



Pedro Álvarez Lázaro, Andrea Ciampani  
y Fernando García Sanz (eds.)

RELIGIÓN, LAICIDAD  
Y SOCIEDAD  
EN LA HISTORIA CONTEMPORÁNEA  
DE ESPAÑA, ITALIA Y FRANCIA

Carmignani Caridi Settimio

I profili politico-ideologici della questione religiosa  
nei testi costituzionali e nei concordati - Il caso  
italiano

in

Álvarez Lázaro P. - Ciampani A. - Garcia Sanz F. (Ed.)

Religi3n, laicidad y sociedad en la Historia  
contemporánea de Espa1a, Italia y Francia.

Publicaciones de la Universidad Pontificia Comillas

Madrid, octubre de 2017. ISBN: 978-84-8468-702-3.

# I PROFILI POLITICO-IDEOLOGICI DELLA QUESTIONE RELIGIOSA NEI TESTI COSTITUZIONALI E NEI CONCORDATI – IL CASO ITALIANO

SETTIMIO CARMIGNANI CARIDI

Universidad Tor Vergata de Roma

**RESUMEN:** *La cuestión religiosa en Italia ha estado condicionada por diversos factores: por el modo en el que se consolidó la unidad nacional, por la presencia del poder temporal pontificio y posteriormente la Cuestión Romana, por la larga ausencia de los católicos de la vida política y por la sucesiva ambigüedad de sus relaciones con el régimen fascista. Un punto de equilibrio se consiguió con la Constitución republicana, que tuvo como base los Acuerdos de Letrán y se abrió a relaciones pactadas con otras confesiones religiosas. Su aplicación concreta estuvo influenciada en sus inicios por la persistencia de un indudable carácter confesional desde el punto de vista ideológico y psicológico, oscilando el péndulo en sentido contrario posteriormente. La revisión de los concordatos y la actuación de mecanismos de entendimiento con las confesiones minoritarias dieron lugar a la creación de un sistema de estado laico, no hostil al sentimiento religioso y colaborador con las diferentes confesiones religiosas.*

**ABSTRACT:** *The religious question in Italy has been conditioned by a number of factors: by the way in which national unity was con-*

*solidated, by the presence of pontifical power and, previously, the Roman Question due to the lengthy absence of Catholics from political life and the subsequent ambiguities of relations with the Fascist regime. A point of balance was reached with the Republican Constitution, which was based on the Lateran Treaty and opened up relations with other religious faiths. Its real application was influenced by the persistence of a religious character from the ideological and psychological perspective, with the pendulum subsequently swinging to the other side. The review of the concordats and the functioning of the mechanisms of understanding with minority religions gave rise to the creation of a secular state system that was not hostile to religious sentiment and was collaborative with the different religious faiths.*

## 1. La radice storica del percorso costituzionale italiano

Per poter comprendere adeguatamente il primo gradino nella ricostruzione del percorso costituzionale italiano, lo *Statuto Albertino*, è opportuno sondare quale fosse la posizione della religione (specie cattolica) nella penisola italiana al 1860<sup>1</sup>. Sarebbe impossibile – al di là di un mero e generico rinvio ad un più o meno accentuato confessionismo – descrivere detta posizione nella normativa di dettaglio e per ogni singolo Stato preunitario. Ma per alcuni elementi eclatanti di differenziazione, prendo a mo' di cartina tornasole un singolo profilo (quello penale) ed una unica fattispecie: l'oltraggio all'Eucarestia e le sue sanzioni<sup>2</sup>.

Partendo dal Sud della Penisola (*Regno delle Due Sicilie*), si deve prendere atto che qui alla vigilia dell'avventura garibaldi-

---

<sup>1</sup> In questa sede non è certo possibile citare la vasta produzione ecclesiastica italiana (e, almeno per i profili legati alla Questione Romana, ampia parte di quelle francese e spagnola) degli ultimi 160 anni; mi limiterò, dunque, a citare alcune fonti e pochissimi contributi scientifici.

<sup>2</sup> E' appena il caso di ricordare come in pressoché tutti gli Stati preunitari, l'unica confessione tutelata penalmente – in qualche caso l'unica *tout court* ad essere presa in considerazione – fosse quella cattolica.

na l'art. 93 del codice penale borbonico recitava: "Chiunque, colla stessa empia intenzione" ossia quella di cui all'articolo precedente "far insulto alla religione cattolica", unica religione dello Stato ed il cui rispetto era un "dovere" – "incendierà disperderà o distruggerà il SS. Corpo di G.C. sarà punito con la morte col laccio sulle forche, accompagnato dal quarto grado di pubblico esempio"<sup>3</sup>. Salendo nello Stato Pontificio, l'art. 80 del Regolamento Penale Gregoriano diceva, in modo analogo: "Chi ruba la sagra pisside, o l'ostensorio colle ostie consacrate, disperdendole, è punito colla morte di esemplarità"<sup>4</sup>. La pena di morte ("semplice") era prevista negli Stati Estensi<sup>5</sup>, mentre il mite e liberale Granducato di Toscana<sup>6</sup> si "limitava" a preve-

<sup>3</sup> Vedi, *Codice per il Regno delle Due Sicilie. Parte II. Leggi Penali*, Napoli, Real Tipografia, 1819, p. 24. La pena di morte con il "quarto grado di pubblico esempio" era la massima sanzione prevista nell'ordinamento borbonico, ed era applicata a questa fattispecie ed all'attentato alla Persona del Sovrano (art. 120). Consisteva nel "trasporto del condannato nel luogo della esecuzione, a piedi nudi, vestito di nero, con velo nero che gli ricopra il volto, e trascinato su una tavola con piccole ruote al di sotto e con cartello in petto in cui sia scritto a lettere cubitali: l'uomo empio". Quindi tanto grave e blasfemo era il reato che il condannato non doveva contaminare il suolo della Patria camminandoci sopra ("picciole ruote"), ed acuta dottrina ha sottolineato come il condannato non dovesse essere neppure visto; M. FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Éditions Gallimard, 1975, trad. it. *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, Einaudi, 1976 (ristampa 1999), p. 17.

