

GIOVANNI B. VARNIER

*L'UNITÀ GIURIDICA D'ITALIA A 150 ANNI DALL'UNIFICAZIONE.
LE DIRETTRICI DELLA LEGISLAZIONE ECCLESIASTICA **

1. Premessa

Ogni volta che ritorno a Urbino – per una delle tante iniziative culturali promosse dal Dipartimento di Scienze giuridiche “Collegio dei Dottori 1506” – non riesco a sottrarmi al cumulo dei sentimenti nei confronti di persone e luoghi.

Sono in primo luogo i vincoli affettivi che mi spingono ad essere presente in questa sede anche quando gli impegni accademici mi chiamerebbero altrove, mentre il profondo legame con l'Università di Urbino e, in particolare, con la sua Facoltà giuridica mi inducono a ricordare nitidamente momenti e circostanze nelle quali nel lontano 1987 iniziai a prendere servizio in questa sede.

Ma se ricordo quella circostanza, invece non ricordo affatto quando questo servizio ebbe completamente termine, tanto che non è retorica richiamare anche in questo caso il rapporto tra: *semel et semper*.

Aggiungo ancora che il passato a cui faccio riferimento fu un momento felice per incontri e convegni promossi nella Facoltà di Giurisprudenza proprio dalla cattedra di Diritto ecclesiastico, che fu illustrata da prestigiosi docenti e che, purtroppo, è da tempo vacante.

Nel corso di questo convegno sarà presentato anche il profilo scientifico e umano di Lamberto Pansolli; c'è quindi in tutto l'incontro anche un velo di tristezza nel menzionare chi, oltre allo stesso Pansolli, non è più tra noi a cominciare dal magnifico rettore Carlo Bo (sempre pronto a ricevere chi si recasse in rettorato anche solo per un saluto), dai colleghi carissimi quali furono Giovanni Gualandi; Italo Mancini e Gabriele Mol-

* Relazione letta al Convegno internazionale: *L'unità giuridica d'Italia a 150 anni dall'unificazione*, organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo”, nei giorni 14-15 aprile 2011.

teni, estroverso giurista troppo presto mancato al consorzio del viventi. E poi Gian Galeazzo Stendardi; Bandino Giacomo Zenobi, a quali viene unita la illustre memoria di Giorgio Lombardi, anch'egli già docente nella Facoltà giuridica dell'Ateneo urbinato, a cui mi lega anche l'esperienza dell'insegnamento nell'estate del 1994 nell'*Universidad Externado de Colombia*.

Preliminarmente aggiungo ancora che il presente contributo conserva l'originaria stesura espositiva, ma si sforza di restare lontano da quella serie di interventi, prevalentemente di taglio celebrativo, che spesso ci capita di ascoltare e che risultano fondati sulla lettura d'occasione del fatto storico, piuttosto che sulla diretta verifica delle singole variabili dipendenti.

2. Unione politica e unificazione amministrativa

Considerare l'unità giuridica italiana attraverso l'esame della legislazione ecclesiastica è un tema di grande respiro che abbraccia l'intera storia delle relazioni tra Stato e Chiesa in Italia in età contemporanea, tema che vedrò di riassumere in quelle che considero le linee portanti, che presentano un percorso che nel trascorrere del tempo si rovescia, passando dal separatismo liberale al sistema pattizio concordatario.

Altro punto fermo da tenere presente è che quest'anno si ricorda la proclamazione del regno d'Italia, piuttosto che l'unità, che fu un fenomeno lungo e complesso e, soprattutto, in ogni considerazione che riguarda il rapporto tra società civile e società religiosa ci accorgiamo che nel dibattito è inscindibile il valore politico da quello giuridico, quindi non è fuori luogo che il tema dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia abbia una dimensione anche politica.

Infatti, non si deve dimenticare che è compito, direi quasi dovere, dello storico del diritto e delle istituzioni analizzare criticamente e il più possibile in modo imparziale la realtà, la quale si cela dietro la formulazione normativa, attraverso un attento esame del contesto socio-economico, in definitiva politico, nel quale essa è sorta.

Diversa è l'unificazione politica da quella legislativa e amministrativa e premetto, inoltre, prima di svolgere ulteriori considerazioni, che personalmente non avrei celebrato i cento cinquanta anni dell'Unità d'Italia senza un adeguato periodo di preparazione. Infatti limitarsi a ricordare soltanto il 17 marzo con iniziative improvvisate, è stato come mettere in

luce un quadro posticcio e rimasto da tempo in ombra; quadro dove la storia è soffocata dalla retorica.

