



# diritto religioni

**Semestrale**  
**Anno III - n. 2-2008**  
**luglio-dicembre**

ISSN 1970-5301

**6**

**Diritto e Religioni**  
Semestrale  
Anno II - n. 2-2008  
**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, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, S. Ferlito, M. C. Folliero, G. Fubini, 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, 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. Pandolfi  
A. Bettetini, G. Lo Castro,  
G. Fubini, A. Vincenzo  
S. Ferlito, L. Musselli,  
A. Autiero, G. J. Kaczyński,  
R. Balbi, O. Condorelli

**Parte II**

**SETTORI**

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*  
*Giurisprudenza e legislazione canonica*  
*Giurisprudenza e legislazione civile*  
*Giurisprudenza e legislazione costituzionale*  
*Giurisprudenza e legislazione internazionale*  
*Giurisprudenza e legislazione penale*  
*Giurisprudenza e legislazione tributaria*  
*Diritto ecclesiastico e professioni legali*

**RESPONSABILI**

G. Bianco  
P. Stefanì  
A. Fuccillo  
F. De Gregorio  
G. Carobene  
G. Schiano  
A. Guarino  
F. De Gregorio, A. Fuccillo

**Parte III**

**SETTORI**

*Letture, recensioni, schede,*  
*segnalazioni bibliografiche*

**RESPONSABILI**

P. Lo Iacono, A. Vincenzo

# *Stato e Chiesa durante il periodo consalviano: i Concordati con gli Stati italiani*

SALVATORE PESCE

## 1. *Introduzione*

Il pontificato di Pio VII, come quello del suo successore Leone XII, sono stati largamente influenzati dal Segretario di Stato pontificio Ercole Consalvi, straordinaria figura di diplomatico, per molti versi affine a un protagonista dell'epoca della Restaurazione come fu Metternich, come hanno evidenziato gli studi di Omodeo e dello storico della Chiesa, Buonaiuti.

Il Consalvi, infatti, con la sua forte personalità, riuscì a segnare il papato di Pio VII, soprattutto in politica estera, con lo scopo di instaurare con i Governi un'alleanza di tipo concordatario. La politica collaborativa del segretario di Stato di Pio VII, esente da ogni intransigentismo ideologico e piena di realismo politico, ma ferma nei principi, consentì alla Santa Sede, prima di concludere accordi concordatari con l'«Usurpatore» Napoleone, poi con i suoi successori, fuori e dentro la Francia, senza curarsi del legittimismo giuridico uscito fuori dal Congresso di Vienna<sup>1</sup>.

Anche la politica con gli Stati voluta da Leone XII, successore di Pio VII, non potette recedere, come ha spiegato lo storico Colapietra, da questo indirizzo concordatario tracciato dal Consalvi<sup>2</sup>. Soprattutto nella seconda parte del suo pontificato, il successore di Pio VII, pur con qualche incertezza, fece proprio il metodo consalviano di relazione con i Governi, facendo largo

---

<sup>1</sup> Grazie all'opera di Consalvi al Congresso di Vienna, che riesce a recuperare gli ex domini pontifici quasi nella loro interezza, la Chiesa cattolica intende procedere, dopo il 1815, ad una restaurazione religiosa senza compromettersi con l'opera di restaurazione politica intrapresa dai principi nei loro Stati.

<sup>2</sup> Cfr. RAFFAELE COLAPIETRA, *La Chiesa tra Lamennais e Metternich. Il pontificato di Leone XII*, Morcelliana, Brescia, 1963, *passim*.

uso del concordato, importante strumento giuridico in grado di riaffermare il ruolo del Papato nel nuovo ordine post-napoleonico. L'allontanamento di Consalvi dalla Segreteria di Stato, dopo l'elezione al soglio pontificio di Papa Della Genga, pertanto, «non poteva obiettivamente significare il ripudio drastico e deciso della sua politica»<sup>3</sup>. La rimozione del Cardinale, servì in questo senso, a ristabilire un'atmosfera più serena e critica negli ambienti di curia, permettendo allo stesso Pontefice di avere quell'autonomia di giudizio che la forte personalità accentratrice di Consalvi non avrebbe consentito.

Pertanto, la circostanza che, dopo appena tre mesi dalla sua elezione, Leone XII convocasse, fra la sorpresa degli intransigenti, l'antico Segretario di Stato di Pio VII per ascoltare la sua opinione, significava che il Papa era intenzionato a muoversi con la massima libertà e senza che la gerarchia intralciasse l'idea di Chiesa che era risoluto a portare avanti<sup>4</sup>.

Il colloquio che l'ex Segretario di Stato ebbe perciò col Papa pochi giorni prima di morire, «segna – come spiega Colapietra – alcune linee fondamentali che collegano il passato con l'avvenire»<sup>5</sup>.

L'eredità consalviana arriva, in altri termini, fino alla rivoluzione di luglio e chiude un trentennio di storia dei rapporti tra la Chiesa e gli Stati, contrassegnati da una quanto mai intensa attività concordataria (la storiografia ecclesiastica tedesca ha parlato, per questo periodo, di «era concordataria»).

Sebbene con gli opportuni adattamenti, si deve affermare che il modello del concordato napoleonico, per il tramite del Consalvi, arriva fino a Leone XII<sup>6</sup>.

Peraltro, è solo con la fine del secolo XVIII (e della Rivoluzione francese) che il concordato ecclesiastico assume la reale forma giuridica di «convenzione bilaterale», mentre prima dei Concordati napoleonici lo strumento concordatario doveva significare per la Chiesa, prima palesemente, poi, più tardi, in forma implicita, il formale riconoscimento del proprio ruolo primaziale: la Chiesa cattolica, con Pio VII e Consalvi, comprende che, dopo l'entrata a Roma delle truppe francesi e la fine del potere temporale, occorre, da un lato, riconsiderare, in maniera sostanziale, il suo atteggiamento politico nei

---

<sup>3</sup> *Ivi*, p. 142.

<sup>4</sup> GIUSEPPE MONSAGRATI, *Leone XII*, in *Enciclopedia dei Papi*, vol. III, Istituto Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 2000, p. 533.

<sup>5</sup> RAFFAELE COLAPIETRA, *La Chiesa tra Lamennais e Metternich*, cit., p. 142.

<sup>6</sup> Cfr. JOSEPH SCHMIDLIN, *Pie VII*, in *Histoire des Papes de l'époque contemporaine*, t. I, Lyon, Paris, 1938, p. 66, il quale rileva come il concordato napoleonico servirà da base e punto di partenza per tutta l'organizzazione politico-ecclesiastica nel trentennio successivo.

confronti degli Stati, dall’altro, rivendicare, soprattutto, la propria autonomia e indipendenza nelle materie di specifica competenza<sup>7</sup>.

Le riflessioni di Martina, secondo il quale è interessante, da questo punto di vista, confrontare i concordati del Settecento, per tre quarti occupati dalle difese delle immunità, con quelli dell’Ottocento, dove le questioni sostanziali hanno un posto assai più rilevante<sup>8</sup>, dimostrano come la Chiesa, rinunciando praticamente alle tradizionali immunità (sia pur evitando dichiarazioni di principio), rivendicasse non solo l’appoggio del Governi, ma soprattutto, nei limiti del possibile, la propria libertà e integrità territoriale, garanzia di autonomia politica e morale<sup>9</sup>. Lo Stato della Chiesa, infatti, fu l’unico territorio ecclesiastico che non subì la secolarizzazione dopo gli sconvolgimenti napoleonici<sup>10</sup>.

## 2. *La Restaurazione politica*

All’indomani del Congresso di Vienna, il quale aveva indicato le diretrici lungo le quali procedere per una restaurazione dell’antico regime, i sovrani dei governi legittimi si erano ormai persuasi della necessità che un ritorno alla tradizione non poteva prescindere da una restaurazione religiosa, in quanto, «tra le istituzioni tradizionali che meritano di essere restaurate, la Chiesa figura tra le prime»<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. l’*Introduzione all’Enchiridion dei Concordati. Due secoli di storia dei rapporti Chiesa-Stato*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2003, pp. XXVIII-XIX, nella quale si nota come «nella ricerca di un equilibrio si fa strada una nuova formulazione del rapporto Stato-Chiesa: lo Stato [...] trova un avallo, o quanto meno rispetto, da parte della Chiesa per la propria linea di governo; la Chiesa, senza contrapporsi alle scelte e decisioni del governo, ottiene la intangibilità del campo in cui svolge in concreto la propria missione».

<sup>8</sup> GIACOMO MARTINA, *Storia della Chiesa da Lutero ai nostri giorni*, vol. III, Morcelliana, Brescia, 1995, pp. 100-101.

<sup>9</sup> Osserva, in merito, FRANCESCO MAZZONIS, *Pio IX e la riorganizzazione della Chiesa*, in AA.VV., *Storia della società italiana, Lo statuto unitario e il suo difficile debutto*, Teti editore, Milano, 1981, p. 253, che «l’ordine stabilito a Vienna non poteva, né voleva significare un ritorno all’*ancien régime*, venuto meno il nesso strutturale che organicamente collegava la chiesa alla società feudale; l’apparenza della ‘alleanza trono-altare’ che caratterizzò questo periodo, a mal’ pena ricopriva un concreto accordo di interessi tutt’altro che paritario. Il più forte dei due contraenti (la monarchia restaurata) intendeva chiaramente e fermamente perseguire vantaggi e finalità proprie, al cui raggiungimento la chiesa era chiamata a collaborare, ancora una volta, in modo subalterno».

<sup>10</sup> Intorno alla secolarizzazioni, in particolare negli Stati tedeschi, si veda ILARIO RINIERI, *La secolarizzazione degli stati ecclesiastici della Germania*, Roma, 1906.

<sup>11</sup> ROGER AUBERT, *La Chiesa cattolica e la rivoluzione*, in ROGER AUBERT, JOHANNES BECKMANN, RUDOLF LILL, *Tra rivoluzione e restaurazione, 1775-1830. Secolarizzazione-Concordati-Rinascita teologico-spirituale*, vol. VIII/I della *Storia della Chiesa*, diretta da H. Jedin, Jaca Book, Milano, 1992, p. 100.

Tuttavia, nonostante al Congresso di Vienna il cardinal Consalvi, grazie alla sua eccellente opera diplomatica<sup>12</sup>, riuscisse ad ottenere la restituzione dello Stato Pontificio quasi nella sua interezza (soltanto Avignone e il Contado Venassino restarono alla Francia e l'Oltrepò pavese passò all'Austria<sup>13</sup>), la Santa Sede usciva dal consesso austriaco con non pochi dubbi sulle modalità con le quali i sovrani restaurati avrebbero provveduto alla rinascita della Chiesa cattolica nei loro territori. Infatti, già la decisione presa a Vienna di sottoscrivere una Santa Alleanza fra tre sovrani appartenenti a tre confessioni cristiane differenti (Alessandro I, imperatore di Russia, ortodosso; Federico Guglielmo III, re di Prussia, luterano; Francesco I, imperatore d'Austria, cattolico), faceva intendere che l'unica cosa che si volesse restaurare era, da una parte, l'eteronomia, i valori trascendenti, il senso della Provvidenza<sup>14</sup>, dall'altro che il patto, che aveva in origine motivazioni essenzialmente religiose, risultava essere, in pratica, uno strumento giuridico per il perseguimento di una politica di repressione, in considerazione del fatto che il Congresso di Vienna non aveva previsto nessun tipo di alleanza futura, per garantirsi da un ritorno rivoluzionario o napoleonico<sup>15</sup>. Appariva evidente, altresì, che per fermare la scristianizzazione, portato della Rivoluzione francese, occorreva poter contare anche sull'istituzione ecclesiastica, ma pur sempre nella continuazione di una subordinazione della Chiesa allo Stato. In effetti, «se il convincimento che la religione dovesse essere usata come strumento a servizio dello Stato nell'opera di restaurazione sociale determinava, a livello politico, la sentita esigenza di uno stretto legame tra trono ed altare, riprendeva vigore, sia pure con i necessari adeguamenti allo spirito dei tempi, una viva aspirazione al giurisdizionalismo»<sup>16</sup>.

La restaurazione politica condotta in Europa dai sovrani restaurati, prevedendo un ritorno all'assolutismo settecentesco, doveva, tuttavia, tenere conto di un doppio ordine di fattori: innanzitutto la nuova aspirazione dei popoli a

<sup>12</sup> Scrive C. Goyau, a proposito dell'opera di Consalvi, come egli fosse stato «capace di trattare con grandezza questioni di una meschinità talvolta umiliante; circondato da diplomatici fra i quali molti meritano piuttosto il titolo di sensali» (citato da JEAN LEFLON, *Restaurazione e crisi liberale (1815-1846)*, in *Storia della Chiesa*, vol. XX/2, a cura di A. Fliche-V. Martin, 2<sup>a</sup>ed. it., S.A.I.E., Torino, 1975, p. 548).

<sup>13</sup> Cfr. KARL BIHLMAYER-HERMANN TUECHLE, *Storia della Chiesa*, vol. IV, Morcelliana, Brescia, 1978, p. 132.

<sup>14</sup> CESARE MARONGIU BUONAIUTI, *Chiese e Stati. Dall'età dell'illuminismo alla Prima guerra mondiale*, Carocci, Roma, 1994, p. 128.

<sup>15</sup> *Ivi*, p. 124.

<sup>16</sup> DOMENICO BARILLARO, *Società civile e società religiosa. Dalla riforma alla restaurazione*, Giuffrè, Milano, 1978, pp. 120-121.

mostrarsi come interpreti della volontà della nazione in un'ottica di progresso e di libertà, che si scontrava con la posizione di chiusura assunta dai Governi dopo il 1815<sup>17</sup>; in secondo luogo, la rivalutazione del ruolo della religione (da parte anche delle élites intellettuali) dal punto di vista istituzionale, con la riscoperta della Chiesa di Roma come sostegno di un ritrovato assetto sociale e il conseguente rinnovato prestigio morale del Papato<sup>18</sup>.

La tradizionale alleanza «Trono-Altare», contro la quale la Rivoluzione francese si era battuta e che la Restaurazione tentava di riprodurre, doveva inevitabilmente adattarsi al mutato scenario politico. L'assolutismo illuminato del Settecento concedeva favori alle Chiese territoriali, ricevendo, dalle gerarchie locali, fedeltà e devozione; l'assolutismo ottocentesco deve «fare i conti» con la Chiesa di Roma e reclamare la sua autorità per accentuare – come scrive Bellini – il «vincolo di subordinazione dei sudditi al Sovrano, con il sottometterli a un duplice titolo di soggezione, a una duplice disciplina, a una duplice censura dei costumi e delle idee»<sup>19</sup>.

Nella politica ecclesiastica, è stato giustamente osservato, «rivive il giurisdizionalismo, spesso notevolmente attenuato, nel timore dei governanti non già di essere poco cattolici, bensì di non mostrarsi abbastanza amici del Papa»<sup>20</sup>. La considerazione, da parte dei governi, dell'opportunità di una rinnovata armonia con la Chiesa nasceva dalla coscienza di una forte avversione che essi riscontravano nella società (e negli intellettuali) verso i loro confronti, ostilità della quale spesso profittò la Chiesa; come ha scritto

<sup>17</sup> Così scrive, al riguardo, LUIGI SALVATORELLI, *Chiesa e Stato dalla Rivoluzione francese ad oggi*, La Nuova Italia, Firenze, 1955, p. 28: «L'assolutismo posteriore al 1815, considerato in se stesso, non risulta molto differente, né più rigoroso di quello anteriore alla Rivoluzione. Ma allora l'assolutismo dei governi era stato progressista, riformista [...]. All'espansione vitale del tempo anteriore alla rivoluzione è successa una contrazione, una involuzione. I governi si cristallizzano in una posizione statica, difensiva, sospettosa: essi si allontanano dalla società più evoluta [...] a cui guardano con occhi diffidenti ed ostili».

<sup>18</sup> Cfr., sul punto, LUIGI SALVATORELLI, *Chiesa e Stato dalla Rivoluzione francese ad oggi*, cit., p. 30, il quale scrive: «La Chiesa crede tuttora di aver bisogno dei governi, e non lo nasconde; ma i governi a loro volta sanno adesso di aver bisogno di lei. I governi della prima metà del XIX secolo posseggono la forza materiale, e anzi in maggiore quantità di quelli del secolo avanti; ma la loro forza morale è assai diminuita. Allora [...] a codesta diminuzione di forza morale i governi sono portati a cercare più o meno consapevolmente, di buona o di mala voglia, un compenso da parte della Chiesa. E ora la Chiesa s'identifica molto di più, infinitamente di più che nel Settecento, con la Chiesa di Roma, con il papato».

<sup>19</sup> PIERO BELLINI, *Le leggi ecclesiastiche separatistiche e giurisdizionalistiche (1848-1867)*, in AA.VV., *La legislazione ecclesiastica. Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza, Vicenza, 1967, p. 148.

<sup>20</sup> NELLO CASERTA, *Dal giurisdizionalismo al liberalismo (1748-1848). Un secolo di travaglio della coscienza religiosa in Italia*, Morano, Napoli, 1969, p. 409.

Salvatorelli, accadde di frequente che il «romanticismo antistatale si facesse volentieri filoeclesiastico»<sup>21</sup>.