<sup>4</sup> Vedi in C. CARAMELLI, *Commentario al regolamento penale gregoriano*, Macerata, Mancini, 1844, p. 161.

<sup>5</sup> Art. 102. "Chiunque ardirà conculcare, manomettere o disperdere le Ostie consagrate, o in altro modo sacrilego oltraggiare in via di fatto le Specie Sagramentali sarà punito di morte"; *Codice Criminale e di Procedura Criminale per gli Stati Estensi*, Modena, Soliani, 1855.

<sup>6</sup> Che però non era affatto tenero nei confronti degli appartenenti a Confessioni religiose diverse dalla cattolica, specie se non stranieri, come nel famoso *Caso Madiari* che vide condannare due anziani coniugi per aver discusso in casa propria con alcuni vicini esprimendo posizioni protestanti; *Giudizio della Suprema Corte di Cassazione nella causa dei coniugi Francesco e Rosa Madiari condannati per proselitismo dalla Corte Regia di Firenze*, Firenze, Niccolai, 1852. Per comprendere l'immenso eco e sdegno provocato in tutto il mondo protestante, CH. DICKENS, *An interview with the Madiari*, in *Collection of British authors*, vol. 248, *Household words by Charles Dickens*, vol. XVI, pp. 360 ss. Su questo caso anche G. MARTINA,

dere per questa fattispecie la pena dell'ergastolo<sup>7</sup> e nel Ducato di Parma venivano comminati i lavori forzati a vita<sup>8</sup>. Nel Regno di Sardegna, che faceva i conti – come vedremo subito – con la legittima presenza di una pluralità di Culti, non mi risulta ci fosse norma sovrapponibile, quindi si applicava la norma generica dell'art. 184<sup>9</sup>... che prevedeva un minimo di sei mesi di carcere ed una multa massima di lire mille!

Quindi nella penisola italiana il confessionismo comune a tutti gli Stati si articolava in una forbice assai estesa di concrete posizioni, e di conseguenza assai ampio era il ventaglio di opzioni adottate in materia di tutela penale del fenomeno della religione.

## 2. Il Regno d'Italia

Per il neonato Regno d'Italia venne mantenuto come testo costituzionale lo Statuto concesso da Re Carlo Alberto nel 1848 al Regno di Sardegna<sup>10</sup>. Non si ritenne di approntare un nuo-

---

“Pio IX e Leopoldo II”, *Miscellanea Historiae Pontificiae*, vol. XVIII, Roma, PUG, 1967, pp. 267-271.

<sup>7</sup> Art. 133 del *Codice Penale del Granducato di Toscana*, Firenze, Stamperia Granducale, 1853, p. 50.

<sup>8</sup> Art. 102 del. *Codice penale per gli Stati di Parma, Piacenza ecc. ecc. ecc.: ristampato con note e con un indice per materie*, Parma, Reale tipografia, MDCCCL [1850].

<sup>9</sup> Art. 184 del *Codice Penale per gli stati di S. M. il re di Sardegna*, Torino, Stamperia Reale, 1859, p. 62.

<sup>10</sup> Il quadro giuridico che si era venuto a creare nel 1848 in relazione alla articolata composizione confessionale del Regno di Sardegna, dove cospicue erano le presenze non cattoliche, potrebbe apparire ad una lettura frettolosa contraddittorio. Così il 4 marzo 1848 veniva promulgato lo *Statuto Fondamentale del Regno (Statuto Albertino)*, destinato a restare in vigore per quasi cento anni, che su espressa volontà del Re di rispettare la tradizione dinastica sabauda sul punto proclamava all'art. 1 la “Religione Cattolica, Apostolica e Romana” come sola religione dello Stato; gli altri culti esistenti erano “tollerati conformemente alle leggi”. Sulla genesi e la portata di questa disposizione, si vedano M. MADONNA, *Profili storici del*

vo testo “italiano” dato che all’epoca probabilmente non ci si ponevano problemi di “immagine” o di “comunicazione istituzionale”, tanto che persino la numerazione delle legislature e la numerazione dinastica resterà quella sardo-piemontese, per cui l’Italia ha avuto un re Vittorio Emanuele II ed un Re Vittorio Emanuele III, senza che vi sia mai stato un re d’Italia chiamato Vittorio Emanuele *tout court*, tanto da far pensare più ad un’annessione di nuovi territori che alla nascita di un nuovo Stato<sup>11</sup>.

L’articolo 1 di detto Statuto, come è noto, recitava “La Religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi”<sup>12</sup>. Questa solenne dichiarazione avrebbe potuto far

---

*diritto di libertà religiosa nell’Italia post-unitaria*, Tricase, Libellula, 2012, ed autori ivi citati.