Ove poi si voglia scendere nel dettaglio, l'articolo unico della legge 17 marzo 1861 non proclama direttamente l'unità italiana, bensì modifica i titoli spettanti a Vittorio Emanuele II, che: "assume per sé e i suoi successori il titolo di Re d'Italia".

Soprattutto non possiamo tacere del fatto che nel processo che condusse all'unità giuridica della Penisola, mancò l'edificazione di un sistema nuovo, che fosse la risultante della composizione degli elementi tradizionali, in modo da coordinare la vita legislativa degli Stati preunitari a un principio comune e nazionale. Il risultato fu invece la "piemontizzazione", che si realizzò partendo da una identità culturale, linguistica e religiosa e, attraverso la quale, la burocrazia (sabauda nelle strutture e meridionale negli uomini) fondò l'Italia unificata.

Qui si inserisce il problema delle differenze tra unità nazionale e unificazione politico-amministrativa. Questo purché non si voglia sostenere che l'unità non ci fu mai.

Inoltre i sentimenti antiunitari stanno prendendo corpo, tanto che oggi le vetrine dei librai espongono una serie di volumi che anni addietro non avrebbero neppure trovato un editore.

Il tutto mentre di una vera norma di unificazione nessuno parla: questo perché non si studia più la storia militare. Mi riferisco al provvedimento del 4 maggio 1861 con il quale il ministro della Guerra Manfredo Fanti – come conseguenza della legge datata 17 marzo 1861 con la quale Vittorio Emanuele II assunse il titolo di Re d'Italia – stabilì che il Regio Esercito avrebbe dovuto abbandonare l'antica denominazione di Armata Sarda per assumere il nome di Esercito Italiano.

A questi richiami dobbiamo sommare che la spinta regionalistica, molto forte all'indomani della unificazione, si conservò nell'ordinamento giudiziario e non invece nell'apparato amministrativo: con la permanenza fino al Codice Zanardelli del 1890 di tre sistemi penali: quello Sardo, Toscano e quello del regno delle Due Sicilie. Così ciò che è oggi la massima espressione dell'accentramento restò invece per lungo tempo decentrato e articolato in cinque Corti di Cassazione.

Dunque se vogliamo ricordare il 17 marzo dobbiamo non trascurare la realtà: cioè il disegno di Casa Savoia di allargare i propri domini territoriali, cavalcando la rivoluzione nazionale italiana, unendo le istanze di partecipare alle scelte politiche, avanzate dalla borghesia illuministico-rivoluzionaria. Questo mentre l'aristocrazia conservatrice e il popolo restarono estranei e legati alla fede religiosa dei padri.

Aggiungo incidentalmente, ricordando il grande peso che ebbe negli esiti del Risorgimento, quell'infatuazione giobertiana di vedere il cattolicesimo come forza vantaggiosa per la realizzazione del disegno di unità nazionale (infatuazione che travolse sacerdoti e chierici), mentre errore opposto fu quello commesso dagli anticlericali, che sottovalutarono il radicamento nell'anima popolare della fede cattolica, proponendo la netta separazione fra Chiesa e Stato. In proposito si può osservare che forse la sola Italia che non ebbe a rapportarsi con problemi di ordine religioso – perché più indifferente che laica – fu quella della Terza Roma tardo umbertina.

Quello che ci deriva dalla storia è l'ammaestramento di essere obiettivi e riconoscere, insieme alla benemerente, la carenze dello Stato unitario. Parimenti dobbiamo riconoscere che quello dell'unità è un percorso che ha diversi autori, non riconducibili come oggi avviene alla sola figura storica di Garibaldi, e diverse tappe politico-militari.

Ne furono testimoni gli amministratori delle nostre città, che nel tardo Ottocento eressero una sorta di Pantheon celebrativo fatto di monumenti e lapidi ai protagonisti nazionali e locali dell'unità d'Italia.

È anche necessario prendere atto che il quadro costruito nel passato è venuto meno e l'accentramento burocratico è stato sostituito dal sistema delle autonomie e anche l'unità di lingua, di cultura e di religione è messa in pericolo, con le fedi degli immigrati e la globalizzazione e, pertanto, da un profondo mutamento delle radici sociali del nostro Paese.

