

LUISS



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
CATTEDRA DI STORIA DEL DIRITTO

I PATTI LATERANENSI E IL CONTRIBUTO DI NICOLA CONSIGLIO

Chiar. mo Prof. Giovanni Chiodi

Relatore

Chiar. mo Prof. Romano Ferrari Zumbini

Correlatore

Emilio Cosentino

Matr. 141123

Candidato

Anno Accademico 2019/2020

INDICE

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO I	
I PATTI LATERANENSI	
1.1. Il contesto politico-sociale e religioso italiano nel primo ventennio del Novecento	
1.1.1 La questione romana.....	5
1.1.2 Prospettiva fascista sul ruolo della Chiesa.....	9
1.1.3 Prospettive cattoliche sul regime fascista.....	12
1.1.4 Le riforme in materia ecclesiastica, i contrasti e i primi tentativi di Conciliazione.....	15
1.2. I Patti Lateranensi	
1.2.1. I lavori preparatori.....	25
1.2.2. Caratteristiche del Trattato.....	49
1.2.3. Caratteristiche del Concordato.....	53
1.2.4. Commenti sui Patti, opinione pubblica e ratifiche.....	59
1.3. Vicende successive e modificative	
1.3.1. Evoluzione dei rapporti tra Chiesa e regime dopo il Concordato.....	72
1.3.2. L’inserimento in Costituzione ed il Nuovo Concordato del 1984.....	96
CAPITOLO II	
PER UNA BIOGRAFIA DI NICOLA CONSIGLIO	
2.1.1. Vita e <i>cursus honorum</i>	107
2.1.2. La parabola di Nicola Consiglio, giurista cattolico liberale.....	141
CAPITOLO III	
IL CONTRIBUTO DI NICOLA CONSIGLIO AI PATTI LATERANENSI	
3.1. Le riflessioni di Nicola Consiglio sugli articoli del Trattato e del Concordato.....	153
3.2. Il ruolo di Consiglio nella commissione applicativa dei Patti Lateranensi attraverso i verbali inediti	
3.2.1. Nella genesi della l. 27 maggio 1929 n. 848, sugli enti ecclesiastici.....	176
3.2.2. Nella predisposizione del regio decreto 2 dicembre 1929 n. 2262 e di altre norme attuative dei Patti Lateranensi.....	186
CONCLUSIONI	227

INTRODUZIONE

“Vi sono tre categorie di professioni legittimate nel portare la toga: il prete, il giudice e lo studioso. La toga rappresenta l'integrità della coscienza di colui che la porta, la sua imparzialità nel giudizio, la sua responsabilità esclusivamente davanti a se stesso ed al suo Dio. Simboleggia la intima sovranità di queste tre figure: queste dovrebbero essere le ultime a cedere di fronte a delle pressioni e ad agire fuori dalla loro volontà”

Questa affermazione di Ernst Kantorowicz accosta lo studioso, il magistrato ed il sacerdote, in ragione del loro ruolo intimamente legato ai concetti di verità, giustizia e coscienza, alla vocazione della coerenza nell'esercizio della loro professione. La storia che questo lavoro andrà ad illustrare è costellata da personaggi, spesso studiosi del diritto, politici ed ecclesiastici, che hanno vissuto e lottato in una fase drammatica della Storia italiana ed europea. Per comprendere il significato di alcuni eventi di portata storica, come la Conciliazione tra Stato e Chiesa in Italia, è necessario lo studio della storia attraverso fonti antiche e nuove, che possano gettare luce sulle intricate vicende che accompagnarono lo sviluppo della società italiana dal Risorgimento ad oggi.

Il lettore di questa tesi verrà accompagnato in una riscoperta della storia d'Italia nel taglio particolare dell'evolversi delle sue relazioni con la Chiesa Cattolica e con la fede in generale. Egli scoprirà quali furono gli ambienti culturali ed i moventi politici che portarono uno Stato che, seppur a maggioranza cattolica, vedeva la sua classe dirigente liberale ed anticlericale osteggiare qualsiasi apporto della fede nella vita pubblica, alla realizzazione della convivenza ed integrazione tra l'art. 7 della Costituzione, sul principio concordatario, ed il principio di laicità dello Stato. Nello sviluppo dell'elaborato potranno cogliersi i contraddittori rapporti tra le alte gerarchie della Chiesa Cattolica ed il regime fascista, in un equilibrio di potere che contrapponeva due parti ufficialmente rappacificate dai Patti Lateranensi; ma che, per mezzo di quegli atti stessi che avevano ribattezzato “Conciliazione”, si erano date un terreno e delle regole su cui spostare il loro confronto e la loro ricerca di influenzare, in maniera inconciliabile e profondamente diversa, la società italiana.

Inoltre verrà gettata luce sulla figura di un giurista, Nicola Consiglio, cattolico e di estrazione liberale, che partecipò alla fase tanto travagliata delle trattative per i Patti Lateranensi ed all'altrettanto significativa Commissione per l'attuazione degli stessi. La sua storia, i suoi pensieri ed il suo contributo, in buona parte prima d'ora inediti, mostrano

alcuni tasselli mancanti alla storiografia attuale, in grado di offrire un'immagine viva e ravvicinata delle ragioni giuridiche e politiche che stanno alla base di alcune scelte di legislazione ecclesiastica. Egli, inoltre, prestò la sua opera anche per la legge Falco del 1930, disciplinante l'esercizio del culto ebraico che, nonostante risentisse del pensiero giurisdizionalista, era di natura alquanto garantista, considerata l'epoca.

Comprendere l'influenza che la dottrina sociale della Chiesa Cattolica ha avuto nello sviluppo dello Stato italiano e come essa si sia riversata, dapprima in forma giuridica nella stesura dei Patti Lateranensi, ed in seguito attraverso gli ideali ispiratori di movimenti antifascisti come il partito guelfo, nella cultura giuridica e costituzionale italiana, è uno degli scopi del presente lavoro. Inoltre, comprendere come sia stato concepito in Italia il principio di laicità e come esso, nel nostro assetto costituzionale, non escluda un ruolo pubblico delle realtà religiose, consente un'analisi più complessa, e meno ideologica, del principio stesso e delle sue conseguenze sulle scelte politiche da adottare.

La memoria e la storia d'Italia, nelle loro pagine più critiche, consentono una maggior consapevolezza del proprio ruolo di cittadini e l'esame di come queste abbiano influenzato il quadro normativo passato e presente è uno strumento prezioso nella comprensione delle dinamiche culturali e politiche in un settore così delicato come quello dello spazio delle religioni nella vita pubblica italiana.

CAPITOLO I

I PATTI LATERANENSI

1.1 *Il contesto politico-sociale e religioso italiano nel primo ventennio del Novecento*

1.1.1 *La questione romana*

Il processo di unificazione italiana si consumò in un secolo, il XIX, che vide la contrapposizione di due ideologie: l'una, erede dell'illuminismo e della rivoluzione francese, che sembrava aver trovato la sua massima realizzazione nell'impero napoleonico; l'altra, monarchico-legittimista, che vedeva nell'alleanza tra trono ed altare la garanzia della legalità del potere e nella Restaurazione la sua concretizzazione politica. In questo clima ideologico, soprattutto nella seconda metà del secolo, la Chiesa, attraverso i suoi pontefici, aveva cercato di rendersi indipendente dal legittimismo. In tal senso, è esemplare lo scandalo che Pio VIII aveva suscitato nei legittimisti europei, concludendo un concordato con il primo console¹. È in questo contesto culturale, attraversato da contraddizioni, che va inquadrato il Risorgimento nella prospettiva dei rapporti tra Stato e Chiesa.

Negli anni precedenti all'Unità d'Italia si erano manifestate diverse posizioni circa il ruolo della Chiesa e del papa in una futura Italia unita².

In seno al liberalismo cattolico si era configurato, dopo la morte di Gregorio XVI, il neoguelfismo. Il connubio tra libertà e cristianesimo era predicato, tra gli esponenti più rinomati e dalle idee non sempre equivalenti, da Gioberti e Tommaseo. Quest'ultimo lo espresse con parole efficaci:

“E questo si tenga per fermo: che il Cristianesimo diviso da libertà, sarà sempre manco; la libertà nemica del Cristianesimo, sempre serva; che l'unione di que' due nomi sarà indizio certo della vicina pace del mondo”³.

¹ Nel testo si è riportata la chiave di lettura proposta da A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino 1948, pp. 11-14.

² Cfr. R. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, Bologna 2009, p. 36: “Già nel regno di Sardegna, negli anni '50, si era venuto organizzando un movimento cattolico intransigente che aveva combattuto duramente la politica cavouriana, usando per la prima volta gli strumenti che il regime liberale offriva”.

³ N. Tommaseo, *Delle nuove speranze d'Italia*, Firenze 1848, p. xi.

Nell'opera di Gioberti si può riconoscere quale fosse il progetto d'Italia ideale per un neoguelfo: una federazione dei principi italiani sotto la guida del Pontefice⁴.

Non mancarono voci critiche verso il papato, come quella di d'Azeglio, secondo cui la base di legittimità di ogni governo era il consenso al punto da ritenere che se il papa non avesse aperto il suo Stato alla modernità sarebbe stato auspicabile un sollevamento popolare⁵. Nelle classi dirigenti italiane degli anni '60 dell'Ottocento si andò sviluppando un anticlericalismo, che si acutizzò dopo il fallimento dell'impresa di Mentana e Monterotondo⁶. Nell'estate del 1870 alcuni insuccessi francesi portarono al richiamo delle loro guarnigioni da Roma. Sulla spinta del crollo dell'impero venne presa la decisione italiana di occupare e liberare la città eterna.

In seguito alla breccia di Porta Pia, alla presa di Roma ed al plebiscito del 2 ottobre, venne presentato un disegno di legge per garantire al papa l'indipendenza e la tutela necessarie per l'esercizio del suo potere spirituale: la legge delle guarentigie. Tale legge, promulgata nel 1871, rimase in vigore fino alla stipula dei Patti lateranensi⁷. La Santa Sede riconosceva la legittimità del Regno sabauda esclusivamente nelle regioni, come la Lombardia, ottenute tramite regolare trattato; altrove lo si considerava un governo di fatto. Esemplari, sui rapporti tra Chiesa e Stato in questo periodo, sono le parole dell'Enciclica *Respicientes* del 1° novembre del 1870:

“Considerando tutto ciò che il Governo Subalpino fa già da parecchi anni, con continue macchinazioni, per abbattere il Principato civile concesso per singolare provvidenza di Dio a questa Apostolica Sede, affinché i successori del beato Pietro avessero la piena libertà e la sicurezza necessarie nell'esercizio della loro giurisdizione spirituale, Ci è impossibile, Venerabili Fratelli, non sentirci il cuore commosso da profondo dolore per così grande cospirazione contro la Chiesa di Dio e contro questa Santa Sede, in questo luttuoso momento, nel quale lo stesso Governo, seguendo i consigli delle sette di perdizione, compì contro ogni legge, con la violenza e con le armi, quella sacrilega invasione, che già da gran tempo meditava, dell'alma Nostra città e delle altre città di cui ancora Ci rimaneva il dominio dopo la precedente usurpazione”.

