



diritto & religioni

Semestrale
Anno VIII - n. 1-2013
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

15



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni

Semestrale
Anno VIII - n. 1-2013
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

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

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale

Diritto canonico

Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico

Sociologia delle religioni e teologia

Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

M. d'Arienzo, V. Fronzoni,

A. Vincenzo

M. Jasonni, L. Musselli

G.J. Kaczyński, M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa

Giurisprudenza e legislazione canonica

Giurisprudenza e legislazione civile

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale
e comunitaria*

Giurisprudenza e legislazione internazionale

Giurisprudenza e legislazione penale

Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco

P. Stefani

L. Barbieri, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino

Parte III

SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

F. Petroncelli Hübler, M. Tedeschi

Comitato dei referees

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

Le laiche premure: amministrazioni statali e norme per il sostentamento del clero nelle leggi eversive dell'asse ecclesiastico

ANDREA LABARDI

1. Leggi eversive e processo di secolarizzazione

È stato giustamente osservato da Giorgio Feliciani che “i diversi sistemi che la Chiesa cattolica ha sperimentato nel corso dei secoli o utilizza attualmente nei vari Paesi per provvedere al sostentamento dei propri ministri non sono totalmente soddisfacenti e esenti da critiche”. In particolare, continua l'Autore, “le oblazioni dei fedeli possono risultare precarie e instabili; il patrimonio ecclesiastico esige una accumulazione di beni ingenti difficilmente realizzabile in misura adeguata nelle odierne condizioni socio-economiche; gli stipendi statali – come, ad esempio, in Alsazia e Mosella o in Belgio – rischiano di ridurre l'organizzazione pastorale a una branca della pubblica amministrazione; infine le leggi civili che [...] finiscono per rendere obbligatorie i contributi dei fedeli, denotano sfiducia della Chiesa nella propria capacità di persuasione”¹. Appare dunque evidente l'estrema problematicità

¹ GIORGIO FELICIANI, *Sostentamento del clero*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1990, XLIII, p. 122. Sulla più recente normativa in materia, v. anche: VELASIO DE PAOLIS, *Il sostentamento del clero nel Concilio e nel Codice*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 2, (1989), pp. 35-56; *Stati e confessioni religiose in Europa, modelli di finanziamento pubblico, scuola e fattore religioso*. Atti dell'Incontro Milano-Parma, 20-21 ottobre 1989, Milano, Giuffrè, 1992; *Il sostentamento del clero nella legislazione canonica e concordataria italiana*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1993; GAETANO LO CASTRO, *Problemi attinenti alle controversie sul sostentamento del clero in Italia*, ne *Il Diritto ecclesiastico e Rassegna di diritto matrimoniale*, 103 (1993), 4/I, pp. 782-807; PAOLO CONSORTI, *La remunerazione del clero dal sistema beneficiale agli istituti per il sostentamento*, Torino, Giappichelli, 2000; JESUS MIÑAMBRES, *Note sull'adeguata remunerazione dei chierici. A proposito di un recente decreto di congruenza fra legislazione particolare e norma codiciale*, in *Ius Ecclesiae*, 13 (2001), pp. 536-544; VINCENZO CRUPI, *Il sostentamento dei ministri di culto*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2003; NICOLA FIORITA, *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, Milano, Giuffrè, 2003; MAURO RIVELLA, *La remunerazione del lavoro ecclesiale*, *Quaderni di diritto ecclesiale*, 19, (2006), pp. 175-184; FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 2009, pp. 331-345.

della tematica in questione, anche in riferimento alla vicenda di cui ci occupiamo in questa sede, la legislazione eversiva dell'asse ecclesiastico piemontese-italiana culminante nelle leggi 7 luglio 1866, n. 3036 e 15 agosto 1867, n. 3848. Sebbene intendiamo soffermarci precipuamente su due aspetti cruciali del complesso normativo, la disciplina dedicata al sostentamento del clero e gli apparati amministrativi statuali creati per garantirlo, è necessario tener presente che gli eventi analizzati si inseriscono nel più vasto contesto di quel processo di secolarizzazione a proposito del quale Ernest Troeltsch parla di sovvertimento generale della cultura in tutti i campi della vita, motivato dalla "spiegazione immanentistica del mondo, fondata su metodi conoscitivi universalmente validi, e a un ordinamento razionale della vita al servizio di fini pratici di valore universale"². Difatti, l'aggancio alla secolarizzazione nel nostro caso si fa addirittura ineludibile se si considera che essa trova uno dei suoi paradigmi allorché, durante i preliminari della pace di Westfalia, il termine inizia a significare "il passaggio di proprietà (terreni, monasteri, scuole, istituzioni, etc.) dal dominio e dall'uso della Chiesa, al dominio e all'uso dello Stato per scopi profani"³.

2. *La legislazione preunitaria*

Coinvolta ineluttabilmente nel moto unitario, la classe dirigente pedemontana non solo mirava a legittimare la propria *leadership* accelerando l'accennata corsa verso la secolarizzazione, da esibire come patente di emancipazione, ma anche al raggiungimento della robustezza finanziaria indispensabile a consolidare lo scopo. Del resto, come insegna Peter Landau, tutta l'Europa viveva all'epoca in termini laceranti il problema delle chiese di fronte allo Stato⁴. Pertanto occuparsene significava porsi sulla stessa lunghezza d'onda politica di altri e più stimati paesi. A ciò va aggiunta la mai sopita tradizione giurisdizionalista della dinastia sabauda, quella stessa che si era inequivocabilmente manifestata nel conflitto del 1707 tra Vittorio Amedeo II e Clemente XI. Mai sopita era inoltre la *vis polemica* delle raffinate dottrine giuridiche sopra il diritto della Chiesa sui beni temporali e su quello dello Stato di impossessarsene. Non a caso, erano ancora oggetto di

² ERNST TROELTSCH, *Die Aufklärung*, in *Gesammelte Schriften*, Tübingen 1925, IV, pp. 338-374 (tr. it., *L'illuminismo*, in Id., *L'essenza del mondo moderno*, Napoli, Bibliopolis, 1977, pp. 175-233).

³ BATTISTA MONDIN *Introduzione alla teologia*, Milano, Editrice Massimo, 1983 (rist. 1985), p. 48.

⁴ PETER LANDAU, *La genèse du 'Staatskirchenrecht' en Allemagne dans la seconde moitié du XIX siècle*, in «*Révue de droit canonique*» XLVII, (1997), 1, p. 165.

studio le opere del Mamachi a pro della Chiesa e quelle, di segno contrario, del Campomanes⁵, del Contini⁶, del Portalis e di altri autori dell'epoca rivoluzionaria e dell'Impero⁷.

In linea con le politiche settecentesche, la nuova guerra contro gli ordini religiosi iniziò con la legge 25 agosto 1848, n. 777, che escluse dallo Stato i Gesuiti e sciolse le case della corporazione del Sacro Cuore. Tale normativa non costituisce un'eccezione nel panorama normativo dell'epoca che presenta numerose carte costituzionali dove si leggono articoli contro i Gesuiti,

⁵ Protagonista di primo piano della politica e della cultura internazionale, il conte Pedro Rodríguez de Campomanes (Oviedo, 1 luglio 1723 – Madrid, 3 febbraio 1802) fu presto educato secondo i principi illuministi. Il tradizionale *Grand Tour* europeo gli consentì di incontrare Justus Henning Böhmer di cui abbracciò le teorie. Tornato in patria, frequentò le università di Salamanca e di Saragozza. Nel 1760 divenne ministro delle finanze. Due anni dopo, Carlo III lo nominò presidente del Consiglio di Castiglia e Carlo IV presidente del Consiglio dei ministri. Dal 1764 fu membro dell'Accademia reale di Storia, grazie alle sue *Recherches sur Carthages*, pubblicate l'anno precedente. A dimostrazione della sua versatilità intellettuale rimangono numerosi studi sulla storia e sull'economia della Russia. Strenuo nemico della Compagnia di Gesù, condusse la sua lotta avvalendosi di raffinate argomentazioni giuridiche e di scaltrite tecniche forensi dal potente impatto sul pubblico. Cfr. STELIO CRO, *The noble savage: allegory of freedom*, Ontario, Wilfred Laurier University Press, 1990, pp. 71-76; JOHN KENDRICK, *Alejandro Malaspina. Portrait of a visionary*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1999, pp. 18-19; JORGE CAÑIZARES-ESGUERRA, *How to write the history of the New World. Histories, epistemologies, and identities in the eighteenth-century Atlantic world*, Stanford (CA), Stanford University Press, 2001, pp. 174-178; STANLEY J. STEIN, BARBARA H. STEIN, *Apogee of empire: Spain and New Spain in the age of Charles III, 1759-1789*, Baltimore-London, Johns Hopkins university press, 2003, pp. 101-107; NICCOLÒ GUASTI, *Lotta politica e riforme all'inizio del regno di Carlo III. Campomanes e l'espulsione dei gesuiti dalla monarchia spagnola (1759-1768)*, Firenze, Alinea, 2006, pp. 212-251; ALEJANDRO MARTÍNEZ DHIER, *Consideraciones jurídicas en torno a la etnia gitana en Aragón y Cataluña durante la época de la monarquía absoluta*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, XXXIX (2010) 1, pp. 83-86.

⁶ Il teatino veneziano Tommaso Antonio Contini (1723-1796), uno dei principali redattori del periodico i *Progressi dello spirito umano nelle scienze e nelle arti*, polemizzò, nel 1773, contro le ragioni del Mamachi, favorevole alla manomorta. Nel febbraio del 1777 la sua nomina a lettore di storia ecclesiastica rappresentò la rivincita della corrente anticurialista che pochi mesi prima aveva dovuto incassare l'allontanamento dallo Studio di Padova dell'abate Angelo Fabbro. Cfr. *Riflessioni sopra la Bolla 'In coena domini'*, Venezia, s.n., 1770³; *Oratio pro scholis instaurandis habita in ecclesia cathedrali Patavina kal. novembris 1778. Ab Antonio Contini sub felicissimis auspiciis illustriss. atque excellentiss. d.d. Dominici Micheli senatoris amplissimi atque Patavii praetoris, ac pro-paefecti, Patavii*, apud Joannem Baptistam Penada, 1778; *Oratio pro solemnibus studiorum instauratione habita in cathedrali ecclesia patavina post. kal. novembris anno 1780 ab Antonio Contini Patavino*, Patavii, apud Joannem Baptistam Penada, 1780; MARINO BERENGO, Introduzione a *Giornali veneziani del Settecento*, a cura di Marino Berengo, Milano, Feltrinelli Editore, 1962, p. XXV; FEDERICO SENECA, *Tommaso Antonio Contini e la cattedra di storia ecclesiastica nell'Ateneo patavino*, in *Quaderni per la storia dell'Università di Padova*, 25 (1992), pp. 445-458; CESARE PRETI, *Macachi Tommaso Maria (al secolo Francesco Saverio)*, in *DBI* 68, pp. 110-111.

⁷ COSIMO SEMERARO, *Il Contesto politico culturale dei rapporti Chiesa-Stato nell'Ottocento*, in *La memoria silenziosa. Formazione, tutela e status giuridico degli archivi monastici nei monumenti nazionali. Atti del convegno. Veroli, Abbazia di Calamari, 6-7 novembre 1998. Ferentino, Palazzo comunale, 8 novembre 1998*, Roma 2000, p. 30.

talvolta modificati, si pensi alla Norvegia e alla Svizzera, solo nel secondo dopoguerra. Nonostante ciò, Cavour non mancò di sottolinearne la contrarietà ai principi liberali, perché ostativa delle più elementari manifestazioni del diritto di associazione⁸. Il giudizio dell'insigne statista non impedirà alla legge, tra il 1859 e il 1860, di venire estesa alle province occupate, mostrando come il desiderio di imitare i costumi stranieri prevalesse su ragioni di civiltà giuridica ampiamente diffuse e autorevolmente difese.

Altro giro di vite si ebbe nel 1850 con la legge che introdusse l'autorizzazione agli acquisti per i corpi morali, sui quali la dottrina giuridica ritenne di dover affermare la potestà dello Stato in termini che così il Siccardi esprimeva: "Nei privati la proprietà deriva dalla natura; la legge la dichiara, la conferma, la regola, ma non la crea; per il contrario, nei corpi morali, la legge da cui unicamente dipende la loro esistenza civile, può solo ad essi compartire la capacità civile"⁹.

Si aprì così il varco attraverso cui passò la legge Rattazzi del 29 maggio 1855 che decretò la soppressione di tutte le corporazioni religiose nello Stato sabaudo. Il clima non era dei migliori: le schermaglie tra liberali e cattolici conservatori si agitavano mentre la popolazione, decimata dalle epidemie, combatteva contro la penuria di generi alimentari e la moria del bestiame. Neppure la famiglia reale era risparmiata e grande impressione suscitavano i "grandi funerali in Corte", officiati proprio mentre si discuteva la legge in questione. Le infauste coincidenze e la diffusa angoscia fecero presa anche su intelletti brillanti, tra questi Don Bosco, e generarono la convinzione che fossero evidenti gli effetti della collera divina per il sacrilegio perpetrato dalla nazione per mano dei propri governanti. I clericali non riuscirono tuttavia a rintuzzare le istanze di quella che consideravano una minoranza fomentata da studenti e popolani. Sfoderando gli argomenti sviluppati da Chateaubriand contro gli illuministi e ripresi dal Gioberti nel *Primato*, essi sottolineavano l'opera civilizzatrice del monachesimo occidentale. La replica di Rattazzi fu però vincente, anche perché ebbe l'astuzia di non rigettare le argomentazioni dell'apologetica religiosa di matrice romantica. Partendo da esse, egli sottolineò le differenze tra passato e presente, osservando come i monaci, un tempo benemeriti dell'agricoltura e del sapere, fossero stati

⁸ ROMEO ASTORRI, *Leggi eversive, soppressioni delle corporazioni religiose e beni culturali*, in *La memoria silenziosa*, cit., p. 44; MARIO TEDESCHI, *Lo svolgimento legislativo in materia ecclesiastica nell'Italia post-unitaria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2010, pp. 1-12, ora in AA.VV., *Il riformismo legislativo in diritto ecclesiastico e canonico*, a cura di Mario Tedeschi, Cosenza, Luigi Pellegrini Editore, 2011, pp. 19-32.

⁹ FRANCESCO RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Torino, Fratelli Bocca Editori, 1924, p. 496.

sostituiti da specialisti notevolmente più competenti. Aggiunse inoltre che era definitivamente tramontata l'epoca in cui i figli cadetti venivano richiusi in conventi e monasteri¹⁰. In realtà, ad ispirare il Rattazzi, erano gli assunti giurisdizionalisti, secondo i quali la Chiesa è realtà intrastatale. «La Chiesa – dichiarava – non venne introdotta nello Stato che per assenso dell'autorità civile»¹¹. Contro di essi poco valsero le argomentazioni dell'episcopato piemontese, secondo il quale la legge seminava un «principio di comunismo e di anarchia, un dissolvimento della società medesima»¹². I fautori della riforma replicarono all'accusa di comunismo asserendo che i beni delle corporazioni non erano propriamente della Chiesa, ma soggetti ad un dominio eminente dello Stato e che, comunque, si intendeva destinarli a necessità ecclesiastiche. E, difatti, l'art. 24 della legge stabiliva che, una volta corrisposte le pensioni ai religiosi delle corporazioni soppresse, la Cassa ecclesiastica, ente sul quale ritorneremo, nella veste di amministratrice dei beni espropriati, impiegasse le proprie rendite a favore dei parroci e del clero bisognoso.

Al momento della nascita del Regno d'Italia, le varie aree del suo territorio conoscevano ciascuna una propria disciplina sul sostentamento del clero. Nelle province napoletane il concordato del 1818, all'art. 7, prevedeva un supplemento di congrua a favore dei parroci meno ricchi¹³, tenuto conto del numero delle anime. Essi avrebbero dovuto rinunciare definitivamente all'esazione delle decime, peraltro già abolite con le sovrane determinazioni

¹⁰ *Discorsi pronunciati alla Camera dei Deputati nelle tornate dell'11 gennaio, 15 e 17 febbraio 1855 dai ministri commendatore Urbano Rattazzi e Conte Camillo Cavour sul progetto di legge per la soppressione di comunità religiose e per altri provvedimenti intesi a sollevare i parroci bisognosi*, Torino, Tipografia Botta, 1855, p. 42.

¹¹ Ivi, p. 29.

¹² TOMMASO GHILARDI, *Lettera pastorale del vescovo di Mondovì intorno all'incameramento de' beni ecclesiastici*, Mondovì 1852, p. 7. Cfr. COSIMO SEMERARO, *op. cit.*, p. 31.

¹³ Come è noto, nella tradizione canonica, la congrua è il complesso dei redditi beneficiari necessari al conveniente sostentamento del chierico; consiste appunto nella *congrua sustentatio*. Già nel diritto delle Decretali si affermava il principio che i chierici dovessero percepire un reddito corrispondente al proprio status (c. 12, X, *de praebendis* III, 5). Tale criterio fu ribadito e ulteriormente specificato durante il Concilio di Trento, particolarmente attento alle condizioni economiche di coloro cui erano attribuite effettive funzioni pastorali. Il consesso ecumenico stabilì la misura della congrua in 1000 ducati per i vescovi e in 100 per i parroci (sess. XXIV, c. 13 *de reform.*). Successivamente, alcuni pontefici, da Pio V a Leone XII, intervennero a fissare il minimo di congrua per i parroci e i viceparroci romani. Fu pertanto considerato *ius receptum* che specialmente i parroci avessero diritto ad un livello minimo di reddito, comunque confacente alla loro dignità di principali ministri ed educatori del *populus ductus*. La congrua così individuata poteva consistere in una porzione di frutti, in una prestazione fissa in denaro, nella rendita d'un fondo o di alto bene immobile. Cfr. GIUSEPPE PELLECCIA, *Congrua*, in *Digesto Italiano*, Torino 1895-189, VIII/II, pp. 1-27; DOMENICO SCHIAPPOLI, *Le congrue e i supplementi di congrua ai parroci*, Torino 1899, pp. 29-42. GIANCARLO CORNAGGIA MEDICI, *Les bénéfices en Italie*, in *Dictionnaire de Droit Canonique*, publié sous la direction de R. Naz, Paris, Librairie Letouzey et Ané, 1937, X, pp. 522-596.

del 1772 e solo in via provvisoria mantenute in vigore fino all'effettiva percezione della congrua. Mentre era stato stabilito che per le chiese parrocchiali di giuspatronato dovessero provvedere i rispettivi patroni, dunque lo Stato in caso di patronato regio, non era stato identificato il soggetto tenuto alla prestazione nel caso delle parrocchie di libera collazione degli ordinari. Nell'attesa di realizzare il nuovo assetto, il sovrano rescritto del 23 giugno 1818 dispose che essi continuassero ad esigere le decime ed in seguito si addossò ai comuni l'onere di provvedere a completare le congrue delle parrocchie di libera collazione¹⁴. Tornò a verificarsi ciò che era accaduto nel secolo precedente: la volontà dei comuni di risparmiare e dei parroci che talvolta riuscivano a percepire decime ingenti determinò il fallimento del progetto. Del resto, era lo stesso rescritto a contemplare l'ipotesi di "prudente temperamento che potesse esser dettato dalla impossibilità positiva di qualche comune"¹⁵. Caduta la dinastia borbonica, il luogotenente generale Farini fu pertanto costretto a proibire la riscossione delle decime sacramentali, provvedendo ad integrare le congrue deficitarie con le rendite sui benefici semplici di nomina regia. Con l'estensione della Cassa ecclesiastica anche alle nuove province, si pose a carico di questa il pagamento delle congrue e dei supplementi di congrua, ma solo qualora i comuni non fossero stati in condizioni di provvedere. L'obbligo di questi fu ribadito dall'art. 116 della legge 20 marzo 1865 e dall'art. 145, n. 19 del T.U della legge comunale e provinciale, approvato con decreto 10 febbraio 1889, n. 5921, laddove conservava a carico dei comuni le spese imposte da leggi speciali.