### *3. La Chiesa dopo il Congresso di Vienna: la Restaurazione di Pio VII*

Se appariva indubbio che, in via teorica, «la Chiesa cattolica si presentava come un fattore specialmente valido di conservazione dell’ordine sociale e come l’alleato naturale delle monarchie restaurate»<sup>22</sup>, nei fatti si palesava una cautela reciproca dovuta, da un lato, alla volontà dei sovrani di conservare la legislazione in materia ecclesiastica emanata nel secolo precedente, dall’altro, alla evidente necessità che aveva la Santa Sede di procedere ad una riorganizzazione delle Chiese dopo gli sconvolgimenti della Rivoluzione e del periodo napoleonico.

Qualche autore ha fatto notare come, nell’obiettivo di ridurre la potestà religiosa ad *instrumentum regni*, vi era il tentativo da parte delle monarchie restaurate di utilizzare, per i propri fini, la Chiesa e la religione. La Chiesa, dal canto suo, tendeva a perseguire l’obiettivo della sua autonomia riconquistando la maggiore preminenza sulle autorità del secolo. Da questa contrapposizione dialettica tra i Governi e la Chiesa cattolica, almeno negli obiettivi, possiamo trovare i presupposti del regime concordatario che caratterizzò gli anni della restaurazione post-napoleonica<sup>23</sup>.

Non appare strano, pertanto, che negli anni del Congresso di Vienna, Pio VII evitò di legarsi con qualsiasi Stato rifiutando di sottoscrivere un atto (la Santa Alleanza) nel quale, da un lato, si faceva riferimento ad una religione dai caratteri quanto meno composti, dall’altro, si presumeva un impegno di natura politica che la Santa Sede non aveva intenzione di assumere<sup>24</sup>. Il Papa, inoltre, dubitava della sincerità delle sue dichiarate finalità<sup>25</sup>, meno disinteressate di quanto non si voleva pretendere; né si fidava del suo fondatore, l’indecifrabile Alessandro I, imperatore di Russia e del suo misticismo imbevuto di teosofismo<sup>26</sup>; egli diffidava pure del cesaropapismo di Mosca e

<sup>21</sup> LUIGI SALVATORELLI, *Chiesa e Stato dalla Rivoluzione francese ad oggi*, cit., p. 41.

<sup>22</sup> PIERO BELLINI, *Le leggi ecclesiastiche separatistiche e giurisdizionalistiche (1848-1867)*, cit., p. 147.

<sup>23</sup> FAUSTINO DE GREGORIO, *Per una storia dei rapporti tra Stato e Chiesa*, Aracne, Roma, 2001, p. 27.

<sup>24</sup> Cfr. CESARE MARONGIU BUONAIUTI, *Chiese e Stati*, cit., p. 125.

<sup>25</sup> L’art. 3 del Patto prevedeva che i «tre sovrani si presteranno assistenza, aiuto e soccorso [...] per proteggere la religione, la pace e la giustizia». Il *Patto della Santa Alleanza* si può leggere in ETTORE ANCHIERI, *La diplomazia contemporanea*, CEDAM, Padova, 1959.

<sup>26</sup> In quegli anni erano forti, sia a San Pietroburgo, che a Mosca, gli influssi della teosofia di Swe-

del giuseppinismo di Vienna, che miravano a sottomettere Dio a Cesare<sup>27</sup>.

Un ulteriore esempio del fatto che la controrivoluzione religiosa non coincideva necessariamente con la controrivoluzione politica fu il sorprendente ristabilimento della Compagnia di Gesù, da parte di Pio VII, con la costituzione *Sollecitudo omnium ecclesiarium* del 7 agosto 1814, che rappresentava una netta cesura rispetto alla condotta del predecessore di Pio VI, Clemente XIV, soprattutto se si tiene conto delle scontro tra le Corti europee e la Santa Sede che contrassegnò la soppressione dei Gesuiti nella seconda metà del XVIII secolo<sup>28</sup>.

Pio VII, in fondo, era uscito vincitore dallo scontro col neocostantinismo napoleonico e, spinto anche dall'intransigentismo della Curia romana, voleva assumere una posizione di preminenza nei confronti degli Stati, presentandosi come il supremo reggitore non tanto dalla Chiesa, quanto dell'insieme dei popoli che formavano la società cristiana, avendo ricevuto tale incarico inalienabile come vicario di Cristo, come scriveva nella lettera *Post tam diu-  
turnitas* del 1814<sup>29</sup>.

#### 4. *La politica ecclesiastica di Consalvi*

Pio VII, forte di un rinnovato prestigio personale e di una recuperata sovranità territoriale, comprendeva che il primo problema da affrontare era la riorganizzazione delle strutture ecclesiastiche in Italia e in Europa. Tuttavia, il quadro si presentava estremamente variegato, in quanto la diversa durata dell'occupazione francese aveva creato situazioni differenti nei vari Stati: infatti, alcune Chiese nazionali avevano conservato la loro struttura anteriore, altre avevano subito una rivoluzione profonda in seguito all'introduzione delle ideologie rivoluzionarie<sup>30</sup>.

Il Congresso di Vienna, nel delineare le nuove frontiere degli Stati dopo l'epoca napoleonica, aveva realizzato una ripartizione dei cattolici che non

---

denborg, dottrina che ammetteva la possibilità di attingere Dio solo per via intuitiva. Sul punto, cfr. CESARE MARONGIU BUONAIUTI, *Chiese e Stati*, cit., p. 123.

<sup>27</sup> Cfr. JEAN LEFLON, *Restaurazione e crisi liberale (1815-1846)*, cit., p. 596.

<sup>28</sup> ROGER AUBERT, *La Chiesa cattolica e la Restaurazione*, cit., p. 99. Cfr. anche, PHILIPPE BOUTRY, *Pio VII*, in *Encyclopédia dei Papi*, vol. III, cit., p. 524.

<sup>29</sup> Cfr. DANIELE MENOZZI, *Tra riforma e restaurazione*, in *Storia d'Italia, Annali*, vol. IX (*La Chiesa e il potere politico dal Medioevo all'età contemporanea*), Einaudi, Torino, 1986, p. 794.

<sup>30</sup> Cfr. JEAN LEFLON, *Restaurazione e crisi liberale (1815-1846)*, cit., p. 597.

poteva soddisfare la Santa Sede. Innanzi tutto, la scomparsa dei principati ecclesiastici provocava il passaggio di diversi milioni di cattolici sotto il dominio di principi protestanti. A questo si aggiungeva la incorporazione dei cattolici belgi nell'Olanda protestante e l'annessione di vasti territori della Polonia cattolica alla Russia ortodossa. Infine, il passaggio della Repubblica di Venezia sotto il dominio dalla Casa d'Austria, la cui politica ecclesiastica era imbevuta ancora di giuseppinismo, era vista dalla Santa Sede come un grave deterioramento degli affari italiani verso i quali da sempre mostrava interesse<sup>31</sup>.

La situazione si presentava quanto mai complessa e delicata tanto da richiedere, da parte del Pontefice, realismo e duttilità, ma anche fermezza sul piano dei principi<sup>32</sup>, necessaria per riaffermare la sua potestà apostolica dopo cinque anni di prigione.

Il vero artefice di questa linea di intervento è proprio il segretario di Stato Ercole Consalvi, al quale il Papa affidò la direzione della politica ecclesiastica nei diversi paesi, intervenendo solo quando gli interessi della religione lo esigevano<sup>33</sup>. Ha scritto, in proposito, uno studioso che «si deve a Consalvi se la religione cattolica può riattivare il proprio meccanismo organizzativo, strumento essenziale all'adempimento dei compiti apostolici affidati a lei da Dio»<sup>34</sup>.

Consalvi è praticamente da solo a dirigere la politica della Chiesa dal 1815 al 1823. Infatti, se per assistere il segretario di Stato nella sua opera venne creata nel 1814 la Congregazione degli Affari ecclesiastici straordinari<sup>35</sup>, presieduta dallo stesso Pontefice e composta di cardinali scelti dal prosegretario Pacca,

---

<sup>31</sup> Cfr. ROGER AUBERT, *La Chiesa cattolica e la Restaurazione*, cit., pp. 97-98.

<sup>32</sup> Cfr. JEAN LEFLON, *Restaurazione e crisi liberale (1815-1846)*, cit., p. 597, che sottolinea come tali «principi entreranno in conflitto ora con quelli dell'*Ancien Régime*, gallicani e giuseppinisti, più vivi che mai nei regni ove trionfa la Reazione, ora con quelli liberali introdotti dalla rivoluzione».

<sup>33</sup> Pio VII era vecchio e la lunga prigione lo aveva infiacchito, ma nelle sue tribolazioni aveva avuto occasione di conoscere gli uomini sui quali poteva fare affidamento: dal Consalvi, al cardinale Di Pietro, al cardinale Pacca. Inoltre, la divisione del collegio cardinalizio, in occasione del matrimonio di Napoleone con Maria Luisa, in cardinali rossi e neri, aveva semplificato la scelta del Papa. Ma, oltre il problema della fedeltà, si imponeva quello della capacità e l'uomo giusto per trattare e rivendicare i diritti della Chiesa prima, e difenderli e imporli dopo, parve essere proprio il cardinal Consalvi, reduce dal suo secondo confino, dove lo aveva spedito Napoleone per aver consigliato al Pontefice la pubblica sconfessione del Concordato di Fontainebleau. Cfr. ADOLFO OMODEO, *Aspetti del cattolicesimo della Restaurazione*, Einaudi, Torino, 1946, pp. 82-83.

<sup>34</sup> SANDRO FONTANA, *La controrivoluzione cattolica in Italia (1820-1830)*, Morcelliana, Brescia, 1968, pp. 241-242.

<sup>35</sup> Sulla Congregazione degli AA. EE. SS. si veda LAJOS PASZTOR, *La Congregazione per gli affari ecclesiastici straordinari tra il 1814 e il 1850*, in *Archivum historiae pontificiae*, 6 (1968), pp. 191-317.

esponente di spicco degli zelanti, il cardinal Consalvi preferiva riunire delle congregazioni particolari formate da pochi cardinali scelte da lui<sup>36</sup>.

Il Consalvi si servì sempre meno della Congregazione degli Affari ecclesiastici straordinari – che perderà la sua iniziale posizione di privilegio<sup>37</sup> – in modo da accelerare la soluzione dei molteplici problemi concernenti gli Stati cattolici e non cattolici e dirimere secondo la sua volontà le questioni internazionali più difficili<sup>38</sup>.

Infatti, il segretario di Pio VII, nella previsione di assicurare alla Chiesa il massimo delle possibilità di azione nell'Europa politica della Restaurazione, impostò un nuovo metodo più adatto alle circostanze del XIX secolo. Infatti, pur cresciuto nella linea dei grandi canonisti romani del secolo precedente, egli era convinto del carattere irreversibile dei cambiamenti prodottisi in Europa, pronto a rinunciare a buona parte delle formule dell'antico regime e a distinguere meglio la sfera degli interessi ecclesiastici da quella degli interessi profani<sup>39</sup>.

Consalvi si allineò con l'opera della controrivoluzione, là ove intuì esservi l'occasione di ricavare dei vantaggi per la Santa Sede (in Francia, in Spagna, in Portogallo), ma non esitò ad invocare nei confronti della Chiesa le idee nuove di libertà contro le diverse forme di regalismo o per ottenere un miglioramento del regime legale dei cattolici in quei Paesi dove erano in minoranza<sup>40</sup>.

Consalvi, in un'altra direzione, si sforzava anche di migliorare le relazioni con le Potenze acattoliche, soprattutto Inghilterra e Russia, le quali erano uscite rafforzate dalle guerre napoleoniche. In particolare, tentava di ottenere l'appoggio di quest'ultima in un'ottica di contenimento della preponderanza austriaca in Italia<sup>41</sup>, allo scopo anche di dissociarsi dalle posizioni più illiberali del principe di Metternich (come accadde, ad esempio, al momento dei moti rivoluzionari di Napoli del 1820-21)<sup>42</sup>.

Quanto alle relazioni con l'Inghilterra, Consalvi, già in occasione del suo viaggio a Londra nel 1814 per perorare la causa della Santa Sede presso i sovra-

<sup>36</sup> JEAN LEFLON, *Restaurazione e crisi liberale (1815-1846)*, cit., p. 597.

<sup>37</sup> LAJOS PASZTOR, *La Congregazione per gli affari ecclesiastici straordinari tra il 1814 e il 1850*, cit., p. 236.

<sup>38</sup> Cfr. JEAN LEFLON, *Restaurazione e crisi liberale (1815-1846)*, cit., p. 598.

<sup>39</sup> ROGER AUBERT, *La Chiesa cattolica e la Restaurazione*, cit., p. 104.

<sup>40</sup> *Ivi*, pp. 104-105.

<sup>41</sup> Scrive, al riguardo, R. AFFAELE COLAPIETRA, *La Chiesa tra Lamennais e Metternich*, cit. p. 85, che intorno a questo reciproco interesse ruotavano le relazioni tra Roma e Pietroburgo, relazioni tutt'altro che cordiali per quanto atteneva al terreno strettamente spirituale.

<sup>42</sup> Cfr. ROGER AUBERT, *La Chiesa cattolica e la Restaurazione*, cit., p. 105, nota 9.

ni alleati vincitori di Napoleone, aveva cercato di riprendere le trattative tra i due governi dopo decenni di reciproca incomprensione. Inoltre, aveva trovato Castlereagh completamente nel suo ordine d'idee sulla necessità di opporsi alle nuove dottrine, portando avanti, tuttavia, un programma di conveniente e prudente ammodernamento<sup>43</sup>. Il segretario di Stato aveva approfittato dell'occasione anche per documentarsi della situazione religiosa in Inghilterra e trattare la questione dell'emancipazione dei cattolici inglesi, il cui tentativo di soluzione interesserà tutto il periodo del segretariato di Consalvi.

Il desiderio di migliorare le relazioni con le Potenze non cattoliche, allo scopo di consolidare la presenza del Papato nel contesto europeo e di assicurare la presenza effettiva della Chiesa accanto ai governi, confermava il predominio che Consalvi accordava al punto di vista diplomatico sulle preoccupazioni tipicamente religiose<sup>44</sup>. Un'azione che consentiva dei successi immediati, ma che rivelava, nel contempo, anche dei limiti dovuti alla natura stessa della prassi diplomatica, donde, come è stato osservato, «quell'impressione di frammentarietà che l'opera di Consalvi indubbiamente lascia: ma da qui anche quella incomparabile larghezza d'orizzonte, che si estende al di là dell'Europa, e fa della Chiesa un centro di orientamento e di raccordo appena qualche anno dopo che il suo territorio temporale era stato ridotto al rango di un dipartimento francese»<sup>45</sup>.

## 5. Segue: la politica dei concordati

Per raggiungere l'obiettivo della ricostruzione delle Chiese nei diversi Paesi, Pio VII fece ricorso a vari mezzi, fra cui uno dei principali fu la politica dei concordati, impostata in collaborazione col suo Segretario di Stato.

Consalvi, infatti, aveva privilegiato la soluzione concordataria rispetto ad ogni altro tentativo di risoluzione delle questioni di politica estera ecclesiastica, ritenendo che essa rispondesse meglio ai propri principi sulla natura della Chiesa, società indipendente e sovrana, e fosse in grado di offrire una garanzia giuridica contro il pericolo di ingerenze degli Stati e di un ritorno al giurisdizionalismo settecentesco<sup>46</sup>. La prassi concordataria, inoltre, assicurava

<sup>43</sup> RAFFAELE COLAPIETRA, *La Chiesa tra Lamennais e Metternich*, cit., p. 88.

<sup>44</sup> ROGER AUBERT, *La Chiesa cattolica e la Restaurazione*, cit., p. 105.

<sup>45</sup> RAFFAELE COLAPIETRA, *La Chiesa tra Lamennais e Metternich*, cit., p. 20. Cfr. anche SANDRO FONTANA, *La controrivoluzione cattolica ecc.*, p. 242.

<sup>46</sup> L'esperienza acquisita dal Consalvi nella conclusione dei concordati con Napoleone aveva con-

alla Santa Sede, almeno in certa misura, un appoggio immediato di cui riteneva di avere bisogno per una restaurazione religiosa che non era più prorogabile senza il rischio del verificarsi di situazioni irreversibili.

L'attuazione di tale politica, tuttavia, non era conseguenza naturale delle sue premesse teoriche; invero, se da un lato, la politica dei concordati, voluta da Pio VII e dal suo Segretario di Stato, rafforzava l'autorità di Roma nei confronti delle Chiese nazionali (come già accaduto con il concordato francese), dall'altro, costringeva la Chiesa ad una pratica di compromessi (il cosiddetto sistema delle concessioni) che non trovava particolare sostegno tra gli ambienti di curia<sup>47</sup>.

Gli zelanti, infatti, vedevano in questi concordati dei limiti eccessivi agli interventi del Papa e la definitiva consacrazione delle usurpazioni commesse dai Governi ai danni della Sede Apostolica. Ma Consalvi, fautore convinto di questa politica, ne aveva compreso la fondamentale importanza, proprio allo scopo di fornire basi solide alla ricostruzione delle chiese scosse dalla rivoluzione. Inoltre, il Segretario di Stato, da accordo canonista, aveva compreso che la sottoscrizione di questi documenti da parte dei governanti implicava una riconferma del carattere della Chiesa come società indipendente e perfetta e la posizione dominante di Roma nella struttura della Chiesa cattolica universale<sup>48</sup>.