Il papa non accettò mai le garanzie offerte dalla legge delle guarentigie poiché, in quanto concessioni unilaterali, avrebbero incrinato la libertà e l'indipendenza necessarie per l'esercizio del potere spirituale⁸. Questo scontro di visioni è ciò che viene ricordato

⁴ W. Maturi, voce *Neoguelfismo*, in *Enciclopedia italiana*, XXIV, p. 567.

⁵ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., si occupa a p. 28 di Massimo D'Azeglio, *Degli ultimi casi di Romagna*, Tip. Della Svizzera italiana 1846.

⁶ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 177.

⁷ A. Giannini, *Il cammino della Conciliazione*, Milano 1946, pp. 2-3.

⁸ Enciclica “Ubi Nos” del 15/05/1871, dal sito ufficiale della Santa Sede: “Frattanto il Governo Subalpino, mentre per un verso si affretta a raccontare al mondo fandonie sull'Urbe, per l'altro, allo scopo di gettar polvere negli occhi dei cattolici e di sopire le loro ansie, ha studiato e sviluppato alcune inconsistenti immunità e alcuni privilegi volgarmente detti guarentigie, che intende concedere a Noi in sostituzione di

col nome di “questione romana”. Il problema andò intensificandosi negli anni precedenti al primo conflitto mondiale, quando parve evidente la spaccatura tra i nazionalisti interventisti, che si appellavano al sentimento “antibarbarico” degli italiani e all’irrendentismo che voleva liberare le terre ancora occupate da governi autoritari e clericaleggianti, e i cattolici neutralisti guidati da papa Benedetto XV, che avrebbe definito quella guerra una “inutile strage”⁹. L’ininfluenza almeno formale dei cattolici in politica era inoltre acuita dal *non expedit*, emanato anche prima dei fatti del 1870; senza tralasciare che la Santa Sede era stata esclusa, su richiesta italiana, da ogni congresso internazionale¹⁰.

È nel primo dopoguerra che iniziarono a cogliersi i primi segni di distensione, quando Benedetto XV rinunciò, con l’enciclica *Pacem, Dei munus*, alla forma di protesta che aveva più diplomaticamente intralciato il governo italiano: il rifiuto di ricevere quei capi di Stato cattolici che fossero andati a Roma ad incontrare il Re d’Italia. Alla morte di Benedetto XV, il governo italiano adottò il lutto ufficiale, come non aveva fatto per i suoi predecessori, e il nuovo papa, per la prima volta dal 1870, benedisse il popolo in piazza San Pietro. Sono questi gli anni in cui iniziò l’attività politica del Partito Popolare Italiano, fondato da Don Sturzo. Il partito riuscì a fare presa sulle varie anime del cattolicesimo di quegli anni, comprese le famiglie della storica aristocrazia romana: da chi non aveva mai accettato il nuovo Regno, come chi usava l’allocuzione “re Vittorio Emanuele” e non “il Re”, perché ciò avrebbe implicato la legittimità di un Regno d’Italia, ed era fortemente legato al *non expedit*, a chi non si considerava altro che un’ala particolare del conservatorismo, fino ai cattolici sociali, che vedevano nella dottrina sociale della Chiesa, che in quegli anni otteneva nuova linfa dalla *Rerum novarum*, una fonte di speranza per le fasce subalterne della società; dai democratico-cristiani, ai neoclericali, fino ai socialisti-cristiani¹¹.

quel potere temporale di cui Ci ha spogliato con una lunga serie d’inganni e con armi parricide. Su queste immunità e garanzie, Venerabili Fratelli, abbiamo già espresso il Nostro giudizio, rilevando la loro oltraggiosa doppiezza nella lettera del 2 marzo scorso, inviata al Nostro Venerabile Fratello Costantino Patrizi, Cardinale della Santa Romana Chiesa, decano del Sacro Collegio e Nostro Vicario nell’Urbe: lettera che subito fu pubblicata a stampa”.

⁹ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 428.

¹⁰ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 41-43.

¹¹ Sulle varie anime che si raccolsero nel partito popolare vedasi sia Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 431-440, che L. Salvatorelli e G. Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, Torino 1964, pp. 31-36.

Questa varietà di anime e correnti all'interno del partito fu la sua forza e la sua debolezza: forza perché nessun cattolico era interessato all'esistenza di più partiti cattolici in polemica tra di loro, debolezza perché questo non consentiva di organizzare la vita ideologica intorno ad un principio massimo verso cui tendere, se non l'*instaurare omnia in Christo*¹². Il programma del partito, steso il 18 gennaio del 1919 nel manifesto, può essere riassunto in dodici punti: tutela della famiglia, dell'infanzia, della moralità pubblica, valorizzazione del ruolo politico della donna, libertà d'insegnamento, riconoscimento giuridico della libertà sindacale, legislazione sociale nazionale e internazionale (con richiamo al programma di pace propugnato da Wilson), organizzazione delle capacità produttive attraverso opere che potessero avere anche risvolti sociali, come la redistribuzione e la spartizione dei latifondi, autonomie locali, riorganizzazione della beneficenza pubblica, riforma tributaria e Senato elettivo corporativo¹³. Appare evidente all'osservatore come il programma non fosse ispirato al confessionalismo. Mai la Santa Sede inquadrò il partito come un suo organo, né mai si sentì ad esso vincolata; tuttavia era anche evidente come le parrocchie e le diocesi fossero i serbatoi più proficui di consenso dello stesso. I dirigenti di partito inoltre fecero sempre attenzione a che non si creassero dissidi tra i dirigenti locali e i vescovi. A ciò si aggiungeva una evidente affinità di azione e di fini tra il Partito Popolare e l'Azione Cattolica.

In questo nuovo clima instauratosi nel primo dopoguerra, con l'abolizione del *non expedit* e la comparsa del primo soggetto politico cattolico, si poté iniziare a lavorare su una possibile soluzione della questione romana. Il primo tentativo di conciliazione, sotto il governo Orlando, ebbe luogo durante la conferenza per la pace del 1919, dove vi furono i primi contatti tra il Presidente del Consiglio, monsignor Kelly e monsignor Cerretti. Durante tali conversazioni, tenutesi il 1° giugno all'Hotel Ritz, si addivenne ad un accordo di massima per la cessione al pontefice di un territorio nel quale costituire uno Stato sovrano. Le divergenze rimasero sulla porzione di territorio da affidargli e se esso dovesse giungere fino al Tevere inglobando il borgo allora esistente nell'attuale via della Conciliazione, oppure, come avrebbe voluto Orlando, limitarlo al Vaticano. Il Presidente del Consiglio, tuttavia, a fine conversazione, non mancò di subordinare tale accordo

¹² Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 432.

¹³ *Appello ai liberi e forti*, Manifesto di fondazione del Partito Popolare italiano.

all'esito che la conferenza di Parigi avrebbe avuto per le sorti dell'Italia¹⁴. Nel diario di monsignor Cerretti, che documenta con precisione quelle conversazioni, sono riportate le parole di Orlando, utili per capire quali fossero le sue preoccupazioni per quella che in seguito sarebbe stata definita una vittoria mutilata:

“Dopo cinque anni di tensione altissima, dopo tante emozioni profonde, l'organismo popolare si sente quasi esaurito: una sola forza lo tiene in vita, il nazionalismo, che, ripeto, è anche eccessivo. Ora, se venisse a mancare al nazionalismo il pieno compimento delle sue aspirazioni, vi è a temere che l'organismo popolare non resista al colpo e quindi si produca uno sfacelo. Non già che io tema la rivoluzione: questa, anche se scoppiasse per opera dei partiti estremi, sarebbe ben presto dominata dai nazionalisti stessi. Quindi ha ben detto Mussolini a Serrati: se voi farete la rivoluzione, dopo quindici giorni saremo noi i rivoluzionari. Ciò posto, se aggiungiamo un altro fatto di importanza trascendentale, quale è la soluzione della «questione romana», si corre forse rischio di agire così fortemente nell'organismo debilitato, da temere direi quasi una oppressione. Ella sa bene che anche una gioia su di un organismo indebolito può essere fatale. Non dico questo per escludere la possibilità di agire, ma soltanto per dimostrare che occorre andar cauti e preparare il terreno”¹⁵.

Col riaccendersi del dibattito pubblico, in seguito all'affievolirsi del sentimento di vittoria, anche il cardinal Gasparri, che aveva organizzato l'incontro, si rese conto che, per la soluzione della questione romana, bisognava attendere un altro clima politico e che essa non poteva passare né per una riforma della legge delle guarentigie, che avrebbe confermato lo stesso errore di regolazione unilaterale, né per un trattato internazionale, che avrebbe posto di fatto la Santa Sede sotto un protettorato internazionale ed esposto l'Italia ad un intervento di forze estere in caso di violazione¹⁶.

1.1.2 *Prospettiva fascista sul ruolo della Chiesa.*

Mussolini proveniva da un ambiente politico-culturale ateo ed anticlericale. Nel primo programma dei Fasci del 1919 figurava il “sequestro di tutti i beni delle congregazioni religiose e abolizione di tutte le mense vescovili”. Se questo punto del programma era comune a tutti i separatisti anticlericali e confiscatori, la sua antireligiosità si era ulteriormente manifestata nelle esplosioni anarchiche di fine 1919¹⁷. L'anticlericalità del fascismo era insita in esso ed era dovuta alla provenienza dei suoi intellettuali e ideatori, attinti dal sindacalismo, che era stato in opposizione a quello bianco, e dal futurismo, che aveva simpatizzato per Nietzsche e Sorel. Nelle masse fasciste c'era l'amore per la violenza, il rinnegamento delle costrizioni, la nostalgia della

¹⁴ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 34.

¹⁵ A. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, Milano 1942, pp. 50-52.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 446.

guerra e del suo potere di affrancare l'uomo dalla sua quotidianità per trasformarlo in eroe. Tutti valori opposti alla *pietas christiana* che portavano ad uno scontro frontale con la Chiesa¹⁸.