La disciplina concordataria del 1818 si estendeva anche alla Sicilia, dove il prodittatore Antonio Mordini, con decreto 4 ottobre 1860, abolirà le deci-

¹⁴ *Collezione delle leggi e decreti reali del Regno delle Due Sicilie, anno 1816*, p. 433; FELICE TORELLI, *La chiave del Concordato dell'anno 1818*, Napoli, Stamperia del Fibreno, 1850, I, p. 1; ANTONIO TAMI, *Relazione generale del Direttore generale del Fondo per il Culto sulle attività e passività delle parrocchie e delle mense vescovili del regno d'Italia e sugli assegni di congrua a carico del Fondo per il Culto (dicembre 1896)*, Roma 1897, pp. 5-7; DOMENICO SCHIAPPOLI, *op. cit.*, pp. 117-124. Sulle luogotenenze napoletane, cfr. COSTANTINO NIGRA, *Resoconto dell'amministrazione delle province napoletane presentato da S. E. il conte di Cavour*, Napoli, 1861; GIORGIO PALOMBA, *Un anno di luogotenenza piemontese a Napoli*, s.l. 1861; ADOLFO COLOMBO, *La missione di G. B. Cassinis nelle provincie meridionali*, Torino, 1911; ANTONIO ANZILOTTI, *Neoguelfi ed autonomisti a Napoli dopo il Sessanta, in Movimenti e contrasti per l'unità italiana*, Bari, 1930; GIULIANA D'AMELIO, *Stato e Chiesa. La legislazione ecclesiastica fino al 1867*, Milano, 1961, pp. 174-179. Sul concordato borbonico, WALTER MATURI, *Il concordato del 1818 tra la Santa Sede e le Due Sicilie*, Firenze 1929; FRANCESCO RUFFINI, *Lezioni di diritto ecclesiastico italiano*, Torino 1931, pp. 62-63; GENNARO MARIA MONTI, *Stato e Chiesa durante la rivoluzione napoletana del 1820-21*, in *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della conciliazione*, I, Milano, 1939, pp. 72-90.

¹⁵ FELICE TORELLI, *La chiave*, II, pp. 45 ss.

me personali, commutando in danaro tutte le altre¹⁶.

Con congrue e decime ci si doveva confrontare anche in Toscana, nei cui confini, con circolare del 14 gennaio 1778, era stato prescritto che tutti i parroci dovessero percepire una congrua annua non minore di ottanta scudi¹⁷. Contemporaneamente si disponeva che i successori dei parroci provvisti nella misura indicata non potessero riscuotere le decime, di cui si prevedeva la graduale abolizione. Tuttavia, l'impossibilità finanziaria di corrispondere in concreto gli assegni previsti consigliò, anche in questo caso, di consentire ai parroci più poveri l'esazione delle decime, secondo la disciplina dei sovrani dispacci 22 agosto 1814, 5 aprile 1815 e 24 luglio 1832¹⁸. Ad abolire defini-

¹⁶ *Raccolta degli atti del Governo dittatoriale e prodittoriale in Sicilia*, Palermo 1861, p. 423; GIUSEPPE SAREDO, *Codice del diritto pubblico ecclesiastico de Regno d'Italia*, Torino 1887-1891, parte I, p. 511. Sulla politica ecclesiastica in Sicilia, v. GIUSEPPE LO BUE, *Sulle facoltà del giudice della monarchia rispetto alle dispense*, Palermo, 1863; FRANCESCO SCADUTO, *Stato e Chiesa nelle Due Sicilie*, Palermo 1887; ADOLFO COLOMBO, *Contributo alla storia della prodittatura di Agostino Depretis in Sicilia*, Saluzzo, 1911; GIULIANA D'AMELIO, *Stato e Chiesa*, cit., pp. 164-172; DANIELE ARRU, *La legislazione ecclesiastica della dittatura garibaldina (maggio-novembre 1860)*, Roma, La Sapienza, 2004. Sui beni ecclesiastici dell'isola, GIUSEPPE CUSENZA, *Al primo parlamento d'Italia. Poche parole sui beni ecclesiastici*, Palermo, 1861; FILIPPO LO PRESTI, *Sulle manimorte*, Palermo 1862; MELCHIORE GALEOTTI, *Della proprietà ecclesiastica*, Palermo, 1862; S. CRISAFULLI, *Sulla proprietà dei beni ecclesiastici di Sicilia*, Messina, 1863; GIANCARLO PISANELLI, *Sui beni ecclesiastici di regio patronato in Sicilia*, Torino, 1863; FRANCESCO MAGGIORE PERNI, *Lo Stato italiano e i beni di manomorta siciliana*, Palermo, 1864; SIMONE CORLEO, *Storia della enfiteusi dei terreni ecclesiastici di Sicilia*, Palermo, 1871; MARIO CONDORELLI, *Momenti del riformismo ecclesiastico nella Sicilia borbonica (1767-1850). Il problema della manomorta*, Reggio Calabria, Parallelo 38, 1971, pp. 16, 115-124; GAETANO CATALANO, *I Borboni e la manomorta ecclesiastica in Sicilia*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1948, ora in *Scritti minori*, a cura di Mario Tedeschi, Soveria Mannelli, Rubettino, 2003, pp. 17-20; ORAZIO CONDORELLI, *Salvatore Marchese (1811-1880) tra diritto, storia ed economia. Appunti per una biografia*, *Diritto e Religioni* 4 /II, 2007, pp. 320-321.

¹⁷ GIUSEPPE SAREDO, *Codice*, cit., p. III, p. 708; DOMENICO SCHIAPPOLI, *op. cit.*, pp. 125-136.

¹⁸ ANTONIO TAMI, *Relazione del direttore generale del fondo per il culto a S.E. il Ministro di grazia e giustizia e dei culti sulle attività e passività delle parrocchie e delle mense vescovili del regno d'Italia e sugli assegni di congrua a carico del fondo per il culto*, Roma, Tip. Nazionale di G. Bertero, 1897, pp. 7-9. Antonio Silvio Giovanni Angelo Tami (Udine, 1846 - Torino, 1919), laureatosi a Padova nel 1869, entrò nei ranghi della magistratura divenendo sostituto procuratore presso il Tribunale di Asti (10 marzo 1878). Chiamato a prestare temporaneo servizio nel Dicastero di grazia e giustizia, mostrò spiccate attitudini amministrative che indussero il Governo a trasferirlo stabilmente dal ruolo della magistratura a quello del Ministero, nel quale, capo sezione nell'anno 1881, rapidamente percorse tutti i gradi, raggiungendo la carica di direttore generale del Fondo per il culto nel 1893. Noto per il tatto con cui si muoveva tra le reciproche diffidenze che opponevano Chiesa e Stato, nella sua qualità di capodivisione ebbe modo di intrattenere cospicui rapporti con politici come lo statistico Fedele Lampertico che gli indirizzò, tra il 1885 e il 1898, ben 110 missive. Nel 1912 ottenne il laticlavio. In Senato fu membro della Commissione di contabilità interna (4 dicembre 1913-12 agosto 1919), della Commissione di finanze (20 dicembre 1913-12 agosto 1919), membro supplente della Commissione d'istruzione dell'Alta Corte di giustizia (6 dicembre 1913-12 agosto 1919) e commissario di vigilanza all'Amministrazione del Fondo per il culto (29 marzo-1° dicembre 1915). Secondo la prassi dell'epoca, fu commendatore dei SS. Maurizio e Lazzaro, grande ufficiale della corona d'Italia e commendatore dell'ordine di Isabella la Cattolica di Spagna. Fu consigliere

tivamente le decime parrocchiali a carico dei singoli possidenti intervenne il decreto Ricasoli 21 gennaio 1860¹⁹, che riservò comunque ai congruati il diritto di esigere dalla regia Depositeria un assegno a ristoro dei guadagni perduti. Per alleviare ulteriormente il danno arrecato, la speciale commissione governativa nominata per l'applicazione del citato decreto²⁰, interpretandolo con generosa larghezza, stabilì che, quando l'assegno sostitutivo della perduta decima non bastasse, lo Stato dovesse concedere un supplemento che consentisse di raggiungere almeno l'ammontare di £ 470.40. E ai propositi seguirono i fatti.

Negli ex stati pontifici la misura della congrua era disciplinata dai decreti tridentini e dalla costituzione *Ad exequendum* promulgata da Pio V il 1° novembre 1567. Il supplemento per le congrue insufficienti doveva essere integrato dalle decime dei parrocchiani, a meno che l'ordinario non avesse voluto e potuto decidere altrimenti. Le parrocchie che avevano perduto i propri beni durante il periodo napoleonico ricevevano un assegno a carico dell'erario.

Il pagamento delle decime diede ovviamente filo da torcere ai governi provvisori. Così, il regio Commissario generale per l'Umbria, Gioacchino

della Corte della Corte dei Conti dal febbraio del 1902, presidente di sezione dal 1° gennaio 1912, primo presidente dal 29 aprile 1915 al 12 agosto 1919, quando scomparve anche a causa del affaticamento sopportato per la mole degli gli affari concernenti le pensioni di guerra. Gli sopravvisse la moglie Eugenia Perelli. Disse di lui Nitti: "Antonio Tami è stato non solo uomo di dignità, ma uno di quegli uomini che rappresentano la magnifica tradizione amministrativa dello Stato italiano, di quella burocrazia tante volte calunniata, ma che è come il tessuto connettivo dello Stato, la grande forza in cui sono uomini di specchiata probità, di grande virtù, di semplicità: uno dei migliori esponenti di questa forza viva della nazione è stato il senatore Tami". Cfr. *Calendario reale per l'anno 1898*, Roma, Tipografia dell'Unione Cooperativa Editrice, 1898, p. 339; GUIDO BIAGI, *Chi è? Annuario biografico italiano*, Roma, Casa Editrice Romagna, 1908, p. 248; *Discorsi parlamentari di Francesco S. Nitti*, pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati, III, Roma, Grafica editrice romana, 1974, p. 1438-1442; GIUSTINO FORTUNATO, *Carteggio* (1912-1922), Roma-Bari, Laterza, 1979, a cura di E. Gentile, p. 242; *Cronologia della pubblica amministrazione italiana, 1861-1992*, a cura di G. Melis e F. Merloni. Ricerca di M. L. Bozzi Colonna et al., Bologna, Il Mulino, 1995, p. 481; FEDELE LAMPERTICO, *Carteggi e diari*, 1842-1906, a cura di Emilio Franzina, Venezia, Marsilio, 1996, p. 78; GAETANO MOSCA, *Discorsi parlamentari, con un saggio di A. Panebianco*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 149. nt. 4. Archivio Centrale dello Stato, *Corte dei Conti, Personale Magistrati Amministrativi*, fasc. 2384 "Tami Antonio", richiesta di informazioni sulle condizioni di salute del Tami al Capo di Gabinetto della Corte dei Conti Fabio Pedoia da parte del Segretario Generale Gisci, Roma 7 dicembre, 1920, cc. n. nn.

¹⁹ GIUSEPPE SAREDO, *Codice*, cit., parte III, p. 510 ss. Sui rapporti tra Governo provvisorio toscano e clero, v. GIUSEPPE LA MASA, *I governi provvisori di Toscana, Romagna, Modena e Parma*, s. I., s.a; *L'assemblea toscana e i preti. Parole di un sacerdote*, Firenze 1859; *Raccolta delle leggi ed ordini vigenti in Toscana sull'economia dei benefizi vacanti*, Torino 1861; GIULIANA D'AMELIO, *Stato e Chiesa*, cit., pp. 135-148.

²⁰ GIUSEPPE SAREDO, *Codice*, cit., II, p. 511.

Napoleone Pepoli, il 29 ottobre 1860²¹, ne dispose con decreto l'abolizione. Nelle Marche il suo omologo Lorenzo Valerio istituì una commissione che doveva risiedere ad Ancona con il duplice compito di esaminare le condizioni economiche del clero curato e di proporre modi e condizioni per l'eliminazione delle decime e di altre analoghe prestazioni²².

Anche nel Genovesato, prima dell'unificazione legislativa degli stati sardi di terraferma, i parroci avevano il diritto di esigere le decime e i proventi di stola come accadeva prima del 1797, secondo quanto stabilito con il decreto del 1° settembre 1814, adottato dal Governo restaurato dopo la caduta dell'impero bonapartista²³.

Gli effetti della restaurazione si erano fatti sentire pure a Modena dove, abrogato il decreto italico del 21 dicembre 1807, era stata richiamata in vigore la frammentaria legislazione d'*Ancien Régime* che avrebbe affidato le sorti economiche di molti sacerdoti alle spontanee elargizioni sovrane fino alla promulgazione della legge 24 febbraio 1851, la quale, dando seguito al concordato con la S. Sede, stabiliva che tutti i benefici, eccettuati vescovati, parrocchie e canonicati, divenuti privi di titolare nell'arco del successivo ventennio sarebbero rimasti vacanti per un anno. Con le loro rendite si intendeva accrescere i patrimoni dei benefici parrocchiali e fondare un istituto per l'accoglienza dei sacerdoti anziani e poveri. Tramontato il regime estense, Farini, dispose, con decreto 19 gennaio 1860, che ai sacerdoti aventi cura d'anime i cui benefici non raggiungessero l'annua rendita di 800 lire, potessero domandare al Governo un sussidio utile al realizzo di tale somma. Contemporaneamente abolì il diritto di questua pur lasciando sussistere

²¹ *Atti ufficiali del Governo dell'Umbria promulgati dal marchese G. N. Pepoli R. Commissario generale straordinario per le provincie dell'Umbria*, I, Firenze 1861, p. 353. V. *amplius*, CHARLES DE LA VARTENNE, *L'Italia centrale*, Paris, 1859; SANTI GIUBILEI, *Della vendita dei beni ecclesiastici delle Marche e dell'Umbria*, Firenze, 1861; ANTONIO TAMI, *Relazione del direttore*, cit., p. 12; DOMENICO SCHIAPPOLI, *op. cit.*, pp. 138-140; GIULIANA D'AMELIO, *Stato e Chiesa*, cit., pp. 154-161.

²² *Raccolta ufficiale degli atti del regio commissario generale straordinario delle provincie delle Marche*, Ancona 1860-1861, parte I, p. 249; ANTONIO TAMI, *Relazione del direttore*, cit., p. 12; GIULIANA D'AMELIO, *Stato e Chiesa*, cit., pp. 162-163; GABRIELLA SANTONCINI, *L'unificazione nazionale nella Marche. L'attività del regio commissario generale straordinario Lorenzo Valerio, 12 settembre 1860 - 18 gennaio 1861*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 138-140.

²³ *Raccolta Ferrero, Vertamy e Comp.*, XXIII, p. 501; ANTONIO TAMI, *Relazione del direttore*, cit., p. 13. In Sardegna la riforma tributaria del 1851 condusse all'abolizione delle decime di qualsiasi natura con la riserva di disporre tramite legge per il clero curato e non curato un conveniente assegnamento. Nell'attesa di provvedimenti definitivi, il Governo fu autorizzato, con legge 23 marzo 1853, n. 1485, a concedere, negli anni 1853 e 1854, assegni e sussidi agli arcivescovi, vescovi, vicari capitolari, capitoli, seminari, parroci e viceparroci dell'isola. In seguito con l'art. 24, n. 2 della legge 29 maggio 1855, fu accollato alla Cassa Ecclesiastica il pagamento delle somme utili a compensare la perdita derivata dalla citata abolizione. Cfr. ANTONIO TAMI, *Relazione del direttore*, cit., pp. 13-14; DOMENICO SCHIAPPOLI, *op. cit.*, pp. 140-148.

le decime²⁴. La stessa disciplina regolava la posizione del clero parmense. Tuttavia il decreto rimase sulla carta per la scarsa capienza dell'erario che consentì solo sporadiche erogazioni di danaro a sollievo dei più indigenti.

Dopo la rapida carrellata che precede, possiamo agevolmente osservare che i parroci italiani, all'indomani della "rivoluzione sabauda", traevano il proprio sostentamento, oltre che dalle rendite beneficiarie, da emolumenti provenienti o dall'abolizione delle decime, o dalla demanializzazione dei beni ecclesiastici, o da atti di liberalità sovrana.

Prima dell'unificazione normativa, la misura della *congrua portio* conosceva macroscopiche disparità, lungo una scala che andava dalle 1000 lire delle antiche province sarde alle 425 di alcuni parroci del Sud²⁵. L'onere della sua integrazione era posto, a seconda delle differenti aree, sul bilancio statale, su quello dei comuni, sulla Cassa ecclesiastica e talvolta sui privati, sotto forma di decime. Spesso serpeggiava il malcontento, perché in molte province, specialmente del Mezzogiorno, i comuni non disponevano di somme per onorare il proprio obbligo. I governi provvisori colsero così l'opportunità per traghettare il nuovo ordine nei ranghi del clero curato, sperando in un potente fiancheggiamento propagandistico. Generosi ci si mostrò non solo in Toscana, ma anche in Umbria e nelle Marche dove, almeno nelle promesse, l'ammontare della congrua dalle precedenti 532 lire fu portato rispettivamente a 800 e a 1000. Promesse allettanti non mancarono neppure a Modena e a Parma.

È palese la volontà di creare un contrappeso all'ostilità che veniva al nuovo Stato dall'alto clero²⁶.

3. La legislazione italiana

La storia delle leggi eversive visse anche dopo l'unità nazionale una serie di vicende che continuavano ad inserirsi in un complesso intreccio di convinzioni dottrinali e contingenze economiche. Quanto al primo profilo, persisteva la sfiducia nel fenomeno religioso associato e nei confronti dei corpi

²⁴ *Raccolta ufficiale degli atti di Governo dittatorio per le provincie modenesi e parmensi*, Modena 1859, n. 16; ANTONIO TAMI, *Relazione del direttore*, cit., pp. 10-11; DOMENICO SCHIAPPOLI, *op. cit.*, pp. 136-137; GIULIANA D'AMELIO, *Stato e Chiesa*, cit., pp. 131-134.

²⁵ Più in dettaglio, la misura ordinaria della congrua era così ordinata: Regno delle Due Sicilie, lire 425, 637.50, o 850, secondo la popolazione delle parrocchie; Granducato di Toscana, lire 470.40; Ducati di Parma e Piacenza, lire 600; Stato Pontificio, da 266 a 532 lire. Cfr. ANTONIO TAMI, *Relazione del direttore*, cit., pp. 18-19.

²⁶ DOMENICO SCHIAPPOLI, *op. cit.*, pp. 8-9.

morali, acutizzatati dalla questione di Roma capitale. Riguardo all'aspetto economico, è inoltre noto che la politica finanziaria della Destra preferiva ricorrere a operazioni di finanza straordinaria piuttosto che appesantire il normale carico tributario e soprattutto l'imposizione fiscale diretta. Essa trovò dunque nella liquidazione dell'asse ecclesiastico la soluzione più congeniale per fronteggiare il grave deficit in cui versava il bilancio dello Stato²⁷. Una situazione, quella finanziaria, che si sommava con altre gravi incognite che minacciavano la tenuta del regno d'Italia. Questo dispose solo a partire dal 1863 di un proprio bilancio che, sebbene si traducesse in uno schema molto elementare, visto il ristretto numero dei dicasteri, contemplò fin da subito le spese per il culto, pari a £ 2.018.000 nel 1864, contro la minor somma di £ 1.879.000 dell'anno precedente. Il manifesto favore della parsimoniosa élite risorgimentale intendeva supportare la tesi ghibellineggiante di un'Italia unita che, nonostante la scomunica, non si mostrava meno generosa degli staterelli cui era succeduta²⁸.