È indubbio che la pratica concordataria comportasse l'adozione di un metodo compromissorio disapprovato dalla pubblicistica di curia del tempo, ma Consalvi preferiva lasciarsi condurre dal proprio realismo politico, muovendosi lungo due direttive: sul piano diplomatico, perseguiendo una politica di concordia con le case regnanti, la quale poteva prevedere, alla presenza di determinate condizioni, anche accordi concordatari; sul piano ideologico, assegnando un ruolo particolare alla Chiesa «nel mezzo ma al di fuori della società civile»<sup>49</sup>, senza contaminare i peculiari valori ecclesiastici con quelli

---

vinto il Cardinal segretario, nonostante le difficoltà che avevano accompagnato la loro applicazione, della loro opportunità politica e del loro significato giuridico. In fondo, se con la sottoscrizione dei concordati con la Francia e con l'Italia si era riusciti a tenere testa ad un personaggio della statura di Napoleone, non appariva improbabile la stipulazione di accordi con i sovrani e i principi restaurati che, dopo l'incubo rivoluzionario, non potevano prescindere dall'appoggio della Santa Sede e dal suo ruolo di garante della pace religiosa nei loro dominî.

<sup>47</sup> Sul punto cfr. PIERO BELLINI, *Le leggi ecclesiastiche separatistiche e giurisdizionalistiche* (1848-1867), cit., il quale a p. 149 scrive: «...il regime di unione, pur sempre costituiva, per la pubblicistica ecclesiastica del tempo, il solo e vero regime dei rapporti, voluto da Dio stesso, fra le *duae supremae potestates* preposte *divinitus* al reggimento del *populus fidelis*».

<sup>48</sup> ROGER AUBERT, *La Chiesa cattolica e la Restaurazione*, cit., pp. 119-120.

<sup>49</sup> RAFFAELE COLAPIETRA, *La Chiesa tra Lamennais e Metternich*, cit., p. 19.

laici, mantenendo le distinzioni e le competenze<sup>50</sup>, rivalutando la procedura canonistica e la prassi giurisdizionalistica<sup>51</sup>.

In definitiva, se i concordati implicavano anche per la Chiesa la necessità di negoziare e transigere, ciò costituiva un notevole progresso rispetto al secolo precedente, quando i Governi procedevano alle riforme ecclesiastiche per conto proprio. Ed era soprattutto un colpo decisivo alle tendenze favorevoli alle Chiese nazionali, più o meno autonome rispetto a Roma<sup>52</sup>.

Difficoltà per l'applicazione pratica dei concordati non mancarono, come non vennero meno i conflitti tra Governi e Santa Sede, in quanto nei primi lo spirito giurisdizionalistico era ancora vivo e presente. Tuttavia, rimaneva ammesso l'intervento della Chiesa di Roma sulle questioni ecclesiastiche nazionali e il ricorso a Roma entrava nella pratica<sup>53</sup>.

## 6. *La riorganizzazione della Chiesa in Italia*

Il Congresso di Vienna aveva proceduto a una nuova ripartizione territoriale dell'Italia, che risultava essere costituita, oltre che dallo Stato pontificio, da altri sette Stati: il Regno di Sardegna, che acquistava Genova e dove ricompariva la dinastia dei Savoia; il Vicereggio del Lombardo-Veneto, che veniva assegnato agli Asburgo d'Austria; i Ducati di Parma<sup>54</sup>, Modena<sup>55</sup> e Lucca<sup>56</sup> e il Granducato di Toscana, assegnato a Ferdinando III d'Asburgo-Lorena, tutti di fatto protettorati austriaci; infine, il Regno delle Due Sicilie, costituito dai due vecchi Regni di Napoli e di Sicilia, assegnati al legittimo sovrano Ferdinando di Borbone.

La situazione ecclesiale nei vari Stati italiani presentava alcuni caratteri comuni: la popolazione italiana, nonostante la penetrazione delle idee francesi

<sup>50</sup> Osserva PAOLO BREZZI, *Stato e Chiesa nell'Ottocento*, Eri, Torino, 1964, p. 23, come Consalvi insisteva spesso «sul dovere che la Santa Sede aveva di dissociare la sua causa da quella delle Potenze e dei pericoli derivanti da una cieca uniformità con gli interessi altrui».

<sup>51</sup> RAFFAELE COLAPIETRA, *La Chiesa tra Lamennais e Metternich*, cit., p. 19.

<sup>52</sup> LUIGI SALVATORELLI, *Chiesa e Stato dalla Rivoluzione francese ad oggi*, cit., p. 37.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Il ducato di Parma fu assegnato all'ex imperatrice Maria Luisa d'Asburgo, ma alla sua morte sarebbe ritornato ai Borbone di Parma, temporaneamente indennizzati col possesso di Lucca.

<sup>55</sup> Il ducato di Modena, Reggio e Mirandola sotto la sovranità di Francesco IV d'Asburgo, dopo la morte della madre Maria Beatrice d'Este, sovrana del ducato di Massa e Carrara, sarebbe stato accresciuto anche di questo.

<sup>56</sup> Il ducato di Lucca, sotto Maria Luisa di Borbone-Parma, reggente per il figlio Carlo Ludovico, dopo il ritorno dei Borbone a Parma, sarebbe ritornato a far parte integrante del Granducato di Toscana.

e gianseniste, rimaneva sostanzialmente religiosa e devota alla Chiesa di Roma; anche la classe intellettuale, poi, maggiormente sensibile al pensiero liberale, non manifestava per ciò stesso ostilità all'istituzione ecclesiastica; infine, il numero dei preti era diminuito di poco rispetto all'epoca pre-rivoluzionaria, nonostante il loro livello qualitativo, in alcuni territori della penisola, lasciasse a desiderare<sup>57</sup>.

Se la «restaurazione delle coscienze» appariva, pertanto, meno laboriosa rispetto ad altre nazioni, il problema più urgente che si imponeva era la riorganizzazione delle strutture ecclesiastiche, in quanto l'occupazione francese aveva esteso a tutti i Paesi italiani il concordato del 1803 con i suoi articoli addizionali<sup>58</sup>.

La politica ecclesiastica napoleonica aveva soppresso gli ordini religiosi, secolarizzato i beni ecclesiastici, modificato le circoscrizioni diocesane, nominato vescovi ancora privi di istituzione canonica; occorreva, pertanto, d'intesa con i vecchi e i nuovi Governi, riaprire i conventi chiusi nel periodo del regime francese, regolamentare i problemi sollevati dalla nazionalizzazione dei beni della Chiesa, determinare le nuove circoscrizioni diocesane, adattandole alle intervenute modifiche territoriali stabilite a Vienna, accordarsi sulle modalità di nomina dei titolari delle sedi episcopali e provvedere a quelle delle sedi vacanti<sup>59</sup>.

Era necessario procedere, dunque, alla riorganizzazione istituzionale delle Chiese d'Italia e Roma vi provvide mediante concordati e accordi, oppure mediante bolle pontificie, come accadde con il Principato di Lucca e con il Granducato di Modena.

L'opera di ricostruzione richiese, tuttavia, in molti casi, estenuanti trattative con i Governi, i quali, pur se facevano affidamento sull'influenza del clero per consolidare la loro opera controrivoluzionaria, non intendevano rinunciare alla legislazione settecentesca di tendenza regalista ancora viva nei ceti dirigenti<sup>60</sup>. Inoltre, cinque degli otto Stati italiani dipendevano direttamente o indirettamente dalla Casa d'Austria, dove l'influenza del giuseppinismo era tutt'altro che esaurita.

È stato autorevolmente scritto che i concordati italiani della prima metà

<sup>57</sup> Cfr. GUILLAUME DE BERTIER DE SAUVIGNY, *La restaurazione (1800-1848)*, in L.-J. ROGIER-G. DE BERTIER DE SAUVIGNY-J. HAJAR, *Secolo dei lumi, rivoluzioni, restaurazioni* in *Nuova storia della Chiesa*, vol. IV, Marietti, Torino, 1971, p. 348.

<sup>58</sup> Cfr. JEAN LEFLON, *Restaurazione e crisi liberale (1815-1846)*, cit., p. 598.

<sup>59</sup> Cfr. *Ivi*, p. 598; vd., anche, *Storia della Chiesa*, cit., vol. VIII/I, pp. 141-142.

<sup>60</sup> Cfr. ROGER AUBERT, *La Chiesa cattolica e la Restaurazione*, cit., p. 142.

dell’Ottocento, come quelli conclusi con gli altri Stati europei, rappresentano il ritorno al giurisdizionalismo confessionale già in vigore nel Seicento e nel Settecento<sup>61</sup> e si caratterizzano per il riconoscimento, da parte della Santa Sede, di alcuni *jura maiestatica circa sacra*. Tale affermazione, tuttavia, appare fondata nella misura in cui si procede ad una analisi di portata generale che ci consenta di elevare a sistema i rapporti tra la Chiesa cattolica e gli Stati italiani o europei, evidenziando le caratteristiche comuni e attenuando gli aspetti di diversità. Proprio la situazione italiana, invece, risulta fortemente eterogenea, sia per la già ricordata influenza asburgica sulle sorti di alcuni Stati italiani, sia per la resistenza della Santa Sede (e del suo segretario Consalvi) a disegnare, soprattutto in Italia, rapporti tra autorità ecclesiastica ed autorità statale su una linea di pedissequa continuità rispetto al periodo precedente alla Rivoluzione francese<sup>62</sup>.

Se Consalvi accettò di fare un certo numero concessioni pratiche nei concordati da lui conclusi, lo fece perché, da un lato, comprese l’ineluttabilità dei cambiamenti verificatisi, dall’altro, intuì che ciò che era necessario salvaguardare erano i fondamenti teorici dell’autonomia esterna e della libertà interna della Chiesa, anche se questo avrebbe potuto comportare un ritorno ad una prassi di tipo giurisdizionalistico.

## 7. *L’Accordo con il Granducato di Toscana*

Il primo concordato italiano stipulato nel periodo della restaurazione fu quello firmato il 4 dicembre 1815 fra i plenipotenziari di Papa Pio VII e del Granduca di Toscana Ferdinando III d’Asburgo-Lorena<sup>63</sup>.

L’accordo, costituito da ventisette articoli, aveva ad oggetto la ricostituzione degli ordini religiosi soppressi di ambedue i sessi, ad opera di una commissione istituita in Firenze (art. 1).

Tale commissione mista era composta di nove membri: tre arcivescovi

---

<sup>61</sup> Cfr. PIER GIOVANNI CARON, *I concordati italiani dell’età della restaurazione* in *Studi in onore di Gaetano Catalano*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1998, t. I, pp. 353-367.

<sup>62</sup> Cfr. GUILLAUME DE BERTIER DE SAUVIGNY, *La restaurazione (1800-1848)*, cit., p. 349, che osserva come «costituirono una specie di zona di transizione, in cui la confusione tra fori ecclesiastici e civili era stata sostituita da una collaborazione meglio definita e in cui erano scomparsi molti degli abusi da *ancien régime*».

<sup>63</sup> Il testo in ANGELO MERCATI, *Raccolta di concordati su materie ecclesiastiche tra la S. Sede e le autorità civili*, vol. I, Tipografia poliglotta vaticana, Città del Vaticano, 1954, pp. 585-590; si veda, anche, *Enchiridion dei Concordati*, cit., pp. 22-28.

dello Stato, tre rappresentanti del Granduca e tre ecclesiastici da nominarsi di concerto tra il delegato apostolico, Tommaso Arezzo, e i commissari regi, Nuti e Cempini (art. 2).

La decisione di una convenzione particolare per il ristabilimento degli ordini religiosi si palesava indifferibile perché in stretta relazione con la questione della proprietà ecclesiastica, che ne costituiva una logica premessa<sup>64</sup>. Il Governo francese, infatti, aveva soppresso le corporazioni religiose e venduto gran parte dei beni ad esse appartenenti per estinguere il debito pubblico; lo stesso Governo del Granducato, dopo il ritorno di Ferdinando III, attraversava una grave crisi finanziaria, dovuta alla vendita di ulteriori beni per coprire le spese della guerra contro Napoleone<sup>65</sup>.

Pertanto, il Granduca inviava a Roma il consigliere Giovan Battista Nuti con l'incarico di ottenere da Pio VII la facoltà per il governo di Firenze di vendere a profitto dello Stato una parte dei rimanenti beni ecclesiastici ancora invenduti di proprietà delle corporazioni religiose. Le trattative, successivamente, furono trasferite a Firenze dove il pontefice mandava Monsignor Tommaso Arezzo, il quale comunicava la decisione della Santa Sede di essere disposta a dare il suo consenso alla vendita di parte dei beni, purché si stabilisse la proporzione tra beni venduti e beni da restituire e il tempo approssimativo di restituzione<sup>66</sup>. Tuttavia, il delegato apostolico poneva come condizione dell'accordo che fosse abolita la legge sulla manomorta, ma la risposta del Granduca fu nel senso di tenere ferma la legislazione leopoldina sulle proprietà ecclesiastiche. Pio VII era costretto a cedere e, in data 18 agosto 1815, emanava un breve con cui veniva accolta la richiesta del Granduca in merito alla vendita dei beni appartenuti alle corporazioni religiose sopprese da Napoleone<sup>67</sup>.

Dopo aver risolto questa situazione preliminare, si potette giungere in modo assai facile alla convenzione per il ripristino definitivo degli ordini religiosi in Toscana con la quale, facendo salvi tutti gli antichi diritti dell'Amministrazione demaniale, si ristabilivano quei conventi ed istituti la cui esistenza fosse ritenuta compatibile con le capacità effettive del patrimonio regolare superstite e che fossero ritenuti più convenienti ai bisogni della Chiesa e dello Stato. Venne però deciso che il numero dei conventi da ripristinarsi

---

<sup>64</sup> Cfr. PIERO PIERI, *La Restaurazione in Toscana (1814-1821)*, Tipografia Mariotti, Pisa, 1922, p. 80.

<sup>65</sup> Cfr. JEAN LEFLON, *Restaurazione e crisi liberale (1815-1846)*, cit., p. 601.

<sup>66</sup> ALBERTO ACQUARONE, *Aspetti legislativi della Restaurazione in Toscana*, in *Rass. Storica Risorg.*, XLIII (1956), p. 20.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

per i regolari fosse di almeno settantasette<sup>68</sup>.

Se l'accordo tra Chiesa cattolica e Granducato di Toscana costituiva il primo concordato successivo al Congresso di Vienna, pur tuttavia non solo per questo era segno della volontà di cieca restaurazione del governo toscano<sup>69</sup>; Firenze, al contrario, improntò la sua politica ecclesiastica sulle basi di un rigido giurisdizionalismo. Infatti, nonostante il breve periodo di reggenza del Rospigliosi (dai primi di maggio alla metà di settembre del 1814) avesse restituito alle istituzioni ecclesiastiche significative posizioni di privilegio<sup>70</sup>, già al ritorno del Granduca Ferdinando III furono riconfermate tutte le leggi leopoldine di stampo giurisdizionalistico<sup>71</sup>. Se gli ordini monastici furono ristabiliti e i conventi riaperti, da un lato, il Governo si rifiutò di riammettere i Gesuiti nel Granducato, dall'altro, rimanevano in vigore tutte le disposizioni che sottoponevano alle autorità civili toscane sia le persone che i beni dei religiosi<sup>72</sup>. A questo si aggiunga che nel novembre del 1814 era stato ristabilito il dicastero della Regia giurisdizione, al quale era affidato, in epoca leopoldina, il compito di tutelare la giurisdizione statuale nei confronti degli atti di provenienza ecclesiastica<sup>73</sup>. Scrive un autorevole studioso come in Toscana «l'edifizio del sistema giurisdizionalistico settecentesco non fu guastato, se non in parte, perché al mutare dei tempi e alla volontà sovrana resistettero importanti riforme leopoldine, a cui restava l'adesione ed il suffragio dell'opinione pubblica»<sup>74</sup>. La Chiesa, in sostanza, benché privilegiata, fu soggetta ad una politica di rigidi controlli, tanto che i rapporti tra essa ed il

---

<sup>68</sup> Nel 1818 erano presenti nel Granducato di Toscana 201 conventi e 1706 tra frati e monache.

<sup>69</sup> Scrive, in proposito, sebbene con enfasi, PIERO PIERI, *La Restaurazione in Toscana (1814-1821)*, cit., p. 82, che «la Convenzione [...] era in fondo una vittoria del Governo toscano. D'altra parte, il ristabilimento dei frati, era desideratissimo, specialmente nelle campagne».

<sup>70</sup> Appena giunto a Firenze, il principe Rospigliosi, in un proclama del 1° maggio 1814, pur mantenendo le leggi e i regolamenti vigenti, escluse dalla provvisoria conferma tutte le disposizioni incompatibili con i principi della religione cattolica (venivano abrogate le norme del codice civile sulla tenuta dei registri dello stato civile e quelle riguardanti la separazione e il divorzio). Cfr., sul punto, A. ACQUARONE, *Aspetti legislativi della Restaurazione in Toscana*, cit., p. 4.

<sup>71</sup> Nel Granducato la legislazione napoleonica fu gradualmente abrogata, ma fu restaurata quella emanata da Pietro Leopoldo che alla fine del Settecento era stata la più avanzata d'Italia, avendo provveduto anche ad abolire i privilegi feudali.

<sup>72</sup> Cfr. ALBERTO ACQUARONE, *Aspetti legislativi della Restaurazione in Toscana*, cit., pp. 18-19.

<sup>73</sup> Cfr. PIER GIOVANNI CARON, *L'appello per abuso*, Giuffrè, Milano, 1954, p. 353, che osserva come «al Segretario del Regio diritto venivano attribuite le funzioni di alta direzione della disciplina ecclesiastica e di moderazione degli abusi che gli ufficiali ecclesiastici avessero eventualmente a commettere in danno della giurisdizione statale».