Ricostruire la visione fascista sul ruolo del cattolicesimo in Italia come pura opposizione, tuttavia, sarebbe parziale. È pur vero che il fascismo era esaltazione della guerra, del gesto forte, delle dottrine dell'irrazionale, dell'impulso vitale e dell'individualismo, e di conseguenza era l'esatto opposto dell'etica cattolica di universalità dell'amore di Dio, così assetata di razionalità da aver ricondotto al *Logos* la natura stessa del divino. È anche vero che il fascismo, come il bolscevismo, era dal punto di vista organizzativo esso stesso una chiesa che pretendeva l'uomo per intero, in tutta la sua devozione e in tutti i suoi interessi, a tal punto che la casa del fascio sarebbe diventata, per un suo adepto, ancor più che per un cristiano la parrocchia e che era possibile riconoscere un fascista in ogni aspetto della vita, dal vestiario al saluto. Tuttavia vi è un altro aspetto da considerare: il fascismo e la Chiesa avevano comunanza di nemici: *in primis* il liberalismo, considerato dai fascisti come una degenerazione e avversato dalla Chiesa perché aveva portato a continue vessazioni e, avendo vinto la guerra della laicità, non aveva saputo mitigare la sua legislazione ostile; *in secundis* i rossi¹⁹. Il fascismo era infatti, per i moderati italiani del primo dopoguerra, il nemico numero due dopo le sinistre radicali. I rossi spaventavano e il timore del bolscevismo manteneva la borghesia in costante allerta. Il fascismo quindi, proponendosi come antitesi del bolscevismo, rassicurava i moderati italiani e il suo slogan "o Roma o Mosca" si inseriva in un piano internazionale di diffuso timore europeo per un possibile avvento del comunismo.

Dopo la marcia su Roma e la presa del potere, i dirigenti del partito fascista iniziarono un lento riavvicinamento alle gerarchie della Chiesa ed un radicale mutamento ideologico su quale fosse il suo ruolo nella storia e nell'identità italiana. Già un anno prima, da deputato alla Camera, Mussolini aveva pronunciato un discorso che ben coglie lo spirito di cambiamento che avrebbe apparentemente sospinto e guidato la politica ecclesiastica di quegli anni. Dopo un'introduzione sul passato anticlericale suo e del suo partito, egli prese le distanze da queste idee:

"Tutti noi che dai quindici ai venticinque anni, ci siamo abbeverati di letteratura carducciana, abbiamo odiato una "vecchia vaticana lupa cruenta", di cui parlava il Carducci, mi pare, nell'ode "a Ferrara"; abbiamo sentito parlare di una "tiberina vergin dalle nere chiome" che avrebbe insegnato la "ruina

¹⁸ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 447-449.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 441-446.

d'un'onta senza nome" al pellegrino avventuratosi verso san Pietro [...]. Ma, tutto ciò, che, relegato nel campo della letteratura, può essere brillantissimo, oggi a noi fascisti, spiriti eminentemente spregiudicati, sembra alquanto anacronistico".

Assunse così un nuovo atteggiamento, più affine alle speranze nazionaliste che vedevano in un accordo con la Santa Sede un motivo di prestigio internazionale per l'Italia: "Affermo qui che la tradizione latina e imperiale di Roma oggi è rappresentata dal cattolicesimo"²⁰.

Mussolini era consapevole che la Chiesa rientrava nel novero delle istituzioni che non sarebbe riuscito ad abbattere e che essa avrebbe difeso strenuamente una serie di valori e istituti; quindi cercò una cooperazione che fosse più utile di una guerra aperta. Nonostante l'ostentata collaborazione, i dissidi non vennero mai celati del tutto. In tal modo è possibile comprendere i discorsi duri verso la Santa Sede pronunciati da Mussolini, quasi a ribadire la diversità di vedute, contestualmente all'approvazione dei Patti Lateranensi. Al fascismo giovò mostrare il proprio leader come difensore della cristianità contro il bolscevismo, esattamente come presentarlo quale spada dell'Islam contro il colonialismo inglese, ma mai Mussolini si mostrò come un devoto figlio della Chiesa²¹. In conclusione, per quanto riguarda le prospettive che il fascismo aveva sul ruolo della Chiesa, si può dire che né Mussolini, né il suo partito avessero una linea ideologica chiara, né erano mossi da un preciso piano di politica ecclesiastica, ma le loro azioni furono il frutto di un progressivo e pragmatico adeguamento alla realtà in atto²². A ben vedere, negli ambienti fascisti, chi sosteneva la necessità della Conciliazione era già presente nel fascismo antemarcia. Tra il '23 e il '26 le fila di chi sosteneva questa posizione sarebbero cresciute, spinte dalla necessità di esautorare il Partito Popolare e di mostrarsi come coloro che avrebbero portato non solo al compimento, ma anche al superamento del suo programma, e dalla nuova politica che Mussolini stava perseguendo di distensione verso la Santa Sede. Tuttavia, il *modus operandi* prospettato per affrontare la questione continuava ad essere l'approccio usato in passato nelle trattative Orlando-Cerretti, che sarebbe stato ancora alla base dei primi tentativi di riforma. Rimasero invece ostili e critici alla Conciliazione gli ambienti dell'intransigentismo e del veterofascismo,

²⁰ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 62-64.

²¹ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 449.

²² F. Margiotta Broglio, *Italia e Santa sede, dalla Grande guerra alla Conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Bari 1966, p. 254.

formato da coloro che erano arrivati al fascismo da origini liberali e che sentivano tradita la formula cavouriana “libera Chiesa in libero Stato”²³.

1.1.3 *Prospettive cattoliche sul regime fascista.*

“[...] la Chiesa vive nei secoli. Onde, se nella dottrina e nei fini è fissa ed intransigente, nei mezzi si adatta ai luoghi e ai tempi”²⁴. Questa citazione di Amedeo Giannini è utile per comprendere la difficoltà di inquadrare l’atteggiamento dei cattolici nei confronti del fascismo sin dal suo avvento; tenendo conto che, a differenza del fascismo stesso, risulta impossibile vedere essi, nelle loro diversificazioni, come una massa.

Certamente, come si è detto nel paragrafo precedente, il timore delle sinistre rivoluzionarie fungeva da motore al riavvicinamento, o quantomeno alla tolleranza, tra i cattolici e il fascismo; ma il quadro politico del cattolicesimo italiano in quegli anni era molto più diversificato e complesso del fascismo stesso. Vi erano coloro che provenivano dalla Lega Democratica, che erano approdati al partito popolare mantenendo le loro idee riformiste e anticonservatrici, che, come coloro che provenivano dagli ambienti delle leghe bianche e che avevano subito personalmente la violenza fascista, non si avvicinarono mai al fascismo. In questo novero vanno inseriti anche politici di spicco come Gaetano de Sanctis, Gustavo Colonnetti e coloro i cui nomi sono rimasti legati alla resistenza, come i Cotta in Piemonte²⁵. Con posizioni radicalmente diverse, invece, era naturale che si trovassero coloro che, in quanto cattolici, sentivano di dover confluire nel conservatorismo, che avevano sofferto le devastazioni delle sinistre radicali, che temevano l’avvento del comunismo e che vedevano nel sovvertimento dell’ordine pubblico qualcosa di intrinsecamente antireligioso per il rapporto che ha sempre legato rivoluzione e anticlericalismo. Queste erano posizioni, favorevoli o contrarie, nette e decise, ma la realtà è fatta di innumerevoli sfumature. Tra chi auspicava una presa del potere fascista in funzione anticomunista e pacificatrice dei disordini interni e chi, invece, deprecava il fascismo ed era riuscito a riconoscere in esso la violenza intrinseca che si

²³ R. De Felice, *Mussolini il fascista - L’organizzazione dello Stato fascista (1925-1929)*, Torino 1968, pp. 382-387.

²⁴ Giannini, *I concordati post-bellici*, vol. I, Milano 1929; G.B. Varnier, *Amedeo Giannini e i rapporti fra la Santa Sede e l’Italia (1922-1926). Considerazioni su alcuni documenti inediti*” in *Studi in onore di P.A. D’Avack*, III, Milano 1976, p. 1003.

²⁵ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 449-454.

sarebbe in seguito rivelata; vi era, tra il '20 e il '22, una massa di cattolici disorientati, che riconosceva nel fascismo la sua contrarietà ai valori di fede, ma che comunque avrebbe auspicato una coalizione di partiti d'ordine nella quale avrebbe potuto prender posto anch'esso, magari appoggiando una leadership del partito popolare, e avrebbe tollerato anche un governo militare se a ciò fosse servito. Questa divisione di approccio si ripercosse anche sul clero, che contemperò l'avversione cristiana alla violenza e l'universalità della fede con ciò che della tradizionale etica cavalleresca era possibile rintracciare nel dinamismo fascista per chi lo osservasse in quegli anni²⁶.

Per comprendere lo stato d'animo del clero e del popolo cattolico, bisogna necessariamente volgere lo sguardo a colui che, come successore di Pietro, tenne tra le mani, per il mare dei secoli, la barca della Chiesa. Con la morte, il 22 gennaio 1922, di Benedetto XV, il clima cambiò. I rapporti tra Santa Sede e Italia erano rimasti immutati giuridicamente, ma erano diventati meno aspri e gli Italiani desideravano un papa intenzionato a risolvere finalmente la questione romana²⁷. È pur vero che la Chiesa non è una democrazia, ma è anche vero che, come corpo vivo, essa respira del respiro delle sue membra. Il Conclave si tenne il 2 febbraio e, dopo quattordici scrutini, venne eletto con quarantadue voti, sei in più del *quorum* necessario, Achille Ratti. Egli prese il nome di Pio XI e impartì la benedizione *urbi et orbi* come non era mai stato fatto dal 1870, sulla loggia di San Pietro. Effettivamente le attese e le speranze del popolo sembravano esser soddisfatte dall'anelito dello Spirito che aveva portato questo nuovo papa. Infatti Pio XI aveva pronunciato parole aperte alla Conciliazione con lo Stato d'Italia già in qualità di arcivescovo di Milano, l'8 settembre dell'anno precedente, facendo riferimento alle sue esperienze in Nord Europa, dove aveva dato tra l'altro prova della sua determinazione a tal punto da accettare il martirio:

“È soprattutto stando all'estero che si vede e tocca con mano fino a qual punto il Papa è il più grande decoro d'Italia: per lui tutti i milioni di cattolici che sono nell'universo mondo si rivolgono all'Italia come a una seconda patria; per lui Roma è veramente la capitale del mondo; e bisogna chiudere gli occhi all'evidenza per non vedere — almeno nell'attuale rivolgersi di tutti gli Stati al Papa — per non vedere, dico, quale prestigio e quali vantaggi potrebbero dalla sua presenza derivare al nostro paese, quando fosse tenuto il debito conto del suo essere internazionalmente e sopranazionalmente sovrano, che i cattolici di tutto il mondo gli riconoscono per divina istituzione”.

²⁶ *Ibidem*, pp. 445-452.

²⁷ G. B. Varnier, *Amedeo Giannini e i rapporti fra la Santa Sede e l'Italia*, cit., pp. 1008-1009.