Negli anni cruciali del processo unitario, 1859-61, l'estensione delle leggi piemontesi non avvenne in modo uniforme²⁹. In alcuni luoghi, difatti, le modificazioni conobbero delle attenuazioni, in altri, come in Toscana, Emilia e Sicilia, addirittura non trovarono accoglienza. Superato tale stato d'inerzia, il primo progetto di legge sulla soppressione delle corporazioni religiose e disposizioni sull'asse ecclesiastico, presentato dal ministro di grazia e giustizia Pisanelli, recava la data del 18 gennaio 1864³⁰. Esso mirava non solo

²⁷ Cfr. TOMMASO ABBATE, *Riordinamento dei bilanci dello Stato e riforma economica delle imposte*, s.l., 1862; MARIO RIZZARI, *Delle presenti condizioni della finanza italiana e del suo ordinamento*, Pisa, 1865; GIACOMO SACERDOTI, *Le finanze del Regno d'Italia. Brevi cenni*, Firenze, 1865; ANTONIO BAUSANI, *Il regno d'Italia e le sue finanze*, Reggio Emilia 1866; CARLO DE CESARE, *La finanza italiana nel 1867*, Firenze, 1867; NICOLA BRANCATO, *Necessità e modo di ordinare le finanze italiane*, Palermo, 1867; RUGGIERO BONGHI, *Storia della finanza italiana dal 1864 al 1868. Lettera al Comm. Giuseppe Saracco*, Firenze, 1868; DIREZIONE DI STATISTICA MINISTERO DI AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO, *L'Italia economica nel 1873*, Roma 1874²; EMILIO MORPURGO, *La finanza. Studi di economia pubblica e di statistica compartata*, Firenze, 1877; ISIDORE SACHS, *L'Italie. Ses finances et son développement économique depuis l'unification du royaume. 1859-1884*, Paris, 1885; S. DE JOHANNIS, *Mezzo secolo di vita italiana, 1861-1911. Le Finanze*, Milano, 1911; ERNEST LÉMONON, *L'Italie économique et sociale (1861-1912)*, Paris, 1913; SALVATORE SEGRE, *Dal disavanzo alla conversione*, Torino, 1911; FRANCESCO COPPOLA D'ANNA, *Popolazione, reddito e finanze pubbliche dell'Italia dal 1860 ad oggi*, Roma, 1946; LUIGI IZZO, *La finanza pubblica nel primo decennio dell'unità*, Milano, 1961; GIULIANA D'AMELIO, *Stato e Chiesa*, cit., pp. 628-629;

²⁸ VINCENZO CRUPI, *op. cit.*, p. 26.

²⁹ Cfr. LORENZO SPINELLI, *Gli organi statali in materia ecclesiastica con particolare riguardo al Fondo per il Culto*, nel vol. *Atti del congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione. La legislazione ecclesiastica*, V/2, a cura di P. A. d'Avack, Vicenza, Neri Pozza, 1967, in, p. 489.

³⁰ Avuta notizia del disegno di legge, inizia un' *escalation* di ritorsioni, tanto che il Pisanelli è costretto ad emanare, il 22 febbraio 1864, la circolare n. 321 che così recita: "Da alcune Provincie dello Stato

ad uniformare la disciplina delle corporazioni religiose su tutto il territorio nazionale, superando la frammentarietà dei decreti ai quali abbiamo accennato, ma anche a raggiungere il massimo di perequazione delle rendite tra il clero. L'ispirazione di fondo era, nelle intenzioni, quella del principio separatista, secondo il quale occorre far sì che le spese per il culto gravino solo su chi lo professa. Le dimissioni del Governo Minghetti impediranno la discussione di questo progetto nel complesso moderato³¹. Il successivo disegno di legge fu presentato dal Ministro di grazia e giustizia e dei culti Giuseppe Vacca il 12 novembre 1864. Significativamente esso venne sottoscritto anche dal ministro delle Finanze, Quintino Sella, senza celare "l'intendimento di recar sollievo al pubblico erario" e la volontà di "volgere a profitto [dello Stato] una ragguardevole parte dei beni ecclesiastici, e di ritrarre utilità rilevanti dalla trasformazione a che intende assoggettare l'intera massa dei beni medesimi"³². Il progetto prevedeva la soppressione di tutte le corporazioni religiose e degli altri enti privi di cura d'anime, con un assetto patrimoniale in cui, in analogia al modello francese, lo Stato incamerava i beni e pagava direttamente il clero, immedesimando e accentrando l'amministrazione ci-

giunse notizia a questo Ministero di arbitrari ed irregolari atterramenti di piante, anche d'alto fusto, fatti o disposti da Corporazioni religiose, da Capitoli e da Beneficiati nei beni da loro posseduti, non che di altri atti intesi o a distrarre a proprio vantaggio le consuete scorte necessarie alla coltivazione dei beni stessi, o a disperdere in altro modo qualunque la dotazione dei conventi e degli enti morali ai quali si riferiscono le disposizioni del noto disegno di legge sulle Corporazioni religiose e sull'asse ecclesiastico. Egli importa e per la esecuzione degli intendimenti della legge proposta e più ancora per una ragione di pubblica moralità, che si ponga freno a tanto abuso e dilapidazione, e come gli atti in discorso, nella immensa varietà dei casi e delle circostanze, ora possono essere colpiti con una repressione penale, ora essere prevenuti con qualche provvedimento economico, ora porgere argomento ad una azione civile per rifazione dei danni, ora finalmente essere contemplati, in relazione alla successiva attuazione della legge presente sottoposta alle deliberazioni del Parlamento, dal capoverso dell'art. 28 di quest'ultima, così lo scrivente crede necessario di invitare i signori Prefetti delle Provincie, i signori Procuratori Generali del Re ed i signori Economi Generali dei Benefici vacanti ad usare, per mezzo degli Ufficiali che rispettivamente da essi dipendono, la più rigorosa e severa vigilanza al riguardo ed a porre in opera con mutuo accordo nella cerchia delle relative competenze tutti quei mezzi e quegli spedienti che giovino sia ad impedire il danno lamentato, sia ad ottenere il dovuto risarcimento nei modi consentiti dalle discipline vigenti. Il sottoscritto si lusinga che le SS. LL., alle quali deve già essere pervenuta copia del disegno di legge in discorso, e che perciò ne avranno apprezzata la importanza tanto sotto lo aspetto politico quanto sotto lo aspetto economico, vorranno porre ogni cura per corrispondere allo invito anzidetto, secondando i propositi del Governo in tal parte. Il Ministro G. Pisanelli" (Archivio di Stato di Grosseto = ASGR, *R. Prefettura di Grosseto*, 70, fasc. n. 691 "Atti arbitrari di vendita fatti da Corporazioni Religiose ed ordini relativi", "Circolare n. 321, P. R. dei Culti, Torino, il 22 Febbraio 1864", a stampa).

³¹ CESARE MIRABELLI, *I progetti parlamentari di soppressione degli enti regolari e di riforma dei patrimoni ecclesiastici (1864-1867)*, in *Atti del congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione*, cit., p. 457; ROMEO ASTORRI, *op. cit.*, p. 52.

³² CESARE MIRABELLI, *I progetti parlamentari*, cit., pp. 458-459.

vile del culto³³. La commissione parlamentare che esaminava il progetto era presieduta da Bettino Ricasoli, il quale coglieva l'occasione per promuovere l'elaborazione di un controprogetto che costituiva un ardito tentativo di riforma della Chiesa attraverso l'intervento dello Stato. Nasceva così il progetto Corsi, che riconosceva la proprietà dei beni destinati al culto cattolico ai fedeli, chiamati a riunirsi, secondo il modello tedesco, in congregazioni parrocchiali e diocesane³⁴. La finalità rivoluzionaria del progetto non sfuggì alla Camera, tanto che la sua discussione determinò una vera e propria crisi istituzionale. Il Governo respinse il progetto Corsi e il ministro Vacca presentò all'assemblea il suo disegno con alcuni emendamenti che indussero la sinistra e Crispi ad accusare di incostituzionalità l'operato dell'esecutivo il quale, fiaccato da quattro giornate di polemiche, ritornò sui propri passi. Fu il barone di ferro ad esprimere il disagio che molti deputati incontravano nel ridurre la materia al mero calcolo economico e a elevare il registro del dibattito, in un clima in cui, se il problema finanziario era sì problema politico, non era ancora, come sarebbe accaduto dopo il 1870, l'imperativo categorico assorbente³⁵.

³³ Ivi, p. 460.

³⁴ ARTURO CARLO JEMOLO, *La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia (1848-1888)*, Torino, 1911 [ora Bologna, Il Mulino, 1974], p. 15. La riforma proposta dal Ricasoli era notevole in quanto basata su taluni principi, come quello di autodeterminazione degli interessi in materia religiosa. Prescindendo dall'ingenua illusione di modificare dall'interno la struttura degli enti ecclesiastici e di attuare una improbabile riforma della proprietà ecclesiastica e della sua amministrazione, l'idea dello statista toscano consisteva appunto nell'attribuire ai fedeli un potere di autogestione degli interessi collettivi. Cfr. SERGIO LARICCIA, *La rilevanza giuridica dell'interesse religioso*, nel vol. *Atti del congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione*, cit., pp. 305-308.

³⁵ GIULIANA D'AMELIO, *Dai Governi provvisori alla liquidazione dell'asse ecclesiastico*, nel vol. EAD., *Stato e Chiesa*, cit., p. 2-23. Sulla transizione dell'Italia dalla «poesia» alla «prosa», avvenuta all'Indomani di Porta Pia, sono classiche le considerazioni di FEDERICO CHABOD, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, Bari, 1997⁴, pp. 493-494: «Mutavano completamente gli obbiettivi della politica, e dovevan mutare i mezzi: tesa, fino al '70, nella volontà di completare il Regno [...], la classe dirigente doveva ora irrigidire le energie in una tensione non meno accentuata e forse ancora più aspra, ma per altre mete. [...] E se la questione finanziaria costituì in ogni tempo e costituisce sempre un problema politico, esulando dal ristretto campo tecnico per investire tutta quanta la vita nazionale, in quel particolare momento di vita italiana essa diventava il problema politico, il problema nazionale per eccellenza, quello dalla cui risoluzione dipendeva l'essere stesso della nazione. Tutto si riconduceva e si riduceva lì: salvare il bilancio statale, riuscire infine al pareggio, dar la prova, coi fatti, ad un mondo che al pareggio del bilancio pubblico teneva ancora come ad un assioma incrollabile e non era avvezzo ai colossali deficit dei nostri tempi, dar la prova, dicevamo, che l'Italia anche passata l'euforia delle cosiddette giornate radiose era capace di vivere la vita di ogni giorno, disadorna forse, dura e faticosa certo, che non presentava gli allettamenti esteriori, i colori e i suoni delle imprese belliche, che da troppa gente, tirata su fra la retorica e allattata al 'latte di eloquentia', correva anche il rischio di essere stimata come prosaica imbelli e da poco, ma che era in verità assai più difficile da combattere e non meno meritoria da vincere delle stesse battaglie

Tuttavia, tra le esigenze politiche che spingevano ad allargare i cordoni della borsa per neutralizzare l'accusa di anticlericalismo e quelle che consigliavano di restringerli queste ultime prevalsero nettamente con lo scoppio della terza guerra d'indipendenza. Non è un caso se la legge del '66 fu approvata pochi giorni dopo la sconfitta di Custoza, di fronte ad un disavanzo record di 721 milioni³⁶. L'anno precedente, durante la nona legislatura, il ministero Lamarmora aveva iniziato il percorso risolutivo con la presentazione di un progetto di vasta portata, legato ai nomi del guardasigilli Cortese e dell'onnipresente Sella. I suoi numerosi ammiccamenti al giurisdizionalismo fanno pensare ad un abbandono della linea separatista cavouriana, nonostante le rassicurazioni in contrario³⁷. Alla lista degli enti che si intendeva sopprimere, rispetto ai progetti precedenti, si aggiungevano le fabbricerie. Si pensava inoltre di ridurre i seminari ad uno solo per diocesi da destinarsi esclusivamente agli studi teologici. Fortunatamente per la Chiesa, la commissione parlamentare, di cui fu relatore Matteo Raeli, si rifiutò di assecondare gli intenti giurisdizionalisti del Governo ritenendo più proficuo "limitare il suo compito a più modeste proporzioni, rimettendo a tempi più propizi la esplicazione dei principi cui si deve informare il diritto pubblico ecclesiastico"³⁸. L'assemblea approvò il testo così ridotto a larghissima maggioranza, 179 voti a favore, 45 contrari e un astenuto. Grazie ai poteri straordinari di cui il Governo godeva a seguito della dichiarazione di guerra contro l'Austria, si giunse alla legge 7 luglio 1866, n. 3036, citata talvolta come regio decreto a motivo della procedura straordinaria di adozione, e perciò ad una disciplina uniforme delle corporazioni religiose nel Regno, che il r.d. 28 luglio 1866, n. 3090 estese alle province venete.

Il perdurare delle difficoltà finanziarie anche dopo la guerra indusse il Governo a predisporre, muovendo questa volta da precise istanze separatiste, una nuova legge sull'eversione dell'asse ecclesiastico che Francesco Borgatti, ministro guardasigilli e dei culti, e Antonio Scialoja, ministro delle

militari". Cfr. anche A. ORIANI, *La lotta politica in Italia*, Firenze 1921⁵, III, pp. 243 ss.; S. SPAVENTA, *Lettere politiche 1861-1893*, Bari, Laterza, 1926, p. 118.

³⁶ Nonostante la terza guerra d'indipendenza si concludesse con l'annessione del Veneto al regno d'Italia, la sconfitta a Custoza dell'esercito guidato da Vittorio Emanuele II e da Alfonso La Marmora suscitò feroci polemiche, assurgendo a simbolo di alcune inadeguatezze dei nostri vertici militari che sarebbero state la causa di ulteriori disastri da Lissa, Adua, Caporetto sino alle più recenti campagne di Grecia e di Albania. Per una narrazione dell'evento attraverso gli occhi dei protagonisti, che tiene conto anche delle accennate esiguità di bilancio, v. MARCO GIOANNINI, GIULIO MASSOBRIO, *Custoza 1866. La via italiana alla sconfitta*, Milano, Rizzoli, 2003, p. 172.

³⁷ ROMEO ASTORRI, *op. cit.*, p. 53.

³⁸ CESARE MIRABELLI, *I progetti parlamentari*, cit., p. 466.

finanze, presentarono al Parlamento il 17 gennaio 1867. Si trattava di una proposta di legge che, sebbene non indenne da limiti, tentava di disciplinare la libertà della Chiesa e di dare una risposta più plausibile che nel passato al problema della liquidazione del patrimonio ecclesiastico. Sotto questo profilo, partendo dal principio che, per prevenire l'antica piaga della manomorta, si dovesse vietare alle istituzioni ecclesiastiche la proprietà immobiliare, essa tracciava tre differenti strade per liquidare il patrimonio del clero, assegnando la preferenza a quella che attribuisce ai vescovi il compito di gestire le alienazioni lungo l'arco di un decennio. Lo Stato contava di ricavare dall'operazione almeno 600 milioni di lire, da versarsi in rate semestrali di 50 milioni. In compenso, si impegnava ad accollarsi compiti assistenziali e di beneficenza già sopportati dalla Chiesa. Il Governo annunciò al Parlamento che un istituto bancario straniero si era reso disponibile a scontare i 600 milioni, assumendosi l'onere di riscuotere dai vescovi la cifra da essi dovuta, ma la discussione non ebbe luogo per lo scioglimento della Camera³⁹.

Con la nuova legislatura non si attenuarono le preoccupazioni per le casse erariali, tanto che il ministro delle finanze Francesco Ferrara presentò un disegno di legge che riguardava esclusivamente la liquidazione dell'asse ecclesiastico dichiarando esplicitamente lo scopo perseguito: reperire i 600 milioni necessari al riequilibrio del bilancio tramite una tassa straordinaria sui beni del clero. La proposta sembrava lineare. In realtà, era viziata da incongruenze che la rendevano impraticabile: l'esecutivo, ad esempio, non si accorse che talune norme comporterebbero, dopo la corresponsione della tassa, il ritorno dei beni già devoluti agli antichi proprietari. La commissione incaricata dell'esame respinge dunque all'unanimità il disegno inducendo il ministro alle dimissioni. Presieduta da Luigi Ferraris, essa elabora comunque un articolato che ottiene il consenso sia della Camera che del Senato, traducendosi nella l. 15 agosto 1867, n. 3848.

Le due leggi, del 1866 e del 1867, oltre ad estendere la precedente disciplina del 1855, la integravano sia ricomprendendovi un maggior numero di enti, sia abolendo le eccezioni e le limitazioni che questa aveva previsto. Esse si completavano reciprocamente, poiché la legge del 1866 aveva per oggetto principalmente la soppressione degli enti regolari, mentre quella dell'anno successivo l'abolizione degli enti secolari, ad eccezione delle parrocchie, degli ordinariati, dei canonici, purché non superiori a dodici unità, dei benefici minori, delle chiese cattedrali, dei seminari e delle fabbricerie⁴⁰. Da

³⁹ ROMEO ASTORRI, *op. cit.*, p. 56.

⁴⁰ Sull'attuale disciplina della proprietà ecclesiastica, v. FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Les institutions et les biens ecclésiastiques dans le nouveau concordat italien*, in *Praxis juridique et religion*, 2

questo momento non era più riconosciuta la qualità di enti morali ai capitoli delle chiese collegiate, delle chiese ricettizie e delle cappellanie corali⁴¹. Alcune settimane prima della breccia di Porta Pia, la legge 11 agosto 1870 estese la conversione dei beni immobili ad altri enti come le fabbricerie. Successivamente, la legge 19 giugno 1873, n. 1402 applicò la disciplina varata tra il 1866 e il 1870 alla provincia di Roma. Alla peculiare situazione della città eterna guardarono anche le ultime norme eversive, quelle dettate dalla legge 20 luglio 1890, n. 6980, che trasferisce al Demanio i beni di alcune congregazioni della capitale.

4. I riflessi istituzionali: dalla Cassa ecclesiastica al Fondo edifici di culto

Il separatismo tra Chiesa e Stato propugnato fin dall'inizio del Risorgimento comportava, in teoria, il divieto per lo Stato di sussidiare qualsiasi culto. Si ricorse pertanto ad un espediente: la legge piemontese del 29 maggio 1855, n. 878, soppressi alcuni enti religiosi ritenuti non rispondenti alle necessità spirituali della popolazione, non prevede la devoluzione del loro patrimonio a favore dello Stato, ma la creazione con lo stesso di un apposito ente, la Cassa ecclesiastica, con il compito, tra gli altri, di provvedere

(1985), pp. 218-226; SALVATORE BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1992; CARLO CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 39, 77, 93, 265, 271; ANDREA BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici [Il Codice civile. Commentario art. 831, fondato e già diretto da P. Schlesinger, continuato da F. D. Busnelli]*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 133-289; FRANCESCO FINOCCHIARO, *op. cit.*, pp. 392-402.