<sup>74</sup> PIERO BELLINI, *Le leggi ecclesiastiche separatistiche e giurisdizionalistiche (1848-1867)*, cit., p. 150.

Governo granducale di Ferdinando III, dopo l'accordo del 1815, subirono un graduale deterioramento<sup>75</sup>, al punto che alla fine del decennio la legislazione giurisdizionalista del 1799 era stata integralmente ripristinata<sup>76</sup>.

### 8. Il concordato col Regno di Sardegna

Il Regno di Sardegna, sotto la reggenza di Vittorio Emanuele I, subì una restaurazione completa, caratterizzata da una forte impronta nazionalista, con il ritorno alla vecchia legislazione pre-rivoluzionaria e l'abrogazione dei codici napoleonici<sup>77</sup>. Nei suoi rapporti con la Chiesa, il Re, già dal suo ritorno, si mostrò favorevole ad una alleanza antiliberale e antigallicana con Roma, da un lato, limitando la libertà di culto degli ebrei e dei valdesi<sup>78</sup>, dall'altro, ottenendo dalla Santa Sede, con breve del 9 maggio 1814, il ripristino delle feste religiose soppresse dal concordato napoleonico del 1803 e istituendo il 16 novembre 1814 una commissione regia per il riordinamento delle diocesi e dei patrimoni ecclesiastici<sup>79</sup>.

Della volontà del governo sabaudo di ripristinare le antiche sedi vescovili, insieme con i capitoli e i seminari, veniva reso edotto il Pontefice, tramite il legato del re Taparelli D'Azeglio. Tuttavia, solo alla fine del 1815, dopo la sconfitta definitiva di Napoleone a Waterloo, Vittorio Emanuele I poteva inviare a Roma il proprio rappresentante incaricato Barbaroux allo scopo di concludere una convenzione con la Santa Sede<sup>80</sup>.

Barbaroux arrivava a Roma con le istruzioni del Re ed un progetto di intesa

---

<sup>75</sup> Sul punto, cfr. ROGER AUBERT, *La Chiesa cattolica e la Restaurazione*, cit., p. 143, il quale scrive che le relazioni con la Santa Sede migliorarono solo con l'ascesa al potere di Leopoldo II nel 1824, miglioramento che si concretizzò con il ristabilimento nel 1828 della Nunziatura di Firenze.

<sup>76</sup> Cfr. PIERO PIERI, *La Restaurazione in Toscana (1814-1821)*, cit., p. 82, che cita una nota del Ministro degli Interni, Neri Corsini, alle Autorità civili ed ecclesiastiche e alla Curia romana datata 5 marzo 1816.

<sup>77</sup> In particolare ritornarono i fidecomessi e le decime e furono ristabiliti i privilegi feudali. Cfr., sul punto, NELLO CASERTA, *Dal giurisdizionalismo al liberalismo*, cit., p. 413.

<sup>78</sup> Con l'editto del 21 maggio 1814 furono abolite le leggi napoleoniche che avevano emancipato i Valdesi e lo stesso Vescovo di Pinerolo fu a capo di una pressante campagna di conversione. Cfr. ROGER AUBERT, *La Chiesa cattolica e la Restaurazione*, cit., p. 144.

<sup>79</sup> Cfr. GIUSEPPE PELLICCIA, *Il concordato del 17 luglio 1817 tra la S. Sede e il Re Vittorio Emanuele I*, in *Palestra del clero*, 1953, II, p. 1175, dove si può leggere, in nota (n. 6), gli oggetti principali di cui doveva occuparsi la Commissione e la composizione della stessa fatta di Ministri, Magistrati ed Ecclesiastici.

<sup>80</sup> Su Giuseppe Barbaroux, si veda la voce omonima, curata da NARCISO NADA, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Istituto Encyclopedie Italiana Treccani, Roma, 1964, pp. 122-124.

preparato dalla commissione regia che, come anticipato, era stata deputata allo scopo. Il progetto veniva affidato dal Consalvi ad una commissione cardinalizia costituita fin dall'anno precedente in seguito alle richieste di Vittorio Emanuele a Pio VII, ripetute anche in occasione della breve permanenza a Genova dello stesso Pontefice in fuga dai suoi dominî minacciati dal Murat<sup>81</sup>.

Nonostante le pressioni del re sabaudo, i negoziati durarono oltre un anno, sia per la complessità della materia sia per una certa resistenza da parte di alcuni ministri sardi. Comunque, esaminate preventivamente le minute da ambedue le parti, la bolla papale veniva siglata dal Segretario di Stato Consalvi in data 17 luglio 1817<sup>82</sup>.

Quanto al contenuto della bolla<sup>83</sup>, veniva innanzitutto confermato il diritto del re e dei suoi successori ai benefici maggiori, a condizione che rimanessero fedeli alla Santa Sede, fermo restando la normativa canonica circa i requisiti e l'istituzione dei candidati. Si provvedeva, inoltre, alla dotazione delle mense vescovili e dei seminari e alla restituzione dei beni ecclesiastici ancora in venduti<sup>84</sup>. Il numero delle diocesi fu portato a diciotto (alle otto diocesi mantenute furono aggiunte le nove sopprese con la bolla del 1° giugno 1803 e, in più, la nuova diocesi di Cuneo), e furono riveduti i confini delle nuove circoscrizioni e delle parrocchie al fine di favorire le esigenze pastorali<sup>85</sup>. Infine, delle sei abbazie sopprese nel periodo napoleonico, due vennero ricostituite<sup>86</sup>. L'esecuzione delle disposizioni del Concordato venne affidata al cardinal Solari, mentre per la restituzione dei beni ecclesiastici non alienati fu incaricata una commissione mista i cui membri laici, tuttavia, opposero così grandi resistenze che soltanto nel 1828 si riuscì a raggiungere un accordo definitivo<sup>87</sup>.

---

<sup>81</sup> Cfr. *Ivi*, pp. 1178-1179.

<sup>82</sup> Cfr. *Ivi*, p. 1182, il quale osserva (1954, II, pp. 40-41) come il documento, benché sia un atto bilaterale, si presenta sotto forma di bolla papale (in termini diplomatici, *Bulla Circumscriptionis*). Lo stesso fu firmato dal solo rappresentante della Santa Sede, sebbene esaminato e approvato dal plenipotenziario del Re di Sardegna. Le ragioni che furono alla base di questa prassi, spiega l'A., potrebbero essere essenzialmente due: la circostanza che la bolla riguardasse disposizioni prevalentemente di natura ecclesiastica e il desiderio del Re Vittorio Emanuele, peraltro autentico, di mostrare al Pontefice la sua sottomissione ad accettare disposizioni relative a diritti e prerogative proprie della Santa Sede. Pur tuttavia, al di là dell'atto di cortesia, la bolla papale prevedeva che il re confermasse e promulgasse l'accordo raggiunto.

<sup>83</sup> Il testo si può leggere in ANGELO MERCATI, *Raccolta di concordati*, cit., pp. 601-619.

<sup>84</sup> Cfr. KARL BIHLMAYER-HERMANN TUECHLE, *op. cit.*, p. 134.

<sup>85</sup> GIUSEPPE PELLICCIA, *Il concordato del 17 luglio 1817 ecc.*, cit., p. 1182.

<sup>86</sup> Cfr. KARL BIHLMAYER-HERMANN TUECHLE, *op. cit.*, p. 134.

<sup>87</sup> Cfr. ROGER AUBERT, *La Chiesa cattolica e la Restaurazione*, cit., p. 144.

## 9. *Il concordato con il Regno delle Due Sicilie: i precedenti immediati (la politica ecclesiastica del Governo napoletano dopo la Restaurazione)*

Il Concordato stipulato il 21 marzo 1818 tra Ferdinando di Borbone, re delle Due Sicilie, e Papa Pio VII<sup>88</sup> costituisce, senza dubbio, l'atto di diritto pubblico esterno più importante della prima metà del secolo<sup>89</sup>.

Già dal suo ritorno a Napoli dalla Sicilia, nel giugno del 1815<sup>90</sup>, il re sollecitava l'apertura di negoziati con la Santa Sede per raggiungere una soluzione concordataria al fine di dare una sistemazione stabile e durevole alle questioni ecclesiastiche dopo gli sconvolgimenti del periodo francese<sup>91</sup>. Tuttavia, nell'attesa di un concordato, occorreva procedere ad una riorganizzazione della Chiesa nel Regno, convinzione che accomunava il sovrano ed il suo ministro, Luigi de' Medici<sup>92</sup>. Dello stesso ordine di idee era il ministro di Grazia e giustizia e degli Affari ecclesiastici Donato Tommasi, che come il Medici era sostenitore dell'assolutismo centralizzatore ed egualitario settecentesco e preferiva tenere posizioni moderate, lontano dagli estremi dei liberali e dei reazionari<sup>93</sup>.

Tale tentativo di mediazione tra antico e nuovo, che caratterizzò il quinquennio 1815-1820 (la cosiddetta «politica dell'amalgama»), doveva avere come scopo il rafforzamento delle fondamenta sulle quali si reggeva la monarchia legittima. Da ciò derivava, anche, il nuovo atteggiamento verso la Chiesa che doveva assicurare la collaborazione del sentimento religioso delle masse e la solidarietà della gerarchia ecclesiastica nella lotta contro il pensiero

---

<sup>88</sup> Il testo in ANGELO MERCATI, *Raccolta di Concordati*, cit., pp. 620 ss.

<sup>89</sup> PIERO BELLINI, *Le leggi ecclesiastiche separatistiche e giurisdizionalistiche (1848-1867)*, cit., p. 150.

<sup>90</sup> Il nuovo governo fu organizzato con decreto del 4 giugno 1815 ed ebbe come ministri il Circello agli Esteri e alla Segreteria di Stato *ad interim*, il Medici alle Finanze con l'*interim* della Polizia, Il Tommasi al Ministero di Grazia e giustizia e affari ecclesiastici, con l'*interim* degli Interni, il marchese Cappelli per gli Affari delle Real Casa; il Ministero della Guerra fu affidato ad un Consiglio di Guerra, tranne la Marina che fu affidata al Naselli, succeduto dopo poco al St. Clair. Cfr. NINO CORTESE, *Per la storia del Regno delle Due Sicilie dal 1815 al 1820*, in *Archivio Storico per le Province Napoletane*, N. S., XI (1925), p. 199.

<sup>91</sup> Per lo studio delle trattative resta indispensabile lo studio di WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 tra la Santa Sede e le due Sicilie*, Le Monnier, Firenze, 1929.

<sup>92</sup> Sulla figura del ministro napoletano si veda, soprattutto, LUIGI BLANCH, *Luigi de' Medici, come uomo di Stato e amministratore*, in *Archivio Storico per le Province Napoletane*, N. S., XI (1925), ora anche in ID., *Scritti storici*, Bari, 1945.

<sup>93</sup> Il Tommasi era stato l'autore dell'opuscolo *Elogio del cav. Gaetano Filangieri* che, già dal titolo, mostrava le ascendenze del Ministro, rivelandoci «la sua natura centrista». WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, Firenze, 1929, pp. 12-13.

e le forze politiche liberali<sup>94</sup>. Questo non poteva significare, malgrado ciò, resa dello Stato di fronte alla Chiesa, poiché vi si opponeva sia la struttura dello Stato moderno di stampo napoleonico, che sopravviveva nello Stato della Restaurazione, sia la consolidata tradizione culturale ancora viva nel Regno. Pertanto, la politica ecclesiastica doveva ispirarsi ad un rigido confessionalismo, tanto più necessario per la condizione di disfacimento morale che attraversava il Paese<sup>95</sup>. Tommasi e Medici furono gli artefici di questa politica del Regno nel «Quinquennio», il Ministro degli Affari ecclesiastici come autore dei primi atti dopo la caduta del regime murattiano, nonché incaricato dell'esecuzione del concordato, il Medici come ultimo negoziatore e firmatario, insieme con Consalvi, del Concordato del 1818 e responsabile politico della sua esecuzione.

Quanto alla politica ministeriale del marchese Tommasi, la cui azione era guidata dalla doppia esigenza di ridare nuova forza agli istituti classici del giurisdizionalismo settecentesco e, nello stesso tempo, di restituire alla Chiesa di Roma il prestigio che le competeva<sup>96</sup>, essa si concretizzò in una serie di provvedimenti tesi a riaffermare l'autorità dello Stato di fronte alla Chiesa ed il suo ruolo di supremo tutore delle istituzioni religiose.

Poco dopo la nomina a ministro degli affari ecclesiastici, infatti, il 17 giugno 1815, Tommasi emanava un decreto con il quale ordinava ai vescovi che si trovavano nella capitale di raggiungere immediatamente le loro diocesi; successivamente, a conferma del provvedimento precedente, con decreto dell'11 ottobre 1815, richiamava in vigore le leggi ecclesiastiche che imponevano l'obbligo della residenza ai possessori di benefici residenziali, mentre con circolare del 14 giugno del medesimo anno, si estendeva ai preti l'obbligo di risiedere nelle proprie diocesi o di farne immediato ritorno, facendo obbligo ai vescovi del Regno di informare della cosa l'arcivescovo di Napoli<sup>97</sup>; con lo stesso rescritto si esortavano gli stessi vescovi ad adempiere i loro compiti di vigilanza sui sacerdoti relativamente al modo di vestire e ai mestieri che abusivamente esercitavano<sup>98</sup>. Inoltre, al fine di frenare l'intransigenza di alcuni

<sup>94</sup> ROSARIO ROMEO, *Momenti e problemi della restaurazione nel Regno delle due Sicilie*, in *Rivista storica italiana*, LXVII (1957), pp. 402-403.

<sup>95</sup> Cfr. *Ivi*, p. 403.

<sup>96</sup> Cfr. RAFFAELE FEOLA, *Dall'Illuminismo alla Restaurazione. Donato Tommasi e la legislazione delle Sicilie*, Jovene, Napoli, 1977, rist., pp. 224-225.

<sup>97</sup> Cfr. WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 37.

<sup>98</sup> Cfr. RAFFAELE FEOLA, *Dall'Illuminismo alla Restaurazione*, cit., p. 228 che osserva come questi provvedimenti fossero espressione della volontà del Governo napoletano di restituire «al clero quella dignità che aveva perso durante il decennio francese».

alti prelati che protestavano per i primi atti del suo ministero, Tommasi chiese alla Santa Sede la loro rinunzia alla sede vescovile, cosa che Roma accettò, pur non nascondendo la sua contrarietà<sup>99</sup>. Polemiche vi furono anche intorno al decreto del 28 giugno 1815, relativo agli uffici del parroco in materia civile, in quanto il clero, dopo la Restaurazione, richiese di essere reintegrato nelle antiche funzioni<sup>100</sup>; infatti, riguardo al matrimonio, il quale con decreto del 13 giugno 1815 era stato riportato alla regolamentazione canonica vigente prima del Decennio francese<sup>101</sup>, un decreto successivo stabiliva che i nubenti si presentassero davanti al rappresentante dello Stato per ricevere il certificato di stato civile, prima di celebrare il matrimonio canonico, e che entro ventiquattro ore il certificato, attestante la celebrazione secondo i canoni tridentini, dovesse essere restituito all'ufficiale dello stato civile per la pronunzia della formula di matrimonio<sup>102</sup>. Per quanto riguarda, invece, gli atti di nascita, veniva stabilito con decreto del 28 giugno, che il battesimo, pur ritornando essenziale per la redazione dell'atto stesso, dovesse indicare con precisione il parroco che aveva amministrato il sacramento ed essere preceduto, in ogni caso, dalla annotazione nei registri dello stato civile, pena una multa<sup>103</sup>.

Parimenti, nell'ottica di riorganizzare la struttura ecclesiastica, anche da un punto di vista numerico, con decreto reale del 18 agosto 1815, venivano abrogate le leggi sulle sacre ordinazioni emanate durante il Decennio in quanto, come si leggeva nella circolare del Tommasi del 15 giugno dello stesso anno, non vi erano più preti per soddisfare gli obblighi del sacro ministero<sup>104</sup>. Riguardo al clero regolare, la situazione era a tal punto compromessa che la soluzione doveva essere rimandata ad un accordo con la Santa Sede, ma non per questo Tommasi rinunciò ai suoi principi regalisti. Infatti, con circolare del 12 agosto, ordinava che, fino a quando non si mettesse mano ad un nuovo sistema, le quattro religioni dei mendicanti formassero ognuna una sola

<sup>99</sup> Cfr. *Ivi*, p. 38 che precisa come l'opera di epurazione delle alte cariche ecclesiastiche coinvolse l'arcivescovo di Taranto, mons. Capucelatro, e i vescovi di Nicastro, Oria, Trivento e Viesti.

<sup>100</sup> Com'è noto, la legislazione napoleonica aveva avocato allo Stato ogni attribuzione in materia di stato civile, subordinando il matrimonio religioso a quello civile e introducendo nel regno il divorzio. Cfr. RAFFAELE FEOLA, *Dall'Illuminismo alla Restaurazione*, cit., p. 226.

<sup>101</sup> Non ancora giunto a Napoli, Re Ferdinando, consci della sensibilità religiosa del popolo, abolì il divorzio previsto dal codice civile napoleonico. Cfr. WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 42.

<sup>102</sup> Cfr. *Ivi*, p. 43.