<sup>11</sup> In effetti la legge 17 marzo 1861, n. 4671, con la quale “Il Re Vittorio Emanuele II assume per sé e per i suoi successori il titolo di Re d’Italia”, è formalmente una legge sardo-piemontese; con la legge 21 aprile 1861, n. 1 si stabilì: “Tutti gli atti che debbono essere intitolati in nome del Re lo saranno colla formula seguente: (Il nome del Re) per grazia di Dio e per volontà della nazione Re d’Italia”.

<sup>12</sup> Pochi giorni prima della promulgazione dello Statuto, il 17 febbraio 1848, erano state però promulgate le *Regie lettere patenti* 17 febbraio 1848 n. 673 “colle quali S. M. ammette i Valdesi a godere di tutti i diritti civili e politici dei suoi sudditi”, ove si stabiliva “I Valdesi sono ammessi a godere di tutti i diritti civili e politici de’ nostri sudditi, a frequentare le scuole dentro e fuori dell’università, ed a conseguire i gradi accademici. Nulla è però innovato quanto all’esercizio del loro culto, ed alle scuole da essi dirette”. Subito dopo la promulgazione dello Statuto venne promulgato il Regio Decreto 29 marzo 1848, ove si precisava che “Gli Israeliti regnicoli godranno dalla data del presente di tutti i diritti civili e della facoltà di conseguire i gradi accademici, nulla innovato quanto all’esercizio del loro culto, ed alle scuole da essi dirette. Deroghiamo alle leggi contrarie al presente”, a scanso di equivoci (“Volendo togliere ogni dubbio sulla capacità civile e politica dei cittadini, che non professano la Religione cattolica” come dice il preambolo) e più in generale su tutti i culti, venne promulgata poco dopo la legge 19 giugno 1848, n. 735 (c.d. *Legge Sineo*), che nell’articolo unico chiariva “La differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici, ed all’ammissibilità alle cariche civili e militari”. In evidente contrasto con tale atteggiamento “liberale” nei confronti delle confessioni diverse da quella Cattolica, si poneva nel medesimo anno – a mero titolo di esempio – il Regio Decreto 25 agosto 1848, n. 777 “con cui la Compagnia di Gesù e la corporazione delle Dame del Sacro Cuore sono definitivamente escluse da tutto lo Stato, ad eccezione per ora della Savoia, per queste ultime”.

pensare che lo Stato italiano, in quanto dichiaratamente confessionista, trattasse la religione cattolica in modo quanto meno “amichevole”, cosa però piuttosto lontana dalla realtà. Infatti il trattamento riservato alla Chiesa Cattolica, sia immediatamente prima che immediatamente dopo la nascita del Regno, a fronte della sostanziale liberale benevolenza nei confronti dei culti minoritari, ed in particolare alla luce dello scioglimento degli Ordini religiosi, alle leggi eversive dell’Asse ecclesiastico, via via estese alle province annesse, sembra configurare uno Stato italiano caratterizzato da un “giurisdizionalismo ostile”. La contraddizione risultava abbastanza evidente, tanto che alla fine l’opera di mimetizzazione portata avanti della dottrina arriverà a dire che quell’articolo, pur posto all’inizio del testo costituzionale (e quindi, secondo la tradizione, pilastro stesso dello Statuto) altro non comportava che l’esigenza di ricorrere per eventuali cerimonie di Stato (funerali ecc.) a riti cattolici<sup>13</sup>.

### 3. La Questione Romana

In questo quadro già abbastanza confuso, che vedeva uno Stato confessionista assumere posizioni fortemente ostili nei confronti della confessione che pur proclamava di professare, e posizioni liberali nei confronti degli altri culti, si andranno ad innestare anche le vicende connesse all’occupazione di Roma. E’ noto come il progetto sabaudo di riunificazione nazionale italiana si poneva in netta alternativa con il mantenimento della sovranità temporale pontificia sull’Italia Centrale, sovranità cui verrà posto fine, in occasione di una pausa del Concilio Ecumenico Vaticano I, con i fatti bellici di Porta Pia del 20 settembre 1870 e la difesa meramente formale opposta dalle truppe pontificie. Seguirono il “plebiscito” del 2 ottobre 1870 che vedeva nella formula originariamente proposta (poi abbandonata) la

---

<sup>13</sup> Per una esaustiva rassegna delle posizioni dottrinali di tale verso sul punto, vedi M. MADONNA, *Profili storici del diritto di libertà religiosa*, op. cit., p. 24.

premessa “Colla certezza che il Governo italiano assicurerà l’indipendenza dell’autorità spirituale del Papa”, le problematiche connesse alla originaria esclusione dalla consultazione elettorale del quartiere di Borgo<sup>14</sup> e la successiva annessione delle Provincie Romane al Regno d’Italia. La “vittoria” militare poneva però il Regno in una delicatissima posizione internazionale ed in rotta di collisione con la maggioranza cattolica del Paese: la “Questione Romana”, sintetizzabile nella difficile quadratura tra la irrinunciabile indipendenza del Romano Pontefice e la innegoziabile volontà sabauda di avere Roma come capitale del Regno. Un tentativo di soluzione lo lessero i solerti abbonati della *Gazzetta Ufficiale del Regno d’Italia* quando, la mattina del lunedì 15 maggio 1871, nel cercare la venticinquesima puntata del romanzo d’appendice *L’erede di Moulthy*, trovarono pubblicata in prima pagina, subito prima di essa, la c.d. *Legge delle Guarentigie* che delineava uno *status* del tutto speciale per il Romano Pontefice. Il problema, data la natura unilaterale di detta legge e il clima politico che non consentiva reciproca fiducia, non poteva però dirsi superato e la soluzione proposta non fu accettata dalla Santa Sede. L’Italia entrò così in un periodo di circa un cinquantennio nel quale tutto rimase – apparentemente – sospeso, con reciproci screzi e contatti riservati e con una posizione defilata del laicato cattolico (più volte dissuaso dal “*non expedit*” dal partecipare alla vita politica del Regno).