Il nuovo papa fece della Conciliazione uno dei punti di maggior forza del suo programma e scelse quale motto del suo pontificato “Pax Christi in regno Christi”²⁸. Pio XI, dunque, riteneva che la grandezza del Papato e quella del Regno d’Italia non fossero in contrapposizione, ma potessero ottenere giovamento reciproco, ed ereditò da Benedetto XV, oltre che i piani con cui si era tentata la Conciliazione con il Presidente del Consiglio italiano Orlando, l’esperienza e il supporto del segretario di Stato Gasparri. Che queste idee conciliazionistiche non fossero un cedimento di posizione su quello che avrebbe dovuto essere il ruolo della Santa Sede è denotato dalle parole che il nuovo papa avrebbe pronunciato nella sua prima enciclica, *Ubi arcano Dei consilio*, riferendosi alla libertà e indipendenza del Papato:

“Richiedono però l’origine e la natura divina di tale sovranità, richiede l’inviolabile diritto delle coscienze di milioni di fedeli di tutto il mondo, che questa stessa sovranità sacra sia ed appaia manifestamente indipendente e libera da ogni umana autorità o legge, sia pure una legge che annunci guarentigie”²⁹.

Mussolini, contestualmente alla marcia su Roma, rassicurò la Santa Sede che non vi era niente da temere da lui³⁰. Di fatti non si ha notizia di violenze contro i religiosi, salvo per episodi specifici come quello degli squadristi che in un camion nel centro storico di Roma mostrarono un cappio gridando di voler andare a impiccare il cardinale Rafael Merry del Val y Zulueta. Nonostante ciò gli uomini di Chiesa rimasero estranei alla marcia, senza né dare un contributo come aveva fatto l’esercito, né contrastarla apertamente. Si può dire che rimasero col fiato sospeso attendendone l’esito³¹. Pochi mesi dopo la marcia su Roma, rivestì fondamentale importanza un incontro segreto, tenutosi nel gennaio del 1923, tra Mussolini e il cardinal Gasparri, nell’appartamento del sen. Santucci a Palazzo Guglielmini in via del Gesù. L’incontro si tenne in modo tale che i due protagonisti entrassero da vie diverse nel palazzo, affinché si mantenesse il massimo riserbo e segretezza. Del contenuto di tale colloquio non esistono verbali, ma gli appunti del sen. Santucci e i ricordi di Giacomo Acerbo tendono a coincidere e a confermare che i due interlocutori si erano confrontati sulla comune ambizione di sistemare i rapporti tra

²⁸ Dalla biografia di Pio XI, Vatican.Va, sito ufficiale della Santa Sede, (http://www.vatican.va/content/pius-xi/it/biography/documents/hf_p-xi_bio_20070330_biography.html). Visto che cita dai siti, è uò almeno aggiungere Margiotta Broglio, Enciclopedia dei papi e Dizionario biografico. Li trova online sul sito della Treccani. Anche in questo caso sarebbe meglio citare dal volume stampato.

²⁹ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 66-67.

³⁰ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 445-448.

³¹ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 454.

la Santa Sede e il Regno d'Italia. Subito dopo l'incontro, il cardinal Gasparri avrebbe riferito al senatore di essersi inteso con Mussolini sul fatto che non sarebbe stato cauto affrontare da subito la questione romana e che, per qualche tempo, ci si sarebbe dovuti concentrare su un riavvicinamento graduale nei rapporti tra Governo e Vaticano³².

1.1.4 *Le riforme in materia ecclesiastica, i contrasti e i primi tentativi di Conciliazione*

Avvenuta la marcia su Roma, il periodo rivoluzionario del fascismo poteva dirsi concluso. Da lì in poi sarebbe stato il tempo del fascismo istituzionale. Mussolini, il 16 novembre del 1922, affermò alla Camera che tutte le fedi sarebbero state rispettate e che particolare riguardo sarebbe spettato a quella cattolica. Il nuovo Presidente del Consiglio aveva intuito la possibilità politica della Conciliazione, dovuta alla salita al soglio pontificio del cardinal Ratti e, in risposta alla *Ubi arcano Dei consilio*, cominciò a porre le basi, da parte governativa, affinché il clima tra la Santa Sede e il governo fosse sempre più disteso. A tal fine venne reinserito il crocifisso nelle aule scolastiche e giudiziarie, venne propugnata una legislazione incentivante il matrimonio, punita la blasfemia, ristabilite le cappellanie nelle forze armate dello Stato, introdotto l'insegnamento religioso nelle scuole elementari, fatto crescere il prestigio delle scuole private confessionali, riconosciuta legalmente l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, adottate molte festività cattoliche come feste dello Stato ed intrapresa una lotta alla massoneria (storica nemica della Chiesa) che culminò, nel 1925, con la sua soppressione³³.

La politica ecclesiastica fascista prevedeva un doppio binario: da un lato risolvere la questione religiosa, promuovendo un contesto culturale più favorevole alla *libertas ecclesiae*; dall'altro puntare ad un graduale riavvicinamento tra le gerarchie fasciste e quelle cattoliche. In questo secondo paradigma è possibile che Padre Tacchi Venturi, in seguito all'incontro segreto tra il cardinal Gasparri e Mussolini in via del Gesù, abbia svolto un ruolo fondamentale di intermediazione³⁴. Nel febbraio del 1923, il federale di Bologna Baroncini trasmise a Mussolini una lettera di mons. Testi-Rasponi, specificando che egli era un "fascista della prima ora". Mons. Testi prospettava un "maggior accosto del fascismo alla Gerarchia ecclesiastica, nel senso di indirizzarla a più spiccato carattere

³² Margiotta Broglio, *Italia e Santa sede*, cit., pp.107-110.

³³ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 66-68.

³⁴ Varnier, *Amedeo Giannini e i rapporti fra la Santa Sede e l'Italia*, cit., pp. 1009-1011.

nazionale” e sosteneva che ciò si potesse compiere non attraverso rapporti formali con la segreteria di Stato, ma direttamente intessendo relazioni con i vescovi italiani. Dopo i primi contatti con la segreteria di Stato per comprendere se tale strada fosse percorribile, Baroncini, riferendo a mons. Testi la risposta del cardinal Gasparri, espresse la sua idea sui rapporti diretti col governo italiano:

“Almeno coi metropolitani che presiedono l’Episcopato delle diverse regioni, offrirebbero motivo di ravvicinamento e di chiarificazione. L’attuare tale progetto non mi sembra impossibile ed il pretesto per favorirlo potrebbe trovarsi, per esempio, nel desiderio di chi dirige lo Stato, di conoscere per informazione diretta gli interessi e le condizioni delle diverse diocesi metropolitane. Nessun Vescovo però romperebbe la vecchia tradizione di astensionismo, senza il permesso della S.S., la quale, se nella sua internazionalità resterebbe esclusa, viceversa con delicatissimo gioco da condursi molto abilmente, vi sarebbe compresa, perché il Papa è anche il Vescovo di Roma, il Metropolitano del Lazio e il Primate d’Italia. Resterebbe sempre dopo ciò, il problema delle Congregazioni religiose... Ma anche su questo argomento potrebbe discutersi e la soluzione non sarebbe difficile a trovarsi. In tutto ciò, però, occorre tempo e prudenza... e soprattutto preme che non ne sappia niente Don Sturzo, che vedrebbe cessata ogni ragione di essere del suo partito”³⁵.

Da queste parole emerge la volontà fascista di fagocitare il partito popolare. Infatti, dal 1922, esso stava vivendo una fase drammatica dovuta al dilaceramento, al suo interno, tra destra e sinistra, ed alla scarsa simpatia che la Santa Sede provava per esso. I popolari avevano accettato, dopo la marcia, di entrare nel primo governo fascista, ma le devastazioni nei loro confronti e verso le leghe bianche ed i circoli cattolici, non solo non diminuirono, ma divennero quotidiane. Il 12 aprile del 1923 si riunì a Torino il congresso del partito, per affrontare l’evidente lacerazione che permeava la sua vita. C’era un’ala di destra che voleva pienamente collaborare con i fascisti e riteneva di dover allontanare l’ala di sinistra, vista come un peso per la ricostruzione nazionale da basarsi sulla pacificazione tra le classi, in quanto essa sosteneva una collaborazione con partiti ritenuti demagogici. C’era un’ala di sinistra, che non avrebbe voluto che si collaborasse ancora con un governo antiparlamentare, ritenuto in antitesi con le idee della democrazia cristiana e c’era una visione di centro destra e di centro sinistra, rappresentata da don Sturzo, che riteneva si dovesse mantenere l’unità del partito e rimanere al governo, come collaboratori e non come subalterni. La posizione che ne uscì vittoriosa da questo congresso fu quella di don Sturzo. Il Gran Consiglio avrebbe in seguito dichiarato che la politica fascista di reintegrazione dei valori religiosi e morali fosse indipendente dal consenso ottenuto dai partiti che “intendano monopolizzare la coscienza cattolica del

³⁵ Margiotta Broglio, *Italia e Santa sede*, cit., p. 114.

Paese”, riferendosi chiaramente al partito popolare. Il “Popolo d’Italia” scrisse polemicamente che un accordo sarebbe stato condizionato dall’amputazione dell’ala di sinistra del partito e dall’allontanamento di don Sturzo. Ne seguì dapprima l’uscita dal governo, poi, comunque, l’amputazione dell’ala di sinistra ed in seguito le dimissioni di don Sturzo da segretario del partito. Il 30 giugno 1923, per le vie di Roma venne affisso un cartello che rivendicava essere stato ideato da cattolici, che volevano proclamare il loro consenso al fascismo, dovuto al fatto che

“Il fascismo, per mezzo del governo nazionale, che di questo governo è l’unica espressione autorevole, riconosce apertamente ed onora quei valori religiosi e sociali che costituiscono la base d’ogni sano reggimento politico, professando contro le viete ideologie democratiche e settarie, principî di disciplina e d’ordine gerarchico nello Stato, in armonia con le dottrine religiose e sociali affermate sempre dalla Chiesa”.³⁶

Seguiva, in quei giorni, la votazione alla Camera sulla legge elettorale, congiunta con la fiducia al governo. L’idea del disegno di legge era di attribuire un grosso premio di maggioranza, mentre le altre liste si sarebbero divise proporzionalmente il resto dei seggi. Per il partito popolare, il proporzionale rimaneva il *porro unum necessarium*. I popolari, per bocca di De Gasperi, dichiararono di votare la fiducia al governo ma non gli articoli; tuttavia una decina di deputati di destra avrebbe votato anche il passaggio agli articoli e sarebbe stata espulsa dal partito³⁷. Un solo deputato popolare, Giovanni Merizzi, non avrebbe votato la fiducia e sarebbe passato a sedere a sinistra, dando le dimissioni. Il “Corriere d’Italia” prese le distanze dal partito e, per fine luglio, se ne allontanarono altri cinque senatori: Grosoli, Crispolti, Santucci, Sanjust di Teulada e Passerini. Da allora il partito popolare sarebbe stato percepito, nonostante ogni garanzia di neutralità da parte della Santa Sede, come un intralcio alla tutela degli interessi cattolici³⁸.