<sup>103</sup> Cfr. *Ibidem*; vedi, sull'argomento, anche R. TRIFONE, *Le persone e le classi sociali nella storia del diritto italiano*, Napoli, 1933, p. 53 ss.

<sup>104</sup> Cfr. A.S.N., *Affari ecclesiastici*, Reg. corr. 35, circ. Tommasi, 15 dicembre 1815, citata in WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 40, nota 1.

provincia, eleggendo un provinciale secondo le loro costituzioni<sup>105</sup>. La circolare fu criticata aspramente dalla Santa Sede che la considerò una ingerenza inaccettabile nella designazione dei superiori generali e nella sistemazione dei conventi e delle province<sup>106</sup>.

Anche in relazione all'istruzione pubblica la politica di Tommasi si ispirò al più puro giurisdizionalismo. Il ministro, difatti, istituiva, il 2 agosto 1815, una commissione presieduta da Ludovico Loffredi e composta di soli laici alla quale veniva affidata anche la direzione dell'istruzione stessa. Tommasi, inoltre, propose la creazione di una cattedra sulla verità della Religione cattolica, non solo in ciascun seminario e convitto, ma anche nelle Università, la cui frequenza era resa nei fatti obbligatoria perché costituiva condizione per accedere a cariche civili, militari e politiche<sup>107</sup>.

Nella censura della stampa, come nell'istruzione, era esclusa ogni inframmettenza della Chiesa in quanto la revisione dei libri veniva affidata ad un comitato di censori dipendenti dal Ministero dell'Interno e dal Ministero di Polizia<sup>108</sup>.

Infine, con circolare del 5 luglio 1815, si portava a conoscenza dei vescovi che venivano rimessi in vigore il *liceat scribere* (cioè il permesso del re, per mezzo del Ministro di Culto, per ricorrere a Roma) e il *Regio Exequatur* sui documenti pontifici, quest'ultimo esercitato, secondo il sistema napoleonico, dal Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. La misura fu considerata dalla Santa Sede un attentato alla libertà e alla indipendenza della Chiesa, in particolare perché il provvedimento non faceva salve le materie spirituali<sup>109</sup>. Tommasi, nel respingere le proteste di Roma, ribatteva che il diritto di permettere la circolazione nei propri stati delle bolle e dei rescritti pontifici era cosa inerente alla sovranità medesima<sup>110</sup>.

Con le misure citate, Tommasi, assecondato dal Medici, si proponeva di esercitare un controllo capillare sulla struttura ecclesiastica, ma il suo pro-

---

<sup>105</sup> Durante il Decennio francese furono soppressi tutti gli ordini religiosi, ad eccezione dei frati mendicanti, ai quali, peraltro, fu eliminata ogni subordinazione dai provinciali, stabilendo l'elezione annuale in ogni casa religiosa di un guardiano indipendente dai superiori, la cui nomina doveva essere approvata dal governo. Cfr. *Ivi*, p. 40.

<sup>106</sup> Cfr. *Ivi*, p. 41.

<sup>107</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>108</sup> Cfr. *Ivi*, p. 44.

<sup>109</sup> La Congregazione per gli Affari ecclesiastici straordinari, interessata della vicenda, giudicò il sistema di relazioni tra Stato e Chiesa che si veniva gradualmente approntando nel Regno a forza di editti, come identico, se non più gravoso, di quello napoleonico. Cfr. *Ivi*, pp. 45-46.

<sup>110</sup> Cfr. A.S.N., *Borbone*, fascio 715, n. 491, riportato da RAFFAELE FEOLA, *Dall'Illuminismo alla Restaurazione*, cit., pp. 230-231.

gramma prevedeva, altresì, «la creazione di un apparato clericale fedele alla monarchia e duttile strumento di governo»<sup>111</sup>. Perciò, il 22 luglio 1815, con un rescritto venivano abrogate le norme del codice penale che sottoponevano gli ecclesiastici alle stesse pene previste per i laici, mentre con altro rescritto del 14 ottobre 1815 si stabiliva, fra l'altro, che gli intendenti abolissero gli usi indecenti ai quali venivano adibite le chiese profanate<sup>112</sup>.

Appariva evidente, con questi provvedimenti, la volontà di Tommasi di porre fine agli eccessi che avevano caratterizzato la lotta anticurialista nell'ultimo decennio del Settecento, alimentata dal polemismo giansenista napoletano<sup>113</sup>, che era ancora meno tollerato in quanto mostrava avversione anche nei confronti della stessa monarchia borbonica<sup>114</sup>.

Le trattative di un concordato con la Santa Sede si inserivano, pertanto, nella «preoccupazione del ministero di non cedere alla corte romana, ma anche di non offrire campo libero a certe istanze libertarie e costituzionali sottintese nella lotta anticurialista»<sup>115</sup>.

#### 10. *Segue: i primi negoziati, il progetto del 31 maggio 1816 e l'irrigidimento della politica ecclesiastica napoletana*

I negoziati per il concordato tra il Regno delle Due Sicilie e la Santa Sede, firmato a Terracina il 16 febbraio 1818, iniziarono già nell'estate del 1815 e si trascinarono, quindi, per oltre due anni e mezzo, con più di una interruzione dovuta alla difficoltà, secondo il Medici, di combinare il desiderio di Ferdinando di volere a tutti i costi il concordato con la corte di Roma, conservando allo stesso tempo i diritti della sovranità<sup>116</sup>. Se, tuttavia, il desiderio di arrivare ad una conciliazione con la Santa Sede era dovuta alla insistenza e alla testardaggine del Re, «bigotto fino alla superstizione»<sup>117</sup>, anche Medici

---

<sup>111</sup> *Ivi*, p. 224.

<sup>112</sup> Cfr. *Ivi*, pp. 224-225.

<sup>113</sup> Autorevole esponente del giansenismo napoletano e italiano fu Raffaele Conforti, il quale rimase vittima della reazione borbonica successiva alla caduta della Repubblica partenopea del 1799. Sulla sua figura si veda l'approfondito studio di PASQUALE VILLANI, *Contributo alla storia dell'anticurialismo napoletano, in Mezzogiorno tra riforme e rivoluzione*, Bari, 1962.

<sup>114</sup> Cfr. RAFFAELE FEOLA, *Dall'Illuminismo alla Restaurazione*, cit., p. 224.

<sup>115</sup> *Ivi*, p. 229.

<sup>116</sup> Cfr. Medici a Francesco, s.d., ma 4 febbr. 1818, in ASN, *Arch. Borbone*, f. 650, fascicolo anno 1818.

<sup>117</sup> Il severo giudizio sul Sovrano delle Due Sicilie è di ROSARIO ROMEO, *Momenti e problemi ecc.*, cit., p. 403.

e Tommasi erano coscienti che l'idea dello Stato amministrativo di matrice napoleonica, che era nei loro propositi, aveva bisogno di un largo consenso delle masse popolari, che avevano preservato la loro religiosità nonostante il Decennio francese. Gli strati della società che avevano vissuto l'esperienza giacobina non erano, infatti, a giusta ragione, considerati affidabili dai ministri napoletani<sup>118</sup>.

Pertanto, non solo la situazione politica europea, ma pressanti ragioni di politica interna motivavano la chiusura di un concordato con Roma, che assicurasse la solidarietà della gerarchia ecclesiastica contro ogni tendenza eversiva del sistema<sup>119</sup>.

I negoziati furono condotti, da parte della Santa Sede, inizialmente dal Cardinale Caracciolo, assistito dall'abate Filippo Guidi<sup>120</sup>, i quali consegnarono al Circello, ministro degli esteri, le loro plenipotenze solamente il 14 novembre 1815<sup>121</sup>. Ferdinando, da parte sua, dette i pieni poteri ai ministri Circello, Medici e Tommasi il 2 dicembre 1815<sup>122</sup>.

Nonostante la iniziale diffidenza reciproca, dopo sei conferenze, tenute il 10, l'11, il 17 e il 30 dicembre 1815, il 5 e il 15 gennaio 1816, venivano poste le basi di una riorganizzazione della Chiesa nel Regno, ma gli articoli convenuti a Napoli da Caracciolo e da Guidi non avevano tenuto conto né delle istruzioni preparate dalla Segreteria di Stato, né, tanto meno, delle osservazioni inviate volta per volta da Roma. Consalvi sottoponeva la questione ad una Congregazione particolare (composta da Mattei, Di Pietro, Pacca e Fontana), la quale manifestava la eventualità di richiamare i delegati pontifici, tuttavia prevalse la linea meno intransigente, che consisteva nell'inviare nuove istruzioni con un progetto di concordato modificato<sup>123</sup>. Solo se il Governo napoletano non fosse stato disposto ad accettare il testo mutato, si sarebbe prospettato l'abbandono delle trattative<sup>124</sup>.

Seguiva, come conseguenza, l'interruzione delle trattative, che riprende-

---

<sup>118</sup> Cfr. RAFFAELE FEOLA, *Dall'Illuminismo alla Restaurazione*, cit., pp. 229-230.

<sup>119</sup> Cfr. *Ivi*, p. 230.

<sup>120</sup> Il Guidi, consultore della Congregazione degli Affari Ecclesiastici Straordinari, fu inviato a Napoli, all'inizio, soltanto per coadiuvare il Caracciolo nelle trattative, ma poi anch'esso fu autorizzato a partecipare ad esse con pieno diritto. Cfr. LAJOS PASZTOR, *La Congregazione per gli affari ecclesiastici straordinari tra il 1814 e il 1850*, cit., p. 227, nota 39.

<sup>121</sup> Cfr. WALTER MATURI, *Il concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 40.

<sup>122</sup> *Ivi*, p. 48.

<sup>123</sup> Cfr. LAJOS PASZTOR, *La Congregazione per gli affari ecclesiastici straordinari tra il 1814 e il 1850*, cit., pp. 228-229.

<sup>124</sup> Cfr. *Ivi*, p. 229.

vano solo nel maggio del 1816, allorquando la Santa Sede dava disposizioni a Caracciolo e Guidi di preparare un progetto di concordato d'intesa con i plenipotenziari regi, ma con la riserva di approvazione papale<sup>125</sup>.

Lo schema di concordato era giudicato negativamente dalla Corte di Roma, tanto che la stessa si affrettava a preparare un contropatto sotto la direzione dello stesso Consalvi<sup>126</sup>. Tuttavia, prima che il contropatto lasciasse Roma, arrivò la lettera di Caracciolo, che comunicava della firma del progetto di Guidi, senza attendere la risposta della Segreteria di Stato<sup>127</sup>.

Il progetto del 31 maggio 1816, compilato in settantanove articoli palesi, tre articoli segreti e due articoli separati, e diviso, per materie, in sei capitoli<sup>128</sup>, pur respinto dalla Santa Sede in quanto giudicato non conforme alle proprie direttive, non fu comunque misconosciuto, perché, Consalvi e Medici, nel redigere il documento finale di Terracina, si attennero a tale progetto di concordato, sebbene in parte modificato<sup>129</sup>.

Il contropatto pontificio contrariava non poco i ministri napoletani. In particolare, il ministro degli esteri, marchese Circello, inviava una energica nota a Roma, datata 29 giugno 1816, con la quale si comunicava che il contropatto aveva addolorato il Re, perché contrario, tra le altre cose, ad ogni conciliazione. Il risultato era una nuova rottura delle trattative che si perpetuò fino a quando, circa sei mesi dopo, vi fu un duro scambio di missive tra Consalvi e Circello, che deteriorò ulteriormente i rapporti tra la Santa Sede e lo Stato napoletano<sup>130</sup>.

---

<sup>125</sup> Cfr. JEAN LEFLON, *Restaurazione e crisi liberale (1815-1846)*, cit., p. 599.

<sup>126</sup> Il Maturi, nella sua opera sul concordato del 1818 (WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., pp. 63-64), riteneva che il contropatto fosse opera di cardinali zelanti della Sacra Congregazione per gli Affari ecclesiastici straordinari. Al contrario, come ha dimostrato LAJOS PASZTOR, *art. cit.*, *passim*, attingendo a documenti inediti dell'Archivio Segreto Vaticano, le trattative per i concordati del periodo consalviano sono riconducibili direttamente o indirettamente al Segretario di Stato, che si avvalse dell'ausilio di congregazioni particolari all'uopo costituite, i cui componenti potevano o meno, secondo il desiderio di Consalvi, essere tratti o meno dalla Sacra Congregazione. Quanto al Concordato napoletano, il contropatto pontificio del 14 giugno 1816 fu redatto materialmente dal segretario della Congregazione per gli Affari ecclesiastici Lambruschini (con la collaborazione di mons. Mauri), e fu sottoposto alla approvazione di Consalvi, che rettificò anche alcuni passi, prima di essere spedito a Napoli.

<sup>127</sup> Cfr. LAJOS PASZTOR, *La Congregazione per gli affari ecclesiastici straordinari tra il 1814 e il 1850*, cit., p. 230.

<sup>128</sup> Il progetto di Concordato del 31 maggio 1816, considerata la sua importanza, è integralmente riportato da WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., pp. 165-179.

<sup>129</sup> Cfr. *Rapporto segreto di de' Medici a Ferdinando I sulla conclusione del Concordato*, in A.S.N., *Affari Ecclesiastici*, incart. 56, n. 2, riportato da WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 180.

<sup>130</sup> Circello, tuttavia, proponeva di riprendere le trattative, ma sulla base del progetto del maggio 1816. Cfr. *Ivi*, pp. 62-63.

La situazione diveniva ancora più critica quando il Re si decise a provvedere di vescovi un buon numero di diocesi vacanti. La nomina era, certamente, dovuta alla grave situazione religiosa in cui versava il Paese, aggravata dalle impreviste lungaggini per la conclusione del concordato. Consalvi, con una lettera del 18 settembre 1817, comunicava al marchese Circello che l'istituzione dei nuovi Vescovi, non poteva farsi se non dopo la conclusione del Concordato<sup>131</sup>. Tuttavia, la lettera preannunziava una ripresa delle trattative, circostanza che fu comunicata il 22 settembre 1817 da Caracciolo e Guidi ai plenipotenziari regi. Ci furono, in realtà, solo alcune conferenze con pochi passi in avanti, ma la sopravvenuta morte dell'abate Guidi determinò la sospensione delle trattative<sup>132</sup>.

Consalvi, intanto, dopo aver respinto le insistenze del Fuscaldò, ministro napoletano presso la Santa Sede, volte all'ottenimento dell'investitura dei vescovi nominati dal Re<sup>133</sup>, il 1° agosto 1817, aveva proposto di spostare i negoziati a Roma. Circello, tuttavia, in risposta al Segretario di Stato, subordinava lo spostamento delle trattative alla preconizzazione dei vescovi, ma la risposta di Consalvi veniva preceduta dalla pubblicazione del decreto governativo 2 settembre 1817 sul *Liceat scribere* e sul *Regio Exequatur*, che provocava lo sdegno della Corte di Roma<sup>134</sup>.

Il decreto del 2 settembre 1817, in realtà, non faceva altre che rinnovare il divieto di ricorrere a Roma già ristabilito nel Napoletano col decreto 17 luglio 1816 ed estenderlo alla Sicilia, ponendosi in linea con la politica del Medici e con analoghe iniziative del Ministro della Giustizia tra il 1816 e il 1817<sup>135</sup>. Infatti, il marchese Tommasi, anche dopo l'inizio delle trattative per il Concordato, aveva continuato la sua politica ecclesiastica finalizzata a salvaguardare le principali conquiste del giurisdizionalismo settecentesco<sup>136</sup>.

Difatti, con nota del 26 giugno 1816 del Ministero per gli Affari ecclesiastici, si stabiliva che i chierici, nell'intento di conservare all'ordine sacerdotale secolare le funzioni che gli erano proprie, fossero esclusi da tutti gli uffici militari, dall'impiego di sindaco, intendente e giudice di pace, dalle professioni

---

<sup>131</sup> A.S.N., *Esteri*, f. 1455, Consalvi a Fuscaldò, 18 aprile 1817, riportato da WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 81, nt. 1.

<sup>132</sup> Cfr. *Ivi*, p. 85.

<sup>133</sup> Il regista di questa operazione era stato il responsabile degli esteri Circello, atteso che il dispaccio del Consalvi del 18 aprile 1817, pur negando l'istituzione canonica al momento, la riteneva possibile a determinate condizioni e al tempo opportuno.

<sup>134</sup> Cfr. WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 95.

<sup>135</sup> Cfr. RAFFAELE FEOLA, *Dall'Illuminismo alla Restaurazione*, cit., p. 231.

<sup>136</sup> Cfr. *Ibidem*.

del foro e dal notariato e tabellionato, nonché da alcuni mestieri considerati poco degni del sacerdozio<sup>137</sup>.

Altrettanto indicativo del pensiero del ministro napoletano era lo scontro del Tommasi col cardinale Ruffo a proposito del «Catechismo della dottrina cristiana e dei doveri sociali»<sup>138</sup>. Nonostante le rimostranze dell'Arcivescovo di Napoli che deplorava come nel libro si affermasse, sia la superiorità del primato del Re su ogni altra magistratura in terra e la sacralità dei diritti del sovrano, sia la negazione d'ogni potestà giurisdizionale al Papa e del potere legislativo alla Chiesa<sup>139</sup>, il marchese Tommasi, in due dispacci di luglio e di agosto del 1816, confermava le determinazioni prese e comandava che fosse insegnato «senza che nessuno ardisse di opporvisi»<sup>140</sup>.