#### 4. La normativa liberale

Come è solito accadere in Italia, la corrispondenza tra enunciazione di principi e diritto vivente è precaria. Così, durante questa fase di conflitto, pian piano si procederà a smussare (anche da parte statale) molte asperità e la società italiana tro-

---

<sup>14</sup> Su questa fase particolarmente delicata legata alla occupazione di Roma R. CADORNA, *La liberazione di Roma nell’anno 1870 ed il Plebiscito*, Roma-Torino-Napoli, Leroux, 1889 (Seconda edizione), soprattutto pp. 265 ss.

verà un proprio equilibrio. Così, ad esempio, già nell'introdurre il matrimonio civile obbligatorio nel nuovo codice civile del 1865<sup>15</sup>, non venne in mente a nessuno di andare a cercare complicazioni dettando, come altrove si era fatto, normativa sull'ordine da seguire tra eventuale matrimonio religioso e matrimonio civile (e tutti vissero – invero senza problemi – il matrimonio civile come una “formalità” da porre in essere, per “evitare fastidi”, dopo aver celebrato con la dovuta pompa il matrimonio canonico). Non va dimenticata poi la rilevanza di plurima normativa di stampo liberale che veniva nel frattempo promulgata. In primo piano porrei il Codice Penale del Regno d'Italia, il c.d. *Codice Zanardelli*, promulgato il 30 giugno del 1889<sup>16</sup>, entrato in vigore il 1° gennaio del 1890. Per restare infatti nell'alveo dell'esempio scelto sopra per descrivere plasticamente la situazione della religione nei vari stati preunitari, questo codice segnerà un assoluto superamento della visione pregressa della tutela penale della religione, per arrivare ad una impostazione di stampo liberale che imponeva in luogo di una tutela penale di una o più religioni una tutela della libertà religiosa (prevalentemente in relazione alle attività culturali) identica per tutti i cittadini quale che fosse la confessione di appartenenza.

In questo ambito temporale, un progressivo superamento della conflittualità si avrà lentamente in modo riservato in Patria e in modo meno noto ma più eclatante nella diaspora italia-

---

<sup>15</sup> Il Codice Civile del Regno d'Italia del 1865, estremamente simile a quello napoleonico del quale può quasi essere considerata una traduzione emendata di alcuni elementi (ad es. il divorzio) ritenuti incompatibili con la mentalità degli italiani, prevedeva come unica forma di matrimonio giuridicamente rilevante quella celebrata “nella casa comunale e pubblicamente innanzi all'ufficiale di stato civile del Comune...” (così art. 93).

<sup>16</sup> Il Codice penale c.d. *Zanardelli*, approvato con Regio Decreto 30 giugno 1889, n. 6133 e pubblicato in *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia*, Roma, Stamperia Reale, 1889, è entrato in vigore il 1 gennaio 1890, ed è stato abrogato nel 1930 con effetto dal luglio dell'anno successivo. E' il codice penale attualmente in vigore – con alcune modifiche – nello Stato della Città del Vaticano

na all'estero dove invece si instaurerà (a cavallo del cambio di secolo) una fattiva collaborazione perseguita dalla Stato con la Chiesa cattolica. Faccio accenno al fenomeno (sintomatico) poco conosciuto<sup>17</sup> che è quello della collaborazione tra Regno e Santa Sede riguardo alle chiese italiane all'estero e a quello più noto dei dissidi franco-italiani circa il Protettorato d'Oriente<sup>18</sup>... fenomeni che portarono addirittura ad un accordo formale (citato in più fonti diplomatiche italiane ma ancora introvabile) che portò alla costituzione della Chiesa italiana a Bucarest<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Mi permetto di rinviare a due testi, primi risultati di una ricerca pluriennale ancora in corso: S. CARMIGNANI CARIDI, "Le Chiese italiane all'estero: gli italiani all'estero tra impegno pastorale della Chiesa e tutela statale del patrimonio culturale e religioso dei Nazionali. Il caso della Chiesa Italiana di Nostra Signora di Loreto in Lisbona", in E. RAAD (a cura di), *Système juridique canonique et rapports entre les ordonnancements juridiques – Sistema giuridico canonico e rapporti interordinamentali*, Beyrouth, Publications Université La Sagesse, 2008, pp. 847-875; S. CARMIGNANI CARIDI, "Diritto divino, diversità nazionali e diritto canonico", in J. I. ARRIETA (a cura di), *Il Ius Divinum nella Vita della Chiesa – The Ius Divinum in the life of the Church*, Venezia, Marcianum Press, 2010, pp. 447-463.