Il 9 gennaio 1923 avvenne il primo incontro documentato tra Mussolini e padre Tacchi-Venturi. Il Presidente del Consiglio aveva informato il gesuita che il Ministero della Pubblica Istruzione avrebbe consentito a “riconoscere che l’idoneità dei maestri per impartire l’insegnamento religioso fosse riconosciuta dalla competente autorità Ecclesiastica”. P. Tacchi-Venturi, dopo aver riferito ciò al Segretario di Stato, assicurò Mussolini dell’entusiastica accoglienza da parte di questi della notizia e introdusse un’altra questione che avrebbe caratterizzato, in quegli anni di grande mutamento, i

³⁶ Per tutto quanto riferito nel testo: Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 455-459.

³⁷ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 289-292.

³⁸ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 459-460.

rapporti tra la Santa Sede e l'Italia. Il card. Gasparri, "consapevole della benevolenza e dell'alto senno politico" del capo del governo, aspettava che venissero accolte "le suppliche dei Vescovi dell'Istria e delle nuove Provincie per la nazionalità italiana da concedersi ai Sacerdoti da essi raccomandati e pei quali intendono di rendersi mallevadori che non abuseranno del beneficio elargito". In quei territori, come in tutte le province ex austroungariche, era stato in vigore il principio della nomina imperiale per la maggioranza dei benefici ecclesiastici. Con la caduta dell'impero austroungarico, la Santa Sede aveva ritenuto di non essere più obbligata a garantire la vigenza di detti privilegi e che questo avrebbe riportato l'episcopato sotto la sua diretta e totale dipendenza, tanto da garantirle una maggiore libertà nei rapporti con gli Stati. Il cardinale, in una lettera al barone Monti, fece notare che la questione delle province ex austroungariche fosse sorta già due anni prima. Infatti il commissariato generale civile di Pola, in risposta ad una richiesta di *nulla osta* presentata dal vescovo di Parenzo e Pola, a riguardo di un concorso per la prebenda di decano nel capitolo cattedrale di Pola resasi vacante e che in precedenza era stata di patronato imperiale; gli aveva riferito che, in attesa di una risposta sulla questione dei patronati cesarei ex art. 22 del concordato austriaco del 1855, l'esercizio dei diritti di patronato si intendeva sospeso, in attesa di nuovi provvedimenti, e che risultava impossibile la trasmissione del riconoscimento di tali diritti ad un altro titolare. Il card. Gasparri proseguì spiegando che la Santa Sede sosteneva che gli Stati in possesso di territori in precedenza appartenuti alla monarchia austro-ungarica non potevano "invocare, per i territori medesimi, il Concordato concluso tra la Santa Sede e l'imperatore d'Austria" e che la caduta di tale monarchia avesse fatto cessare la vigenza del concordato, essendo esso equiparato ad un trattato internazionale. Il barone Monti aveva ribattuto alla Segreteria di Stato che, essendo stato il concordato denunciato nel 1870, fossero tornate in vigore le norme previgenti e su di esse sarebbe dovuta basarsi la pretesa italiana di esercitare la provvista dei benefici maggiori. Gasparri rispose, sulla base di alcune considerazioni giuridiche, che la pretesa era infondata ed invitò il barone a non "insistere ulteriormente nell'affermazione di prerogative che [...] sembravano giuridicamente infondate ed anche un poco difformi dallo spirito dei tempi nuovi". Nel 1922 la questione si era ripresentata in relazione alla vacanza di due prebende canonicali nel capitolo cattedrale di Bressanone. Il ministro di grazia e giustizia e dei culti, Oviglio, aveva proibito, con provvedimento 30 gennaio 1923, n. 6780, il conferimento di nuovi

benefici che potessero pregiudicare il diritto di nomina³⁹. Secondo Giannini, a prescindere dagli episodi specifici e concreti, il governo avrebbe dovuto esaminare se fosse il caso di lasciare, per i nuovi territori, la legislazione austriaca, così come si era fatto per le altre legislazioni ecclesiastiche preunitarie. Nell'estate del 1923 Giannini, dopo aver informato della questione il governo, arrivò alla conclusione che, per il regolamento delle questioni ecclesiastiche delle nuove terre del Regno, sarebbe stato opportuno “attendere il riesame integrale della Legislazione Ecclesiastica vigente, nella quale occasione le predette questioni potranno trovare conveniente soluzione”⁴⁰.

Di questa politica ecclesiastica colpisce, più che i singoli provvedimenti, la presentazione che il governo fascista dava di sé attraverso essi, il suo mostrarsi come adulatore e devoto. Suggestiva potrebbe essere, per spiegare il rapporto tra la Chiesa e il fascismo in quegli anni, l'immagine di una partita a scacchi. Il duce del fascismo, attraverso la sua retorica ed alcuni atti simbolici, con i quali offriva un'immagine, anche se superficiale, di cattolicità dello Stato, cercava di portare a sé il favore della Santa Sede allontanandola dal partito popolare. Il pontefice, d'altro canto, si rapportava a tali atteggiamenti ritenendoli come doverose riparazioni dovute dallo Stato per i torti inflitti al soglio pontificio, mantenendo tuttavia riserve sulle questioni principali, come la questione romana. Lo stesso “Osservatore Romano” ebbe a polemizzare in quegli anni, per ribadire che la libertà apostolica necessitava di una porzione di territorio sulla quale il pontefice sarebbe dovuto essere sovrano.

Nel 1925, però, la situazione s'inasprì. La furia delle violenze fasciste si scagliò contro l'Azione Cattolica. In aprile le vittime furono giovani cattolici dell'Emilia Romagna, il 29 dello stesso mese tra le pagine de “L'Osservatore Romano” si potevano leggere queste parole:

“Fino a quando non li colpirà una pubblica, precisa, solenne sanzione morale, che li denunci come colpevoli di reati comuni, non desiderati né desiderabili nelle file di alcuna parte politica, essi ricominceranno daccapo”.

³⁹ “Il guardasigilli Oviglio era favorevole al mantenimento della politica religiosa tradizionale. Ma Mussolini, come abbiamo visto, fin dal 1921 aveva assunto una posizione che significava libertà di movimento rispetto al passato. Ed infatti venne assumendo una serie di provvedimenti, amministrativi e legislativi, i quali, pur senza innovare radicalmente la precedente legislazione, indicavano un nuovo indirizzo, cioè che si intendeva tener conto dell'importanza del problema religioso nella vita degli italiani e del fatto che gli italiani sono tutti cattolici”. Giannini, *Il cammino della Conciliazione*, cit., p. 38.

⁴⁰ Margiotta Broglio, *Italia e Santa sede*, cit., pp. 117-124.

In maggio si verificarono delle vere e proprie invasioni, da parte di esponenti fascisti, delle sedi dell’Azione Cattolica, denunciate dai vescovi di Padova e Adria. In luglio si ebbe una lunga serie di devastazioni di circoli cattolici ad opera fascista, tra i quali figurano il circolo “Dio e Patria”, i circoli di San Mauro e San Donnino a Firenze e gli incendi di icone sacre e immagini del papa a La Spezia. Intellettuali cattolici e chierici notarono in quei giorni come i responsabili delle violenze contro i fascisti, a differenza di quelli violenti contro i loro oppositori, come nel caso delle violenze anticattoliche, venissero prontamente assicurati alla giustizia⁴¹. Tra queste considerazioni spiccano i commenti della “Civiltà Cattolica” sul processo Regazzi, svoltosi sotto la minaccia squadrista e conclusosi con la scandalosa assoluzione del colpevole, assassino di un socialista, e sulla sua apologia fatta da Farinacci in “Cremona Nuova”.

Incominciò in taluno a vacillare l’idea della giustizia come *fundamentum regni*. Altro esempio meritevole di essere citato in questa sede, se non altro per lo spessore dei personaggi coinvolti, è il caso delle polemiche dei giornali cattolici a proposito di un articolo di Giovanni Gentile, nel quale egli rivendicava che tali azioni avevano carattere e motivazioni religiose, argomentando le sue tesi con la citazione evangelica “non venni a metter pace ma guerra”. Il “Corriere d’Italia” notò provvidamente che dall’equazione fascismo-religione sarebbe discesa quella vangelo-violenza e che, pertanto, essa sarebbe stata un sacrilegio. A peggiorare ulteriormente la situazione fu, nel novembre del 1925, quanto seguì all’attentato Zaniboni: alla “Civiltà Cattolica” sembrava scandaloso che “si vedessero a Bologna il Bonaccorsi e lo stesso onorevole Balbino Giuliano, già sottosegretario alla pubblica istruzione offrirsi come boia per decapitare gli arrestati”. Il 20 dicembre del 1926, il Pontefice avrebbe tenuto l’allocuzione al Sacro Collegio per la condanna de “L’Action française”. In essa, papa Pio XI avrebbe mostrato tutte le difficoltà di discernimento che una situazione come quella di quegli anni comportava:

“A coloro che Ci sollecitano di direttive chiare e precise... dobbiamo in primo luogo ricordare che nelle cose pratiche non è sempre possibile dare una risposta generica con intera chiarezza e precisione. Diciamo in secondo luogo che in quello che abbiamo scritto e detto... già si contengono... indicazioni e norme sia per il buon giudizio dottrinale sia per la retta pratica. Aggiungiamo finalmente, per quelli che ne avessero bisogno, che non è lecito a cattolici aderire o cooperare a programma o scuola che mette la politica avanti alla Religione e fa servire questa a quella; che non è lecito esporsi od esporre altri, massime giovani, a direzioni od influenze pericolose per la fede e per la morale, per la educazione e formazione cattolica”.

⁴¹ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., 448-452.

Poiché è chiaro che lo scopo del fascismo in queste tematiche era di relegare la religione a semplice *instrumentum regni*, ne doveva discendere che non fosse lecito per i cattolici cooperare col regime, né lasciare che i giovani fossero educati ai valori dello stesso. Infatti la Chiesa, attraverso l’Azione Cattolica, rappresentava la più solida alternativa per chi voleva educare i propri figli a valori che non fossero quelli del regime. L’allocuzione continua appunto su questo tema:

“Sembra che un’oscura minaccia (minaccia confermata da tutta una nube di sospetti, ingerenze e difficoltà), si libra e stia sospesa sulle organizzazioni ed opere, massime giovanili, di “Azione Cattolica”, la pupilla degli occhi Nostri, e sembra pure correre pericolo l’educazione e la formazione cristiana della gioventù che è la parte più squisita del divino mandato *euntes docete*. Sembra che un’altra volta si riveli e si pronunci una concezione dello Stato che non può essere la concezione cattolica, mentre fa dello Stato il fine, e del cittadino, dell’uomo un mezzo, tutto in quello monopolizzando ed assorbendo. Sembra che un vero dualismo di poteri e di funzioni continui a fare alla periferia esecutori e spesso arbitri di ordini, peraltro buoni e provvidi, degli uomini che sotto nuove insegne e nuovi nomi rimangono sempre gli stessi settari di ieri, sempre gli stessi nemici della società e della religione”⁴².