⁴¹ L'art. 1. della legge in esame stabiliva che non erano più riconosciuti come enti morali i capitoli delle chiese collegiali, le chiese ricettizie, le comunità e le cappellanie corali, salvo quelle tra esse che avevano cura di anime, un solo beneficio curato, o una quota curata di massa per congrua parrocchiale. Sulla natura giuridica della chiesa ricettizia, struttura originariamente posta sotto il patronato del Comune o della famiglia che l'aveva fondata, officiata da un collegio di sacerdoti che si rinnovava per cooptazione e dotata di un patrimonio comune il cui reddito veniva ripartito fra i membri del collegio stesso, ma soprattutto sugli effetti sociali, economici e religiosi che il suo disconoscimento ebbe nel Mezzogiorno, v. BERNARDO PELUSO, *I capitoli delle cattedrali e delle collegiate e le chiese ricettizie. Studio di diritto ecclesiastico*, Napoli, Tipografia E. Fazio, 1898; RENATO BACCARI, *Questioni ancora dibattute in materia di chiese ricettizie*, Napoli, Casa Editrice Meridionale, 1946; DONATO VENDITTI, *Le chiese ricettizie nel passato e nel presente*, Rovigo, Istituto padano di arti grafiche, 1946; FIORENZO ROMITA, *Le chiese ricettizie nel diritto canonico e civile dalle origini ai giorni nostri*, Roma, *Il Monitore Ecclesiastico*, 1947; ANTONIO CESTARO, *Strutture ecclesiastiche e società nel Mezzogiorno: studi e ricerche dal XV al XIX secolo*, Napoli, Ferraro, 1978; CARMELO TURRISI, *La diocesi di Oria nell'Ottocento. Aspetti socio-religiosi di una diocesi del Sud (1798-1888)*, Roma, Università Gregoriana, 1978, pp. 126, 158, 161; ANTONIO LERRA, *Chiesa e società nel Mezzogiorno. Dalla ricettizia del sec. XVI alla liquidazione dell'asse ecclesiastico in Basilicata*, Osanna Venosa, 1996; VINCENZO CRUPI, *Il sostentamento dei ministri di culto*, cit., p. 23; D. MORFINI, Bari, Edipuglia, 2006, pp. 21, 91, 100, 108, 310-314; FABIO FRANCESCHI, *La condizione degli enti ecclesiastici in Italia nelle vicende politico-giuridiche del XIX secolo*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 39, 88, 259.

all'erogazione di sussidi ai parroci più poveri. Poiché, come accennato, il regno d'Italia non fu immediatamente assoggettato ad una legislazione omogenea ed unitaria, esso non conobbe neppure una Cassa ecclesiastica unica per tutto il suo territorio. Alla Cassa ecclesiastica furono devoluti anche i beni delle congregazioni soppresses in Umbria, nelle Marche e nelle Province Napoletane. I decreti che estesero la legislazione sabauda a queste aree ampliarono altresì le finalità cui erano destinate le rendite dei beni incamerati. Difatti prevedero, oltre agli aiuti al clero bisognoso, la destinazione di una somma fissa a favore della pubblica istruzione. Ad esempio, il decreto luogotenenziale per le Province Napoletane pose a carico della Cassa l'istruzione popolare e tecnica, sempre tramite versamento di una somma annuale, e per quanto riguardava il clero, l'erogazione di sussidi per la promozione di "sani studii e lavori ecclesiastici"⁴². La Cassa non ebbe vita facile. Sella riscosse gli encomiastici segni di approvazione della Camera quando, il 7 giugno 1862, propose il passaggio al Demanio degli immobili di proprietà della stessa e la loro sostituzione con una rendita di valore equivalente, rappresentata da cartelle del debito pubblico. Il ministro, incoraggiato dal consenso, andò oltre, con il già citato disegno di legge Vacca, prospettando una riforma generale del sistema di intervento dello Stato sul patrimonio della Chiesa, fondata sul criterio del diretto incameramento e sulla conseguente eliminazione dell'ente⁴³.

Il quadro iniziò veramente a mutare quando, con la l. 7 luglio 1866, n. 3036, la Cassa ecclesiastica fu sostituita dal Fondo per il Culto e il concetto di sussidio a favore del clero in difficoltà si espanse in quello di garanzia di reddito minimo a pro degli ecclesiastici che esercitavano il servizio della cura di anime. Con una formulazione di sapore giurisdizionalista l'art. 28 n. 4 di questa legge prevedeva a carico del Fondo "un supplemento di assegno ai parroci, che, compresi i prodotti casuali calcolati sulla media di un triennio avessero un reddito minore di lire 800 annue"⁴⁴. Come è agevole immaginare da quanto premesso, la Cassa ecclesiastica aveva un'esistenza distinta e indipendente dalle finanze dello Stato. Era retta da un Consiglio di amministrazione, formato da due dirigenti, dal direttore generale del debito pubblico che ne era di diritto il presidente, e dall'economo generale dei benefi-

⁴² Province Napoletane, decreto luogotenenziale 17 febbraio 1861, n. 251, art. 17, in GIUSEPPE SAREDO, *Codice*, cit, pp. 102-112.

⁴³ GIULIANA D'AMELIO, *Dai Governi provvisori*, cit, pp. 20-21.

⁴⁴ Costituiscono prodotti casuali le cosiddette tasse di stola bianca e nera. Gli assegni corrisposti dal Fondo hanno quasi sempre avuto carattere di congrua, poiché, determinato il reddito minimo indispensabile per ciascuna categoria di ecclesiastici, esso corrispondeva la differenza fra tale reddito minimo e quello effettivo.

ci vacanti. Ad essi si aggiungevano cinque membri di nomina regia. A una Commissione di sorveglianza, composta da tre senatori, da tre deputati eletti annualmente dalle rispettive assemblee e da tre membri di nomina regia era attribuito il compito di presentare al sovrano una relazione annuale sulle attività e sulla situazione finanziaria della Cassa che doveva essere distribuita alle due Camere e pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*. La pubblicità della relazione, disciplinata minutamente dal legislatore, mirava a garantire l'utilizzazione dei beni secondo le finalità della legge stessa. A differenza di quanto previsto per l'Umbria e per le Marche, che conoscevano soltanto contabilità separata e destinazione delle rendite a scopi regionali⁴⁵, nel Napoletano la gestione della Cassa venne affidata ad un direttore generale, affiancato da un Consiglio speciale da lui stesso presieduto e composto dal regio economo generale delle province napoletane, quando a lui non veniva affidata la direzione, e da altri tre membri nominati dal luogotenente generale su proposta del dicastero degli affari generali. Tale Consiglio era competente a deliberare in materia di bilancio, di conto e di contratti. Gli altri atti d'amministrazione e l'esecuzione delle deliberazioni consiliari spettavano al direttore. Spettava al citato dicastero la superiore sorveglianza sull'Amministrazione, sotto la dipendenza del Governo centrale⁴⁶.

Quanto alla struttura del Fondo per il culto⁴⁷, la normativa che lo istituiva prevedeva che esso, articolato in tre divisioni e sei sezioni, fosse amministrato da un direttore, sotto la dipendenza del Ministro di grazia e giustizia, nominato con regio decreto su proposta del ministro competente a seguito di deliberazione del Consiglio dei ministri. Fondamentale era il r. d. 14 dicembre 1866, n. 3384 che dettagliava l'ordinamento della nuova amministrazione⁴⁸. Oltre al direttore generale, cui spettava uno stipendio annuo di 8.000 lire, vi era l'ispettore generale, che ne percepiva 7.000. Venivano poi

⁴⁵ CARLO CALISSE, *Diritto ecclesiastico*, Firenze, 1903, p. 258.

⁴⁶ LUIGI SICILIANO VILLANUEVA, *Fondo pel Culto*, Milano, 1903, pp. 21-24. Nel 1865 dirigeva la Cassa ecclesiastica Giacomo Rattazzi, mentre l'incarico di ispettore generale competeva all'avvocato Carlo Fenocchio. Alla Cassa si collegavano gli uffici di ispezione e ricevitoria situati a Perugia, Foligno, Spoleto, Ancona, Macerata, Fermo e Pesaro, nonché quelli di ricevitoria di Torino, Oristano, Sassari, più la direzione speciale di Napoli. Cfr. ANGELO DELL'ACQUA, *Annuario statistico del Regno d'Italia per l'anno 1865*, Milano 1865, p. 620.

⁴⁷ Cfr. r. d. 21 luglio 1866, n. 3070; ARTURO CARLO JEMOLO, *L'amministrazione ecclesiastica*, in VITTORIO EMANUELE ORLANDO, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, X/II, 1915, pp. 130-137; RAFFAELE JACUZIO, *Fondo per il Culto*, in *Nuovo Digesto Italiano*, Torino, 1938, VI, pp. 54-59; GIUSEPPE DALLA TORRE, *Fondo per il Culto*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia Treccani, 1989, XIV, p. 3.

⁴⁸ *Manuale di tutte le leggi decreti e regolamenti relativi alla liquidazione dell'asse ecclesiastico*, Firenze, Regia Tipografia 1868, pp. 95-102.

i capi sezione con uno stipendio variabile dalle 4.000 alle 5.000 lire. All'unico cassiere spettavano 5.000 lire. Coadiuvava il direttore un Consiglio di amministrazione formato da sei componenti, sempre nominati con decreto reale, i quali restano in carica per due anni con possibilità di riconferma⁴⁹. Ancora una volta, ad un Consiglio speciale spettava deliberare sugli affari di maggiore importanza, come l'approvazione dei bilanci, i prestiti da contrarsi, le liti, e le transazioni. Nelle altre ipotesi, la valutazione sull'opportunità di domandarne il parere era affidata al direttore. Anche nella nuova edizione era prevista una Commissione di vigilanza, composta da tre senatori, da tre deputati e da tre membri nominati dal ministro dei culti. Essa tuttavia aveva poteri più penetranti rispetto all'omologo organo della Cassa, giacché dovevano esserle esibiti il bilancio preventivo, il consuntivo e l'andamento delle pensioni liquidate. Eppure la conoscibilità della relazione presentata al re si attenuava, visto che non veniva più pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*. Compiti di controllo, accresciuti dal r. d. 30 settembre 1869, erano ovviamente riservati anche al guardasigilli. Oltre agli affari per i quali occorre un decreto reale, erano destinati alla sua approvazione i bilanci preventivi ed i resoconti annuali dell'amministrazione, la concessione di prestiti a carico del Fondo e i provvedimenti disciplinari di particolare incidenza. Sempre il ministro, sentito il Consiglio di Stato, era competente a decidere sui ricorsi amministrativi promossi avverso i provvedimenti dell'Amministrazione e del suo Consiglio speciale. Era tramite il Ministero di grazia e giustizia e dei culti che avevano luogo i rapporti tra il Fondo e la Commissione di vigilanza e tra lo stesso ed il Consiglio di Stato. Pertanto, senza l'intervento della burocrazia ministeriale non avveniva il transito dei fascicoli dagli uffici del Fondo alle segreterie degli organi suddetti. Aspetto, quest'ultimo di non poco rilievo pratico, come di rilievo pratico, oltre che testimonianza dei rispettivi status

⁴⁹ Apportarono modifiche solo provvisorie alla composizione del Consiglio il r. d. 30 settembre 1869, n. 5299 e il r. d. 24 dicembre 1874, n. 2304. L'organico prevedeva altresì un cassiere centrale che doveva riscuotere le somme versate dai contabili incaricati di esigere i proventi di spettanza del Fondo. Questi provvedeva anche al pagamento delle somme dovute dall'ente. Gli spettavano 5.500 lire all'anno. Sebbene fosse tenuto a prestare una cauzione pecuniaria prima dell'assunzione dell'ufficio, era affiancato da un controllore che percepiva 2.200 lire. Entrambi erano tenuti all'osservanza delle direttive generali e speciali, dettate rispettivamente dal guardasigilli e dal direttore del Fondo. Gli incaricati delle riscossioni che il cassiere centrale coordinava erano contabili appartenenti all'amministrazione del Demanio, i quali tenevano un conto distinto delle rendite spettanti al Fondo. Era prevista un'attività di concertazione tra il Fondo e il Ministero delle Finanze per assicurare il regolare svolgimento del servizio di tesoreria. Scendendo verso la base della piramide, troviamo dieci segretari, retribuiti con uno stipendio che andava dalle 3.000 alle 3.500 lire, quattordici vice segretari, a ciascuno dei quali competeva l'ammontare di 2.200 lire, otto primi commessi, con 2.000 lire, e 24 commessi che percepivano dalle 1.200 alle 1.800 lire. In fondo troviamo quattro uscieri, che costavano 1.000 lire, e due inservienti con il più modesto compenso di 800.

gerarchici, è il fatto che il Fondo dovesse coinvolgere il Ministero in tutti quegli affari che, esulando dall'ordinaria amministrazione, comportavano risoluzioni di massima o possano assumere valenza politica⁵⁰.

Con il regolamento del 21 luglio 1866 fu stabilito a Firenze un ufficio al quale furono applicati, a seconda delle necessità, gli impiegati dell'Amministrazione della Cassa Ecclesiastica di Torino e della direzione speciale di Napoli⁵¹. Poco dopo, il Fondo fu strutturato in divisioni e in uffici. ⁵². L'approvazione dei ruoli del personale e le sue variazioni competevano al ministro, il quale avanzava le proprie proposte per gli impiegati di nomina sovrana, il direttore generale e quelli di grado superiore a primo commesso e nominava direttamente quelli di grado inferiore, sentito il Direttore generale, al quale residuava analoga competenza in ordine agli uscieri ed agli inservienti⁵³.

Significativi mutamenti intervennero con il r.d. 14 dicembre 1866, n. 3384. Il Fondo conservava la natura di direzione generale autonoma, continuava ad essere rappresentato verso i terzi dal suo vertice, manteneva l'autonomia di bilancio ed era sempre ritenuto dalla dottrina giuspubblicistica una persona giuridica distinta dallo Stato, ma perdeva la diretta dipendenza dal ministro, iniziando così il processo che lo porterà a divenire un ufficio centrale del Ministero di grazia, giustizia e culti. Si tratta comunque di modifiche che non diminuivano il prestigio dell'ente neppure agli occhi di osservatori particolarmente esigenti. Prova di ciò è il giudizio di V. E. Orlando il quale, nel 1916, dichiarava: "Il Fondo per il culto fa parte di quel complesso di istituzioni che il genio italiano ha creati in materia di diritto ecclesiastico [...] vero miracolo di agilità, di finezza, di temperanza, di misura [...] ha finito [...] con l'assumere a mano a mano questa importanza politico-amministrativa [...] e far sì che lo Stato italiano che non può avere un proprio bilancio dei culti [...] può tuttavia indirettamente raggiungere quei fini utili, che un bilancio dei culti si propone"⁵⁴. Desta indubbiamente qualche perplessità l'elogio di un'Amministrazione che realizzava di fatto un fine in linea di principio escluso dal disegno costituzionale, quasi che, sul piano istituzionale, si

⁵⁰ LUIGI SICILIANO VILLANUEVA, *Fondo pel Culto*, cit., pp. 50-52.

⁵¹ L'art. 11 del citato r. d. 21 luglio 1866 prevedeva un regolamento d'ordine interno, approvato dal Ministero di grazia e giustizia e dei culti, contenente le norme da seguire per la trattazione degli affari negli uffici dell'amministrazione del Fondo e nel Consiglio d'amministrazione.

⁵² R.d. 14 dicembre 1866, n. 3384.

⁵³ Gli interessi locali del Fondo sono curati dalle intendenze di finanza e dagli uffici del registro. Cfr. LUIGI SICILIANO VILLANUEVA, *Fondo pel Culto*, cit., pp. 55-56; CARLO CALISSE, *Diritto ecclesiastico*, cit., 263-4; DONATO MUSILLO, *Fondo per il culto e trattamento economico del clero*, Città di Castello, 1965.

⁵⁴ VITTORIO EMANUELE ORLANDO, *Discorsi parlamentari*, Roma 1965, III, p. 1150; ROMEO ASTORRI, *op. cit.*, p. 68.

volesse legittimare quel radicato pragmatismo politico italiano, di cui alcuni ammirano l'aderenza impietosa alla realtà, altri biasimano l'eccessiva disinvoltura. Nonostante l'autorevole giudizio, la natura giuridico amministrativa del Fondo suscitò, a partire dalle origini stesse del diritto ecclesiastico post-unitario, un lungo e tormentato dibattito. Per liberarsi dal labirinto degli orientamenti, nel 1919, il ministro guardasigilli sollecitò un parere a Federico Cammeo, il quale negò la personalità giuridica del Fondo e ne paragonò la posizione a quella di un'eredità beneficiata e *cum onere*. Lo Stato, in altri termini, ricevendo il patrimonio ecclesiastico come successore degli enti soppressi, si sarebbe assunto l'onere della sua conservazione e restituzione, ossia di assegnarlo ai fini specifici cui era destinato. La contabilità separata e il vincolo ad uno scopo non venivano ritenuti sufficienti a trasformare quel patrimonio in una persona, così come non acquistano personalità le eredità onerate, quelle beneficiate e le fedecommissarie⁵⁵. Le conclusioni di Cammeo non ebbero vita facile. Il richiamo al supporto giuridico della personalità giuridica, tuttavia, perse la propria utilità quando esso, da un lato, non dovette più proteggere il bilancio statale, come voleva la Cassazione romana del 1877⁵⁶, una volta divenute pacifiche le abbondanti integrazioni di questo al Fondo stesso, dall'altro, non rappresentò più l'indispensabile baluardo di quanti temevano che il patrimonio dell'ente venisse distolto a profitto delle finanze statali. Soprattutto apparve desueto dopo il 1929 quando, nel nuovo clima instaurato dai Patti Lateranensi, fu possibile ammettere apertamente che quello della *persona ficta* altro non era che il velo pudico dietro il quale il regime liberale praticava una politica confessionale⁵⁷.

I beni che formavano il patrimonio della Cassa prima e del Fondo poi de-

⁵⁵ FEDERICO CAMMEO, *La natura giuridico-amministrativa del Fondo per il culto*, Roma, 1920, pp. 7-8, 35, 39, 41. Di questa tesi faranno tesoro gli studiosi che si dedicheranno all'elaborazione della figura dogmatica della soggettività giuridica quale centro di imputazione di effetti giuridici, superando così il binomio persona fisica-persona giuridica in cui la dottrina aveva cristallizzato il soggetto giuridico. Cfr. FRANCESCO MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, I, Milano, 1957, p. 303 e ss.; PIERO GISMONDI, *L'autonomia delle confessioni acattoliche*, in *Studi in onore di A. C. Jemolo*, I/II, Milano 1963, pp. 633-659; EDUARDO GRASSO, *L'espropriazione della quota*, Milano, 1957, p. 3 ss.; MARIO CONDORELLI, *Destinazione di patrimoni e soggettività giuridica nel diritto canonico*, Milano, 1964, p. 70; SERGIO LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, 1967, pp. 169-170; ALDO PIRAS, *Figure soggettive, enti soggetti, soggetti di diritto (il problema della soggettività giuridica)*, Milano, 1967 p. 32 ss. GAETANO LO CASTRO, *Personalità morale e soggettività giuridica nel diritto canonico*, Milano, 1974, pp.120 ss.; SILVESTRO PETTINATO, *La personalità giuridica del Fondo per il Culto e la questione della proprietà ecclesiastica*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, n. 87, 1976, pp. 174-175.

⁵⁶ Cass. Roma, 25 luglio 1877, in «*Foro Italiano*», 1877, I, coll. 834-836. RANIERI PORRINI, *I Ministeri*, in V. E. ORLANDO, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, cit., I, p. 571; SILVESTRO PETTINATO, *La personalità giuridica*, cit., pp. 190-191.

⁵⁷ Ivi, p. 215.

rivavano in massima parte dagli enti ecclesiastici soppressi. L'ente ne divenne proprietario a partire dal maggio del 1855. Prima di prenderne possesso dovette tuttavia rispettare l'usufrutto a vita che spettava a quanti erano già investiti dei benefici e, circa gli enti di patronato laicale, dovette accontentarsi del terzo del loro valore. Ancora più esiguo era il ricavato di quanto, a titolo di annuo concorso per il sostentamento del clero più povero, si esigeva dagli enti conservati. Ad una vera e propria rottura si assistette con la legge 21 agosto 1862, n. 794, che dispose il passaggio al Demanio dello Stato dei beni immobili devoluti o da devolversi alla Cassa ecclesiastica. Ciò significa che la Cassa non possedeva più i beni, ma unicamente la rendita del 5% del loro valore, stimato peraltro dal Governo. Da questo momento il vincolo di destinazione a favore degli impegni che gravavano sull'istituzione riguardò non il reddito direttamente proveniente dal bene incamerato, ma la rendita prodotta dal suo valore convenzionale in titoli del debito pubblico. È indubbio il vantaggio per lo Stato, che poté disporre del capitale e si giovò di criteri a sé favorevoli nella determinazione della rendita, esponendo l'ente creditore al rischio di assistere, con il trascorrere del tempo, all'assottigliamento del valore reale di questa⁵⁸. L'art. 11 della l. 7 luglio 1866 ribadì che tutti i beni di qualunque specie delle congregazioni soppresses erano devoluti al Demanio con l'obbligo di iscrivere una rendita calcolata su quella accertata per la tassa di manomorta, criterio che valeva altresì per la conversione dei beni immobili alla quale doveva procedere ogni altro ente ecclesiastico⁵⁹.

Dopo l'approvazione delle leggi eversive, l'opinione più diffusa era quella che riteneva il Fondo per il culto un'istituzione provvisoria. Sebbene Francesco Scaduto avesse autorevolmente osservato che nessuna previsione legislativa supportava l'opinione della temporaneità del Fondo né nella legge 7 luglio 1866, né nelle seguenti⁶⁰, ancora nel 1923, nella terza edizione del suo manuale di diritto ecclesiastico, Carlo Calisse, illustrando il regime giuridico del patrimonio assegnato al Fondo per il culto, scriveva: "Sul patrimonio lo Stato ha imposto oneri, quanti e quali e come ha voluto, per altrui vantaggio, senza che il fondo per il culto fosse in alcun modo chiamato ad acconsentire. Di più, gran parte del patrimonio stesso è stabilito che dovrà essere riconsegnato allo Stato, quanto saranno adempiuti gli uffici cui ora soggiace; anzi, la esistenza stessa di questa amministrazione è tale che dovrà cessare o essere sostanzialmente trasformata, quando alla proprietà conservata ad usi

⁵⁸ PIERO BELLINI, *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, in *Atti del congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione*, cit., p. 178.