3. Un ricordo del 1961

Se invece guardo al passato, il triste privilegio dell'età e una antica curiosità storica mi consentono di ricordare come furono letti e festeggiati i primi cento anni dell'unità d'Italia, con quelle manifestazioni che si ebbero mezzo secolo orsono a Torino in occasione di quella che fu definita *Italia 61*. Ricordo ancora la copertina del numero del 1° gennaio 1961 del popolare settimanale *La Domenica del Corriere*, con l'immagine dei quattro protagonisti del Risorgimento, presentati insieme e con identico rilievo.

Allora il nostro Paese, uscito distrutto dalla guerra, attraversava quello che fu definito il miracolo economico, l'emigrazione consentiva agli italiani la possibilità di procurarsi migliori condizioni di esistenza e l'accentramento amministrativo sembrava il solo sistema per garantire il superamento delle differenze tra Nord e Sud della Penisola, mentre lunghi

treni passeggeri, oggi soppressi, viaggiavano durante la notte per collegare il Settentrione e Meridione d'Italia.

La scelta istituzionale repubblicana era vista nell'ottica del perseguimento degli ideali propugnati da Giuseppe Mazzini, mentre la Pubblica Amministrazione e la leva militare obbligatoria si rifacevano ancora ai modelli della burocrazia monarchico-sabauda.

In mezzo secolo il quadro è radicalmente mutato non solo nella sua dimensione sociale ed economica ma anche in quella giuridica. L'Europa è passata da una aspirazione più ideale che reale ad una costruzione *sui generis*, che si manifesta come contenitore di egoismi nazionali e la nostra Repubblica si è trasformata in modo strisciante da parlamentare a presidenziale di fatto.

4. La legislazione eversiva e il separatismo imperfetto

Problema che si pose già con la Rivoluzione francese e divenne dominante nel costituzionalismo ottocentesco è se lo Stato viene prima o dopo la religione? Questo è in riferimento al passaggio dalla grazia di Dio alla volontà della nazione, come conseguenza del tramonto dell'*ancien régime* e dell'affermarsi e consolidarsi dello Stato liberale.

Se tuttavia osserviamo il quadro storico con un'ottica più ampia scorgiamo che l'avvenimento più importante del secolo – avvenimento che supera la fondazione dello Stato italiano – fu la caduta del potere temporale dei papi, che durava da quasi due millenni: “circostanza questa davvero eccezionale, in rapporto alla quale tutto appare secondario e tendente soltanto a costituire il supporto teorico di cui lo Stato doveva servirsi per porre in essere il suo disegno e la Chiesa difendere quanto le restava dal retroaggio temporale”¹.

Il tutto determinò tre ordini di problemi: la questione romana; il processo di laicizzazione dello Stato, le vicende dell'alienazione del patrimonio ecclesiastico: problemi che intrecciati tra loro condizionarono tutto il corso delle relazioni tra Stato e Chiesa in Italia².

In relazione alla fine del potere temporale dei papi e alla connessa

¹ M. TEDESCHI, *Dalla Restaurazione al consolidamento dello Stato unitario*, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 3-4.

² In proposito si può ancora utilmente consultare lo studio monografico di: P. GISMONDI, *Il nuovo giurisdizionalismo italiano. Contributo alla dottrina della qualificazione giuridica dei rapporti fra Stato e Chiesa*, Milano, Giuffrè, 1946.

questione romana si può soltanto ricordare il significato che assunse quale festività civile la ricorrenza del 20 settembre e il valore giuridico di una norma come fu la legge delle Guarentigie: che fu l'atto significativo e politico più importante del nuovo regno d'Italia.

Non a caso Benedetto Croce colloca la caduta del potere temporale dei papi come realizzazione del momento di unificazione politica e giuridica; unificazione che tale potere cercò per secoli di impedire³.

In quanto al processo di laicizzazione dello Stato esso si concretò in una serie di norme, a cominciare dalla legge Sineo del 19 giugno 1848, n. 735, che in un solo articolo stabilì un importante principio di uguaglianza personale, in base al quale i cittadini di qualsiasi culto godono dei diritti civili e politici e sono ammessi alle cariche civili e militari. Nel percorrere questa direzione la chiara affermazione confessionista, solennemente espressa nel primo articolo dello Statuto albertino, non impedì: "un coevo sviluppo della legislazione nel senso dell'eguaglianza dei cittadini a prescindere dalla loro appartenenza confessionale"⁴.