Questa critica del regime, però, rimase moderata da espressioni come quelle in cui veniva attribuita l’iniquità delle condotte non alle disposizioni che venivano da Roma, ma agli esecutori di periferia. Il papa cercò, per quanto possibile, di non compromettere la posizione ideologica della Chiesa né con il fascismo, né con le sinistre. Vi erano libertà che la Chiesa Cattolica non poteva non reclamare, essendo essa

“Tanto aliena dall’anarchia, alla quale liberalismo e socialismo da essa condannati indeprecabilmente conducono e travolgono, quanto da ogni concezione politica che facendo la società e lo Stato fine a se stessi, è facilmente per non dire fatalmente portata a sacrificare ed assorbire i diritti individuali e particolari, con esito, come facilmente s’intende, non meno disastroso”.

Da questa posizione di eguale condanna dei fascisti e dei loro avversari, che portava a una sorta di “equidistanza”, discendeva che, a delle critiche nette nei confronti del regime servisse, per contraltare, un elogio: il pontefice esprimeva il suo compiacimento per “tutto quello che da qualche tempo si viene facendo in favore della religione e della Chiesa, non disconoscibile per quanto parziale riparazione alle ingiurie e ai danni ad esse già da tempo e troppo a lungo inflitti”. Questa distanza mostrata non solo verso il regime, ma anche verso i suoi detrattori, può tuttavia esser considerata una strategia, in quella scacchiera complicata sulla quale si affrontavano il papa e il duce e dalla quale dipendeva tanto la politica ecclesiastica italiana, quanto la risoluzione della questione romana⁴³.

⁴² Sulle reazioni della stampa cattolica e del papa alle violenze fasciste cfr. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 465-471.

⁴³ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 451-452.

Il regime aveva già manifestato la volontà di iniziare i lavori per la tanto attesa riforma della legislazione ecclesiastica. In un appunto sottoposto al Presidente del Consiglio nel 1923, Giannini

“faceva presente la necessità di affrontare il problema con legge dello Stato, facendo elaborare il progetto da una commissione della quale conveniva chiamare a far parte anche degli ecclesiastici graditi alla Santa Sede e con ciò l’evidente speranza che il progetto risultasse gradito alla Santa Sede e precludesse la possibilità di sue proteste alla presentazione del progetto ed alla approvazione della legge, come la Santa Sede aveva sempre fatto, ad esempio in occasione della legge del 1890 sulle Opere Pie”⁴⁴.

Giannini considerava l’antitesi anticlericale tra Chiesa e Stato, qualcosa di passato, un rudere del secolo trascorso del quale uno Stato che non fosse ancora legato ad un liberalismo “arcigno, se non ostile agli interessi religiosi, nel presupposto di un’antitesi profonda tra interessi della Chiesa e gli interessi dello Stato, riflesso del contrasto tra Chiesa e Stato”, si sarebbe dovuto liberare. La strada per farlo era quella di una radicale riforma della legislazione ecclesiastica. Egli suggeriva a Mussolini di affrontare, nel successivo Consiglio dei Ministri, sia l’esigenza di tale riforma, che quella del riconoscimento delle festività religiose. In concreto si sarebbe dovuta nominare una commissione di tecnici che avrebbe dovuto elaborare, in breve tempo, un nuovo “Codice della Legislazione Ecclesiastica”. Inoltre Giannini considerava di fondamentale importanza la scelta dei membri di tale commissione e suggeriva che il presidente della stessa potesse essere un consigliere di Stato. Mussolini fece proprie tali considerazioni e le inserì in una lettera riservata al Guardasigilli, Aldo Oviglio⁴⁵. Per tale riforma, che doveva inserirsi nella generale riforma dei codici, il governo poté procedere sulla base dei poteri conferitigli dal parlamento con la legge 3 dicembre 1922, n. 1601 e del rinvio operato dall’art. 18 della legge delle guarentigie. All’inizio del 1924 Mussolini chiese ad Oviglio di costituire una commissione mista di laici ed ecclesiastici, che avrebbe dovuto procedere all’elaborazione di un progetto di riforma della legislazione ecclesiastica. Nonostante ciò Oviglio non convocò mai tale commissione. A causa di questo ritardo, Amedeo Giannini si rivolse a Pio XI per dirgli che mostrarsi favorevole alle politiche religiose del regime avrebbe accelerato il processo di riforma. Alle dimissioni di Oviglio,

⁴⁴ Giannini, *La Conciliazione dopo venticinque anni, II*, 1954, p. 134; cfr. Margiotta Broglio, *Italia e Santa sede*, cit., p. 125 e Varnier, *Amedeo Giannini e i rapporti fra la Santa Sede e l’Italia*, cit., p. 1012. A riguardo Giannini, in uno dei suoi ultimi scritti, rivendicò il suo ruolo svolto in questa fase “La decisione del capo del governo [di convocare la Commissione] fu adottata a seguito di un pro-memoria in data 5 novembre 1923 da me presentatogli per esporgli la questione e le soluzioni proposte” (Giannini, *La politica religiosa*, in AA. VV, *Il Ventennio, I*, Roma, 1960, p. 92, nota).

⁴⁵ Margiotta Broglio, *Italia e Santa sede*, cit., pp. 125-126.

che avvennero come conseguenza dell'omicidio Matteotti, il nuovo Ministro della Giustizia, Alfredo Rocco, istituì finalmente la commissione, che si sarebbe insediata il 12 febbraio 1925, chiamando anche Giannini a farne parte⁴⁶. Furono inclusi, con il consenso della Santa Sede, come esperti, tre ecclesiastici, canonici delle basiliche patriarcali di Roma: i monsignori Capitani, Cisterna e Talamo⁴⁷. “L'Osservatore Romano” e la “Civiltà Cattolica” in tal proposito commentano che detti prelati, pur non avendo “veste ufficiale” per trattare in nome della Santa Sede, fossero “bene in grado d'interpretare e curare con la loro intelligenza e capacità gl'interessi di tutto il clero romano e italiano”. Presiedette tale commissione il sottosegretario alla Giustizia Mattei Gentili, cattolico militante. È significativa, a denotare l'interesse per tali riforme da parte degli ambienti cattolici e non del mondo laico, la nomina di un cattolico a capo dei commissari, così come sarebbe apparso naturale porre un ebreo a presiedere una riforma del suo culto. Sedette nella commissione, inoltre, Arrigo Solmi, universitario e deputato, studioso di storia, esperto dei rapporti tra Chiesa e Stato. All'insediamento di essa, Rocco pronunciò un discorso programmatico, riprodotto da tutte le agenzie di stampa, in cui affermò il cambiamento di clima spirituale dal Risorgimento⁴⁸. All'agnosticismo dello Stato liberale venivano contrapposti i nuovi rapporti instaurati tra Chiesa e Stato che, grazie al governo fascista, potevano “essere nuovamente e con spirito profondamente mutato, riesaminati e, speriamo, risolti”.

I lavori si svolsero sia nella commissione plenaria, per trentacinque sedute, che nelle tre sottocommissioni, divise per ambito di competenza. La prima si occupava degli ordini religiosi, la seconda dei problemi riguardanti il *placet* e l'*exequatur* e la terza del riordinamento del patrimonio ecclesiastico. Dai verbali di dette sedute si desume che, nonostante la loro costante presenza, i tre prelati chiamati come tecnici diedero un apporto minimo alla stesura del progetto e che il maggiore artefice, insieme con il direttore generale degli affari di culto Susca, fu proprio Giannini. Il 19 dicembre venne terminata la stesura e la discussione di tutti gli articoli⁴⁹. Amedeo Giannini fu l'estensore e il maggiore autore della relazione generale sugli schemi dei due disegni di legge: sulla

⁴⁶ Varnier, *Amedeo Giannini e i rapporti fra la Santa Sede e l'Italia*, cit., pp. 1012-1013.

⁴⁷ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit. p. 69.

⁴⁸ Sui commenti della stampa cattolica e del ministro Rocco a riguardo della Commissione cfr. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 481-482.

⁴⁹ Cfr. Giannini, *Il cammino della Conciliazione*, cit., p.54; Margiotta-Broglio, *Italia e Santa sede*, cit., pp. 127-131.

riforma della legislazione ecclesiastica e sull'istituzione di una cassa di previdenza per il clero⁵⁰. I due progetti vennero sottoposti al pontefice, che fu irremovibile nella sua posizione di rifiuto di una regolazione unilaterale da parte dell'Italia in queste materie. Il dibattito fu acceso. Giannini non capiva perché Pio XI si rifiutasse di approvare un progetto che sostanzialmente accoglieva tutte le richieste della Chiesa; di fatto però, quest'ultimo era ancorato alla pregiudiziale che, per affrontare congiuntamente tali questioni, fosse necessario affrontare e risolvere la questione romana⁵¹. Il Pontefice, infatti, il 18 febbraio successivo, ribadì, in una lettera indirizzata al cardinal segretario di Stato, che una giusta rielaborazione delle leggi ecclesiastiche necessitava del consenso della Chiesa e che questo non poteva darsi “finché duri la iniqua condizione fatta alla Santa Sede ed al Romano Pontefice”⁵². Le proposte di legge avevano incontrato generale assenso nel mondo cattolico, mentre gli ambienti laici se ne erano disinteressati. Tuttavia la stampa diffuse un fascicolo, pubblicato dagli *Acta Apostolicae Sedis* il primo marzo del 1926, contenente la lettera del pontefice al cardinal segretario di Stato di cui si è sopra detto. Ora la contrarietà della Santa Sede era pubblica e il popolo poteva leggere:

“Dal fatto che periti ecclesiastici furono invitati a far parte della Commissione... si è voluto argomentare a far credere che la riforma stessa venisse studiata e preparata d'accordo colla Santa Sede [...]. Ora che le proposte vogliono tradursi in legge e si vuol quindi per necessità di cose legiferare su materie e persone che sottostanno, almeno in principalità, alla sacra potestà di Dio a Noi affidata, Ci impone il debito del ministero apostolico, del quale a Dio stesso ed a Dio solo rispondiamo, di dire e dichiarare che su tali materie e persone non possiamo riconoscere ad altri diritti e potestà di legiferare, se non previe le convenienti trattative ed i legittimi accordi con questa Santa Sede e Noi”⁵³.

Queste posizioni nette da parte di Pio XI bloccavano la via a qualsiasi tentativo di riforma unilaterale senza una previa risoluzione della questione romana. Nel maggio 1926, contestualmente alla discussione del bilancio della Giustizia e dei Culti alla Camera, Rocco dichiarò che in seguito alla lettera del papa erano mutati i termini del problema e che il governo avrebbe dovuto tenerne conto. Lo Stato avrebbe dovuto essere cattolico⁵⁴. Il guardasigilli annunciò che la questione sarebbe stata ripresa a suo tempo su

⁵⁰ Egli fu originariamente il presidente della II Sottocommissione istituita per i problemi del *placet* e dell'*exequatur* e, in seguito, anche successore del sen. Calisse nella presidenza della III Sottocommissione per il riordinamento del patrimonio ecclesiastico; inoltre fu membro e relatore della IV Sottocommissione per il coordinamento. G. B. Varnier, *Amedeo Giannini e i rapporti fra la Santa Sede e l'Italia*, cit., p. 1014 e nota.