<sup>18</sup> Nel 1905, probabilmente come conseguenza della temperie politico-ecclesiastica che avrebbe portato alla legge francese sulla laicità del 9 dicembre, di fronte all'incertezza nella azione dell'ambasciatore francese a Costantinopoli in ordine all'esercizio del protettorato a favore dei Cattolici nell'Impero Ottomano, i Frati Minori di Costantinopoli, che come molti altri religiosi e missionari italiani all'estero avevano nei decenni precedenti manifestato evidenti simpatie per la nascita dello Stato unitario, chiesero – consentente la Santa Sede – la protezione del Re d'Italia su quella che sarebbe diventata la Chiesa Nazionale italiana a Costantinopoli. Si giunse, infine, ad un accordo, formalizzato con uno scambio di note 30 e 31 agosto 1905, che autorizzò e regolò il passaggio di "stabilimenti" ecclesiastici "italiani" dalla protezione francese a quella italiana. J. AUBÈS, *Le protectorat religieux en Orient*, Paris, Bloud, 1905, a pp. 58 e 59 evidenzia la constatazione italiana dell'assoluta inutilità dei faraonici investimenti fatti nei decenni precedenti per aprire nell'Impero ottomano scuole italiane "laiche" destinate a rimanere deserte, mentre "l'action de ses moines serait moins coûteuse et plus efficace", ivi p. 59. Vedi anche P. GHALEB, *Le protectorat religieux de la France en Orient*, Avignon, Aubanel, 1913; e in polemica con tali autori francesi F. LAMPERTICO, *Il protettorato in Oriente*, Torino, Associazione Nazionale per soccorrere i Missionari cattolici italiani, 1918.

<sup>19</sup> La notizia in una lettera, inviata il 14 maggio 1921 dal dott. Schiapparelli, Presidente generale della Associazione Nazionale per soccorrere i Missionari Italiani (associazione prima osteggiata e successivamente incoraggiata e per certi

Nel frattempo, mentre si manifestava una “rinascita” del papato nelle relazioni internazionali sotto il pontificato di Leone XIII<sup>20</sup>, anche la dottrina cattolica forniva nuove basi all’idea di rinnovati rapporti concordatari e si infittivano contatti, attraverso i più disparati canali, anche con il Regno d’Italia. In occasione della Prima Guerra Mondiale, con le schermaglie sulla legittimazione o meno della Santa Sede a partecipare alle conferenze di pace<sup>21</sup>, si verificarono due fatti di rilevanza politica, internazionale ed interna che promuoveranno il superamento di antichi steccati in vista di ipotesi di conciliazione. Innanzi tutto, il grande rischio corso dal Regno per i tentativi delle Potenze avverse di strumentalizzazione della Questione Romana a fini di politica estera e di equilibri militari<sup>22</sup>; in secondo luogo, l’inevitabile fedeltà alla Patria dei cattolici (laici e chierici, questi ultimi impegnati anche nella ricostituita assistenza spirituale a

---

versi finanziata dal Governo italiano), al Regio Ministero degli Affari Esteri, che è consultabile in ASMAE Serie Affari Politici, 1919-1930. Romania, Pacco 1505, Fasc. 6672 (Ant. Pos. 38/1. cartella “Cappella di Bucarest e Chiesa italiana a Giurgiu”), dove si legge: “Come è bene noto a codesto R. Ministero, già prima della guerra e grazie alle premure della R. Legazione a Bucarest ed ai considerevoli contributi del Fondo per il Culto, era sorta in quella città una Chiesa Italiana costruita su area ottenuta in dono da quel Municipio. In conseguenza di accordi intervenuti fra la Direzione Generale del Fondo per il Culto e la S. Congregazione Concistoriale, il servizio della Chiesa medesima era stato affidato al Sacerdote Mantica, assistito da una Fabbriceria dipendente da quella R. Legazione (...)”. Tale notizia è confermata da altre fonti d’archivio, ma il testo originale di detto accordo ancora non è stato trovato. Il richiamo al Fondo per il Culto pone però tale accordo nell’ambito di quella “conciliazione ufficiosa” portata avanti con l’intermediazione del barone Carlo Monti, Direttore generale del Fondo dal 1908 al 1923.

<sup>20</sup> Cfr. J. M. TICCHI, *Aux frontières de la paix. Bons offices, médiations, arbitrages du Saint Siège (1878-1922)*, Rome, École Française de Rome, 2002; PH. LEVILLAIN y J. M. TICCHI (a cura di), *Le pontificat de Léon XIII: renaissances du Saint-Siège?*, Rome, École Française de Rome, 2006.

<sup>21</sup> E. NATHAN, *Il Papa e il Congresso della pace*, in *Nuova Antologia*, Firenze, 265 VI Serie - Gennaio-Febraio 1916, pp. 610 ss.

<sup>22</sup> F. RUFFINI, *Imperi Centrali e Vaticano durante la guerra. Il Potere temporale negli scopi di guerra degli ex Imperi Centrali*, estratto da *Nuova Antologia*, Firenze 1921.

favore dei soldati al fronte<sup>23</sup>) sacrificatisi nelle trincee in condizioni terribili. Ristabiliti nel dopoguerra i rapporti diplomatici tra la Santa Sede e la Francia, si accese un dibattito nell'opinione pubblica e sulla stampa italiana e straniera<sup>24</sup> quando ci si rese conto che, con gli USA, l'Italia era l'unica Potenza a non aver rapporti diplomatici con la Santa Sede – anche se rapporti ben solidi si erano istaurati mediante una “conciliazione ufficiosa”<sup>25</sup> che, pur senza sciogliere la *Questione Romana*, ne fece maturare le premesse<sup>26</sup>.