⁵⁹ ROMEO ASTORRI, *op. cit.*, p. 54.

⁶⁰ FRANCESCO SCADUTO, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia*, Torino, Fratelli Bocca, 1894, pp. 336-37.

ecclesiastici si sarà finalmente data la dovuta sistemazione”⁶¹. Si auspicava, come accennato, che la questione della proprietà ecclesiastica si risolvesse con una riforma *ab extra* della costituzione della Chiesa. Questa concezione prendeva difatti le mosse dal presupposto che la proprietà ecclesiastica non appartenesse né allo Stato né alla gerarchia ecclesiastica, ma alla *communitas fidelium*, cui sarebbe spettato in definitiva amministrarla: solo quando dalle ceneri del Fondo fosse nata la libertà effettiva della Chiesa, quella con l’elemento laicale promosso al ruolo di soggetto attivo, il disegno separatista avrebbe potuto dirsi completamente realizzato.

Nell’intenzione del legislatore piemontese prima e italiano poi, Cassa ecclesiastica e Fondo per il culto avrebbero dovuto bastare a se stessi. Pertanto, sussidi al clero povero e supplementi di congrua avrebbero dovuto restare entro i limiti del patrimonio amministrato dai citati enti. Eppure, a partire dal 1918, per i cresciuti bisogni del clero a fronte delle condizioni economiche del Fondo, lo Stato prese ad effettuare stanziamenti in suo favore. I miglioramenti economici concessi avevano all’inizio carattere temporaneo. Prorogati di anno in anno dal 1920, avrebbero dovuto cessare, secondo l’art. 9 della l. 14 giugno 1928, il 30 giugno dell’anno successivo. Ma il provvisorio divenne definitivo. Così, a partire dal 1918, iniziò quel ricorso alla fiscalità generale destinato a perdurare sino ad entrare in conflitto con i principi della costituzione repubblicana.

Il Fondo per il culto ha attraversato indenne i Patti Lateranensi. Con la recente revisione delle norme concordatarie, tuttavia, esso è stato sostituito dal Fondo edifici di culto. Il nuovo ente, sorto in base ad un accordo con la Santa Sede, è dotato di personalità giuridica e provvede all’amministrazione, tutela e conservazione degli edifici di sua proprietà. È Presso il ministero dell’Interno che esiste la Direzione centrale per l’amministrazione del Fondo edifici di culto, affiancata da un apposito Consiglio di amministrazione. Essa provvede alla cura di un patrimonio unico nel quale sono confluiti, secondo la previsione dell’art. 55 della l. 20 maggio 1985, n. 222, oltre ai beni del Fondo per il culto, quelli degli ex economati dei benefici vacanti, del Fondo di beneficenza e religione nella città di Roma e delle Aziende speciali di culto (Fondo clero veneto, Azienda speciale di culto della Toscana e Patrimonio ecclesiastico di Grosseto)⁶².

⁶¹ CARLO CALISSE, *Diritto Ecclesiastico*, Firenze, G. Barbèra Editore, 1923³, p. 283.

⁶² Cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *op. cit.*, pp. 93-96, 364. Come è noto, le proprietà delle corporazioni e degli enti ecclesiastici soppressi nella capitale confluirono, secondo quanto disposto l’art. 3 della legge 19 giugno 1873, n. 1402, nello speciale Fondo di beneficenza e religione della città di Roma, il cui compito principale consisteva nel corrispondere ai parroci e ai canonici delle collegiate

A livello provinciale i compiti di salvaguardia e di amministrazione sono svolti dai prefetti⁶³.

5. *Segue. Gli economati dei benefici vacanti*

Abbiamo sin qui trattato di amministrazioni connesse alla corresponsione del supplemento di congrua. Accanto ad esse si collocavano gli apparati che amministravano i benefici vacanti⁶⁴. Sulla scorta della concezione giurisdizionalista, si riteneva che costituisse una prerogativa sovrana, mascherata con un pretesto tutorio piuttosto esile, la facoltà di amministrare i benefici rimasti temporaneamente privi di titolare⁶⁵. Gli apparati ai quali alludiamo

urbane il supplemento di congrua. Con l'art. 19 della legge 27 maggio 1929, n. 848, esso conservò le proprie finalità, la propria personalità, e un proprio consiglio di amministrazione, ma la sua amministrazione fu concentrata, con quella del Fondo culto, nel Ministero di giustizia, con distinta gestione e bilancio separato. V. amplius, ATTILIO BRUNIALTI, *Fondo speciale per usi di beneficenza e religione della città di Roma*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, Milano, Società Editrice Libreria, 1903, VI/III, pp. 145-155; RAFFAELE JACUZIO, *Fondo di beneficenza e religione della città di Roma*, Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1938; FABIO FRANCESCHI, *La condizione degli enti ecclesiastici*, cit., pp. 221-223, 249.

⁶³ L. 20 maggio 1985, n. 222 (Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi), artt. 54-65. Attualmente appartengono al Fondo: oltre settecento chiese di grande interesse storico-artistico distribuite su tutto il territorio nazionale, tra cui Santa Maria del Popolo a Roma, Santa Chiara a Napoli, Santa Croce a Firenze, Santa Caterina d'Alessandria a Palermo, le opere d'arte custodite nelle chiese, i mobili antichi ed i libri della biblioteca della Direzione degli affari dei culti, il complesso forestale di Tarvisio, di Quarto Santa Chiara, di Monreale e di Giardinello. La Direzione Generale amministra questo patrimonio boschivo attraverso convenzioni con il Corpo Forestale dello Stato contribuendo anche alla tutela dei beni naturalistici. Le competono altresì taluni beni produttivi di rendite come cascine ed appartamenti. Per una disamina della natura del Fondo edifici di culto, sulla la composizione del suo Consiglio di amministrazione, sugli gli oneri posti a suo carico e sui beni che i beni che gestisce, v.; GERARDO BIANCO, *Osservazioni sulla disciplina del Fondo edifici di culto*, in *Il Diritto ecclesiastico e Rassegna di diritto matrimoniale*, 108, (1997), pp. 833-866; FRANCESCO FINOCCHIARO, *Appunti sulla natura giuridica e sul patrimonio del Fondo Edifici di Culto*, ivi, 2, I, pp. 297-306.

⁶⁴ Cfr. CESARE OLMO, *Benefici vacanti (Economato dei)*, in *Digesto Italiano*, Torino, 1890-1899, pp. 487-521; LUIGI CONFORTI, *Economato dei benefici vacanti*, in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, Milano, 1914, V/I, pp. 10-20; ARTURO CARLO JEMOLO, *Economato dei benefici vacanti*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, Roma, 1932 (rist. 1950), XIII, p. 426. L'Economato fu abolito allorché, con gli artt. 25 e 26 del Concordato, fu disposto che l'amministrazione ed il godimento delle rendite dei benefici vacanti sarebbero stati disciplinati dal diritto canonico.

⁶⁵ JEAN GAUDEMET, *Régale (droit de)*, *Dictionnaire de Droit Canonique*, cit., VII, coll. 493-532; MARIO TEDESCHI, *Regalia (diritto ecclesiastico)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1988, XXXIX, pp. 310-316; Sulla matrice di questo istituto e sulla sua anacronistica sopravvivenza non si faceva illusioni il Calisse: "La regalia, quantunque conservata anche per ragioni di pubblico interesse e di ordine politico, è pur sempre una conseguenza di principi che non sono più oggi attuati, e di quello principalmente pel quale il sovrano, nel sistema della giurisdizione dello Stato sulla Chiesa, si teneva come tutore di questa: col diritto di avvocazia che comportava protezione e vigilanza, era

sono i regi Economati, istituiti dal r. decreto 26 settembre 1860, n. 4314⁶⁶. Questo trovò in origine applicazione solo negli ex stati sardi, in Lombardia, Toscana, Romagna, Parma, Modena, Umbria e Marche. L'anno successivo fu la volta delle province napoletane (r.d. 8 dicembre 1861, n. 373) e da ultimo della Sicilia (23 dicembre 1865, n. 2747, modificato dai regi decreti 14 dicembre 1866, n. 3390, 1° gennaio 1869, n. 4799, 18 ottobre 1869, n. 5323). Si profilavano dunque tre aree con discipline grosso modo simili, ma che presentavano varianti non solo tra di esse ma anche all'interno di ciascuna. Così, ad esempio, nell'isola di Sardegna vigevano disposizioni che non vincolavano in Piemonte. Neppure l'architettura degli uffici era uniforme. All'inizio essi erano dieci, con sede a Torino, Milano, Firenze, Bologna, Parma, Modena, Cagliari, Napoli, Palermo, e Venezia. Furono poi ridotti a sette e tali erano ancora agli inizi del Novecento⁶⁷. Nel 1865 nel r. Economato generale di Torino troviamo il consigliere di Stato Michele Tonello come presidente, il capodivisione ministeriale Francesco Caligaris come segretario, Pietro Fenoglio come economo e il sacerdote Bernardino Turbiglio come segretario⁶⁸. A Milano era economo il sacerdote Giuseppe

unito l'altro di riscossione delle rendite vacanti, da erogarsi anche in utilità della Chiesa stessa, in quanto che le cause religiose e pie se ne dovevano avvantaggiare, secondo che nei tempi passati si è sempre costumato. Di modo che su questo punto non si è coerenti al principio della separazione ed alla incompetenza che lo Stato dichiara di avere negli affari ecclesiastici: e perciò tal condizione di cose dovrebbe essere destinata a mutamento" (CARLO CALISSE, *Diritto Ecclesiastico*, cit., pp. 233-234).

⁶⁶ Cfr. ANGELO CHIAPPONI, *Il r. Sub-economato dei benefici vacanti di Lodi ed il decreto ministeriale 9 Marzo 1888*, Stradella, Tip. Lit. Carlo Canobbio, 1889; ANDREA GALANTE, *Il diritto di placitazione e l'economato dei benefici vacanti in Lombardia*, Milano, Tip. Bernardoni di C. Rebeschini e C., 1893; M. ANSALONE, *Natura delle funzioni di vigilanza e di tutela sugli istituti ecclesiastici spettanti all'economato dei benefici vacanti*, Citta di Castello, Lapi, 1912; M. ANSALONE, *L' economato dei benefici vacanti e gli enti ecclesiastici in giudizio*, Roma, Tipografia Editrice Romana, 1905 (Estratto dalla Rivista di Diritto Ecclesiastico vol. 15., disp. 177-178); FRANCESCO STOLFI, *I benefici soppressi col breve "Dum collatis" e il patrimonio dell'Economato Generale dei Benefici vacanti delle Province Napoletane*, Torino, Stab. tip. Vincenzo Bona [1912]; PIER GIOVANNI CARON, *Gli uffici ecclesiastici, il loro conferimento e la loro vacanza. Economati dei benefici vacanti*, in *Atti del congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione*, cit., pp. 371-391.

⁶⁷ ARTURO CARLO JEMOLO, *L'amministrazione ecclesiastica*, cit., p. 125.

⁶⁸ Del Fenoglio sappiamo che era commissario della Cassa ecclesiastica a Perugia nel 1861. Il 13 ottobre dello stesso anno fu nominato direttore della Cassa ecclesiastica di Napoli. Bernardino Turbiglio, avvocato oltre che sacerdote, risulta segretario presso l'Economato generale dei vescovati e delle abbazie vacanti nel 1839. Compare primo segretario di tale ufficio venti anni più tardi. Cfr. *Calendario generale pe' regii stati*, Torino, Tipografia di G. Baglione, 1839, p. 111; FILIPPO BETTINI ET AL., *Giurisprudenza degli Stati Sardi*, Torino, Unione Tipografica Editrice, 1859, 11, coll. 736-738; ALFONSO SCIROCCO, *Il Mezzogiorno nell'Italia unita (1861-1865)*, Napoli, Società ed. napoletana, 1979, p. 51, nt. 70; MARIA LUPI, *Il clero a Perugia durante l'episcopato di Gioacchino Pecci (1846-1878), tra Stato pontificio e Stato unitario*, Roma, Herder, 1998, p. 333.

Robecchi⁶⁹, a Modena Francesco Manfredini, a Parma il professor Vincenzo Pelagatti, nominato docente di codice civile nella locale università dal Governo provvisorio del 1848⁷⁰, a Bologna – per Romagna, Marche e Umbria – Giovanni Bernardi, a Firenze Augusto Casamorata⁷¹, a Napoli Alessandro De Sterlich⁷². Erano loro rispettivi segretari il sacerdote Vincenzo Fontana, il sacerdote Giovanni Battista Bacchiddu, l'abate Luigi Capello di S. Franco, Giuseppe Verardini, Luigi Conti, il teologo Gaspare Alasia⁷³. Non solo tali amministrazioni nacquero in tempi diversi⁷⁴, ma anche con diversa articola-

⁶⁹ Giuseppe Robecchi (Gambolò, 15 settembre 1805 - ivi, 19 giugno 1874) era figlio di un ingegnere agronomo, Giovanni Antonio, e di Marianna Ferrari, sorella di Vincenzo, tipografo del «Conciliatore» e di Giulio, bibliotecario della Braidense. Compiuti gli studi classici a Novara, a 23 anni fu ordinato sacerdote nel seminario vescovile di Vigevano, dove insegnerà Teologia e Sacra Eloquenza. Sempre a Vigevano, nella chiesa di San Pietro Martire arringò la folla a favore dello Statuto Albertino. Partecipò alle Cinque Giornate di Milano e fu in prima linea come combattente e sacerdote sui campi di battaglia della prima guerra d'Indipendenza. Fu eletto deputato del regno di Sardegna dal 1851 al 1861. Nel 1854 fu tra i fondatori del giornale «Il Diritto». Presidente della Deputazione provinciale di Pavia nel febbraio 1860, l'anno successivo, il 20 gennaio, fu direttore dell'Economato generale dei benefici vacanti e del Fondo del clero per la Lombardia. Dal 7 marzo 1860 al 16 aprile 1861 fu altresì membro straordinario del Consiglio superiore della pubblica istruzione. Seguì, l'8 ottobre 1865, la nomina a senatore, riconoscimento della sua militanza politica e delle sue numerose attività filantropiche. È difatti nota la sua encomiabile condotta, durante un'epidemia di colera scoppiata 1835, a favore delle popolazioni di Vigevano, di Broni e Stradella. G. e GIUSEPPE ROBECCHI, *Testimonianze*, Pavia, Amministrazione provinciale, 1974; LUCIANO MUSSELLI, *Liberalismo e ideali di riforma religiosa nel Risorgimento. Il caso di don Giuseppe Robecchi da Gambolò*, Pavia, Tipografia popolare, 1981 (Estr. da «Annali di storia pavese», n. 6-7 dicembre 1981).

⁷⁰ *Raccolta generale delle leggi per gli stati di Parma, Piacenza, anno 1848, semestre primo, II*, Parma, Tipografia del Governo, 1848, p. 78.

⁷¹ Nominato economo generale dei benefici vacanti delle province toscane il 16 marzo 1861, l'ingegnere fiorentino Augusto Casamorata era stato membro dell'Assemblea nazionale toscana. Nel 1860 vinse ad una lotteria la somma di 200 francesconi con i quali istituì un premio di pittura storica. ENRICO POGGI, *Memorie storiche del Governo della Toscana nel 1859-60*, Pisa, Tipografia Nistri, 1867, I, p. 78; CATERINA ZAPPALÀ, *Annibale Gatti, pittore di Firenze capitale*, Roma, De Luca, 1985, p. 68.

⁷² Ad Alessandro De Sterlich va il merito di essere stato il primo commentatore meridionale della nova legge comunale con le sue *Annotazioni alla legge sull'amministrazione comunale e provinciale del 20 marzo 1865* (Napoli, 1865). Di sentimenti liberali, si dedicò alla politica, schierandosi con la Destra, e fu eletto alla Camera nel corso della X legislatura e riconfermato nella successiva. Cfr. GIORGIO ASPRONI, *Diario politico*, 6, 1871-1873, a cura di T. Orrù, Milano, Giuffrè, 1983, p. 5; GIANFRANCO LIBERATI, *I demani nel Mezzogiorno continentale tra giurisprudenza e prassi*, ne *Il Mezzogiorno preunitario. Economia, società e istituzioni*, a cura di Angelo Massafra, Bari, Dedalo, 1988, p. 583; GIULIO CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, Milano, A. Giuffrè, 1998, I, p. 300.

⁷³ ANGELO DELL'ACQUA, *Annuario statistico*, cit., pp. 620-622.

⁷⁴ Per la Sicilia, ad esempio, dove i compiti di cui trattiamo erano stati di competenza della borbonica Direzione generale dei rami e diritti diversi, l'istituzione dell'economato generale, prevista dal r. d. 8 giugno 1862, n. 652, fu possibile solo dopo l'emanazione del r. d. 33 dicembre 1865, n. 2747. Va osservato che ricadendo nell'isola la materia beneficiale, oltre che nelle attribuzioni della regalia sovrana, anche nell'ambito dei privilegi concessi dall'antico istituto della legazia apostolica, le disposizioni transitorie del decreto da ultimo citato contengono la seguente previsione: «Sino

zione interna nel numero, nei gradi e nella retribuzione degli impiegati. La massiccia presenza di ecclesiastici denota il carattere ancora ibrido di un apparato che, pur scaturito da eventi rivoluzionari, faticava a distaccarsi dagli schemi ereditati dalla tradizione delle monarchie assolute.

Alla necessità di apportare uniformità di regole si rispose in modo lento e graduale. Si iniziò con il prevedere norme uniche di contabilità con il r. d. 26 novembre 1874. Successivamente si incise sulla struttura degli uffici, suddividendo gli Economati generali in due classi: alla prima appartenevano quelli di Napoli e Torino, alla seconda gli altri cinque. Di Economato non si parlò a Roma, dove alla Reverenda Camera degli Spogli il r. d. 25 giugno 1871, n. 321 riconobbe le antiche attribuzioni⁷⁵. Norme uniformi per tutti gli Economati si ebbero tuttavia solo con il r. d. 2 marzo 1899, n. 64⁷⁶. Questo mantenne le classificazioni e le circoscrizioni già esistenti e lo speciale regime della capitale e di quelle località delle diocesi di Aosta, Pinerolo e Susa, dove vigevano gli usi gallicani⁷⁷. Fu confermato presso ogni Economato un Consi-

alla definitiva o provvisoria nomina dei subeconomi, l'economo generale potrà avvalersi dell'opera di delegati e subdelegati del giudice della regia monarchia, al quale egli potrà opportunamente nei singoli casi rivolgersi". Cfr. *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del regno d'Italia, anno 1862*, Torino, Stamperia Reale, 1862, III, pp. 1312-1316; *Collezione celerifera delle leggi, decreti, istruzioni e circolari, Parte 1*, Firenze, Enrico Dalmazzo Editore, 1866, pp. 245-254; FRANCESCO SCADUTO, *Stato e Chiesa nelle due Sicilie*, Palermo, Ed. della Regione Siciliana, 1969 pp. 157, 166, 172 ss.; *La legazia apostolica. Chiesa, potere e società in Sicilia in età medievale e moderna*, a cura di S. Vacca, Caltanissetta - Roma, S. Sciascia, 2000; MARIA TERESA NAPOLI, *Mito normanno e tradizione giuridica catalano-aragonese: alle origini della Regia Monarchia di Sicilia*, in «Diritto e religioni», I (2006), 1/2, pp. 337-410; FABIANO DI PRIMA, *Il "metodo" di F. Scaduto: un caso paradigmatico*, in *Il contributo di Francesco Scaduto alla scienza giuridica. Relazioni presentate al Convegno tenuto a Palermo nel 2005*, a cura di Salvatore Bordonali, Milano, Giuffrè, 2009, p. 104, nt. 23.

