. 147.

<sup>145</sup> Per una precisazione dei diversi ambiti - canonico ed ecclesiastico - in cui possono essere considerate la confraternite si veda M. TEDESCHI, *Il regime giuridico delle confraternite in diritto canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, Anno CXV, I, 2004, pp. 96-105.



essere soggetti alla legislazione precedente<sup>146</sup>. Si portano ad esempio le Congregazioni di diritto diocesano, essendo dal Concordato previsto soltanto, nel settore delle associazioni religiose, il riconoscimento degli Ordini e delle Congregazioni di diritto pontificio. In quest'ottica il fatto che il riconoscimento di un ente non sia previsto dal Concordato implica unicamente che non vi sia un obbligo in tal senso ma non costituisce un divieto al riconoscimento stesso.

In conclusione si deve riconoscere che la legislazione eversiva rimane, come il periodo liberale in generale, un evento eccezionale, in cui i rapporti tra i vertici del potere politico ed ecclesiastico sono in totale contrasto. È innegabile che tale legislazione abbia la sua origine nei principi dell'Illuminismo del XVIII secolo e che sia la reazione, almeno nei suoi momenti più acuti, al rigido conservatorismo imposto dalla Chiesa alla società italiana.

Per tali ragioni essa è connotata da una radicalità nei principi ispiratori, nei contenuti e nelle forme applicative, che non ha precedenti. Dalla discussione parlamentare spesso si evince anche una "violenza ideologica" e una distanza valoriale tra liberali e cattolici.

A mio parere i legislatori dell'epoca perseguono volutamente l'intensità delle riforme, consapevoli della potenza e influenza dell'istituzione che viene ora minata nei suoi privilegi e nelle sue antiche prerogative.

In sostanza la volontà riformatrice liberale era ben consapevole di non avere possibilità di scalfire lo *status quo* se non attraverso un'azione molto radicale.

Ancora oggi l'effettiva portata della legislazione liberale è oggetto di dibattito tra gli storici, ma è indubbio che in circa mezzo secolo l'élite liberale promotrice di tali norme ha portato l'Italia a un livello di maturazione dei rapporti e degli equilibri tra Stato e Chiesa paragonabile agli altri Stati europei.

Quindi "il giudizio sulla legislazione ecclesiastica liberale non è negativo. Non solo rappresentava bene le posizioni politiche e il sentimento di quei tempi, fortemente anticlericale, ma garantiva la piena indipendenza e sovranità dello Stato senza indulgere a patteggiamenti, ... e senza riprodurre lo strumento concordatario"<sup>147</sup>.

---

<sup>146</sup> In questo senso, G. OLIVERO, *Gli enti ecclesiastici secolari*, cit., p. 405.

<sup>147</sup> Cfr. M. TEDESCHI, *Lo svolgimento legislativo*, cit., p. 6.