Il 17 luglio 1816, inoltre, richiamandosi ad un decreto del 10 aprile 1810 promulgato per la Sicilia, pubblicava un rescritto con il quale s'imponeva il *placet regio* per la pubblicazione delle pastorali dei vescovi del Regno<sup>141</sup> e, lo stesso giorno, come già anticipato, emanava un decreto successivo con il quale si ribadiva l'osservanza del *liceat scribere* e del *Regio Exequatur* nei confronti della Santa Sede<sup>142</sup>.

Tommasi, d'altra parte, giudicava fondamentale il mantenimento dell'ingerenza statale sulle alte cariche ecclesiastiche. Così, il 7 agosto 1816, scriveva al Cappellano Maggiore di ordinare al Collegio della Chiesa di San Giovanni del Vaglio di non procedere all'elezione delle Dignità del Collegio stesso, senza il parere del Re<sup>143</sup>.

La linea tenuta da Tommasi, sebbene condivisa dalla maggioranza del Governo napoletano, incideva necessariamente sulle contemporanee trattative che si svolgevano. Proprio il decreto sul *liceat scribere* del 2 settembre 1817 determinava una ferma presa di posizione del cardinal Consalvi che, per l'ap-

<sup>137</sup> Cfr. WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 71.

<sup>138</sup> Cfr. RAFFAELE FEOLA, *Dall'Illuminismo alla Restaurazione*, cit., p. 231, che aggiunge come il *Catechismo* fu reso obbligatorio in tutte le scuole del Regno dalla Commissione per l'istruzione pubblica voluta dallo stesso ministro Tommasi (nota 576).

<sup>139</sup> Cfr. *Ivi*, p. 231.

<sup>140</sup> A.S.N., *Affari Ecclesiastici*, Reg. Corr. 38, Tommasi a Ruffo, 10 agosto 1816, riportato da WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 72, nota 2.

<sup>141</sup> Anche in questo caso il provvedimento del ministro napoletano era occasionato da una lettera pastorale del cardinal Ruffo, che Tommasi faceva ritirare immediatamente, con la quale «aveva fatto caso riservato di coloro che avevano acquistato i beni dei luoghi pii, se non restituivano o i beni o il prezzo ai luoghi pii medesimi». WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 73.

<sup>142</sup> Cfr. RAFFAELE FEOLA, *Dall'Illuminismo alla Restaurazione*, cit., pp. 231-232.

<sup>143</sup> Cfr. WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 74.

punto, deplorava la circostanza che, durante la pendenza delle trattative, si procedesse autonomamente su materie che costituivano oggetto del concordato e che, quindi, dovevano rimanere, quanto meno, nello stato in cui erano<sup>144</sup>. In un dispaccio di poco successivo, in risposta ad una nota del ministro Circello del 24 ottobre 1817, lo stesso Segretario di Stato chiariva il suo pensiero, considerando del tutto inopportuno rinnovare il *liceat scribere* durante le trattative di un Concordato fra i cui oggetti era compresa la sua abolizione<sup>145</sup>. Il decreto, inoltre, continuava Consalvi, non era neppure necessario, atteso che il *liceat scibere* già era stato ripristinato nel Napoletano col decreto del 17 luglio 1816, mentre già esisteva in Sicilia. Consalvi, infine, si rammaricava della situazione ma non vedeva altra soluzione che quella di interrompere le trattative e, per bocca del Papa, rifiutare la consacrazione dei Vescovi<sup>146</sup>.

### 11. Segue: la firma del Concordato

Tra la fine del 1817 e l'inizio del 1818 si ebbe la svolta decisiva che evitò la rottura definitiva e permise di concludere il Concordato. Infatti, tramite il ministro pontificio a Napoli, Ferdinando faceva sapere al Pontefice che preferiva inviare a Roma, o in altro luogo, uno dei suoi plenipotenziari per trattare con Consalvi, senza intermediari. La proposta venne gradita da Pio VII, che espresse al Re il suo desiderio di vedere i frutti del negoziato<sup>147</sup>.

La determinazione di Ferdinando era, d'altra parte, motivata dalla situazione di stallo che favoriva senz'altro la Santa Sede. Il Papa e Consalvi, infatti, rifiutando di ratificare qualsiasi scelta effettuata del Governo per provvedere di nuovi vescovi le diocesi del Regno, rinviandola alla firma del Concordato, compromettevano la politica religiosa di Medici e Tommasi, i quali avevano la necessità di far funzionare la macchina ecclesiastica del Regno<sup>148</sup>. Anche

<sup>144</sup> A.S.N., *Esteri*, f. 1455, Consalvi a Fuscaldo, 27 settembre 1817, riportato da WALTER MATURI, *Il concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 99.

<sup>145</sup> Si rammenta che la Corte di Napoli col primo articolo segreto del progetto del 31 maggio 1816 aveva abrogato il *liceat scibere*, a condizione, tuttavia, che la Chiesa rinunziasse alla censura preventiva.

<sup>146</sup> A.S.N., *Esteri*, f. 4517, Consalvi a Caracciolo, riportato da WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 103.

<sup>147</sup> WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 106.

<sup>148</sup> RAFFAELE FEOLA, *Dall'Illuminismo alla Restaurazione*, cit., p. 232, che osserva come si trattasse «di una vera e propria azione di forza, poiché la scelta del Governo si era limitata alle sole diocesi di patronato regio, e pertanto era legittima, secondo quanto prescriveva il concordato del 1520 [...] confermato nel trattato di accomodamento dell'8 giugno 1741».

ragioni di politica estera, inoltre, raccomandavano la chiusura del Concordato, considerato che la maggioranza dei Governi europei, cattolici e non, aveva preso – come scrive il Blanch – una «mistica direzione, perché si sosteneva che bisognasse farsi un’arma e non un ostacolo del potere ecclesiastico»<sup>149</sup>.

Fu il ministro Circello, in una missiva del 20 gennaio 1817, ad annunziare che il Re aveva scelto come plenipotenziario il Medici. Il Ministro napoletano giungeva a Terracina agli inizi di febbraio, tuttavia, la sua partenza fu preceduta da tre riunioni avute con Tommasi e Circello, per fissare le direttive da seguire nelle trattative<sup>150</sup>.

La negoziazione prese le mosse dal progetto di concordato segnato da Caracciolo e Guidi, mentre le questioni più controverse furono trattate riferendosi ai concordati bavarese del 1817 e italiano del 1803. Consalvi, come suo solito, si batteva per i principi, così come Medici preferiva adottare il sistema delle preterizioni, allo scopo di considerare il tacito assenso della Santa Sede sugli oggetti che il trattato non prendeva in esame<sup>151</sup>.

Le trattative fra Consalvi e Medici furono laboriose e difficili, tanto da far dubitare della loro riuscita. Il Concordato, invece, fu firmato il 16 febbraio 1818 dai due plenipotenziari, e fu ratificato, da Ferdinando IV, il 25 febbraio 1818 (e pubblicato come legge del Regno il 21 marzo 1818) e da Pio VII con le lettere apostoliche *In Supremo*<sup>152</sup>.

I giudizi sul Concordato napoletano non furono, in generale, positivi, in quanto lo si considerò, da molte parti, una sconfitta per il Regno, che aveva abdicato a una consolidata tradizione regalista, che vantava tra i suoi ispiratori uomini di stato ed eccellenti pensatori (come Argento, Giannone, Fragianni, Tanucci, Capecelatro<sup>153</sup>), «infirmandone – come scrive Romeo – il fondamentale principio di superiorità dello Stato sulla Chiesa e sconfessando in tal modo i motivi ideali più profondamente sentiti dalla classe colta napoletana»<sup>154</sup>.

In realtà, il Concordato concluso tra Pio VII e Ferdinando IV fu caratterizzato dal sistema delle mutue concessioni, come tutti gli accordi concordatari di questo periodo storico. In particolare, quello napoletano, come il Concordato

<sup>149</sup> LUIGI BLANCH, *Luigi de' Medici, come uomo di Stato e amministratore*, in *Archivio Storico per le Province Napoletane*, N. S., XI (1925), p. 177.

<sup>150</sup> A.S.N., *Esteri*, f. 4518.

<sup>151</sup> A.S.N., *Esteri*, f. 4517, Medici a Circello, 14 febbraio 1818, riportato da WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., pp. 114-115.

<sup>152</sup> Il Concordato fu, poi, annunziato solennemente nel concistoro del 16 marzo 1818 con l’allocuzione *Non alieno*.

<sup>153</sup> Cfr. RAFFAELE FEOLA, *Dall’Illuminismo alla Restaurazione*, cit., p. 235.

<sup>154</sup> ROSARIO ROMEO, *Momenti e problemi ecc.*, cit., p. 406.

francese del 1801 e quello italiano del 1803, cercava di conciliare i diritti delle due Potenze, tenendo conto della situazione di fatto e dei vecchi contrasti di principio<sup>155</sup>. I Concordati napoleonici avevano, allo stesso modo, ricercato una sintesi analoga, anche se a Napoli tale sintesi si realizzava in condizioni più favorevoli alla Santa Sede<sup>156</sup>, sia per la obiettiva diversità della fase storica, sia per la necessità di Ferdinando di pacificare la propria coscienza.

Il Maturi, nel suo pregevole studio sul Concordato del 1818, ha raccontato le impressioni che il trattato produsse nel Re e nei suoi ministri, nonché nelle classi dirigenti<sup>157</sup>.

Quanto al sentimento del Re, che aveva seguito con trepidazione l'ultima fase delle trattative, appare eloquente la lettera che questi inviò al Papa il 20 marzo 1818, nella quale ringraziava «la somma bontà di Dio per aver fatto sparire in punto tutte le difficoltà, e ridotte le cose alla più soddisfacente conciliazione»<sup>158</sup>. Il Circello, vecchio regalista, espresse un giudizio estremamente critico<sup>159</sup>, mentre Tommasi, più pratico, seppur consci dei sacrifici fatti, li riteneva funzionali alle esigenze del popolo e dello Stato.

Le classi dirigenti, invece, formate dagli intellettuali, dai professionisti e dalla borghesia agraria, «si vedevano colpiti – come sostiene Maturi – nella loro coscienza etico-giuridico-politica; l'etica nel non garantire la missione educatrice dello Stato, la giuridica nel venire a patti con la Chiesa, la politica nel sottrarre lo Stato alla funzione di essere l'esponente delle classi colte del paese»<sup>160</sup>.

Proprio la nuova borghesia agraria napoletana, divenuta influente dopo la fine della feudalità e le leggi eversive dei beni ecclesiastici del Decennio, si vedeva colpita, soprattutto, nei suoi interessi economici, perché il Concordato, se sanciva l'irrepetibilità dei possessi alienati dallo Stato, sia sotto la monarchia borbonica, che durante il dominio francese (art. XIII), dichiarava, in maniera

---

<sup>155</sup> Cfr. JEAN LEFLON, *Restaurazione e crisi liberale (1815-1846)*, cit., p. 600.

<sup>156</sup> PIER GIOVANNI CARON, *Corso di storia dei rapporti fra Stato e Chiesa*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 119.

<sup>157</sup> WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., pp. 121 ss.

<sup>158</sup> A.S.N., *Esteri*, f. 4517, il Re al Papa, 26 marzo 1818, riportato da WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 122.

<sup>159</sup> Scrive LUIGI BLANCH, *Luigi de' Medici*, cit., pp. 178-179, che Circello, «uomo dominato dalle patrie tradizioni più che dalle altre tendenze, disse che si sarebbe fatto tagliare un braccio piuttosto che segnare quel Concordato».

<sup>160</sup> WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 132, che spiega come quel Concordato colpiva, in una sola parola, le tradizioni di quella classe politica, dalla quali quella coscienza etico-politica-giuridica vedeva raddoppiata le sue forze.

solenne la sacralità e inviolabilità del patrimonio ecclesiastico (art. XXVII) e, soprattutto, restituiva alla Chiesa la facoltà di acquistare<sup>161</sup>, dopo che la seconda parte del Settecento era stata caratterizzata da una legislazione rivolta a proibire alle corporazioni religiose l'acquisto di nuovi beni<sup>162</sup>.

Venivano tradite, insomma, le aspettative di un ceto sociale importante per la vitalità dell'economia del Paese, compromettendo i suoi interessi alla libera circolazione e alla vendita dei beni<sup>163</sup>. Il cd. *Rapporto Acclavio*, dal nome dell'intendente di Terra d'Otranto Domenico Acclavio, illustrava bene questo malessere, pur se il suo era un giudizio troppo di parte per presentare una analisi obiettiva della situazione<sup>164</sup>.

Ma anche le classi colte, ormai imbevute degli ideali di libertà e uguaglianza della Rivoluzione, non potevano giudicare con favore un Concordato che sanciva il principio della religione di Stato, l'insegnamento confessionista e la censura ecclesiastica<sup>165</sup>. Allo stesso modo l'opera del Medici fu severamente censurata dalla influente e consistente classe forense<sup>166</sup>, che aveva tratto vantaggio dalle numerose controversie giurisdizionalistiche tra Stato e Chiesa della fine del Settecento<sup>167</sup>.

Questa ostilità, come scrive Rosario Romeo, non era in fondo giustificata dal contenuto giuridico del Concordato<sup>168</sup>.

Innanzi tutto, Medici otteneva che non si riparlassesse più dell'alto dominio pontificio sopra il Regno, né che si mettesse in discussione l'antico privilegio della *Regia Monarchia* in Sicilia, mediante l'ottavo memorandum segreto all'art. XXII.<sup>169</sup>

---

<sup>161</sup> L'art. XV sanciva che la Chiesa avrà il diritto di acquistare nuovi possedimenti, e qualunque acquisto faccia di nuovo sarà suo proprio, e godrà dello stesso diritto, che le antiche fondazioni ecclesiastiche. Cfr. ANGELO MERCATI, *Raccolta di Concordati*, cit., pp. 620 ss.

<sup>162</sup> Si rammenta che il Concordato benedettino del 1741 aveva stabilito il divieto di nuovi acquisti per chiese e monasteri. Cfr. RAFFAELE FEOLA, *Dall'Illuminismo alla Restaurazione*, cit., p. 241, nota 146.

<sup>163</sup> Cfr. *Ivi*, pp. 240-241.

<sup>164</sup> L'Acclavio ebbe anche una disputa con la Santa Sede per un suo oratorio privato ma non riuscì ad ottenerne giustizia. Cfr. WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 123, nota 1.

<sup>165</sup> Cfr. *Ivi*, p. 19.

<sup>166</sup> ROSARIO ROMEO, *Momenti e problemi ecc.*, cit., p. 407.

<sup>167</sup> Cfr. WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 19.

<sup>168</sup> ROSARIO ROMEO, *Momenti e problemi ecc.*, cit., p. 409.

<sup>169</sup> PIERO BELLINI, *Le leggi ecclesiastiche separatistiche e giurisdizionalistiche (1848-1867)*, cit., p. 150. L'ottavo memorandum era del seguente tenore: «Relativamente all'art. 22 che incomincia "Sarà libero", si dichiara, che col suddetto articolo non s'intende di abolire i legittimi e canonici privilegi del così detto Tribunale della Monarchia di Sicilia contenuti nella Bolla del Sommo Pontefice Benedetto XIII che lo riguarda». Cfr. *Rapporto segreto di de' Medici a Ferdinando I ecc.*, cit., riportato da

L'art. III, poi, stabiliva la riduzione delle sedi episcopali nel Regno di Napoli e l'aumento dei vescovati in Sicilia. La Santa Sede riconosceva, inoltre, al Re delle Due Sicilie, il *ius nominandi* per gli arcivescovi e i vescovi (art. XXVIII), i quali erano obbligati a prestare il giuramento di fedeltà al Re (art. XXIX). Con l'art. XIII, come anticipato, si ammetteva la legittimità degli acquisti dei beni ecclesiastici effettuati nel periodo precedente, mentre l'art. XVI sanciva l'abolizione dei privilegi fiscali per i beni ecclesiastici, che venivano, pertanto, assimilati a tutti gli altri beni. Oltre all'abolizione della cosiddetta immunità reale, fu riconosciuta anche l'abolizione dell'immunità personale e locale, attraverso la revoca del Concordato benedettino (art. XXXII). La giurisdizione ecclesiastica in materia civile e penale non veniva riconosciuta, ad eccezione delle «cause maggiori che spetteranno al Sommo Pontefice» (art. XXII, 6° comma)<sup>170</sup>. L'art. XXI limitava il numero degli ordinati, seppur indirettamente, aumentando il patrimonio necessario agli ecclesiastici che aspiravano alla tonsura e, soprattutto, assegnando la verifica sull'effettiva esistenza e disponibilità dei beni del patrimonio al Tribunale civile della provincia. Veniva anche sanzionata la secolarizzazione dei monaci che avessero ricevuto l'indulto perché non volevano rientrare nei loro ordini ovvero perché appartenuti ad ordini non ripristinati (art. XIV). Infine, veniva stabilita una diminuzione delle feste di precento, da farsi con un breve del Papa e non venivano reintrodotti i Gesuiti nel Regno.

Inoltre, rispetto al progetto del maggio 1816, Medici riusciva ad ottenere alcune significative modifiche: una attenuazione dell'articolo sulla religione di Stato<sup>171</sup>; l'eliminazione della contribuzione dell'Erario per la dotazione delle mense vescovili, che non era certa nel progetto di Caracciolo e Guidi; l'esclusione tra i beni da restituire alla Chiesa di quelli confiscati e dati in donazione nel Decennio; la riduzione degli articoli sulla censura e la sua restrizione attraverso il nono memorandum segreto; l'introduzione del giuramento di fedeltà al Re dei Vescovi, analogamente a quanto stabilito dall'art. 5 del Concordato italiano.