⁷⁵ All'azienda e segreteria generale della reverenda Camera degli spogli, appunto, spettava l'amministrazione dei benefici vacanti nei domini pontifici. V. *amplius*, *Spogli ecclesiastici (degli) Reverenda Camera*, in GAETANO MORONI, *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica*, Venezia, Tipografia Emiliana, 1854, LXIX, pp. 3-19.

⁷⁶ *Regolamento per gli Economati generali dei Benefici vacanti: D.R. 2 marzo 1899, n. 64, regolamento e relazione del Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti C. Finocchiaro-Aprile*, Milano, Società editrice libraria, 1899; MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA E DEI CULTI, DIREZIONE GENERALE DEI CULTI, *Legge 21 luglio 1911, n. 781, e regolamento 8 novembre 1917, n. 1893, per la contabilità degli economati generali dei benefici vacanti del Regno*, Roma, Tip. Delle Mantellate, 1917; *Regolamento per il diritto di regalia e per gli uffici degli economati generali dei benefici vacanti: D. L. 23 maggio 1918, n. 978*, Milano, Società Editrice Libreria, 1918 (Bellasio e C.); DIREZIONE GENERALE DEL FONDO PER IL CULTO, *Regolamento per gli economati generali dei benefici vacanti del Regno*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1918.

⁷⁷ Artt. 2 e 3. Aosta, sebbene in epoca risalente fosse diocesi suffraganea della sede milanese, finì inevitabilmente per entrare nell'orbita culturale francese, in un clima acuito dalle tensioni che a partire dal XIV erano nate tra clero e laici in materia di giurisdizione. Quanto a Pinerolo, nel 1536, Francesco I rivendicò la metà dei possedimenti di Carlo II di Savoia, in virtù dell'eredità della madre Luisa di Savoia: il suo esercito marciò sul Piemonte espugnando Torino e, appunto, Pinerolo (5 aprile). Ebbe così inizio il quarantennio della prima dominazione francese, durante il quale alla chiesa locale

glio d'amministrazione e fu ordinato un ruolo unico, con le rispettive tabelle organiche, che definiva numero, categorie, gradi, classi e livelli retributivi del personale⁷⁸. Gli impiegati non erano considerati dipendenti statali a tutti gli effetti, sebbene fossero analoghi i congedi, le aspettative, i collocamenti a riposo, le pensioni etc., non solo perché pagati con i fondi degli Economati stessi, ma anche per ribadire che questi ultimi, nell'esercizio del diritto di regia regalia, più che assolvere ad un compito dello stato, esercitavano una prerogativa della corona⁷⁹. Non a caso a ciascun Economato era attribuita la natura di ufficio autonomo, con personalità giuridica e conseguente capacità di possedere, acquistare beni e contrarre obbligazioni. Per evitare il rischio della disarticolazione funzionale, la loro integrazione in un'unica compagine amministrativa veniva fatta derivare dalla medesima fonte, appunto la prerogativa sovrana⁸⁰. All'economista generale spettava vigilare sui benefici, anche quando questi avevano un titolare, ed esercitare eventuali atti conservativi della massa patrimoniale. A tal fine, egli compilava, in doppio esemplare, un elenco di tutti i benefici esistenti nel proprio territorio inventariando rendite

venne imposto il diritto gallicano in uso nel Regno di Francia, che sarà confermato anche all'avvento della diocesi dal re di Sardegna Carlo Emanuele III e resterà ancora parzialmente in vigore sino al 1929. Secondo tali usi, il cancelliere episcopale doveva essere un notaio regio laico ed ai vescovi era riconosciuto, tra le altre cose, un potere di dispensa dagli impedimenti matrimoniali derivanti da parentela più ampio di quello goduto dai loro omologhi. Con la creazione della diocesi di Susa nel 1772, tale regime fu esteso anche alla nuova provincia ecclesiastica. Cfr. CIRILLO MASSI, *Protopopea e storia della città e provincia di Pinerolo*, Torino, Tipografia Cassone-Marzorati-Vercellotti, 1833, I, pp. 100-102; FEDERICO PAOLO SCLOPIS, *Storia dell'antica legislazione del Piemonte*, Torino, G. Bocca, 1833, pp. XXXI, 485-486; GIOVANNI CASTELLARI, *Degli usi gallicani in alcune chiese d'Italia (Diocesi di Aosta-Pinerolo-Susa-Saluzzo). Studio di diritto ecclesiastico con documenti*, Torino, 1899; CARLO PIERO PASSERIN D'ENTRÈVES, *Appunti sovra alcuni privilegi e franchigie della chiesa di Aosta*, Torino, Tip. S. Giuseppe Degli Artigianelli, 1911; ARNALDO PITTAVINO, *Storia di Pinerolo e del Pinerolese*, Milano, Bramante, 1966, II, pp. 34-36; ACHILLE ERBA, *La Chiesa sabauda tra Cinque e Seicento*, Roma, Herder, 1979, pp. 33-34; MARIA TERESA SILVESTRINI, *La politica della religione. Il governo ecclesiastico nello Stato sabaudo del XVIII secolo*, Firenze, L. S. Olschki, 1997, pp. 28-31; PAOLO COZZO, *La geografia celeste dei duchi di Savoia. Religione, devozioni e sacralità in uno Stato di età moderna*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 14-15; BRUNO SIGNORELLI, *I Gesuiti sabaudi durante la soppressione (1773-1814)*, in *Morte e resurrezione di un ordine religioso: le strategie culturali ed educative della Compagnia di Gesù durante la soppressione, 1759-1814*, a cura di P. Bianchini, Milano, Vita e Pensiero, 2006, p. 110, nt. 7.

⁷⁸ R. d. 2 marzo 1899, n. 64, artt. 4-6 e 52.

⁷⁹ COMMISSIONE MINISTERIALE PER GLI STUDI E PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO AL PERSONALE DEGLI ECONOMATI GENERALI DEI BENEFICI VACANTI, *Atti della Commissione ministeriale per gli studi e proposte di miglioramento al personale degli economati generali dei benefici vacanti*, Roma, Stamperia reale D. Ripamonti, 1909; *Per l'inaugurazione d'una lapide commemorativa del dott. Luigi Guarino segretario dell'Economato generale dei benefici vacanti di Torino e ufficiale dell'esercito caduto sul campo dell'onore nel giugno 1916. Parole dell'economista generale Severino Gianotti*, Benigno Canadese, Scuola Tipografica, 1916.

⁸⁰ CARLO CALISSE, *Diritto ecclesiastico*, p. 239.

e beni e allegandovi gli atti di fondazione ed erezione canonica. Uno degli esemplari era trasmesso al Ministero di grazia e giustizia⁸¹. Al momento del suo arrivo a Roma, il dicastero era in grado di conoscere, oltre alle notizie sopra accennate, se durante la redazione dell'elenco i benefici fossero vacanti o meno, e se fossero liberi o soggetti a patronato. In un apposito registro, detto ausiliario, dovevano indicarsi le variazioni annuali dei suddetti elenchi, destinati ad essere aggiornati con frequenza decennale⁸². Non appena riceveva notizia della vacanza, l'Economato prendeva possesso del patrimonio da amministrare o direttamente o tramite un subeconomo, ne redigeva l'inventario in presenza del titolare cessato, se vivente, o dei suoi eredi, ai quali notificava la richiesta di rendimento dei conti, dando di ciò avviso agli eventuali debitori, affinché fossero messi in grado di pagare alla nuova amministrazione quanto dovuto. Lo scopo della gestione amministrativa era duplice: conservare l'integrità del patrimonio ed erogarne le rendite per attività consone agli scopi del beneficio stesso. Perciò, eccettuato il caso in cui i fondatori avessero determinato l'uso della rendita in tempo di vacanza, l'economo doveva corrispondere un compenso a chi esercitava interinalmente l'ufficio connesso al beneficio. Ciò che avanzava doveva essere tenuto a disposizione del Ministro guardasigilli per concorrere nelle spese di restauro delle chiese, per sussidi caritatevoli da corrispondere in primo luogo agli ecclesiastici poveri e poi ai bisognosi, per accumulare l'ammontare di un assegno a favore del futuro investito, il quale poteva essere corrisposto o meno ad insindacabile giudizio del Ministero. Dopo la sua nomina, il nuovo titolare del beneficio veniva immesso nel possesso solo se munito del regio *exequatur*. Doveva dichiarare se accettava o meno l'inventario esibitogli dall'Amministrazione e, per pronunciarsi con cognizione di causa, aveva il diritto di farsi assistere da un perito. Era inoltre previsto che egli prestasse idonea garanzia, obbligo formulato in termini generici per tutti gli ecclesiastici italiani, meno che per i Toscani, per i quali il nuovo regolamento manteneva in vigore le antiche disposizioni granducali che prescrivevano il versamento di una cauzione⁸³. Alla fine di ogni anno, gli economisti generali

⁸¹ R d. 2 marzo 1899, n. 64, art. 8.

⁸² La circoscrizione di ogni Economato generale conosceva una ripartizione in Subeconomati. Di regola, a ciascuna diocesi corrispondeva un Subeconomato. Su quelle di maggiori dimensioni potevano insistere anche più Subeconomati. Quanto ai compiti di tutela, l'Economato interveniva nel compimento di atti di straordinaria amministrazione. Era pertanto all'economo che si indirizzavano le istanze per ottenere l'autorizzazione governativa agli acquisti ed alle alienazioni immobiliari. Questi esaminava la proposta e vi allegava il proprio parere; una volta ottenuto il provvedimento, doveva curarne, come accennato, la regolare esecuzione. R d. 2 marzo 1899, n. 64, art. 21.

⁸³ Art. 36.

dovevano presentare al Ministero di grazia e giustizia il resoconto della loro gestione perché fosse approvato. Il r. d. del 1899 imponeva, entro il mese di aprile di ciascun anno, la trasmissione allo stesso Ministero del resoconto consuntivo dell'esercizio finanziario dell'anno precedente in due esemplari conformi ai moduli distribuiti dal Ministero⁸⁴.

Quanto ai subeconomi, essi erano funzionari onorari che, come tali, non percepivano stipendio. Sebbene fossero tenuti a prestare cauzione prima di esercitare il proprio incarico. A loro spettavano soltanto taluni emolumenti, in occasione della presa di possesso e di consegna di beni ecclesiastici, e godevano di un premio proporzionato alle rendite riscosse per conto dell'Economato generale. Anche questi trovarono una disciplina omogenea per tutto il territorio nazionale nel '99⁸⁵. Nei rapporti tra strutture ecclesiastiche ed Economati si registrarono spesso tensioni che indussero le autorità civili ad adottare provvedimenti formali contro le resistenze degli interessati. A titolo d'esempio, una circolare della Prefettura di Grosseto ai gonfalonieri, ossia ai sindaci, sin dal 10 febbraio 1864, avvertiva:

È di sommo interesse per l'Amministrazione dei Benefizi Vacanti il conoscere al più presto, dopo avvenuta la morte di un Sacerdote, i Benefizi dal medesimo posseduti onde procurarne la immediata assunzione dall'Amministrazione suddetta.

Obbligo delle Curie Ecclesiastiche sarebbe la istantanea denuncia di queste vacanze, ma l'ostile atteggiamento assunto dall'Episcopato di fronte al Governo fa sì, che non corrispondano a questo dovere, o anche quando lo facciano, non con la necessaria sollecitudine.

Lo stare in somma vigilanza sull'assumere l'amministrazione di quei Benefizi in specie compresi fra i colpiti dallo schema di legge sulle corporazioni religiose e sull'asse Ecclesiastico presentato al Parlamento fino dal 18 decorso è un obbligo rammentato anche dal superior Governo con Circolare ai Procuratori Generali comunicata agli Economati generali fino dal 5 corrente mese.

Or siccome l'art. 5 del Regolamento per gli Economati citati, approvato con decreto de' 16 Gennaio 1861, impone ai Gonfalonieri, ed in genere a tutti i pubblici Funzionari, che per ragione dei loro ufficii conoscono la vacanza di un Benefizio, o l'assunzione del medesimo per parte di qualche Individuo che non abbia riportato il R. Placito, di denunciare all'Economato Generale, o al

⁸⁴ *Regolamento di contabilità* 26 novembre 1874, artt. 60-63; MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA E DEI CULTI, ECONOMATI GENERALI DEI BENEFICI VACANTI, *Resoconti consuntivi per l'esercizio 1879*, Roma, Regia tipografia, 1882.

⁸⁵ ARTURO CARLO JEMOLO, *L'amministrazione ecclesiastica*, cit., p. 126.

Sub Economo Diogesano la vacanza in parola, lo scrivente viene a ricordare alla S. V. tale disposto, affinché la sunnominata Amministrazione col sussidio di tutti i mezzi accordatili dalla Legge possa raggiungere il più possibile il proprio dovere, e neutralizzare le male intenzioni delle Curie nel nascondere o protrarre, siccome fanno, la cognizione della vacanza di qualche Benefizio⁸⁶.

Gli Economati verranno meno con il concordato, che consentirà agli organi previsti dal diritto canonico l'autonoma amministrazione dei patrimoni benefici⁸⁷.

6. *Le voci del dibattito*

Come c'era da aspettarsi, il clero italiano cercò di scongiurare le leggi eversive non soltanto con una vasta campagna di stampa, emblematico in tal senso è l'atteggiamento della «Civiltà Cattolica»⁸⁸, ma anche prendendo in seria considerazione il tentativo di farne dichiarare la contrarietà allo Statuto. E, ironia della sorte, fu proprio un presule intransigente, l'arcivescovo di Pisa Cosimo Corsi a sconsigliare il passo. Questi, deciso avversario del giurisdizionalismo, lottò a fondo contro gli interventi del Governo toscano negli affari ecclesiastici. Con l'avvento del regno d'Italia non ammorbidì il suo approccio. Arrestato il 19 maggio 1860 per aver vietato agli ecclesiastici di intonare solennemente il *Te Deum* in occasione della festa dello Statuto sabauda, venne trattenuto a Torino in prigione presso l'economo dei benefici vacanti fino al 6 luglio. Giurista formatosi nella prestigiosa prassi della rota romana, nel 1866 dissuase realisticamente la S. Sede dall'intentare

⁸⁶ ASGR, R. *Prefettura di Grosseto*, 70, fasc. n. 478 "Circolare Benefizi Ecclesiastici", "Circolare n. 478, Denunzie di vacanze di Benefici ecclesiastiche, Grosseto, li 10 Febbraio 1864", a stampa. La circolare faceva seguito ad una segnalazione dell'Economo Generale dei Benefizi vacanti di Firenze, datata 8 Febbraio 1864.

⁸⁷ Cfr. E. PIGA, *Le aziende speciali amministrative dei soppressi economati dei benefici vacanti e il loro attuale regime amministrativo*, Estr. da *Il diritto ecclesiastico*, a. 50 (1939).

⁸⁸ *La liquidazione dell'asse ecclesiastico*, in *Civiltà Cattolica*, XII (1867), VI serie, p. 6: "Il così detto regno d'Italia, nato col latrocinio e col sacrilegio, non per altre vie, che per queste cerca di conservarsi. Ed è ben ragionevole; essendo assioma filosofico che ogni cosa si mantiene e vigorisce per le stesse cagioni, onde prima trasse l'origine. A che dunque meravigliarsi della facilità, con cui Parlamento e Senato han finalmente sancito la legge di spogliamento della Chiesa, secondo un disegno assai più feroce di quanti per addietro e il Rattazzi, e il Pisanelli, e il Vacca, e il Cortese, e lo Scialoia, e il Ferrara avevano immaginato? Invano dai pochi onesti e coraggiosi si gridò che questo era un attentato sacrilego contro quella Chiesa, che il primo articolo dello Statuto proclama unica religione dello Stato. Invano si aggiunse che questa era un'offesa flagrante di un altro importantissimo articolo di esso Statuto, col quale si dichiarano inviolabili tutte le proprietà, senz'alcuna eccezione."

causa al Governo contro le leggi eversive come incostituzionali, sebbene tale iniziativa fosse considerata con favore dall'episcopato piemontese⁸⁹. Ovviamente, le norme e gli istituti fin qui illustrati finivano inevitabilmente per calarsi all'interno di un dibattito che, difficilmente contenibile tra le sole élites politiche e religiose, si agitava anche tra uomini di lettere e tecnici. Per quanto concerne il primo fronte, ad esempio, la difficoltà di negare i guasti economici prodotti dalle concentrazioni latifondiste induceva Iacopo Bernardi, ecclesiastico veneto e uomo di cultura concretamente impegnato nella lotta al disagio sociale⁹⁰, a dare atto della scarsa propensione dei suoi confratelli alla gestione e alla valorizzazione dei fondi rustici.

Io vorrei – scriveva riprendendo idee già espresse nel 1850 – che nella libreria d'ogni parroco non tenessero l'ultimo luogo le opere di agricoltura almeno le più recenti e le più adatte al nostro suolo mediante il giudizioso studio delle quali egli potesse poi istruire i suoi parrocchiani nella coltura del terreno [...]. Vorrei finalmente che i Vescovi ordinassero che nei loro Seminari fossero date lezioni di agricoltura, e gli ecclesiastici destinati alle

⁸⁹ Il Corsi che, promosso decano del citato tribunale nel 1835, aveva ottenuto la porpora cardinalizia nel 1842, con la prigionia vide accrescere notevolmente il proprio prestigio tra i cattolici. Cfr. CARLO ABATI, *Relazione autentica dell'arresto del card. Cosimo Corsi*, Genova, Gio. Fassi-Como, 1860; LUIGI GUASTINI, *Il card. Cosimo Corsi. Discorso funebre*, Pisa, 1871; NICOLA ZUCHELLI, *Cronotassi dei vescovi e arcivescovi di Pisa*, Pisa, 1907, pp. 248-264; ANTONIO PANELLA, *L'ultima difesa delle leggi di giurisdizione in Toscana*, in *Rassegna storica del Risorgimento*, XV (1928), pp. 42-102; MICHELE MACCARONE, *Il concilio Vaticano I e il "Giornale" di mons. Arrigoni*, Padova, 1966, I, pp. 64-68, 84, 90, 94, 96 e passim; *Tipografia ed editoria in Umbria, Assisi*, a cura di F. Morotti, Perugia, s.n., 1966, p. 127; GIACOMO MARTINA, *Pio IX e Leopoldo II*, Roma, 1967, pp. 288-320, 326, 347350, 352., 358; Id., *Rilievi circa l'osservanza della bolla di Pio V sui medici nella diocesi di Pisa*, in «Gregorianum», LVII (1976), pp. 351-64; Id., *Corsi, Cosimo Barnaba*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Roma, 1983, pp. 540-41; UGO SPADONI DEL CORSO, *Cosimo Corsi cardinale arcivescovo di Pisa*, Pisa, Pacini, 1988.