⁵¹ Margiotta Broglio, *Italia e Santa sede*, cit., pp. 131-135.

⁵² Giannini, *Il cammino della Conciliazione*, cit., pp. 64-65; cfr. Varnier, *Amedeo Giannini e i rapporti fra la Santa Sede e l'Italia*, cit., p. 1014.

⁵³ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 482.

⁵⁴ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 452-453.

“basi più larghe” e l’espressione destò interesse nelle gerarchie vaticane: il ministro aveva lasciato intendere che la questione sarebbe stata ripresa in considerazione congiuntamente alla questione romana. Il governo, tramite l’intermediario mons. Pucci, contattò il card. Gasparri per iniziare un dialogo su quelle che sarebbero state le trattative per i Patti Lateranensi⁵⁵. L’iniziativa per assecondare il papa sui due punti della trattazione congiunta Santa Sede-Italia e della pregiudiziale sulla risoluzione della questione romana era partita da Mussolini. Egli, il 4 maggio del 1926, aveva scritto una lettera a Rocco, nella quale si era mostrato aperto alla conciliazione:

“Il regime fascista, superando in questo, come in ogni altro campo, le pregiudiziali del liberalismo, ha ripudiato così il principio dell’agnosticismo religioso dello Stato, come quello di una separazione tra Chiesa e Stato, altrettanto assurda quanto la separazione tra spirito e materia. Con profonda fede nella missione religiosa e cattolica del popolo italiano, il governo fascista ha proceduto metodicamente, con una serie di atti amministrativi e provvedimenti legislativi, a restituire allo Stato e alla nazione italiana quel carattere di Stato cattolico e di nazione cattolica, che la politica liberale si era sforzata, durante lunghi anni, di cancellare”⁵⁶.

1.2. I Patti Lateranensi

1.2.1 I lavori preparatori

Pio XI e il cardinal Gasparri, che aveva seguito i lavori della commissione “assistendoli con il suo consiglio in taluni punti particolarmente difficili e delicati”, avevano capito che il desiderio di Mussolini di ottenere un accordo con la Chiesa poteva essere sfruttato a vantaggio di quest’ultima, per ottenere “non solo una soluzione della questione romana sulla linea già proposta nel 1919, ma anche una sistemazione dei rapporti tra la Chiesa e lo Stato particolarmente vantaggiosa per la prima”⁵⁷. D’altra parte, quando il sen. Santucci elaborò un progetto di riforma della legge delle guarentigie, probabilmente sotto consiglio del cardinal Gasparri, col quale intratteneva rapporti di amicizia, e lo sottopose all’esame del ministro Rocco, questi affermò che occorreva

“Su queste ed altre analoghe condizioni formare una specie di trattato e di concordato, nel quale non si esige che la Santa Sede rinunci ad alcuno dei suoi antichi diritti. La formula è da convenirsi in guisa da salvaguardare la posizione della Santa Sede di fronte all’estero, dall’altro lato la indipendenza, dignità e sovranità del governo italiano”⁵⁸.

⁵⁵ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 134-136.

⁵⁶ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 453-455.

⁵⁷ Cfr. G. Candeloro, *Il movimento cattolico in Italia*, Roma 1953, p. 500; G. Varnier, *Amedeo Giannini e i rapporti fra la Santa Sede e l’Italia*, cit., p. 1015.

⁵⁸ Candeloro, *Storia dell’Italia moderna*, IX, *il fascismo e le sue guerre*, Milano 1981, p. 239.

Dunque, in questo colloquio avvenuto il 21 maggio del 1925, Rocco già era a conoscenza dell'opportunità di risolvere tali questioni tramite una soluzione bilaterale. Dopo il suo discorso, il 4 maggio 1926 alla Camera, di cui si è precedentemente trattato, i tempi erano maturi affinché si addivenisse a delle trattative su nuove basi. Esse cominciarono in forma confidenziale, l'8 agosto del 1926, tra il consigliere di Stato Domenico Barone, precedentemente parte della Commissione dei diciotto, e l'avvocato concistoriale Francesco Pacelli, fratello dell'allora nunzio apostolico in Germania e futuro papa Pio XII⁵⁹. Queste conversazioni, nonostante fossero "informali", sorsero con la consapevolezza che entrambi i conferenti avevano delle direttive ben decise sui punti da trattare⁶⁰. Mons. Luigi Haver aveva preparato il terreno per l'incontro e il 5 agosto era giunta a Pacelli la notizia che il consigliere Barone volesse avere con lui un colloquio sulla questione romana. Il 6 agosto Pacelli era in udienza dal Santo Padre che lo autorizzò a conferire, ponendo tuttavia come pregiudiziale che vi fosse un riconoscimento, da parte delle altre nazioni, della sovranità assoluta del papa sul territorio che gli sarebbe stato assegnato. Il card. Gasparri, lo stesso giorno, aggiunse l'ulteriore condizione che le trattative fossero precedute da una lettera ufficiale nella quale Mussolini chiedesse di trattare e la S. Sede rispondesse affermativamente⁶¹. Mussolini, invece, aveva posto a Barone, come condizione, che la Santa Sede rinunciasse esplicitamente, in caso di accordo, a ogni altra rivendicazione temporale nei confronti dell'Italia⁶². Condizione che Barone riferì a Pacelli il 24 agosto⁶³. I colloqui avvennero alternativamente nelle abitazioni dei due e nel Palazzo di Giustizia, dove Barone aveva l'ufficio, in quanto segretario della commissione per la riforma dei Codici.

Il 30 agosto, il consigliere scrisse un rapporto dettagliato a Mussolini sul procedere dei primi incontri tenutisi per preparare le trattative. In questa lettera egli si mostrò convinto che gli esponenti più significativi del Vaticano erano ben disposti ed aggiunse:

“Ha dichiarato Sua Santità che, manifestandosi propizi i tempi Egli non potrebbe non giudicare che sia volere di Dio che l'accordo della Chiesa con l'Italia si faccia e che Egli ritiene che sia per Lui doveroso non ostacolare, ma anzi agevolare l'attuazione dei fini segnati dalla Provvidenza. Una speciale preghiera, a questo effetto, Sua Santità recita quotidianamente in occasione della celebrazione della Messa”.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 241.

⁶⁰ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 455-458.

⁶¹ F. Pacelli, *Diario della Conciliazione. Con verbali e appendice dei documenti*. Città del Vaticano 1959, p. 3.

⁶² Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 455-458.

⁶³ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 4.

Riferì inoltre che il papa avrebbe accettato la condizione posta dal Presidente del Consiglio, a patto che, se ne accettassero tre sue: che si ottenesse il riconoscimento internazionale della S. Sede, che lo svolgimento delle trattative avvenisse prescindendo dalla legge delle guarentigie e “nel più assoluto segreto”. Concluse le questioni pregiudiziali, l’epistola elenca le finalità a cui la Santa Sede puntava:

“Ciò premesso, Sua Santità avrebbe, attraverso la successiva conversazione, dichiarato così i desiderata della Santa Sede:

1. Occorrerebbe stipulare due distinte convenzioni: l’una, a sfondo politico, sarebbe destinata a sistemare la “Questione Romana” ed i rapporti che alla medesima si collegano; l’altra, di carattere prevalentemente giuridico-amministrativo, avrebbe per oggetto il regolamento delle minori questioni nascenti dai consueti rapporti fra Stato e Chiesa. [...]
2. La sistemazione politica dovrebbe importare:
 - a) L’assegnazione alla Santa Sede di un territorio. [...]
 - b) Il riconoscimento alla Santa Sede di una posizione sovrana. [...]
 - c) La liquidazione a forfait delle annualità maturate [...] che l’art. 3 della legge sulle guarentigie ebbe a conservare a favore della Santa Sede. [...]
 - d) L’impianto nel territorio assegnato alla Santa Sede di una stazione ferroviaria, di una stazione radiotelegrafica, di un hangar per aeromobili. [...]
 - e) Il riconoscimento, da parte delle altre potenze, della posizione che dall’accordo con l’Italia deriverebbe alla Santa Sede. [...]
3. La sistemazione giuridico-amministrativa cui dovrebbe essere rivolta la convenzione, riflette poi argomenti ed oggetti vari; fra essi sinora mi sono stati segnalati i seguenti:
 - a) La legislazione ecclesiastica italiana [...]
 - b) Le autorizzazioni agli acquisti di beni in Italia [...]
 - c) L’esenzione da ogni ingerenza governativa di alcuni istituti centrali che, pur essendo enti morali, costituiscono veri organi della Santa Sede, ai quali sono demandate funzioni importantissime di essa. [...]
 - d) Le agevolazioni in materia tributaria. [...]
 - e) L’ingerenza esclusiva del competente ufficio della Santa Sede per quanto concerne la custodia, la manutenzione e la conservazione delle catacombe. [...]⁶⁴.

Nelle conclusioni di tale rapporto, Barone prospettava che le proposte della Santa Sede tendevano ad una soluzione ispirata al “libera Chiesa in libero Stato” di cavouriana memoria, ma superando la formula stessa. Egli sembrava non aver compreso la pretesa di assoluta sovranità del territorio, se pur piccolo, da assegnare ad essa. Questo superamento si sarebbe dato dal fatto che Stato e Chiesa non sarebbero più stati come “due rette parallele destinate a non incontrarsi mai”. Così l’Italia avrebbe potuto essere uno Stato cattolico, come la sua tradizione secolare e il suo popolo richiedevano, ed avrebbe potuto acquistare realtà l’art. 1 dello Statuto “La Religione Cattolica Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato”. Barone, infatti, partendo dalla teoria cavouriana, ne teorizzò

⁶⁴ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 80-92.

il capovolgimento, prospettando un ritorno al binomio “Trono-Altare” dell’*ancien régime*, in cui però il trono ora era il fascio.⁶⁵