## 5. La Conciliazione e la riconfessionalizzazione dell'Ordinamento giuridico

Sul finire della guerra iniziarono a circolare ipotesi per una soluzione della *Questione Romana*<sup>27</sup>, ma i tempi per questo

---

<sup>23</sup> Alla vigilia della prima Guerra Mondiale, il Capo di Stato Maggiore, Generale Luigi Cadorna, con una circolare del 12 Aprile 1915, ripristinò l'assistenza religiosa alle truppe, eliminata nel 1866. Il 1° giugno 1915 la Sacra Congregazione Concistoriale nominò il primo Vescovo Castrense, S. E. R. Mons. Angelo Bartolomasi. Sulla base di un accordo tra il Governo italiano e la Santa Sede, raggiunto con la mediazione del barone Carlo Monti, venne promulgato il Decreto Luogotenenziale 27 Giugno 1915, n. 1022 sull'istituzione della carica di Vescovo di Campo e della Curia Castrense. Per un ampio inquadramento, tra i tanti, P. MELOGRANI, *Storia politica della Grande Guerra (1915-1918)*, Milano, Mondadori, 2014, *passim*.

<sup>24</sup> Tutto ciò è documentato in MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI – UFFICIO STAMPA, *Una nuova discussione su rapporti tra Chiesa e Stato in Italia*, Roma, Libreria di Scienze e Lettere, [1821].

<sup>25</sup> Vedi A. SCOTTÀ, *La Conciliazione Ufficiosa*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1997.

<sup>26</sup> Interessante è come Vittorio Emanuele Orlando definisca il periodo bellico come “un'esperienza di laboratorio” tale da costituire un *Rinascimento* nei rapporti tra il Regno d'Italia e la Santa Sede; V. E. ORLANDO, *Su alcuni miei rapporti di Governo con la Santa Sede. Note e ricordi*, Napoli, Casa Editrice Sabina, 1930, pp. 39 ss., qui 41.

<sup>27</sup> Vedi ad es. il testo del 1917 pubblicato come *Documento n. 26* in SCOTTÀ A., *la conciliazione ufficiosa*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1997, vol. i, pp. 166 ss.

passo storico maturarono solo quando lo Stato italiano iniziò una profonda modifica ideologica e giuridica, con il progressivo abbandono delle posizioni liberali. E' noto come le trattative furono complesse ma, tutto sommato, rapide<sup>28</sup> e come all'esito si addivenne alla firma del Patti Lateranensi dell'11 febbraio 1929, che da un lato (con il Trattato) chiusero definitivamente la *Questione Romana*, riconoscendo al Romano Pontefice la sovranità sulla Città del Vaticano ed una serie di immunità personali e territoriali atte a garantire la Sua indipendenza, mentre dall'altro (con il Concordato) impostarono in senso confessionista i rapporti tra lo Stato e la Chiesa Cattolica.

E' altresì noto come i Patti lateranensi<sup>29</sup> siano stati l'origine di una ampia riforma della normativa ecclesiasticistica italiana, riforma che prese le mosse dal principio confessionista già espresso (ma come sopra visto, ampiamente disatteso) nello *Statuto Albertino* e qui ben più vincolativamente riaffermato a livello di impegno internazionale nell'art. 1 del Trattato per il quale "L'Italia riconosce e riafferma il principio consacrato nell'art. 1 dello Statuto del Regno 4 marzo 1848, nel quale la religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato", e da una riaffermata differenza del trattamento riservato alle altre confessioni religiose regolate da normativa unilaterale<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> L'andamento delle trattative in F. PACELLI, *Diario della Conciliazione. Con verbali e appendice di documenti*, a cura di M. MACCARONE, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1959; e C. A. BIGGINI, *Storia inedita della Conciliazione*, Milano, Garzanti, 1942. Sulle ultimissime fasi, utile è la lettura di B. MUSSOLINI, *Gli Accordi del Laterano. Discorsi al Parlamento*, Roma, Libreria del Littorio, 1924, Appendice.

<sup>29</sup> Ai quale si diede esecuzione con la legge 27 maggio 1929, n. 810, *Esecuzione del Trattato, dei quattro allegati annessi e del Concordato, sottoscritti in Roma, fra la Santa Sede e l'Italia, l'11 febbraio 1929*, Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia* del 5 giugno 1929, n. 130 Supplemento ordinario.

<sup>30</sup> Successivamente alla firma dei Patti lateranensi, cfr. la legge 24 giugno 1929, n. 1159, *Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi* (c.d. legge sui culti ammessi), in *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, 16 luglio 1929, n. 164, ed il relativo regolamento di attuazione, approvato, sulla base della delega conferita nell'art. 14, con R.D. 28 febbraio 1930, n. 289, *Norme per l'attuazione della legge 24 giugno*

Ciò trovò immediato riscontro – tanto per continuare ad usare la cartina tornasole della tutela penale della religione – nel nuovo codice penale c.d. Rocco, che abbandonava la tutela della libertà dei cittadini indipendentemente dal culto professato che aveva caratterizzato il *Codice Zanardelli* e riprendeva l'impostazione confessionista che vedeva una tutela nettamente più accentuata per la religione cattolica (Religione dello Stato) della quale veniva perseguito il vilipendio (art. 402) e la bestemmia contro la divinità le persone e i simboli in essa venerati (art. 724), diversificando le sanzioni previste per le altre fattispecie di vilipendio (artt. 403, 404 e 405) a seconda che entrasse in campo la Religione di Stato (con sanzioni più pesanti) o gli altri Culti (con sanzioni più lievi).