In riferimento a questo punto possiamo rileggere quanto troviamo negli *Atti del Congresso celebrativo del Centenario delle leggi amministrative di unificazione. L'istruzione e il culto. La legislazione ecclesiastica*: "In materia ecclesiastica, oltre alle norme contenute nello Statuto e nei codici penale e civile, l'opera di laicizzazione dello Stato sardo aveva ormai reso inoperanti pressoché tutti i privilegi che i concordati del 1829 e del 1841 avevano conservato alla Santa Sede: espulsi i Gesuiti con legge 25 agosto 1848, n. 777, impedita la sorveglianza del clero sull'istruzione dalla legge Bon-Compagni del 4 ottobre dello stesso anno, abolito il privilegio del foro e limitata la possibilità ai corpi religiosi di acquistare beni immobili mediante donazioni e legati dalle leggi Siccardi 9 aprile e 5 giugno 1859, soppresse le decime in Sardegna dalla l. 15 aprile 1851, n.1192, soppressa pure gran parte degli ordini religiosi dalla l. 29 maggio 1855, n.878, l'unico vero caposaldo dell'antico sistema di privilegi era ormai rimasto il matrimonio religioso"⁵.

³ Cfr., B. CROCE, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Roma-Bari, Laterza, 1973.

⁴ M. MADONNA, *Breve storia della libertà religiosa in Italia. Aspetti giuridici e problemi pratici*, in *Cristiani d'Italia. Chiese, società, Stato, 1861-2011*, Roma, Enciclopedia Italiana, 2011, p. 722.

⁵ G. D'AMELIO, *La proclamazione dell'Unità d'Italia e i problemi di politica ecclesiastica*, in *Atti del Congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione. L'istruzione e il culto. La legislazione ecclesiastica*, a cura di P.A. D'AVACK, Vicenza, Neri Pozza, 1967, pp. 55-56.

Questi interventi – pur essendo di portata particolare – ispirarono il *corpus* normativo del 1866-67, che completò il disegno eversivo del patrimonio ecclesiastico per tutto il regno d'Italia, realizzando l'Unità a spese della Chiesa.

Come è noto mi riferisco alle leggi 7 luglio 1866, n. 3036 sulla soppressione delle corporazioni religiose e 15 agosto 1867, n. 3848 relativa alla soppressione degli enti ecclesiastici. Tale legislazione non giunse mai a vietare la vita in comune (che nella maggioranza dei casi fu ancora possibile in nuovi locali il più delle volte di fortuna) ma si limitò a negare agli istituti religiosi il riconoscimento giuridico e di conseguenza ogni diritto di proprietà, incamerando i beni, che passarono in parte ai Comuni (chiese e conventi) e in parte vennero alienati con aste pubbliche (terreni e rustici).

Fu un insieme di provvedimenti (fino ad abbracciare un totale di ben 367 leggi e decreti diversi), tutti emanazione della volontà dello Stato e prescindenti da un qualsiasi accordo esplicito o tacito con la Chiesa; un evento il cui peso e la cui portata tende ad essere cancellato nelle odierne celebrazioni risorgimentali.

Non è il caso di sottolineare che risultò enorme l'impatto delle leggi eversive del patrimonio ecclesiastico, anche se differente negli effetti da congregazione a congregazione e da regione a regione.

Inoltre, dalla nascita alla morte sarebbe compito dello Stato di occuparsi dei cittadini e per fare questo si tolsero spazi alla Chiesa, sostenendo che essa operava in modo discrezionale, quindi senza assicurare la certezza della prestazione.

Proprio in tale direzione intervenne nel 1890 la cosiddetta legge Crispi, che è considerata come l'ultima delle leggi eversive dell'asse ecclesiastico.

L'intento della norma fu di sopprimere gli enti caritativi che più non rispondevano alle moderne esigenze dei tempi né rappresentavano una qualsiasi utilità, evidenziando tuttavia una notevole discrezionalità perché, per la prima volta, si intervenne sulle finalità dell'ente, che potevano risultare prevalenti rispetto alla volontà del fondatore.

Questa legislazione resterà in vigore fino al 1929, perdendo nel tempo quelle punte di asprezza interpretativa che ebbe all'inizio; quindi i grandi momenti storici debbono essere letti nei diversi contesti politici che attraversano: così, ad esempio, la legislazione eversiva del 1866-67 ricevette nel 1900 una interpretazione, nel 1915 un'altra, nel 1928 un'altra ancora.