⁹⁰ Iacopo Bernardi (Follina, Treviso, 19 dicembre 1813 - ivi, 9 ottobre 1897). Dopo gli studi universitari, conclusi a Padova il 4 aprile 1837, venne presentato dal vescovo di Ceneda a Gregorio XVI. Nel 1842 partecipò al congresso degli scienziati tenutosi a Padova e nel 1845 a quello tenuto a Napoli, dove intervenne a proposito delle istituzioni caritatevoli, sulle condizioni dei lavoratori e sulla colonizzazione delle terre lombarde. Nel 1848-49 visse a Venezia, dove fu chiamato ad insegnare filosofia teoretico-pratica al Liceo di S. Caterina. Durante l'assedio della città si prodigò presso i soldati come cappellano militare. Fu amico di educatori come Aporti, Tommaseo, Lambruschini e De Castro. Ebbe contatti epistolari con Vittorio Emanuele, Umberto e Margherita di Savoia. Il suo nome è legato anche alla casa di riposo di Pinerolo che fu da lui fondata come ricovero di mendicanti nel 1859. V. *amplius*, IGNAZIO CANTÙ, *L'Italia scientifica contemporanea. Notizie sugli Italiani ascritti ai cinque primi congressi*, Milano, 1844, p. 48; *Dizionario Biografico degli scrittori contemporanei*, diretto da A. De Gubernatis, Firenze, 1879, pp. 132-134; PIETRO DONAZZOLO, *I viaggiatori veneti minori. Studio bio-bibliografico*, Roma, 1927, p. 347; ERNESTO CODIGNOLA, *Pedagogisti ed educatori*, Milano, 1939, p. 64; GIOVANNI CRISOSTOMO DA CITTADELLA, *Biblioteca dei frati minori cappuccini della Provincia di Venezia (1535-1939)*, Padova, 1944, p. 112; RENATO GIUSTI, *Bernardi Iacopo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, IX, Roma, 1967, pp. 172-173.

parrocchie riportassero un attestato di tale studio e che nelle loro visite pastorali conducessero dei periti di campagna per esaminare con tutto lo scrupolo lo stato dei beni d'ogni parrocchia. In questa guisa e forse non altrimenti non si vedrebbero nell'ultima decadenza, con discredito de' ministri della religione, i beni destinati al loro sostentamento; e sarebbe abolito per sempre quel vergognoso proverbio, oramai troppo divulgato che dice: Sembra un effetto di Chiesa: per denotare una tenuta nella sua quasi totale rovina [...]. Non si parla incessantemente dei terreni modello da assegnarsi ai comuni? Ma non può il parroco offrire codesto modello in quelli che costituiscono il suo patrimonio, ed animare della paziente parola e del fatto alla imitazione i suoi parrocchiani? Togliere adunque al Clero curato quei terreni che valgono ad esso di conveniente provvedimento è dispogliarlo di un mezzo validissimo alla educazione del popolo, ov'egli sappia usarne davvero; e se altri paesi posti in condizioni diverse dalle nostre, addimandano pure una maniera diversa con che sopperire al mantenimento del proprio Clero, l'Italia ha queste ed altre ragioni ancora per adottare per sé quel sistema che più le convenga, e al decoro provvegga, e alla operosità e alla savia operosità de' suoi i sacerdoti⁹¹.

Di scoperte simpatie liberiste, il Bernardi si ispirava alle esperienze del prevosto Ignazio Malenotti, studioso e divulgatore⁹², e del parroco Paoletti il quale, nel clima del riformismo leopoldino, aveva auspicato l'allivellamento delle terre in favore dei meno abbienti a rimedio della mendicizia e la libertà del commercio dei grani, meritandosi così gli elogi del Pecchio che, con la sua *Storia della economia pubblica in Italia*, ne avrebbe garantito il ricordo anche nel corso dell'Ottocento⁹³. Partendo dunque da posizioni gradite alla

⁹¹ IACOPO BERNARDI, *Sull'incameramento dei beni del Clero. Pensieri e studi*, Genova, Regio Istituto de' Sordomuti, 1863, pp. 14-17.

⁹² Sul Malenotti (1777 -1841), v. *Biografia degli Italiani illustri nelle scienze, lettere ed arti del secolo XVIII e de' contemporanei*, a cura di E. De Tiplado, Venezia, 1843, VIII, p. 344; PAOLO FERRARI, *Malenotti Ignazio*, in *Lessico ecclesiastico illustrato*, Milano, 1904, p. 288.

⁹³ Ferdinando Paoletti (1717-1801) fu parroco di S. Donnino a Villa Magna di Firenze e professore nel seminario di S. Miniato. Pur senza abbandonare completamente il mercantilismo, aderì alle tesi fisiocratiche. Cf. FRANCESCO INGHIRAMI, *Storia della Toscana*, Fiesole, 1844, XIV, p. 36; *Enciclopedia Italiana*, Roma 1949, XXVI, p. 221. Giuseppe Pecchio nacque a Milano il 15 novembre 1785. Fu uditore presso il Consiglio di Stato dal 1810 al 1814 e deputato, dal 1819, della congregazione provinciale di Milano. Costretto ad espatriare per motivi politici, dopo numerosi viaggi si stabilì in Inghilterra, dove morì a Brighton il 10 marzo 1835. La sua *Storia della economia pubblica in Italia* gode il primato di essere la prima del genere prodotta nella nostra nazione. Cfr. CAMILLO UGONI, *Vita e scritti di Giuseppe Pecchio*, Parigi, 1836; *I Secoli della letteratura italiana dopo il suo risorgimento*, a cura di FRANCESCO PREDARI, Torino, 1856, VIII, p. p. 108; COSTANTIN VON WURZBACH, *Biographisches Lexicon des Kaiserthum Österreich*, Wien, 1860, XXI, p. 410; PIETRO AMAT DI S. FILIPPO, *Biografia dei viaggiatori italiani colla bibliografia delle loro opere*, Roma, 1884, II, p. 26; *Bibliografia degli Italiani illustri*, cit., IV, p. 244; PIETRO VACCARI, *Pecchio Giuseppe*, in *Enciclopedia Italiana*, XXVI, p. 570.

leadership politica, il Bernardi puntava, diremmo con termine oggi abusato, sulla figura di un sacerdote manager e maestro. Manager (*rectius*, agricolto-re), per godere di una sicura indipendenza economica, maestro per agganciare alla quotidianità la propria missione pastorale e dotarla per questa via di sempre maggiore efficacia. I toni appaiono pacati e rassicuranti anche alle orecchie dei tradizionalisti, fondati come sono sui collaudati esempi del passato. Il pensiero del Bernardi, difatti, correva a ordinamenti quali il Granducato di Toscana e la Repubblica veneta, quest'ultima elogiata per aver promosso numerose società di studi agrari, le cui memorie egli giudicava ancora meritevoli di lettura e meditazione tanto da sollecitarne la ristampa. Certo, parliamo di realtà che avevano improntato la propria politica ecclesiastica alle massime del giurisdizionalismo e che non avevano mai fatto mistero di una diffidenza di fondo nei confronti del clero. Esse tuttavia avevano il pregio di collocarsi prima della rivoluzione francese, autentica e definitiva svolta verso la rappresentanza parlamentare.

In sintesi, il Bernardi voleva far passare il messaggio che era possibile un'alternativa ai tagli dell'asse ecclesiastico connotata di aspetti non meno progressisti di quelli vantati dai progetti ministeriali.

Come accennato, vennero portate all'attenzione dell'opinione pubblica anche proposte di segno contrario. E' il caso di un opuscolo di Giovanni Clive, ingegnere del Corpo del Genio Civile, la cui stampa in una città come Grosseto⁹⁴, dà la misura della diffusione capillare del dibattito anche nelle aree periferiche del giovane regno. Il tecnico esordiva con il seguente quesito:

Avevasi diritto di impossessarsi dell'Asse Ecclesiastico o non lo si aveva?

⁹⁴ GIOVANNI CLIVE, *La liquidazione dell'asse ecclesiastico! Poche parole*, Grosseto, Tipografia di G. Barbarulli, 1867. L'Autore inviò trenta copie di questo opuscolo in dono alla Camera dei Deputati, come risulta dal resoconto della tornata dell'8 aprile 1867. Cfr. *Rendiconti del Parlamento Italiano, sessione del 1867. Discussioni della Camera dei Deputati*, Firenze 1867, I, p. 244. Dello stesso rimangono: *Gli affittuari dei poderi demaniali nel già lago e padule di Bientina ed il Regio Demanio. Relazione compilata dagli ingegneri cav. uff. Giovanni Clive ed Alessandro Michelagnoli*, Pontedera, Tipografia Ristori, 1894; *L'acqua per Firenze. Considerazioni e proposte*, Firenze, Tipografia di G. Campolmi, 1897; *Progetto di massima della bonifica del padule di Fucecchio e adiacenze da servire per la classificazione, giusta la Legge 18 giugno 1899, n. 236. Relazione dell'ingegnere Giovanni Clive, e pareri igienico-sanitari e tecnici*, Firenze, Tipografia di G. Campolmi, 1900. Cfr. R. Boldrini, *Inventario dell'archivio di Francesco Guicciardini (1851 - 1915)*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2003, p. 58. Sulle peculiarità del Genio Civile postunitario, v. MICHELA MINESIO, *Tecnici e amministrazione pubblica. Gli ingegneri del Genio civile nell'Italia liberale*, in *Colletti bianchi. Ricerche su impiegati, funzionari e tecnici in Italia fra '800 e '900*, a cura di M. Soresina, Milano, 1998, pp. 148-176; A. TARADEL, *I tecnici dei lavori pubblici*, in *Burocrazie non burocratiche tra Otto e Novecento*, a cura di A. Varni e G. Melis, Torino 1999, pp. 87-107; MICHELA MINESIO, *Gli ingegneri del Genio Civile e la Riforma Baccarini*, ivi, pp. 151-181.

Se nella Nazione era questo diritto, allora lo Stato non può e non deve venire a liquidazione veruna, giacché anche il più piccolo obolo sottratto a quella sostanza è sottratto alla Nazione, e questa non deve e non può permettere pel bene dell'universale che vada perduto fosse pure un atomo della propria ricchezza. O lo Stato non aveva il diritto di prender possesso di quei beni, e allora niuna liquidazione sarà mai legittima e tal qualità sarebbe rivestita solamente da una completa restituzione⁹⁵.

Apparendogli infondato lo stesso concetto di liquidazione, poiché riconosceva alle autorità civili il pieno diritto a disporre dei beni della Chiesa, ne suggeriva il superamento con diversa, “vera e duratura sistemazione”⁹⁶. A suo giudizio, in un paese strozzato dal disavanzo, dovuto tra le altre cose ad una pubblica amministrazione immune da “ardite potature nelle cime più alte”⁹⁷, il clero viveva lautamente, pur esistendo “il contrasto tra la miseria del sacerdote di campagna, campione della Chiesa militante, tipo dell’evangelica carità e la ricchezza di coloro la cui operosità in religione tutta si riduceva alla celebrazione di pompose cerimonie, al canto dei sacri salmi”⁹⁸. Dopo il suo generale e definitivo incameramento, il patrimonio ecclesiastico – la cui vendita avrebbe favorito solo gli “speculatori all’ingrosso”, senza creare una classe di coltivatori diretti, e avrebbe provocato il crollo del mercato immobiliare – avrebbe dovuto essere diviso in quattro categorie, ossia: “1) parte il cui reddito è necessario al mantenimento del culto e suo personale per ora e per sempre. 2) Parte da attribuirsi alle Province ed ai Comuni. 3) Parte il cui reddito è necessario al soddisfacimento dell’onere transitorio delle pensioni agli ex religiosi. 4) Parte il cui reddito costituirebbe annualmente un avanzo a favore dell’Erario”.

Scartata l’ipotesi di avvalersi di una società di privati, ad onta “della tendenza attuale a togliere il più che si può dalle mani dello Stato”⁹⁹, questa massa avrebbe dovuto essere affidata ad un’apposita amministrazione¹⁰⁰,

⁹⁵ GIOVANNI CLIVE, *La liquidazione*, cit., p. 4.

⁹⁶ *Ibidem*. Il corsivo appartiene al testo citato.

⁹⁷ *Ivi*, p. 4.

⁹⁸ *Ivi*, p. 7.

⁹⁹ *Ivi*, p. 17. Osserva inoltre l’Autore: “Siccome io ho premesso che voglio ed intendo sia composta una Amministrazione savia ed indipendente, così una società per ben guidata che sia non potrà altro fare che quello che farebbe lo Stato con questa Amministrazione. Ma siccome le società non amano incomodarsi per niente, così al certo vorrebbe essa fare sulla operazione un lauto guadagno. A carico di chi sarebbe questo guadagno? Della Nazione; ed io cerco invece che la Nazione tutto prenda, tutto utilizzi”.

¹⁰⁰ *Ivi*, p. 11

esclusivamente incaricata della sua gestione e creata attingendo dal “numero ingente degli impiegati in disponibilità od in aspettativa”, che “costano per non far niente”¹⁰¹. Costituita inoltre in ogni provincia un’agenzia di tale amministrazione, tutte avrebbero dovuto far capo ad un’agenzia centrale indipendente da qualsiasi ministero ed obbligata a render conto del proprio operato solamente ad un’apposita commissione parlamentare. Specularmente, a livello periferico, avrebbe dovuto operare una commissione di controllo composta da membri del Consiglio provinciale. Alle singole commissioni provinciali, poi, sarebbe spettato l’onere di riferire alla commissione parlamentare.

Io blandisco l’idea – scriveva l’ingegnere – del Clero pagato dallo Stato [...]. Il sacerdote sgombro da cure terrene e che per percepire le proprie rendite non deve che una volta il mese recarsi presso le casse pubbliche che glielo somministrano, può e deve restare pastore d’anime, mentre il prete che dee preoccuparsi di coltivare il proprio potere, di vendere i propri prodotti affine di migliorare la sua sovente stentata esistenza, trovasi bene spesso costretto ad essere un vero e proprio pastore di pecore; né a caso ho adoperato una tale espressione perché più di una volta mi avvenne di dimandare, specialmente trovandomi in regioni di montagna chi fosse quel prete cui vedeva condurre un misero gregge, e mi veniva tosto risposto “è il curato tale, che lo conduce al mercato; e se a tali cure non sovrintendesse da sé, il poverino non avrebbe tanto di che campare la vita”. Ciò quanto all’ordine morale e materiale; quanto poi all’ordine politico chi potrà negare che il prete il quale conosce che operando contro al proprio paese correrebbe rischio di venire privato della sua prebenda, se anche di opinioni contrarie resterà, pur tuttavia neutrale nei fatti e si occuperà soltanto dei sacri doveri del sacerdozio?

Resta ora a vedersi come si potrebbe repartire la somma destinata al culto [...]. Stabilita l’importanza minima delle parrocchie; fattane una divisione in tre o quattro classi a seconda della loro importanza; destinato che l’infima classe non debba avere meno di 1000 lire annue e la maggiore più di duemila, conosciuto il numero delle parrocchie di ogni classe che si vogliono conservare, saremo già in grado di vedere quanto possa importare il mantenimento delle parrocchie in tutta l’Italia. Col resto si provvegga in primo luogo all’assegno pei vescovadi o arcivescovadi conservati nel Regno, tenendo per es. a norma che l’assegno dei vescovadi o arcivescovadi sia uguale a quello dei Prefetti delle Province nelle quali risiedono; in secondo luogo agli stipendi dei canonici ed

¹⁰¹ Ivi, p. 10.

altri dignitari ecclesiastici di cui sia riconosciuto necessaria la conservazione e finalmente col resto si faccia una equa repartizione fissa fra le chiese lasciate aperte, a titolo di spese di culto, la cui amministrazione sia lasciata ai rispettivi titolari. - Fatta questa *pianta organica* invariabile lasciamo pure in bianco le *caselle di questi titolari*; spetta a Roma il riempirle ed essa lo faccia¹⁰².

Finora il nostro sguardo si è soffermato su individui di elevata preparazione ed altrettanto indiscussa consapevolezza. Non va tuttavia dimenticata la macchina propagandistica messa in moto dalla classe dirigente per assicurare il buon esito della vendita dei beni espropriati. Un esempio è l'anonimo opuscolo intitolato *La conversione del patrimonio ecclesiastico. Lettera di un galantuomo di città ad un galantuomo di campagna*¹⁰³. In un mondo di "persone dabbene" in cui la borghesia degli affari e della proprietà, fiancheggiatrice e beneficiaria del nuovo regno, celebra il proprio trionfo di classe operosa, ma anche di custode dei principi morali, l'espedito letterario ruota sul il signor Giovanni, sessantenne galantuomo cittadino che conosce il mondo ed il più modesto Maso, rustico padre di famiglia interessato a comperare un poderuccio dell'agro fiorentino, già di proprietà di un capitolo canonico. Quest'ultimo teme di pregiudicare il proprio buon nome effettuando un acquisto tanto anomalo. A fomentare i dubbi concorrono l'aristocratico signor Alamanno, già scudiero e ciambellano granducale, "che con tono sprezzante e superbo va dicendo che questa delle vendite è un'operazione da ladri, da lasciarsi alle solite mignatte che ci succhiano e spolpano a bocca piena"¹⁰⁴, il dottore, "uomo politico in Collesanti", il quale "ripete che l'alienazione dei beni già ecclesiastici sarà l'ultima rovina dello Stato, il quale non potendo venderli che a prezzi vilissimi, si troverà di lì a poco senza beni e senza denari"¹⁰⁵, il curato Don Anselmo, solerte nel rendere noto "che ultimamente il Santo Padre ha disapprovato formalmente queste vendite, ed ha minacciato la scomunica, non che ai venditori anche ai compratori"¹⁰⁶. A complicare le cose interviene anche il notaio, ser Gello Gelli, insinuando i rischi delle iscrizioni ipotecarie gravanti sui fondi battuti all'asta¹⁰⁷.

Al nobile, che nel nome ricorda i malvisti austriaci, chiamati popolarmente tedeschi, e al dottore politicante il nostro galantuomo replica:

¹⁰² Ivi, pp. 18-20. Il corsivo è nostro.

¹⁰³ Firenze, Tipografia di Federigo Bencini, 1867, pp. 31.

¹⁰⁴ Ivi, p. 4.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Ivi, p. 21.

¹⁰⁷ Ivi, p. 18.

Prima di tutto colla vendita dei beni il Governo procaccia un incasso che è reso indispensabile dai bisogni della pubblica finanza, e che in altro modo ora non si potrebbe ottenere. Che questo incasso poi sia o no sufficiente, è ciò che a parer mio non potremmo asserire né io né il Dottore con piena conoscenza di causa. Egli la penserà come vuole, ma in quanto a me, confesso che su questo particolare mi rimetto volentieri all'opinione di tanta brava gente, Ministri, Senatori, Deputati, che di proposito hanno studiato questo affare, e che lo hanno trovato utile ed opportuno a toglierci dalle strettezze. E neanche è vero che venduti i beni lo Stato avrà esaurito ogni sua attività; giacché in fatto avrà aperte due nuove sorgenti d'entrata. La prima si ricaverà dall'incasso effettivo dei prezzi di vendita, e durerà finché si siano realizzate tutte le quote annuali. La seconda poi si otterrà [...] dal maggior reddito che daranno gli stabili meglio tenuti e coltivati; e questa non solo durerà ma andrà sempre aumentando; e sarà tanto più ricca e sicura, perché avrà per base l'interesse stesso dei compratori, i quali non cercheranno di meglio che aumentare le loro entrate. Oltre a ciò, dai beni venduti lo stato verrà sempre a riscuotere considerevoli somme a causa del loro trapasso da una mano all'altra per mezzo di contratti, di successioni ec.¹⁰⁸.

Confutati i malpensanti, il signor Giovanni si premura di esporre le facilitazioni all'acquisto predisposte dai rispettabili gestori della cosa pubblica:

A giorni il Governo aprirà una pubblica sottoscrizione per l'acquisto di certe obbligazioni, le quali varranno cento, dugento, cinquecento o mille lire ciascuna, e frutteranno il 5 per cento, ma non costeranno che 80 lire ogni cento lire al più, perché chiunque potrà acquistarle a questo prezzo concorrendo alla sottoscrizione. Ma queste obbligazioni che serviranno per pagare i fondi comprati, il Governo le riceve alla pari, ossia per quel che valgono e non per quello che sono costate, ossia per cento lire e non per ottanta. Naturalmente i compratori troveranno più comodo di servirsi di queste anziché del denaro effettivo, e verranno così a pagare ottanta circa, in luogo di cento. E pagheranno poi meno ancora quelli che saranno in grado di soddisfare subito o dentro due anni l'intero prezzo, ché oltre il guadagno fatto sul costo delle obbligazioni, avranno un abbuono del 7 per cento pagando subito, o del 3 per cento pagando in due anni su quella parte del prezzo che poteva essere pagata in rate¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Ivi, pp. 9-10.

¹⁰⁹ Ivi, pp. 14-15.

Non manca neppure la presenza di spirito per smontare le perplessità del notaio, forse dettate dallo scrupolo professionale, forse da precise scelte di campo politiche.