---

WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., pp. 230-231. I dieci *memoranda* segreti aggiunti al testo del Concordato furono pubblicati per la prima volta da FRANCESCO SCADUTO in *Rivista di storia e filosofia*, 1867.

<sup>170</sup> L'abolizione del foro ecclesiastico in sede civile era consacrata esplicitamente con il secondo comma, seconda parte, dell'art. XXII, mentre per i giudizi penali restava in vigore, nel silenzio del Concordato, l'abolizione del foro ecclesiastico compiuta da Murat. Cfr. ORIO GIACCHI, *La giurisdizione ecclesiastica nel diritto italiano*, Vita e Pensiero, Milano, 1937, p. 11, nota 2.

<sup>171</sup> Rispetto al progetto di Guidi, dove si diceva che «la religione cattolica era la sola religione ad esclusione di qualunque altra», veniva attenuato il carattere intollerante proprio del concetto della religione di Stato, anche se la formulazione voluta da Consalvi faceva del Regno uno Stato, per principio, confessionista.

Consalvi riusciva ad assicurare alla Chiesa, comunque, notevoli benefici, dimostrando tutte le sue qualità politiche, adattandosi alle circostanze dei tempi ma non rinunziando alle massime<sup>172</sup>. Veniva riaffermato il concetto della religione di Stato (art. I); si disponeva che l'insegnamento pubblico e privato, compreso quello universitario, doveva conformarsi alla dottrina cattolica (art. II); veniva stabilita la giurisdizione dei Vescovi nelle controversie di natura ecclesiastica, compresa la materia matrimoniale (art. XX, 2° comma, prima parte) e quella disciplinare sui chierici (art. XX, 3° comma); si riconosceva ai Vescovi (ma anche al clero e al popolo) la libertà di comunicare con il Papa sugli oggetti ecclesiastici, revocando le leggi e i decreti sul *liceat scribere* (art. XXIII), la libertà di comunicare col clero e coi fedeli della diocesi (art. XX, 5° comma), la libertà di fare visite nelle rispettive diocesi e di tenere sinodi diocesani (art. XX, 4 ° comma), nonché la libertà di appellare a Roma (art. XXII); veniva riconosciuto alla Chiesa, come già anticipato, il diritto di acquistare e di possedere, e si faceva divieto di soppressione delle fondazioni ecclesiastiche, senza l'intervento della Santa Sede (art. XV); si restituivano alla Chiesa i beni ancora esistenti nel Demanio, confiscati durante il periodo francese e non alienati (art. XII); si dotavano di rendite immobiliari fisse i vescovati (art. IV), i capitoli e i seminari (art. V), mentre le parrocchie venivano dotate, in caso di necessità, di una rendita supplementare e proporzionata alla popolazione (art. VII); infine, veniva reintrodotta la censura episcopale sui libri contrari alla dottrina della Chiesa e alla morale (art. XXIV).

Nonostante il cardinal Consalvi fosse riuscito a riportare un notevole successo su alcuni punti importanti, gli «zelanti» romani protestarono, giudicando il Concordato concluso come poco favorevole alla Chiesa<sup>173</sup>, soprattutto per l'abolizione delle tre immunità per le quali si esigeva che fosse conservata la disciplina prevista nel concordato benedettino del 1741. Ma, se si dà per acquisito che il sistema del privilegio era ormai finito per sempre e che anche il clero doveva rientrare nel diritto comune, il Concordato non conteneva disposizioni gravose ed offensive per la gerarchia<sup>174</sup>. Anche negli ambienti reazionari napoletani il Concordato fu giudicato negativamente, come riferisce il Colletta nella sua *Storia*<sup>175</sup>, al punto che «gli ammiratori di

<sup>172</sup> Cfr. WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 161.

<sup>173</sup> Cfr., sul punto, ROGER AUBERT, *La Chiesa cattolica e la Restaurazione*, cit., p. 142, il quale osserva come «gli zelanti romani, oltre l'anacronistica pretesa nel riaffermare la dipendenza feudale del regno dalla Santa Sede, esprimevano esigenze inaccettabili in uno stato dove la tradizione di Giannone era stata ulteriormente rinforzata dalla burocrazia murattiana».

<sup>174</sup> PAOLO BREZZI, *Stato e Chiesa nell'Ottocento*, cit., p. 25.

<sup>175</sup> PIETRO COLLETTA, *Storia del reame di Napoli*, Pomba, Torino, 1852, *passim*.

Medici potevano servirsene – come scrive Maturi – per dimostrare come il Concordato del 1818 era il migliore dei concordati possibili»<sup>176</sup>.

Se per la Chiesa i vantaggi non furono immediati, il Consalvi, tuttavia, aveva posto la basi giuridiche di una ricostruzione morale, economica e demografica della Chiesa<sup>177</sup>, sulle quali la Chiesa delle Due Sicilie si solleverà, soprattutto dopo che i moti del 1820-21 a Napoli e le rivoluzioni del 1830 nel resto d'Europa spingeranno i Governi a riavvicinarsi alla Santa Sede, facendosi fautori di una politica di contenimento delle istanze più radicali.

Come i Concordati del 1801 e del 1803, anche il Concordato del 1818 segnava per la Chiesa napoletana il passaggio dal regime privilegiario medievale di matrice cesaropapista al regime equalitario moderno d'ispirazione napoleonica, pur riconoscendo, al contempo, la permanenza delle antiche prerogative giurisdizionaliste, dovute soprattutto ai sospetti e ai pregiudizi verso la Chiesa, propria della tradizione del «gallicanesimo napoletano»<sup>178</sup>.

Il Concordato tra la Santa Sede e il Regno delle Due Sicilie del 1818, come il Concordato con la Repubblica italiana del 1801 e del 1803, consacrava, pertanto, sia l'ingresso dei principi moderni (mettendo fine alla situazione di privilegio dei beni della Chiesa, limitando il foro ecclesiastico, approvando la fusione delle piccole diocesi, riducendo il numero delle feste comandate), sia il mantenimento dei diritti giurisdizionalistici (la nomina regia dei vescovi, il giuramento di fedeltà al Re, l'intervento governativo sui beni ecclesiastici), anche se, rispetto ai Concordati napoleonici, la Chiesa, riceveva benefici maggiori: il cattolicesimo era riconosciuto come religione del Regno<sup>179</sup>, con le prerogative che ne derivavano in materia di insegnamento e di censura; il *placet* era soppresso ed era autorizzato il ricorso a Roma; i vescovi conservavano il diritto di giudicare gli ecclesiastici<sup>180</sup>; lo Stato restituiva alla Chiesa i beni non alienati e si impegnava a provvedere i conventi di beni demaniali. Tali concessioni, in fondo, segnavano la fine di una forma di regalismo caratteristico della lotta giurisdizionalista del settecento e l'inizio di una forma più complessa di giurisdizionalismo concordatario<sup>181</sup>.

Come ha scritto un autorevole studioso, in alcuni concordati dell'età del-

---

<sup>176</sup> Cfr. WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 128.

<sup>177</sup> Cfr. *Ivi*, p. 161.

<sup>178</sup> La felice espressione è di LUIGI BLANCH, *Luigi de' Medici*, cit., p. 173.

<sup>179</sup> Si rammenta come anche il Concordato italiano, all'art. 1, seppur con una formula meno forte, stabiliva il principio confessionista.

<sup>180</sup> L'autorità correzionale dei Vescovi era prevista anche dall'art. 13 del Concordato italiano.

<sup>181</sup> Cfr. WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 162.

la restaurazione, massime nel Concordato napoletano, si possono ritrovare degli indizi premonitori delle situazioni che sfoceranno nel nuovo regime del «giurisdizionalismo liberale»<sup>182</sup>. Infatti, se si guarda allo spirito generale del Concordato de 1818, si evidenzia, sebbene in forma attenuata, il mantenimento della politica ecclesiastica inaugurata dai Francesi<sup>183</sup>, la quale, ispirata a criteri più schiaramente laici, differisce in maniera sostanziale dal giurisdizionalismo confessionale napoletano del secolo XVIII.

Il continuatore di questa inversione di tendenza inaugurata nel periodo francese fu proprio il Medici che volle ed ottenne l'abolizione delle immunità e del foro ecclesiastico, non esitando a sacrificare l'istituto del *liceat scribere*<sup>184</sup> e gli istituti ecclesiastico-statuali che, aboliti dai Francesi e ripristinati dai Borboni al loro ritorno, gli apparivano ormai inutili<sup>185</sup>.

## 12. Segue: la prima fase di esecuzione del Concordato

L'esecuzione del Concordato fu affidata, secondo quanto disposto dall'art. XXXV, a un rappresentante della Santa Sede e a un rappresentante del Re.

Per parte della Santa Sede, fu nominato il cardinal Caracciolo, anche se, nei fatti, era monsignor Giustiniani che provvedeva a mettere in pratica le direttive della Santa Sede<sup>186</sup>; da parte napoletana, invece, fu nominato il Marchese Tommasi, ma, con ingerenza diretta del Medici<sup>187</sup>, che fu il principale responsabile

---

<sup>182</sup> PIER GIOVANNI CARON, *I concordati italiani dell'età della restaurazione*, cit., p. 366.

<sup>183</sup> I Francesi avevano introdotto un nuovo sistema giurisdizionalista, rafforzando lo Stato coi principi di diritto pubblico e con l'abolizione della feudalità, affrontando a viso aperto privilegi e immunità ecclesiastiche e abolendo gli istituti giurisdizionali ecclesiastico-statuali, ormai inutili. PIER GIOVANNI CARON, *L'appello per abuso*, cit., p. 365. Per un'analisi accurata della politica ecclesiastica nel Decennio francese, si veda JACQUES RAMBAUD, *L'Église de Naples sous la domination napoléonienne*, in *Revue d'histoire ecclésiastique*, IX (1908), pp. 294-312.

<sup>184</sup> La revoca del *liceat scibere*, se poteva essere considerato una sconfitta per lo Stato assoluto settecentesco, costituiva una concessione che lo Stato moderno di matrice napoleonica faceva senza troppe resistenze. D'altronde tale concessione era stata fatta da Napoleone per il Concordato italiano del 1803, che all'art. 7 così recitava: «Sarà sempre libero a qualunque Vescovo di comunicare senza verum ostacolo colla Santa Sede sopra tutte le materie spirituali e gli oggetti ecclesiastici». Cfr. ANGELO MERCATI, *Raccolta di Concordati*, cit., pp. 565-572.

<sup>185</sup> Cfr. PIER GIOVANNI CARON, *L'appello per abuso*, cit., p. 365.

<sup>186</sup> Il Cardinal Caracciolo fu sostituito ufficialmente da Monsignor Giustiniani il 4 febbraio 1820. Cfr. GENNARO MARIA MONTI, *Stato e Chiesa durante la rivoluzione napoletana del 1820-21*, in AA.VV., *Chiesa e Stato. Studi storici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia*, vol. I, Vita e Pensiero, Milano, 1939, p. 340. Cfr. anche WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 135.

<sup>187</sup> Cfr. *Ivi*, p. 340.

politico delle modalità di attuazione delle norme concordatarie.

Il Medici, nell'applicazione del Concordato, si attenne, in generale, ai criteri che aveva adottato nel concluderlo, tenendosi fedele ad essi e mostrando, allo stesso tempo, il suo proposito di interpretare in senso restrittivo le disposizioni concordatarie sulle quali aveva dovuto fare alcune concessioni, per volontà, soprattutto, del re Ferdinando. In particolare, sul terreno delle immunità, Medici aveva ottenuto la revoca dell'immunità personale per via indiretta, attraverso il sistema delle preterizioni e la revoca del Concordato benedettino del 1741. Tuttavia, monsignor Giustiniani, sulla base dalla seconda parte dell'art. I del Concordato<sup>188</sup>, sosteneva la perdurata vigenza delle immunità personali e locale, secondo la dottrina insegnata dal Concilio di Trento. Medici, nonostante la rimostranze del Prelato, tenne ferma la prerogativa di assoggettare ai tribunali laici i chierici, come continuò a non tenere in nessun conto l'immunità locale<sup>189</sup>.

Le intenzioni del ministro napoletano di riportare la Chiesa e i suoi membri sul terreno del diritto comune, con tutte le conseguenze, positive e negative, che ciò avrebbe potuto comportare, si appalesarono in relazione alla questione dell'immunità militare. Infatti, nel Concordato non si faceva parola di immunità dagli obblighi militari per gli ecclesiastici<sup>190</sup> e, pertanto, nella nuova legge sulla leva<sup>191</sup>, Medici non fece comprendere gli ecclesiastici tra gli esentati dal servizio militare<sup>192</sup>.

Anche in relazione al confessionismo del Regno, sancito sempre all'art. I, e al suo esclusivismo, il Medici li intese sempre nel senso più limitato di religione dominante, tanto che fu conservata la libertà di culto della colonia scismatica dell'Abbadessa, nel porto franco di Messina<sup>193</sup>. Anche Consalvi riteneva, al contrario di Giustiniani, che chiedere la revoca dell'editto del

---

<sup>188</sup> L'art. I del Concordato stabiliva che: «La Religione Cattolica Apostolica Romana [...] vi sarà sempre conservata con tutti i diritti e le prerogative che le competono, secondo l'ordinazione di Dio e le sanzioni canoniche».

<sup>189</sup> Cfr. WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., pp. 134-135.

<sup>190</sup> Si fa notare che, nel Concordato italiano del 1803, al contrario, Napoleone aveva accordato l'immunità militare agli ecclesiastici con l'articolo 18. Cfr. MARIO GORINO, *I concordati di Napoleone*, Biblioteca Editrice, Rieti, 1930, p. 109.

<sup>191</sup> Dopo essersi stabilito che il servizio militare dovesse durare sei anni (24 dicembre 1816) e dopo aver richiamato sotto le armi le due leve del 1813 (21 novembre 1817), il 6 marzo 1818 fu rimessa in vigore la coscrizione obbligatoria. Cfr. NINO CORTESE, *Per la storia del Regno delle Due Sicilie dal 1815 al 1820*, cit., p. 212.

<sup>192</sup> Cfr. *Giornale del Regno delle Due Sicilie*, 16 marzo 1818, n. 63, pp. 249-250, riportato da WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 138.

<sup>193</sup> Cfr. WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 138.

1784 sulla libertà di culto nel porto di Messina, non avrebbe portato alcuna «promiscuità dei culti»<sup>194</sup>. Il Segretario di Stato, d'altronde, era ben cosciente di quanto fossero gelosi i Siciliani per il mantenimento dei loro privilegi.

Medici, inoltre, conservò accuratamente la direzione dell'insegnamento, nonostante l'art. II del Concordato avesse proclamato che l'insegnamento pubblico e privato, di ogni ordine e grado, doveva essere conforme alla dottrina cattolica. Infatti, anche dopo il Concordato del 1818, fu mantenuta la Commissione d'istruzione pubblica istituita il 2 agosto 1815<sup>195</sup>, con la quale il Governo escludeva di fatto ogni ingerenza della Chiesa dall'insegnamento nelle scuole<sup>196</sup>.

Giustiniani lamentava la circostanza che l'insegnamento nell'Università di Napoli era sottoposto agli stessi abusi che si ritrovavano nelle altre Università europee, al punto che quando nel novembre 1819 fu abolita la cattedra di Trattati canonici, egli propose di rinunciare ad ogni protesta, perché «meglio era non insegnare Diritto Canonico, che insegnarlo come si insegnava a Napoli»<sup>197</sup>.

Anche in merito alla censura, fu eliminata ogni direzione ecclesiastica, tanto da ridurre il diritto di censura vescovile sui libri stampati o introdotti nel Regno previsto dall'art. XXIV, ad un semplice diritto di protesta, il quale, se ritenuto ingiustificato, a tenore del nono memorandum segreto, avrebbe comportato l'interpello della Santa Sede da parte del Governo e l'accettazione delle sue decisioni. Il Medici, tuttavia, nel Rapporto segreto al Re, annotava che se si fosse verificata un'ipotesi del genere, il giudizio della Santa Sede avrebbe assunto la forma di un Breve o di un Rescritto e, come tale, sottoposto all'*Exequatur Regio*<sup>198</sup>. Giustiniani, nel riferire al Consalvi l'inefficacia del diritto di censura concepito in questi termini, chiedeva il ritorno alla censura preventiva come prevista dal Capo VII del Concordato Benedettino<sup>199</sup>.

---

<sup>194</sup> Cfr. *Ivi*, p. 138.

<sup>195</sup> La Commissione, composta originariamente da nove membri, fu portata a sette nel 1817; inoltre era coadiuvata da alcuni ispettori centrali, distrettuali e circondariali.

<sup>196</sup> Cfr. WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 139.

<sup>197</sup> A.V., *Segr. Stato*, b. 252 (1815-1820), Giustiniani a Consalvi, 21 dicembre 1819, riportato da WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 140.

<sup>198</sup> *Rapporto segreto di de' Medici a Ferdinando I ecc.*, cit., riportato da WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., pp. 234-235.

<sup>199</sup> Cfr. WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, p. 141. Il Capitolo settimo del Concordato del 1741 tra Carlo III e Benedetto XIV prescriveva la doppia censura dell'Ordinario e del Magistrato regio, sia per i libri che provenivano dall'estero, che per quelli da stampare nel Regno. Cfr. FRANCESCO SCADUTO, *Stato e Chiesa nelle Due Sicilie*, vol. I, Edizioni della Regione siciliana, Palermo, 1969, p. 349, nota 31.