5. I termini del confronto

Le principali problematiche di politica ecclesiastica, che allora facevano capo al ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti potrebbero essere ricondotte principalmente attorno ad alcuni temi, che costituiscono le tipiche materie miste: patrimonio sacro; decime, enti ecclesiastici; opere pie; diritti di patronato; *exequatur*; abusi dei ministri di culto; controllo scolastico ed educazione religiosa; riconoscimento del matrimonio canonico e progetti di divorzio; minoranze confessionali; attività degli enti riguardante il fenomeno religioso.

Alcune di esse hanno una storia antica mentre altre, come quelle che si riferiscono al diritto di famiglia e alla scuola, sono quasi completamente nuove e traggono origine dagli esiti del processo di laicizzazione dello Stato.

A questo richiamo si deve aggiungere che le conseguenze dell'applicazione dell'insieme di questi provvedimenti si confrontò con una realtà italiana segnata da vistose differenze locali. Per fare un esempio macroscopico basta menzionare il caso della parrocchia che assume connotazione diversa nell'Italia settentrionale rispetto alla chiesa ricettizia del Meridione e solo di recente sono apparsi studi che hanno iniziato ad affrontare queste problematiche in aree geo-politiche circoscritte e con una prevalente angolatura rivolta a privilegiare la storia socio-religiosa o quell'economica. Ma in generale le vicende dei beni ecclesiastici, dai primi provvedimenti eversivi fin quasi ai nostri giorni, costituiscono un settore di studio che per vastità e complessità d'indagine sembra spaventare piuttosto che attrarre gli specialisti.

Pur in questa provvisorietà di esiti, tra i punti che sembrano ormai consolidati nel giudizio degli studiosi vi è il convincimento che, a seguito della liquidazione dell'asse ecclesiastico, l'entrata patrimoniale per le casse dello Stato fu assai inferiore alle aspettative e il fatto che l'immissione improvvisa di una grande massa di beni sul mercato finì per favorire la grande proprietà agraria.

6. La Conciliazione

Questo così sinteticamente richiamato è un quadro che normativamente restò fermo fino al 1929, ma che col trascorrere del tempo iniziò a cambiare fino a capovolgersi e in tal modo dal separatismo imperfetto di giunse alla collaborazione pattizia del 1929, del 1948 e del 1984-85.

Due periodi dividono la storia a noi più vicina: il primo (che coincide con il predominio nella legislazione in materia di culto dell'epoca liberale) è definito separatista e si estende già dal 1848 e, soprattutto, dalla proclamazione del regno d'Italia fino al 1929, l'altro periodo, indicato come concordatario, prende avvio con i Patti lateranensi e giunge fino ad oggi.

Il primo filone è caratterizzato dalla cosiddetta legislazione eversiva, che inizia nel Regno di Sardegna e viene estesa al Regno d'Italia; eversiva del patrimonio ecclesiastico e, in modo più generale, volta a colpire le posizioni di privilegio godute dalla Chiesa cattolica. Perciò fu un insieme di norme che si indirizzarono contro il sistema confessionale nell'intento di dare spazio alla autonomia legislativa dello Stato, il quale rivendicò proprio con tali norme competenze che ritiene debbano essere sue, come il matrimonio, l'istruzione, sanità e assistenza, per arrivare fino alla sepoltura.

La legislazione eversiva rispose al principio della cosiddetta politica del pendolo, che vide il passaggio da una posizione favorevole per la Chiesa cattolica ad un'altra decisamente contraria, per poi trovare una condizione di equilibrio. Momento questo che si verificò in quella che è definita l'età giolittiana, allorché si trovarono formule di *modus vivendi* e prevalse un maggiore realismo politico e la ricerca di soluzioni che consentirono a queste norme di essere tacitamente accettate; nello stesso tempo tale accettazione finì con il rendere evidenti i limiti del quadro normativo.

Per rimediare a ciò si provvide nel 1929 in un modo che per qualche aspetto può risultare, secondo taluno, peggiore del male, ossia ribaltando tutta la legislazione precedente per arrivare ad un accordo di ordine patrizio (e qui siamo al secondo momento della legislazione ecclesiastica italiana), per il quale preferisco richiamare il termine che allora venne utilizzato e che ritengo più efficace di: *Conciliazione*.

I Patti lateranensi, stipulati l'11 febbraio 1929 tra il duce del fascismo Benito Mussolini e il cardinale Pietro Gasparri, furono fonte di equivoci tra chi li inquadrerà come punto culminante del Risorgimento italiano e chi invece li vedrà come occasione fondante di una nuova epoca fascista, oppure come partenza per costruire l'Italia cattolica: dunque, un'identica norma viene letta o come arrivo o come avvio per destinazioni differenti.