Dal Concordato deriveranno una serie di conseguenze di più ampia portata, come la previsione del c.d. “matrimonio concordatario”, ossia un meccanismo di produzione di effetti civili da parte del matrimonio canonico trascritto nei registri di stato civile, e la riconfessionalizzazione della scuola non universitaria, oltre all'eliminazione della normativa “ostile” nei confronti degli enti ecclesiastici.

Come noto, sarà il problema dell'educazione della gioventù e dei conflittuali rapporti tra le strutture dell'Azione Cattolica

---

1929 ecc., in *Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia* 12 aprile 1930, n. 87. Tale normativa fu nel complesso ben accolta dalle confessioni di minoranza, anche perché ritenuta coerente con la antica e sopracitata Legge Sineo, quali la pienezza dei diritti civili e politici a prescindere dal culto professato ecc., tanto da essere da alcuni definita come la *Magna Charta Libertatis* dei culti di minoranza; G. FUBINI, *La condizione giuridica dell'ebraismo italiano*, Firenze, La Nuova Italia, 1974, p. 53. Proprio in relazione all'Ebraismo, venne promulgato – vista la necessità di coordinamento con precedente normativa specifica (legge 4 luglio 1857, n. 235, c.d. *Legge Rattazzi*) – il R.D. 30 ottobre 1930, n. 1731, *Norme sulle Comunità israelitiche e sull'Unione delle Comunità medesime*, in *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia* 15 gennaio 1931, n. 11 (c.d. Legge Falco, dal nome del giurista israelita prof. Mario Falco, membro della Commissione ministeriale) ed il regolamento attuativo R.D. 30 ottobre 1930, n. 1731, che davano una organizzazione pubblicistica all'ebraismo italiano.

e quelle dell'Opera Nazionale Balilla<sup>31</sup> a rovinare da subito i rapporti tra Santa Sede e Regime Fascista, con uno scontro che si ripeterà in occasione della promulgazione delle leggi razziali e di fronte al ricorrente violento riemergere dell'anima anticlericale del Fascismo.

## 6. La Costituzione repubblicana

Il periodo immediatamente post-bellico inizierà in modo piuttosto complesso, per i problemi di "sovranità limitata" del nuovo Stato italiano che vivrà a lungo in situazione di occupazione militare, per gli attriti che deriveranno dalla particolare attenzione dei vincitori a favore del radicamento di culti di origine anglosassone, per il pericolo comunista, per un malcelato scetticismo della Santa Sede circa la forza e l'affidabilità della nuova Repubblica.

Il verificarsi però tra i Costituenti di un incontro ragionevole tra le diverse anime culturali ed ideologiche del Paese portò a non insistere su aspetti formali quali la formula del "preambolo", ovvero ad una esplicita definizione "Stato laico", mentre consentì l'approvazione all'art. 7 della Costituzione e conseguentemente dell'art. 8 che ne completava il disegno. Il sistema disegnato da questi due articoli prendeva le mosse dalla dichiarazione solenne dell'eguale libertà riservata a tutte le confessioni religiose (art. 8, primo comma, Cost.), per poi prendere atto della diversa struttura giuridica di queste ultime e, in ordine ai rapporti che le stesse, prevedere (nell'art. 7) il mantenimento (per la Chiesa Cattolica) dello *status quo* fissato dai Patti Lateranensi e la possibilità di superamento consensuale dei medesimi, ed introdurre (nei commi secondo e terzo dell'art. 8) per le altre confessioni religiose un meccanismo in qualche modo analogo basato

---

<sup>31</sup> Tralasciando la cospicua produzione scientifica sul punto, basti ricordare la Lettera Enciclica *Non abbiamo bisogno*, del 29 giugno 1931, di Papa Pio XI.

su intese con le rispettive rappresentanze<sup>32</sup>. A livello di diritti dei singoli, poi, venivano ribaditi il principio di eguaglianza senza distinzione di religione (art. 3 Cost.), il diritto di libertà religiosa (art. 19 Cost.) nonché di manifestazione del pensiero (art. 21) e – sulla scorta della memoria delle leggi eversive e del trattamento di sfavore per gli enti ecclesiastici – il divieto di trattamenti discriminatori ai danni di enti aventi natura ecclesiastica (art. 20).

In questo nuovo quadro costituzionale, ovviamente, molta normativa precedente non appariva scevra di elementi di contrasto con i nuovi principi. La Corte costituzionale<sup>33</sup> però (che inizierà la propria attività solo nel 1956) assumerà inizialmente un atteggiamento prudente, giustificando le disparità di trattamento sulla base della appartenenza al cattolicesimo della maggioranza degli italiani e sul particolare *status* giuridico della Chiesa cattolica. Nella prima fase della vita repubblicana, che aveva il suo pilastro politico nella Democrazia Cristiana come partito di maggioranza, anche la giurisprudenza di merito e quella della Corte costituzionale in genere contribuiranno a

---

<sup>32</sup> Questo ultimo punto, fondato sulla libertà delle confessioni di dotarsi di un proprio statuto, impedirà in seguito di ripercorrere la strada della organizzazione delle medesime per legge come era avvenuto in passato per le Comunità Israelitiche.