È vero – osserva il saggio e ben documentato cittadino – che l'articolo 87 del regolamento determina che le rate del prezzo dovranno essere pagate all'epoche stabilite, anche nel caso che esista qualche ipoteca a carico del fondo comprato, ma riserva al compratore ogni diritto di rivalsa contro il Governo, il quale deve tenerlo indennizzato d'ogni danno e pregiudizio che il suo contratto potesse subire, come lo garantisce [*sic*] da ogni turbazione di possesso. Certe cose riesce difficile lo spiegarle in termini chiari e alla portata di tutti; e voi mio caro Maso, mi capireste difficilmente se vi dicessi, 'che la evizione (ossia la garanzia pel mantenimento al nuovo possessore della cosa cedutagli o l'indennità in equivalente) data da un ente imprescrittibile (cioè una persona od un corpo morale che dura sempre tale e quale) come è il Governo, non ha bisogno d'essere iscritta né specialmente assicurata essendo nel Governo ossia nello Stato imperitura la facoltà di mantenere gl'impegni assunti [...]'. Questo a tutto rigore di diritto. Ma venendo al fatto, è egli credibile che il Governo il quale fa tanto assegnamento sul concorso dei cittadini a questa operazione, voglia poi screditarla mancando di fede a chi secolui ha contrattato? Volete che il Governo sacrifichi ad occhi aperti l'interesse dei cittadini, e li ponga a rischio d'essere domani spossessati di quello che loro ha venduto oggi? E con qual pro? Eh via queste sono fisime, non dubbi seri da notaio!¹¹⁰.

Non si poteva escludere che l'acquisto del patrimonio ecclesiastico recasse in sé un certo stigma sociale, come quello che colpisce in *Fontamara* la famiglia dello spiantato don Carlo Magna, i cui antenati avevano messo insieme un patrimonio di numerose e vaste terre "ricomprando a prezzo vile i beni in quel tempo sequestrati alle parrocchie e ai monasteri, e che i buoni cristiani non osavano ricomprare"¹¹¹. Ecco dunque, per completare l'opera, il signor Giovanni indossare la veste del teologo, ma del teologo 'cavouriano'.

Io ho sempre creduto – protesta energicamente – che l'autorità religiosa e laica per conservarsi nel rispetto e nella devozione dei loro soggetti dovessero anzi tutto mantenere intatta la separazione dei loro poteri. E in ispecie poi pei

¹¹⁰ Ivi, 19-21.

¹¹¹ IGNAZIO SILONE, *Fontamara*, Milano, 1989, pp. 102-103.

cattolici questa separazione mi parve e mi par sempre indispensabile. Rimanga il Santo Padre, maestro e giudice assoluto della fede, della disciplina e della gerarchia ecclesiastica; e dal canto suo il Governo si occupi delle cose civili, senza immischiarsi né per bene né per male in quelle religiose, e tutto andrà bene; ma se l'uno invade il campo dell'altro e nasce un conflitto fra i due, io cattolico che come tale devo obbedienza al Pontefice ad un tempo, e al Governo, non saprò più qual partito prendere, se non mi risolvo a giudicare col mio cervello quale dei due abbia ragione o torto. E qui siamo nel caso. È ella quistione di religione codesta? Il capo della Chiesa dice di sì, il Governo dice di no; chi deciderà? Né vale il dire come Don Anselmo che i cattolici hanno modo di obbedire al Santo Padre senza venir meno al rispetto e all'obbedienza verso il Governo, astenendosi dal prendere parte a questa operazione come compratori. Prima di tutto Don Anselmo c'insegna che anche coll'intenzione si pecca; ora se io non compro, ma resto persuaso malgrado la disapprovazione apostolica, che potrei comprare senza colpa, avrò io pure peccato? E poi non sono i compratori soli a prender parte all'operazione. E i Deputati e i Senatori e il Re e i Ministri che approvarono e promulgarono la legge, e gli impiegati che sono incaricati di darvi esecuzione? E saranno pertanto tutti scomunicati, ed io con essi, quantunque umilissimo zero in mezzo a tanta brava gente, solo perché credo che abbiano fatto bene e lo dico?¹¹².

Il signor Giovanni rincara la dose riportando l'opinione che asserisce pronunciata da un "ottimo sacerdote, uomo dottissimo nelle cose ecclesiastiche"¹¹³, secondo il quale "nelle cose temporali, ancora che il Papa adoperasse la scomunica per condurre i cattolici alla sua obbedienza, e distorli da quanto avesse disposto o prescritto l'autorità civile, il cattolico non è tenuto a riguardarla come valida", soprattutto considerando che "queste scomuniche e censure di lata sentenza o, come dicesi *ad terrendum* (ossia per incutere timore) si possono poi, da noi Italiani, a più forte ragione considerare come uno spediente di guerra, in vista dell'inasprimento delle relazioni fra il Governo nostro e il Governo Pontificio"¹¹⁴.

In fondo, secondo l'informato mittente, la Chiesa non perde nulla dall'operazione, né sotto il profilo morale né sotto quello economico.

¹¹² *La conversione*, cit., pp. 22-23. Sulle risorse tecnico-giuridiche a disposizione della Chiesa per attenuare frizioni con lo Stato simili a quella originata dai provvedimenti eversivi, v. GIUSEPPE OLIVERO, *Dissimulatio e tolerantia nell'ordinamento canonico*, ora in Id., *Studia canonica*, Milano, 1987, pp. 5 ss.

¹¹³ *La conversione*, cit., p. 27.

¹¹⁴ Ivi, p. 29.

E vi par egli veramente – scrive con la sua consueta *vis* argomentativi – che si tocchi la fede, la religione, il rito, il dogma o le discipline ecclesiastiche, perché si dà ai preti ed alle chiese, che non possono e non debbono curarsi della coltivazione delle terre, in luogo del possesso stabile una rendita ragguagliata a quella che ne ritraevano? [...] E badate bene che l'operazione è proprio questa di sostituire, cioè, una rendita fissa al possesso dei beni; null'altro che questa. Mi dirà taluno e la tassa del 30 per cento? [...] La tassa rappresenta un compenso dovuto al Governo per tre titoli. Primo: l'arretrato di tutte le tasse di successione, registro etc. pei trapassi di proprietà che pur hanno assottigliato il patrimonio dei laici e che il patrimonio ecclesiastico non ha mai pagato [...] Secondo: il compenso per l'avvenire, poiché su quella rendita, che è la loro ricchezza gli ecclesiastici non pagheranno quelle tasse. Terzo, ed è il principale: la cessazione di tanti scopi diretti ed indiretti che gli antichi benefattori delle così dette *cause pie*, intendevano raggiungere, quando affidavano agli ecclesiastici l'amministrazione di cospicue sostanze, che per lo più si riferivano ad usi di beneficenza o di istruzione i quali ora o non occorrono più, come spedali di pellegrini, di lebbrosi, ricoveri di catecumeni etc. o vengono in altro modo conseguiti colle attuali istituzioni nostre, come scuole elementari, tecniche ginnasi etc. E vedete che soltanto pei due primi titoli il patrimonio dei privati ha pagato e pagherà certo più assai che non il 30 per cento; ora tirate il conto che il terzo titolo è più ma più assai rilevante, giacché il patrimonio ecclesiastico si è ingrossato per metà, a dir poco, <con> questi lasciti fatti in sostanza a scopo più civile che religioso”¹¹⁵.

7. *Le aspettative deluse e le promesse eluse di una scelta inevitabile*

Riprendendo le considerazioni sui limiti presentati da tutti i sistemi di sostentamento del clero dalle quali il nostro discorso ha preso le mosse, non abbiamo difficoltà ad osservare come, in effetti, la legislazione eversiva ponesse fine ad un assetto proprietario inesorabilmente votato al declino. Ciò tuttavia non inficia la lungimiranza progettuale di chi, come il Bernardi, avrebbe voluto trasformare l'amministrazione dei fondi rustici in occasione di responsabilizzazione degli ecclesiastici, anche in un ambito strettamente secolare come quello economico, non fosse altro che per le profonde implicazioni che la tematica della remunerazione degli uomini di Chiesa ha quale chiave di lettura dei loro diritti e del loro ruolo complessivo nella società.

¹¹⁵ Ivi, pp. 26-27.

Sono evidenti le differenze tra gli osservatori dai quali il Bernardi e il Clive guardavano allo stesso nucleo di problemi. Il primo muoveva dalla convinzione che gli enti ecclesiastici vantassero sui propri beni diritti non dissimili da quelli che hanno gli altri soggetti dell'ordinamento, in particolar modo le persone fisiche. Il secondo considerava invece l'asse ecclesiastico semplicemente una fonte di reddito con cui lo Stato, suo effettivo titolare, fa fronte alle spese di culto intese *lato sensu*. Per tale ragione trovava improprio il sostantivo "liquidazione". Coerente con l'accennata premessa e consapevole della centralità che l'agricoltura rivestiva nell'economia nazionale, il sacerdote desiderava che i propri confratelli conquistassero l'indipendenza economica tramite l'esercizio di un'attività imprenditoriale effettiva e, diremmo oggi, competitiva. L'ingegnere faceva del ministro di culto un impiegato e, sebbene tenesse a precisare che senza oneri per l'erario poteva essere creato un numero indefinito di vescovi e presbiteri, di fatto riduceva la sacra gerarchia a quella che lui stesso chiamava "pianta organica". La perdita di autonomia che inevitabilmente colpiva gli ordinati inclusi nelle "caselle" che la Chiesa era libera di riempire certamente non lo preoccupava. Il Bernardi, pur con lo sguardo rivolto al passato, proiettava sul presbiterio alcuni tratti essenziali dell'apostolato di Don Bosco e anticipava un motivo, la simpatia del movimento cattolico per il mondo rurale, che avrà ampia eco nella dottrina di Luigi Sturzo, prima di culminare nella riforma agraria promossa e realizzata da Alcide De Gasperi¹¹⁶. Sotto il profilo strettamente economico, va comunque ricordato che la previsione del 1866 rimase a lungo lettera morta, poiché i primi pagamenti di congrua furono effettuati solamente a partire dal 1887, ossia 21 anni più tardi, e senza che i parroci potessero vantare un diritto soggettivo, come invece avvenne dal 1892 in poi. Inoltre, non solo l'assegno di congrua assunse la natura di concessione *ex lege* di carattere personale (pertanto se ne sospendeva il pagamento nel periodo della vacanza dell'ufficio e i frutti c.d. Intercalari erano introitati dall'economato dei benefici vacanti), ma fino al 1915 fu giurisprudenza pacifica che la concessione del supplemento fosse rimessa al prudente apprezzamento dell'autorità amministrativa e, di conseguenza, sottratta al sindacato dell'autorità

¹¹⁶ Cfr. SALVATORE LA FRANCESCA, *De Gasperi, L'autonomia siciliana e la riforma agraria*, in *Alcide De Gasperi nella storia dell'Italia repubblicana a cinquant'anni dalla morte (atti del Convegno di studio Salerno, 28-29-30 ottobre 2004)*, a cura di D. Ivone, Napoli, Editoriale scientifica, 2006, pp. 221-226; EMANUELE BERNARDI, *Alcide De Gasperi tra riforma agraria e guerra fredda (1948-1950)*, in «*Ventesimo secolo*», 5, marzo 2004, pp. 71-97; Id., *La riforma agraria in Italia e gli Stati Uniti. Guerra fredda, Piano Marshall e interventi per il Mezzogiorno durante il centrismo degasperiano*, Bologna, Il Mulino-Svimez, 2006, *passim*.

giudiziaria¹¹⁷. Occorre inoltre attendere il febbraio del 1922 (legge n. 164) per assistere all'estensione del diritto, peraltro con decorrenza retroattiva, a favore dei vicari e cappellani con cura d'anime, dei vescovi e arcivescovi (anche se questi erano già stati presi in considerazione dall'art. 19 della l. 3848/1867), nonché dei membri dei capitoli. Del resto, ancor prima che si giungesse ad una disciplina comune a tutto il territorio, le diverse soluzioni normative adottate dai governi provvisori avevano dato luogo a manifeste sperequazioni¹¹⁸. Neppure allo Stato la liquidazione dell'asse ecclesiastica giovò molto¹¹⁹. La legge del 1867 arricchì l'erario di una somma che nel 1877 raggiungeva 30 milioni e 200 mila lire¹²⁰. Andavano pertanto deluse sia le speranze di Antonio Scialoja che si attendeva dall'operazione 600 milioni, sia di Francesco Ferrara, che ne auspicava 580. Dalle pagine di osservatori imparziali come Gaetano Salvemini, apprendiamo un'altra spiacevole verità. La vendita dei beni della Chiesa, con buona pace del mite agricoltore Maso, non creò una classe di piccoli e medi proprietari, ma offrì il destro a lucrosi investimenti immobiliari che videro protagonisti tanto i vecchi esponenti di quella casta di latifondisti che si voleva combattere, quanto i rappresentanti delle nuove aristocrazie tecnico-burocratiche¹²¹. Tra questi ultimi troviamo il più volte menzionato ingegner Clive che, ad onta del tono asettico con

¹¹⁷ Cfr. Cass. Roma, 9 ottobre 1913, in *Contenzioso ecclesiastico*, 1913, p. 61; 18 aprile 1914, in *Foro italiano*, 1914, I, p. 1032; NICOLA COVIELLO, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Roma, Athenaeum, 1916, II, p. 188-191; ANDREA BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici*, cit., p. 130.

¹¹⁸ ANTONIO TAMI, *Relazione del Direttore generale*, cit., pp. 7 ss.

¹¹⁹ GIULIANA D'AMELIO, *Dai Governi provvisori*, cit., p. 19. Secondo quanto dichiarato alla Camera da Marco Minghetti, durante l'esposizione finanziaria avvenuta durante la seduta del 14 febbraio 1863, per effetto della legge piemontese del 1855, estesa poi ad Umbria, Marche e province napoletane, fu devoluto alla Cassa ecclesiastica un capitale di circa 300 milioni di lire che fruttava annualmente 14.936.185 lire, dalle quali andava però sottratta una quota ammontante al 38%, assorbita da spese di amministrazione. MARCO MINGHETTI, *Discorsi parlamentari*, II, Roma 1888, pp. 78 e ss.; GIULIANA D'AMELIO, *Dai governi provvisori alla liquidazione dell'asse ecclesiastico*, cit., p. 19. Al pari del Farini e del Boggio, il Minghetti fu profondamente influenzato dal Cavour e ne accolse integralmente la concezione liberale e separatista, avversando la prassi e le dottrine giurisdizionaliste in auge nell'assolutismo illuminato, consapevole come era che esse si fondavano su di presupposto che si intendeva superare: l'esistenza del potere temporale della Chiesa a base territoriale. Cfr. MARCO MINGHETTI, *Chiesa e finanza*, Firenze 1866; Id., *Stato e Chiesa*, Milano 1878; ALDO BERSELLI, *Il concetto della libertà religiosa nel pensiero di Marco Minghetti*, in *Rassegna storica del Risorgimento*, (1956), II, p. 43 ss.; GIUSEPPE CAPUTO, *La libertà della Chiesa nel pensiero di Marco Minghetti*, Milano, 1965; GIULIANA D'AMELIO, *La proclamazione dell'unità d'Italia e i problemi di politica ecclesiastica*, in *Atti del congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione*, cit., pp. 49-50.

¹²⁰ GIANNINO PARRAVICINI, *La politica fiscale e le entrate effettive del regno d'Italia*, in «Archivio economico dell'unificazione italiana», II (1958), pp. 98-100; GIULIANA D'AMELIO, *Dai governi provvisori alla liquidazione dell'asse ecclesiastico*, cit., p. 19.

¹²¹ GAETANO SALVEMINI, *La questione meridionale*, in Id., *Opere*, IV, *Il Mezzogiorno e la democrazia italiana*, II, *Movimento socialista e questione meridionale*, a cura di G. Arfé, Milano, 1963, pp. 71-89.

cui analizzava la questione, colse l'occasione delle aste riguardanti l'asse della diocesi di Perugia per acquistare alcuni immobili nel capoluogo umbro¹²². Non è tutto: agli episodi di speculazione si affiancò anche la piaga del malaffare, destinata a divenire una triste costante della nostra storia nazionale. Nonostante la crisi di liquidità che avviliva le finanze statali, ai vertici burocratici, caratterizzati da una forte osmosi con le *élites* politiche, fu impossibile ignorare le numerose e disinvolute disonestà, tanto che, il sette gennaio 1868, ai prefetti, nella loro qualità di presidenti delle commissioni provinciali di sorveglianza della liquidazione dell'asse ecclesiastico, ai sotto prefetti e ai direttori del Demanio fu indirizzata dal Ministero delle Finanze una circolare dove si deploravano “maneggi tendenti a paralizzare il calore della gara nelle aste e talvolta perfino ad impedire che si abbiano le offerte di almeno due concorrenti”¹²³.

Non va taciuta la *ratio* che il più delle volte ispirava la concessione delle congrue: guadagnare il clero delle parrocchie, e con questo i fedeli, al nuovo assetto politico; non va inoltre dimenticato che una struttura nata dalla legislazione eversiva come provvisoria, il Fondo per il culto, è a tutt'oggi in attività. A rimanere ancora in vita, sia pure dopo profonde trasformazioni, non è soltanto un apparato amministrativo che avrebbe dovuto essere “biodegradabile”, ma anche l'interrogativo su quale sia il miglior approccio per garantire a sacerdoti e religiosi una conveniente sussistenza, naturalmente al riparo dal rischio di ricatti e strumentalizzazioni della politica e dal pericolo

¹²² Sugli acquisti effettuati dal Clive, v. MANUEL VAQUERO PINEIRO, *I beni urbani dell'asse ecclesiastico a Perugia. Immobili e nuovi proprietari*, in «Città & Storia», IV, (2009), 1, pp. 104-105.

¹²³ *Circolare del Ministero delle finanze, direzione generale del Demanio e delle tasse*, 7 gennaio 1868, in *Collezione celerifera delle leggi*, cit., p. 96; *Manuale di tutte le leggi decreti e regolamenti relativi alla liquidazione dell'asse ecclesiastico*, cit., pp. 289-290. La circolare è firmata dal direttore generale Vincenzo Capriolo. Nato ad Alessandria il 10 giugno 1810, conclusi gli studi giuridici, divenne avvocato. Fedele seguace di Rattazzi, fu provveditore agli studi della sua città natale dal 1849 al 1856 e deputato alla Camera subalpina durante la V, VI e VII legislatura. Segretario generale del Ministero dell'interno dal 19 luglio 1859 al 20 gennaio 1860 e dal 10 marzo all'8 dicembre 1862, divenne direttore generale del Demanio e delle tasse nel 1867 e consigliere di Stato l'anno successivo. Senatore del regno, morì a Frascati il 22 agosto 1872. Cfr. DANIELE SASSI, *Il conte Camillo Benso di Cavour*, Torino, Stamperia Reale, 1873, p. 94; FERDINANDO MARTINI, FRANCESCO DOMENICO GUERRAZZI, ANGELO BROFFERIO, *Due dell'estrema, il Guerrazzi e il Brofferio. Carteggi inediti (1859-1866)*, Firenze, Le Monnier, 1920, p. 24; *Storia del Parlamento Italiano*, a cura di Giuseppe Sardo, Palermo, Flaccovio, 1968, V, pp. XI, 12, 59; *Epistolario di Quintino Sella*, 2: 1866-1869, a cura di Guido e Marisa Quazza, Roma, Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano, 1984, p. 386, nt. 6; *Guida all'Italia contemporanea, 1861-1997*, 5, *Cronologia alte cariche dello Stato*. Indici, direttori Massimo Firpo, Nicola Tranfaglia, Pier Giorgio Zunino, Milano, Garzanti, 1998, pp. 271, 450. Per notizie sulle modalità e sugli effetti della vendita dei beni ecclesiastici a Firenze, v. R. ROMANO PAOLO COPPINI, *L'opera politica di Cambray-Digny, sindaco di Firenze capitale e ministro delle finanze*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 1975, pp. 186-194.

di connivenze con i poteri forti che, addomesticando la Chiesa, inibirebbero le potenzialità creative di un vissuto collettivo bimillenario. Chi scrive lascia volentieri ad altri l'arduo compito di formulare, o di tentare di formulare, una risposta adeguata, contento di aver cercato di evidenziare l'indiscusso merito delle leggi in esame, ossia l'accelerazione di un processo ineluttabile, e gli altrettanto indiscussi limiti, quelli derivanti da una "privatizzazione" la quale fallì gli obiettivi di progresso sociale che, almeno nelle dichiarazioni propagandistiche, avevano mosso la prima classe dirigente italiana.