Non ha caso, come si detto, definiti Conciliazione (che assunse un significato di svolta, diventando festività civile in sostituzione del 20 settembre) i Patti segnarono il processo di unificazione non dell'Italia,

già avvenuto, ma degli italiani e ciò nel nostro Paese ha caricato di un retaggio politico sia le stagioni che i temi delle discussioni concordatarie.

È bene sottolineare subito che il concordato non è nulla di più e nulla di meno di un semplice strumento giuridico, con tutti i limiti che ha ogni strumento. Pertanto, l'essere soltanto un mezzo non giustifica quell'enfasi che ne accompagna tutta la storia e che, coinvolgendo fascisti e clericali, assunse caratteristiche adulatorie negli anni del regime, le quali si attenuarono durante la ricostruzione per manifestarsi successivamente, con un crescendo di enfattizzazione invertita, allorché una larga fascia di opinione pubblica si espresse contro il concordato.

Inoltre, bisogna scindere il dibattito sul sistema concordatario come tale (che trovò oppositori anche nelle fila del fascismo del peso di Giovanni Gentile, il quale definì la possibilità di una conciliazione tra Stato e Chiesa sostanzialmente come una "brutta utopia"), dal dibattito sul Concordato italiano e sulla sua revisione.

Per fare questo in modo completo si dovrebbe risalire all'indomani dell'11 febbraio 1929, allorché scoppiarono le prime diatribe – sostenute dai due schieramenti – a proposito della inscindibilità del Concordato dal Trattato. A tale contrapposizione fece seguito quella tra studiosi di formazione liberale passati al fascismo e altri più decisamente fascisti di provenienza nazionalista.

Fondamentalmente la dottrina italiana si coagula attorno a due linee di pensiero: una accentua la continuità, l'altra le svolte o addirittura le fratture. Da un lato personalità come Antonio Salandra lessero il fascismo nella tradizione del liberalismo risorgimentale, opponendosi, quindi, alla visione del regime come rivoluzione.

Seguendo una certa parte di scuola – quella della continuità – attraverso una serie di passaggi intermedi e crasi, arriviamo alle Guarentigie e, più indietro, allo Statuto albertino e per qualcuno ancora oltre, richiamando le tradizioni religiose di Casa Savoia. Tra i giuristi italiani aleggia lo spirito del Risorgimento che li porta a considerare le Guarentigie come un monumento di sapienza e a ricercare le costanti della politica e della legislazione ecclesiastica risalendo tranquillamente agli studi sul capitolato del conte di Cavour.

Monarchia, fascismo e Chiesa cattolica si saldarono in una sintesi di valori nazionali quale elemento fondante dell'unità della Patria, superando nella nazione il retaggio di antichi confini di origine feudale e il peso di una doppia giurisdizione amministrativa civile ed ecclesiastica, fatta di province/diocesi e comuni/parrocchie.

Nell'ottica della continuità la legge delle Guarentigie fu un capolavoro e i Patti del Laterano un altro capolavoro, reso possibile dalle premesse poste proprio con la legge 20 maggio 1871.

Questa non rappresentò una posizione isolata, ma l'espressione di una certa parte che si rifaceva all'800, mentre ci fu invece chi pensò che l'Accordo concordatario dovesse servire al fascismo per avere maggiore consenso e, quindi, risultare più libero per poter realizzare, in quanto alleato con la Chiesa, lo Stato fascista.

Inoltre, è da ricordare, come si è detto, anche la posizione diametralmente rovesciata di chi da parte cattolica pensava che il concordato servisse per sconfessare la legislazione del Risorgimento e tornare allo Stato confessionale.

Opposta fu la visione che rappresenta il fascismo inteso quale *rivoluzione*, tale da rompere con il passato liberale anche nei rapporti con la Chiesa cattolica, accettando soltanto una fase di preconciliazione. È questa, ad esempio, la dottrina del fascismo inteso come: “una concezione religiosa, in cui l'uomo è veduto nel suo immanente rapporto con una legge superiore, con una Volontà obiettiva che trascende l'individuo particolare e lo eleva a membro consapevole di una società spirituale. Chi nella politica religiosa del regime fascista si è fermato a considerazioni di mera opportunità, non ha inteso che il fascismo, oltre a essere un sistema di governo, è anche, e prima di tutto, un sistema di pensiero”⁶.

Da queste differenti visioni si alimentò un pericoloso equivoco che produsse diverse letture: i Patti del Laterano concludono la legislazione del Risorgimento, oppure sono la base dello Stato fascista o di quello cattolico.