<sup>33</sup> Tra l'immensa produzione scientifica in materia di giurisprudenza della Corte costituzionale sul fenomeno religioso S. DOMIANELLO, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso: le pronunzie della Corte costituzionale in materia ecclesiastica, 1957-1986*, Milano, Giuffrè, 1987; S. DOMIANELLO, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso: le pronunzie della Corte costituzionale in materia ecclesiastica, 1987-1998*, Milano, Giuffrè, 1999; S. DOMIANELLO, *Sulla laicità nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1999; R. COPPOLA, *I principi della Corte costituzionale in materia ecclesiastica*, Milano, Giuffrè, 1982; A. ALBISETTI, *Giurisprudenza costituzionale e Diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1983; M. CANONICO, *Il ruolo della giurisprudenza costituzionale nell'evoluzione del diritto ecclesiastico*, Torino, Giappichelli, 2005; R. BOTTA (cur.), *Diritto ecclesiastico e Corte Costituzionale. 50 anni della Corte Costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006. Un particolare rinvio al dettagliato contributo di C. MIRABELLI, "Rassegna di giurisprudenza della Corte costituzionale italiana", in *Constitutional Jurisprudence in the area of freedom of religion and beliefs*, Warsaw, Constitutional Tribunal, 2000, pp. 381 ss.

mantenere saldo un sistema confessionista<sup>34</sup>. Nella giurisprudenza le cose inizieranno a cambiare tra gli anni '70 ed i primi anni '80 dello scorso secolo quando si inizierà ad assistere ad un intervento deciso della Magistratura e della Corte costituzionale tendente a ridimensionare la posizione di privilegio riservata alla Chiesa cattolica.

Solo nel 1984 si concluse un lungo iter di revisione del Concordato lateranense e si diede attuazione alla Costituzione in punto di rapporti con le Confessioni di minoranza. Rilievo non solo formale avrà la reciproca presa d'atto (nella fase della firma degli Accordi di Villa Madama di revisione del Concordato lateranense) del venir meno del principio della Religione Cattolica come Religione dello Stato (principio messo in crisi ad un tempo dalla Costituzione repubblicana e dal Concilio Ecumenico Vaticano II). Notevole impatto (ed insperata fortuna) avrà poi il nuovo meccanismo di finanziamento delle Confessioni religiose basato su una destinazione di una quota dell'imposta sul reddito ed il connesso nuovo sistema di sostentamento del Clero cattolico, basato su principi di equità e sussidiarietà. Al venir meno dell'esperienza della c.d. *Prima Repubblica* e per la fragilità delle formazioni politiche della c.d. *Seconda Repubblica*, nella sostanziale latitanza del legislatore, astenutosi da interventi che non fossero di mera riscrittura di esiti giurisprudenziali, la Corte costituzionale ha provveduto a smantellare tutto quanto della precedente legislazione fosse in contrasto con i parametri costituzionali, tra i quali, nel 1989<sup>35</sup>, essa individuerà anche il principio di laicità dello Stato (non espressamente enunciato nel testo costituzionale, ma estratto dall'insieme dei suoi principi fondamentali). Contemporaneamente si è assistito ad un atteggiamento critico da parte della giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, la quale

---

<sup>34</sup> In materia S. FERRARI, *Legislazione ecclesiastica e prassi giurisprudenziale. Gli abusi dei ministri di culto tra laicizzazione della normativa e confessionismo della magistratura*, Padova, Cedam, 1977.

<sup>35</sup> Vedi Sentenza della Corte costituzionale n. 203 del 1989 (Pres. Saja; Rel. Casavola).

– non sempre in modo tecnicamente perfetto – ha nel periodo successivo al 1984 profondamente modificato la posizione della Chiesa cattolica, della Santa Sede, degli Enti canonici e degli Enti centrali della Chiesa cattolica<sup>36</sup>.

In questo quadro, che ha condotto, in modo alle volte ondivago, a dar vita ad un sistema di Stato laico “all’italiana”, privo di ostilità nei confronti dell’esperienza religiosa e incentrato sulla collaborazione tra Stato e Confessioni religiose, oggi parrebbe quasi che le difficoltà maggiori si trovino nella necessità di gestire una società enormemente più variegata (anche dal punto di vista religioso) di quella che avevano di fronte i “padri costituenti”, con tutte le complicazioni che stanno emergendo in ordine alle divergenze tra quadro normativo nazionale e tradizioni culturali e religiose degli immigrati e, soprattutto, in ordine alla non adeguatezza del sistema previsto dagli artt. 7 e 8 della Costituzione a gestire il fenomeno delle confessioni religiose prive di struttura unitaria (quali quella islamica) con le quali è di fatto impossibile perseguire la strada della regolazione dei rapporti sulla base di intesa, tanto da rafforzare l’esigenza (della quale si parla da decenni) di una legge generale sulla libertà religiosa. Ma di questo ci parlerà il futuro.

---

<sup>36</sup> Per una analisi di dettaglio, frutto di una ricerca pluriennale diretta dal prof. CESARE MIRABELLI, il fascicolo monografico della rivista *Il Diritto Ecclesiastico* su “Il ruolo della Corte suprema di Cassazione nell’evoluzione del diritto ecclesiastico dopo l’accordo del 1984”, in *Il Diritto Ecclesiastico*, fasc. 3-4, Firenze-Roma, Serra, 2012.