Proprio in relazione all'*Exequatur*, Medici si era assicurata la sua riconferma mediante l'articolo segreto aggiunto al Concordato che, a sua volta, rinviava al secondo articolo segreto del Concordato del 1741. Con decreto regio del 6 aprile 1818 fu data esecuzione all'articolo segreto e, pertanto, venne mantenuto il Regio *Exequatur*, che continuò ad essere esercitato dal Supremo Consiglio di Cancelleria, al quale era stato assegnato fin dal 2 settembre 1817<sup>200</sup> e nel quale dominavano le idee giurisdizionaliste della tradizione napoletana<sup>201</sup>. Lo stesso organo era competente per dirimere le questioni in materia di giurisdizione, attenendosi rigidamente alla distinzione tra cause ecclesiastiche, che a tenore dell'art. XX, 2° comma, spettavano al foro vescovile, e le cause degli ecclesiastici, che erano di competenza del foro laico, combattendo ogni diversa interpretazione che il delegato pontificio voleva dare a ciò che si era stabilito circa la facoltà dello Stato di giudicare le cause degli ecclesiastici.

Nonostante tra le cause riservate alla giurisdizione vescovile fosse compresa la materia matrimoniale<sup>202</sup>, il foro vescovile fu ridotto ai minimi termini, al punto che mons. Giustiniani protestava al Consalvi che esso era stato paralizzato «da mille sottigliezze ed invenzioni [...] non risparmiandosi le inibizioni e ripresioni ai (Vescovi) più tenaci e zelanti del loro libero Ministero ed esercizio dei loro poteri»<sup>203</sup>.

Anche il diritto di appellare alla Santa Sede, previsto all'art. XXII del Concordato, che affermava la libertà dell'appello al Papa contro le sentenze dei Tribunali ecclesiastici inferiori, fu fortemente limitato. Subito dopo la pubblicazione del Concordato, vi fu la reazione dei Siciliani che ravvisavano nella disposizione un attentato a quella che era una delle funzioni principali della Regia Monarchia: la conoscenza degli appelli *locu Sanctae Sedis*<sup>204</sup>. In realtà, già col decreto del 5 aprile 1818 veniva esplicitamente chiarito che i privilegi del Tribunale della Regia Monarchia contenuti nella bolla *Fideli* di Benedetto XIII rimanevano in vigore<sup>205</sup>: tale disposizione, invero, si accordava con l'ottavo memorandum segreto che Medici aveva voluto che si aggiungesse al testo del Concordato. Inoltre l'art. 636 del codice di procedura civile

<sup>200</sup> WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, p. 141.

<sup>201</sup> *Ivi*, p. 141, nota 3.

<sup>202</sup> Anche il codice civile del 1819 confermò la giurisdizione ecclesiastica sul matrimonio e in esso non si fece più parola del divorzio. D'altronde nel Regno si erano avuti solo pochi casi, anche perché lo si considerava estraneo alla tradizione del Paese, e contrario alla sua coscienza etico-religiosa.

<sup>203</sup> Citazione riportata da WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, p. 144.

<sup>204</sup> PIER GIOVANNI CARON, *L'appello per abuso*, cit., p. 363.

<sup>205</sup> Il decreto del 5 aprile 1818 lo si può leggere in AA.VV., *Dalla restaurazione al consolidamento dello Stato unitario*, a cura di Mario Tedeschi, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 48-49.

prescriveva il visto di un Tribunale civile del Regno per l'esecuzione delle sentenze date da Tribunali esteri<sup>206</sup>.

Con il decreto del 3 luglio 1818 si confermò l'art. XII, 1° comma, del Concordato con il quale il Governo si impegnava a restituire alla Chiesa tutti i beni ecclesiastici non alienati nel Decennio e si diede esecuzione all'art. XII, 2° comma, affidando l'amministrazione provvisoria ad una commissione mista, composta di due membri pontifici, il canonico De Luigi e don Giuseppe Mazio, e due commissari regi, il duca della Torre e don Francesco Ruggi. La commissione aveva l'incarico di dotare i monasteri di entrambi i sessi da ripristinare di nuovi titoli di possesso<sup>207</sup>.

Il Medici, con il primo dei due memorandum segreti all'art. 14 (il quinto memorandum), riusciva a strappare al Consalvi la concessione di poter dotare con il patrimonio regolare anche le mense vescovili e le parrocchie che non avessero rendite sufficienti<sup>208</sup>. Il numero dei conventi ripristinati, inoltre, fu contenuto dal Medici entro termini ragionevoli, nonostante la commissione fosse disposta ad ulteriori concessioni, tanto da spingere il ministro siciliano a divisarne la soppressione<sup>209</sup>.

Medici passò, poi, alla riorganizzazione del clero secolare, che fu realizzato con la bolla del Papa *De utiliori* del 28 giugno 1818 sulla base della mappa inviata dallo stesso Ministro, che prevedeva la riduzione nel napoletano delle sedi arcivescovili e vescovili ad ottantasei e delle badie *nullius a cinque*<sup>210</sup>.

L'art. VII fu solo in parte eseguito, perché delle 3734 parrocchie del Regno, solo 526 furono dotate; peraltro i supplementi di congrua furono presi dalla massa del Patrimonio regolare. Inoltre, benché l'articolo sanciva che al mantenimento della chiesa parrocchiale e del viceparroco dovessero provvedere i Co-

---

<sup>206</sup> Cfr. WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, p. 144, secondo il quale l'art. 22 del Concordato fu intaccato anche da una restrizione mentale del Medici che considerava che gli appelli permessi fossero solo quelli di natura spirituale.

<sup>207</sup> WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, p. 146.

<sup>208</sup> Cfr. *Ivi*, p. 144, che aggiunge come anche per i seminari e i capitoli Medici fece in modo che i supplementi di congrua fossero tratti dalla massa del patrimonio regolare. Sul contenuto del diritto di proprietà dei beni dei religiosi e sulla natura giuridica dell'assegnazione dei beni suddetti al clero secolare, vedasi il breve studio di GENNARO BOVE, *I beni e i locali religiosi nel Concordato di Terracina del 1818*, in *La Chiesa e la Comunità politica*, Roma, 1979, pp. 377 ss.

<sup>209</sup> Cfr. WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, p. 145. Con riferimento alla politica di Medici relativa alla soppressione dei conventi in Sicilia e agli effetti dell'abrogazione delle leggi di ammortizzazione nell'Isola, cfr. GAETANO CATALANO, *I Borboni e la manomorta ecclesiastica di Sicilia*, in *Diritto Ecclesiastico*, 1948 (LVIII), I, p. 198 ss.

<sup>210</sup> In Sicilia le sedi vescovili passarono a tredici (alla due sedi metropolitane esistenti fu aggiunta quella di Piazza Armerina), mentre furono ripristinate due badie *nullius*. NINO CORTESE, *Per la storia del Regno delle Due Sicilie dal 1815 al 1820*, in *Arch. Storico Napoletano*, 1925, p. 224.

muni nell’ipotesi di mancanza di fondi sufficienti e Giustiniani avesse proposto di distrarre una parte delle loro proprietà per adempiere l’obbligo concordato, il Ministro dell’Interno si oppose con forza giacché i regolamenti amministrativi non permettevano altro pagamento che quello degli stati discussi<sup>211</sup>.

Si cercò, inoltre, di ovviare alla recuperata capacità della Chiesa di acquistare prevista dall’art. 15, mediante gli artt. 826 e 861 del Codice Civile del 1819 i quali stabilivano che le disposizioni per vivi o per testamento a favore di qualsiasi corpo morale non avrebbero potuto avere effetto né si sarebbero dovute accettare senza autorizzazione regia<sup>212</sup>.

Altrettanta scrupolosità fu impiegata dal Medici nel contenere l’incremento dei religiosi e nel limitare le sacre ordinazioni. Infatti con l’art. XIV, 5° comma, si stabiliva che la vestizione dei novizi e delle novizie fosse libera, ma Medici aveva fatto aggiungere un inciso importante (in proporzione dei mezzi di sussistenza) che «poteva implicitamente limitare o vietare – come scriveva nel Rapporto al Re – la ricezione dei novizi»<sup>213</sup>, in quanto il giudizio sulla proporzionalità o meno dei mezzi rimaneva nella disponibilità del Governo. Con l’art. XXI, poi, erano abolite le leggi che limitavano le sacre ordinazioni sulla base della proporzionalità con la popolazione del Regno poiché, secondo Consalvi, erano contrarie al principio della libertà delle sacre ordinazioni e dell’adempimento della propria vocazione<sup>214</sup>. Se Medici aveva ceduto sulle massime, si proponeva di ottenere, per via indiretta, una discreta limitazione del numero degli ordinandi. Infatti, col presupposto che si dovesse impedire la costituzione di patrimoni sacri fraudolenti, il Ministro siciliano, nel terzo comma dello stesso articolo, aveva fatto stabilire che le curie ecclesiastiche dovevano richiedere al Tribunale civile della Provincia, prima d’ogni ordinazione, un certificato che attestasse la libertà e la disponibilità dei fondi assegnati. In esecuzione della norma, Tommasi aveva emanato due circolari ministeriali del 27 giugno 1818 e del 29 maggio 1819 con le quali si prescriveva una complicata procedura per il rilascio dei suddetti certificati<sup>215</sup>.

---

<sup>211</sup> WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, pp. 150-151.

<sup>212</sup> Giustiniani riuscì ad ottenere dal Tommasi, con dichiarazione del 10 luglio 1819, che gli articoli del codice civile non pregiudicavano l’applicazione dell’art. 15 del Concordato, ma nel suo rapporto a Consalvi, il commissario pontificio era cosciente dello scarso valore giuridico di una tale enunciazione. Cfr. *Ivi*, p. 152.

<sup>213</sup> *Rapporto segreto di de’ Medici a Ferdinando I ecc.*, cit., riportato da WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., pp. 206-207.

<sup>214</sup> Cfr. *Ivi*, p. 228.

<sup>215</sup> Cfr. GENNARO MARIA MONTI, *Stato e Chiesa durante la rivoluzione napoletana del 1820-21*, cit., p. 340.

Giustiniani attribuiva a questo sistema lo scarso numero di ordinazioni che si erano avute dopo la firma del Concordato e ne proponeva al Consalvi la sua modifica<sup>216</sup>.

Con il nostro Concordato, lo Stato si garantiva anche la nomina delle alte cariche ecclesiastiche, allo scopo di assicurarsi in uffici così delicati uomini di Chiesa che fossero dichiaratamente fedeli al Governo<sup>217</sup>. Infatti, con l'art. XXVIII il Pontefice accordava al Re delle Due Sicilie e ai suoi successori l'indulto di nominare *in perpetuum* i Vescovi del Regno di Napoli che fino allora erano di collazione pontificia<sup>218</sup>. I Vescovi, oltretutto, dovevano prestare giuramento di fedeltà, secondo la formula fissata dal disposto dell'art. XXIX<sup>219</sup>; l'articolo – come è stato notato – «che svela il lato politico dei concordati della Restaurazione, è di fattura napoleonica e si trova nei Concordati di Francia del 1801 (art. 6), d'Italia del 1803 (art. 5) e di Baviera del 1817 (art. 15)»<sup>220</sup>.

Per la nomina delle altre cariche (disciplinata dagli articoli da VIII a XI) vi furono maggiori problemi, perché il Governo napoletano cercò di limitarne le conseguenze pratiche per motivi di ordine interno.

L'art. VIII riconosceva alla Santa Sede la collazione delle Abbadie concistoriali, ma Medici, con l'aggiunta che la disposizione valeva solo per quelle che non fossero di Regio Patronato, in pratica eludeva la norma in quanto quasi tutte le Badie erano di nomina regia. Sebbene il successivo art. IX prevedeva che la nota delle Abbadie di collazione pontificia e quelle di nomina di Sua Maestà, che si trovava presso la Curia del Cappellano Maggiore, fosse suscettibile di modifica, Giustiniani trovò una resistenza insuperabile nel Governo che giudicava irrevocabili le decisioni del Cappellano Maggiore<sup>221</sup>.

---

<sup>216</sup> Cfr. WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, p. 153.

<sup>217</sup> Il principio non subiva eccezioni anche in relazione al clero regolare. Infatti, sebbene l'art. XIV, 7° comma, sottometteva i monaci, sia possidenti che mendicanti, ai loro superiori generali fuori del Regno, il Governo poteva comunque verificarne l'operato, poiché le carte generalizie erano null'altro che carte pontificie e, come tali, sottoposte all'*Exequatur*. Cfr. *Ivi*, p. 157.

<sup>218</sup> L'indulto, che fu inviato con la Bolla *Sinceritas Fidei* del 7 marzo 1818, era limitato a quei vescovati di cui il Re non aveva la nomina, mentre per la Sicilia la nomina dei vescovati era già di Regio Patronato.

<sup>219</sup> La formula era la seguente: «*Io giuro e prometto sui Santi Evangelii obbedienza e fedeltà alla Reale Maestà. Parimenti prometto che io non avrò alcuna comunicazione, né interverrò ad alcuna adunanza, né conserverò dentro, o fuori del regno alcuna sospetta unione, che nocca alla pubblica tranquillità. E se, tanto nella mia diocesi, che altrove, saprò che alcuna cosa si tratti in danno dello Stato, lo manifesterò a Sua Maestà*

<sup>220</sup> WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, p. 153.

<sup>221</sup> Altre Badie erano di nomina regia per decisione della Camera di Santa Chiara, che il governo giudicava del pari irrevocabile. Peraltrò anche per la terza categoria delle Badie, quelle di collazione pontificia, il Giustinianini verificava l'ostilità del Governo ad accordarne la nomina alla Santa Sede. Cfr. WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, pp. 154-155.

L'art. VIII sanciva, inoltre, la collazione ecclesiastica (pontificia o vescovile) anche per i benefici semplici, con la riserva che di tali benefici si sarebbe dovuta provare la fondazione ed erezione in titolo ecclesiastico che, come osservava Medici nel suo rapporto al Re, era come trovare l'Araba Fenice<sup>222</sup>. Giustiniani, infatti, che non ne trovava, proponeva al Consalvi di indurre il Governo a contentarsi di prove equipollenti<sup>223</sup>.

Anche per i Canonicati di libera collazione, l'art. X seguiva il metodo previsto per i benefici semplici, ma, col terzo memorandum segreto si aggiunse che la Santa Sede non poteva provvedere prima che giungesse la Commendatizia di Sua Maestà. Con circolare del 1° agosto 1818, per di più, Tommasi imponeva anche ai Vescovi di non conferire, nel loro semestre, alcun canonicato senza il previo assenso del Ministro<sup>224</sup>.

L'art. XI, infine, conferiva la nomina dei parroci ai Vescovi, ad eccezione di quelle che si rendevano vacanti in Curia o per promozione a qualche dignità ecclesiastica conferita dalla Santa Sede, che restavano di collazione pontificia. Tuttavia, il quarto memorandum segreto subordinava, anche in questo caso, alla Commendatizia del Re, il conferimento della parrocchia<sup>225</sup>.

Gli artt. XXX e XXXI, che costituivano un indubbio vantaggio per la Santa Sede, tanto da causare al Medici feroci critiche da parte dei suoi oppositori (perché rinviavano, il primo, per tutti gli oggetti non nominati nella convenzione, alla disciplina vigente della Chiesa, il secondo perché abrogava tutte le leggi, ordinazioni e decreti emanati in materia di religione), in questa prima fase di esecuzione non solo ricevettero un'attenuazione, ma restarono del tutto inapplicati. A detta di Giustiniani, infatti, rimasero privi di efficacia, perché, per tutti gli oggetti non nominati, si continuò a ricorrere all'antica legislazione del Regno<sup>226</sup>.

In definitiva, la politica ecclesiastica del Medici, fino ai moti del 1820-21, rispecchia la politica generale della prima Restaurazione in Italia, la medesima politica di un uomo come Consalvi, o di un Fossombroni in Toscana, tutti statisti che effettuarono il tentativo, in parte riuscito, di creare un sistema di compromesso fra il vecchio e nuovo<sup>227</sup>.

---

<sup>222</sup> *Rapporto segreto di de' Medici a Ferdinando I ecc.*, cit., riportato da WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, cit., p. 197.

<sup>223</sup> WALTER MATURI, *Il Concordato del 1818 ecc.*, pp. 156-157.

<sup>224</sup> Cfr. *Ivi*, p. 157.

<sup>225</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>226</sup> Cfr. *Ivi*, pp. 157-158.

<sup>227</sup> GUIDO VERUCCI, *Per una storia del cattolicesimo intransigente in Italia dal 1815 al 1848*, in *Rassegna Storica Toscana*, 1958, p. 251 ss.

Contro tale politica di moderazione si scaglierà l'intransigentismo cattolico, che troverà proprio a Napoli nel Principe di Canosa<sup>228</sup> (al quale Ferdinando affiderà il Governo dopo i moti del novimestre rivoluzionario), un esponente illustre, che polemizzerà, anche nelle sue opere, col Medici e col Tommasi, colpevoli di volersi mantenere in una strada di mezzo, illudendosi di poter placare in questo modo la Rivoluzione<sup>229</sup>.

---

<sup>228</sup> Sulla figura del Canosa vedasi WALTER MATURI, *Il principe di Canosa*, Le Monnier, Firenze, 1944.

<sup>229</sup> Cfr. GUIDO VERUCCI, *Per una storia del cattolicesimo intransigente ecc.*, cit., pp. 255-256.