C'è da aggiungere che la gerarchia ecclesiastica in occasione delle elezioni politiche fu prodiga di consensi per Mussolini e il 13 marzo 1929 la Giunta centrale dell'Azione cattolica italiana: “richiama ai cattolici italiani il dovere di concorrere col loro voto alla formazione della nuova Assemblée legislativa, destinata a sancire e ad attuare le importantissime Convenzioni del Laterano, convinta che il perfetto adempimento di esse sarà uno dei contributi più necessari e più efficaci per l'auspicata prosperità e grandezza della Nazione”⁷.

⁶ B. MUSSOLINI, *Fascismo. Dottrina*, in *Enciclopedia Italiana*, vol. XIV, p. 847.

⁷ In *L'Osservatore Romano*, 17 marzo 1929, p. 2.

Tuttavia è il matrimonio canonico con effetti civili (impropriamente definito concordatario) che segna il vertice interpretativo del concordato e fu proprio quell'impegno pattizio che spinse Pio XI nel 1929 a dichiarare che: "In materia di matrimonio il Concordato procura alla famiglia, al popolo italiano, al paese ancor più che alla Chiesa un beneficio così grande che per esso solo avremmo volentieri sacrificato la vita stessa" (*Pio XI al Card. Gasparri*, 30 maggio 1929) e che vide tanti studiosi, non insensibili ai condizionamenti del tempo, adoperarsi per il riavvicinamento tra il matrimonio civile e quello religioso.

7. Qualche richiamo di attualità

Non so come sarà ricordato il 2011 e, più in generale, i decenni a noi più vicini, segnati da un blocco legislativo e da una tutela della libertà religiosa, in più occasioni affidata all'intervento della giurisprudenza internazionale e comunitaria. Intervento peraltro ondivago, come insegna la vicenda dell'esposizione del crocefisso considerato come simbolo di identità nazionale in Italia e proibito (insieme agli altri simboli religiosi) in Francia.

Accanto a questo un sistema delle fonti apparentemente statico e ancora centralistico, assistiamo al fatto che nei vari settori dell'ordinamento giuridico serpeggiano fermenti "particolaristici", molto spesso di difficile inquadramento.

In particolare, nella legislazione ecclesiastica è rimasto fermo lo stesso quadro normativo, mentre siamo passati dall'accentramento burocratico sabauda di impronta giacobina al policentrismo. È quindi mancato un disegno riformatore da collocare tra la novella amministrativa regionale e la revisione del titolo V della Costituzione.

In tale contesto di difficile interpretazione preferisco volgere lo sguardo al passato. Vi scorgo dei richiami di perdurante attualità; mi riferisco alla legge Sineo, già menzionata, la quale dispose che i cittadini di qualunque culto godano dei diritti civili e politici e siano ammessi alle cariche civili e militari.

Penso, quale momento di passaggio dalla fraternità della Rivoluzione francese al principio di solidarietà della Costituzione italiana, all'articolo 2 della legge Crispi del 17 luglio 1890, n. 6972, che possiamo leggere come all'origine dello Stato sociale, laddove riconobbe i doveri di solidarietà istituendo il domicilio di soccorso. Esso, come è noto, consisteva nell'obbligo del Comune, dove la persona aveva dimora per più di cinque anni, di prestargli assistenza ovunque questi si trovasse.

Ricordo, infine, il *Proclama* del 13 ottobre 1911 del tenente generale Carlo Caneva alle popolazioni della Tripolitania, della Cirenaica e delle regioni annesse, emesso in forza dei pieni poteri attribuiti al Comandante del corpo di spedizione dal regio decreto 8 ottobre 1911, n.1128.

“Da ora in avanti, o abitanti della Tripolitania, della Cirenaica, Fezzan e paesi adiacenti, Voi sarete governati dai capi Vostri, sotto l’alto patronato da S.M. il Re d’Italia, che Dio l’abbia nella sua guardia, incaricati di guidarvi secondo giustizia, ma con clemenza e dolcezza.

Le leggi tutte religiose e civili saranno rispettate, rispettate saranno le persone e le proprietà; rispettate le donne, e rispettati i diritti ed i privilegi annessi alle Opere Pie e Religiose. L’azione dei capi dovrà avere per unico scopo il Vostro benessere e la Vostra quiete, ed ispirarsi perciò alla “legge” e alla “sunna”. Giustizia vi sarà resa secondo la “sceria” da giudici che nella medesima siano versati, ed abbiano condotta lodevole.

Nessuna angheria di capi, nessuna prevaricazione di giudici sarà tollerata, solo il “libro” e la “legge” e la “sunna” avranno impero”.

[...]

“Così ognuno potrà pregare, nella sua moschea, per la grandezza del popolo italiano e per la gloria del suo Re, che Iddio lo salvi, i quali hanno preso Voi, o popoli di queste contrade, sotto la tutela e protezione, e intendono che il loro nome sia temuto dai Vostri nemici, ma da Voi solo amato e benedetto”.

8. I limiti dello Stato contemporaneo

L’analisi ancorché rapida della politica ecclesiastica di questi 150 anni ci dice anche che la dottrina separatista, affermata in teoria, non risultò mai applicata in pratica. Questo perché lo Stato non rinunziò ad un controllo su quelle attività della Chiesa che avessero relazione con la vita civile, mentre il sistema concordatario fatica sempre a fare fronte agli sviluppi che si determinano nella società civile.

Dunque lo Stato fondato nel 1948 ha poco a che fare con lo Stato risorgimentale, questo perché non ha la pretesa di essere omogeneo, ma è autonomista. Inoltre, trova oggi dei limiti proprio quella concezione assolutistica della democrazia che fu una nota caratteristica dell’età liberale.

Come sappiamo il nostro Stato non è più separatista e indifferente al fenomeno religioso e il principio supremo di laicità, enunciato dalla Corte costituzionale, si coniuga con il riconoscimento della scelta del pluralismo confessionale; un sistema che, da un lato, conserva una norma co-

mune per le confessioni religiose di minoranza che risale al 1929 e in modo più specifico e prevede – secondo gli articoli 7 e 8 della Costituzione – un sistema bilaterale di vertice attraverso concordato e intese.

Infine ci si dovrebbe anche chiedere quale potrebbe essere la sorte del diritto ecclesiastico italiano, posto che è ormai venuto meno quello Stato la cui costruzione fu alla base del patto, di cui si è fatto cenno, e che portò alla monarchia nazionale, Stato ormai tramontato ma anche realtà istituzionale da cui promana tutta la nostra legislazione ecclesiastica che si estende con continuità dal Risorgimento in poi.

Quel Risorgimento nel corso del quale si cercò di realizzare, nonostante le molte storture, una politica ecclesiastica volta a garantire il rispetto della libertà e dei convincimenti individuali, che per Arturo Carlo Jemolo: “non poteva essere completo se non rendendo scevre da tracce confessioniste le varie forme di attività dello Stato”, rispetto che: “non osta né contraddice logicamente all’idea che il normale soddisfacimento dei bisogni religiosi possa interessare lo Stato: idea che può avere due diverse giustificazioni, suscettibili di contemperarsi a vicenda, un apprezzamento favorevole alla religione come utile mezzo di raggiungimento delle finalità etiche dello Stato, oppure il convincimento che il normale soddisfacimento dei bisogni religiosi sia utile alla pubblica quiete, concorra a creare un ambiente propizio al pacifico svolgersi dell’attività dello Stato”⁸.

Ed è proprio da quel mondo e da quegli uomini, che proviene ancora una volta un richiamo di indubbia valenza etica. Si tratta nel caso di specie di Marco Minghetti (1818-1886), che fu ministro dell’Interno con Cavour nel 1861 e poi presidente del Consiglio.

Il 3 marzo 1886, ormai debilitato dalla malattia che si rivelerà mortale, pronunciò parole che meritano di essere ricordate, perché sono ancora un ammonimento: “Prima di ogni riforma amministrativa e politica occorre una riforma morale... È tempo di spezzare questa catena di ferro che lega elettori e deputati a ministri, che corrompe l’esercizio del più sacro dovere, e cancella perfino il sentimento della patria comune”⁹.

Una emergenza che oggi noi percepiamo come nuova, ma – come si vede – lo è solo apparentemente, come solo apparentemente nuovi sono i problemi che scaturiscono dal millenario incontro tra lo spirituale e il temporale.

⁸ A. C. JEMOLO, *L’amministrazione ecclesiastica*, Milano, Società Editrice Libreria, 1918, p. 15.

⁹ M. MENGHINI, *Marco Minghetti*, in *Enciclopedia Italiana*, vol. XXIII, p. 363.

Finito di stampare nel maggio 2013
per i tipi delle Arti Grafiche Editoriali Srl, Urbino