Durante il mese di settembre continuarono le conversazioni tra Pio XI, il card. Gasparri, l’avvocato Pacelli e il consigliere Barone sulla formula più appropriata da utilizzare nel trattato per la rinuncia a future rivendicazioni temporalistiche da parte della S. Sede. Il 3 ottobre, su richiesta di Barone, vi fu un’ispezione dei luoghi vicino al Vaticano per valutare quale avrebbe dovuto essere l’area del territorio da assegnare⁶⁶. Il giorno seguente Mussolini consegnò a Barone uno scritto autografo col quale lo incaricava, in via strettamente confidenziale, di chiedere alla S. Sede le condizioni per addivenire ad una definitiva sistemazione dei rapporti con lo Stato. Il 5 ottobre, a congresso con Barone, Pacelli consegnò un volume contenente una raccolta di concordati su materie ecclesiastiche tra Santa Sede ed autorità civili, che avrebbe potuto aiutare ed ispirare le trattative, e un suo memoriale contenente vari punti da inserirsi nel concordato: tra i quali il cattolicesimo come religione di Stato, il matrimonio civile non obbligatorio per i cattolici e l’insegnamento religioso nelle scuole. Il 7 dello stesso mese venne consegnata a Barone, per Mussolini, una lettera avente come destinatario Pacelli e come mittente il card. Gasparri, recante una risposta positiva alla richiesta di trattare e designando l’avvocato come rappresentante della Santa Sede. Il 24 ottobre, il Santo Padre mostrò al cardinal Gasparri ed a Pacelli il proposito di pretendere la sovranità assoluta nel piccolo territorio che gli sarebbe stato assegnato come *conditio sine qua non* per procedere ad ogni trattativa. Ne seguì una nuova lettera da mostrare a Mussolini, ancora una volta indirizzata formalmente all’avv. Pacelli, con la quale si chiarì la questione⁶⁷. Dal 25 ottobre al 24 novembre Pacelli e Barone elaborarono un primo schema di trattato, “come espressione di un previo semplice scambio di idee affatto confidenziale e privato, sotto riserva di miglior revisione di particolari e di formulazione”. Tale schema, di nove pagine, consisteva in delle premesse e sedici articoli. Lo stesso 24 novembre Barone inviò un promemoria a Mussolini nel quale si mostrava convinto che lo schema trovato con Pacelli sarebbe stato facilmente accettato dalla Santa Sede. Egli illustrò lo schema mostrando che esso consisteva in due parti: la prima, dall’art. 1 all’art. 11, riguardava le

⁶⁵ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 456-458.

⁶⁶ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 6-10.

⁶⁷ Sulle corrispondenze epistolari di ottobre vedasi entrambi: Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., 93-96 e Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 9-15.

concessioni che l'Italia avrebbe fatto alla S. Sede; la seconda, dall'art. 12 all'art. 15, assicurava allo Stato italiano i dovuti corrispettivi⁶⁸.

Nell'analisi di dette trattative non bisogna trascurare che quel novembre fu contrassegnato dalle rappresaglie che i fascisti avrebbero effettuato in conseguenza dell'attentato Zaniboni del 31 ottobre del 1926. Dette rappresaglie avevano travolto pienamente anche uomini ed organizzazioni cattoliche. Il 4 novembre, durante un'udienza con Pacelli e Gasparri, il papa incaricò l'avvocato di comunicare a Barone, per Mussolini, che “le devastazioni di undici banche e cooperative cattoliche verificatesi in questi giorni in varie provincie d'Italia dopo l'attentato all'On. Mussolini” avrebbero potuto “seriamente compromettere le trattative, se tali devastazioni non fossero deplorate dal Governo”. Infatti alcuni circoli giovanili cattolici ed alcuni reparti di Esploratori cattolici avevano già subito violenze e devastazioni da parte della furia fascista. Esempari erano stati i fatti di Mantova, dove furono sciolti gli Esploratori ed ucciso il segretario della cassa rurale di Castelfreddo. Il 5 novembre si verificarono altre devastazioni ad Albano. Il 6 Barone rassicurò Pacelli che Mussolini aveva già deplorato tali devastazioni, anche se esse non accennavano a fermarsi. L'11, quindi, venne nuovamente dato incarico all'avvocato, da parte di Gasparri, di riferire a Barone, per Mussolini, le nuove notizie di violenze di cui la S. Sede era venuta a conoscenza. Il 10 novembre, infatti, il presidente della Gioventù Cattolica aveva inviato alla segreteria di Stato un elenco di diciotto associazioni giovanili che avevano subito le violenze fasciste. Pio XI volle che si affermasse che egli mai avrebbe aperto le trattative ufficiali, se prima Mussolini non avesse pubblicamente deplorato detti fatti e formalmente assicurato il mantenimento dell'ordine. Il 21 novembre, Barone riferì a Pacelli che Mussolini era “pronto a fare dichiarazione di condanna delle violenze ed anche a rispondere ad apposita interrogazione dinnanzi alla Camera”. La Santa Sede, tramite il card. Gasparri e l'avv. Pacelli, si adoperò per trasmettere al Presidente del Consiglio una richiesta con la quale si chiedeva che fossero date indicazioni ai prefetti contenenti la condanna di ogni specie di violenza, come quelle avvenute nei confronti di istituzioni cattoliche; la fine di ogni dualismo tra le istruzioni del Governo e quelle del partito; la disposizione di rigorosi ordini ai prefetti, al fine di impedire e reprimere ogni violenza usando anche le forze armate; la delazione dei colpevoli e la loro punizione a norma del codice penale e la restituzione ai legittimi

⁶⁸ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit. pp. 96-102.

proprietari delle cose sottratte, libere da ingerenze e nello stato anteriore alle occupazioni. Lo stesso giorno Pacelli consegnò a Barone un elenco con i nominativi di innumerevoli circoli devastati e violenze subite dai cattolici per mano fascista. Il 26 novembre iniziarono i primi segni di distensione, quando Mussolini, tramite Barone, comunicò di aver esaminato la lunga lista di devastazioni e che avrebbe provveduto personalmente caso per caso. Il giorno seguente, tuttavia, di mattina il card. Gasparri diede a Pacelli una lettera, con la quale si intendeva deplorare le minacce di confino fatte ad ex-deputati popolari, come l'on. Longinotti. Nel pomeriggio fu mons. Roveda a consegnargli una nuova lettera di riprovazione per le violenze anticattoliche, dalla quale si poteva apprendere dello stato di preoccupazione delle comunità locali dovuto al fatto che gli autori e istigatori di dette violenze fossero ancora nei posti di dirigenza del fascismo. Tuttavia il monsignore assicurò che ai prefetti fossero state mandate istruzioni per il ristabilimento dell'ordine e il rispetto dei cattolici, che fossero state date istruzioni di desistere da ogni rappresaglia, che nessun cattolico fosse stato colpito dal confino e che Mussolini non era in grado di abbattere il fascismo violento ed anticlericale da solo ed in un momento, quindi sarebbe stato necessario procedere con cautela⁶⁹.

Il 18 e il 27 novembre, "L'Osservatore Romano" aveva commentato le deliberazioni locali che imponevano a tutti gli studenti l'iscrizione alle Avanguardie giovanili fasciste, anche coloro i quali fossero già iscritti ad associazioni cattoliche. Quindi, in questa fase, le violenze non erano l'unica fonte di contrasti tra fascismo e Chiesa, ma ad esse si accompagnava la sistematica tendenza fascistizzatrice del regime, che individuava, al netto del disfacimento di tutte le altre realtà politico-sociali, nell'Azione Cattolica l'unica potenziale concorrente⁷⁰. Infatti, la legge 3 aprile del 1926 aveva istituito "l'Opera Nazionale Balilla per l'assistenza e l'educazione fisica e morale della gioventù". Il regolamento constava di due parti e pervenne alla Santa Sede il 1° dicembre 1926, stesso giorno nel quale essa pregò Barone affinché insistesse con Mussolini di non approvarlo. La prima parte, tecnico-disciplinare, stabiliva, tra l'altro, norme per l'assistenza religiosa dei giovani, prevedendo la figura dell'Ispettore centrale e di Cappellani; la seconda, amministrativa, attribuiva a detta organizzazione il

⁶⁹ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 6-29.

⁷⁰ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 459.

monopolio dell'educazione giovanile, in aperto contrasto con le associazioni cattoliche. Di particolare interesse, a tal proposito, era l'art. 71 del detto progetto:

“Per assicurare il raggiungimento delle finalità che la legge istitutiva dell'Opera Nazionale si propone, è vietata, a decorrere dall'entrata in vigore del presente regolamento, qualsiasi formazione od organizzazione, anche provvisoria, che – sotto il nome di Giovani Esploratori, o Boy Scouts o sotto qualunque altro – si proponga di promuovere l'istruzione, l'avviamento a professione, arte o mestiere o, in qualunque altro modo l'educazione fisica, morale o spirituale dei giovani. Non sono comprese nel divieto di cui al comma precedente le formazioni od organizzazioni facenti capo all'Opera Nazionale. Le formazioni od organizzazioni costituite contro il decreto di cui nel presente articolo sono sciolte con decreto del Prefetto”⁷¹.

Alle prime notizie di detto progetto, Pio XI diede incarico a padre Tacchi-Venturi di presentare rimostranze a Mussolini ed all'on. Giacomo Suardo, sottosegretario al ministero dell'interno. Il cardinale segretario di Stato, con lettera del 1° dicembre, dichiarò che la Santa Sede aveva mostrato fin dall'inizio la sua contrarietà alla concessione di cappellani, qualora non fossero state rispettate e lasciate indisturbate le associazioni di Azione Cattolica. Tali presupposti erano in aperto contrasto con gli articoli 29, 71 e 72 del succitato regolamento, per cui la Santa Sede non poteva in alcun modo impegnarsi a riguardo dei cappellani. P. Tacchi-Venturi riferì queste ed altre considerazioni all'on. Suardo, che accettò qualche modifica secondaria e si impegnò a riferire a Mussolini sulle altre. Il regolamento era stato approvato il 3 dicembre, ma non ancora pubblicato⁷².

Nell'allocuzione concistoriale del 20 dicembre 1926, di cui si è già accennato *supra*, Pio XI parlò di una “tempesta di violenze e di devastazioni contro persone e cose, istituzioni e case” delle associazioni cattoliche. Dopo aver descritto con forza dette violenze si rallegrò dei “precisi e severi ordini” per prevenire e reprimere “ogni violenza e sopraffazione” aggiungendo tuttavia che “la fiducia” non era ancora “né piena né sicura, diciamo segnatamente per quello che riguarda gli interessi religiosi”. Era emerso ormai un dualismo nel comportamento dei fascisti tra “le ufficiali dimostrazioni di religiosità” ed il trattamento riservato ai “sacri ministri”⁷³. Il papa si riferiva all'Azione Cattolica e, particolarmente, agli Esploratori Cattolici, che avevano attratto tutti quei genitori che non gradivano l'inquadramento fascista dei loro figli.

⁷¹ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 30-31.

⁷² Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 31.

⁷³ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 459.

Barone, il 3 dicembre, aveva scritto a Mussolini, riferendogli le preoccupazioni che la Santa Sede gli aveva mostrato sulla regolamentazione delle associazioni giovanili ed aveva espresso il timore che le trattative, che stavano finalmente per iniziare in maniera ufficiale, potessero essere turbate dagli attriti derivanti dalla questione, come il Papa aveva più volte minacciato⁷⁴. Durante i mesi successivi Mussolini tenne, come nell'allocuzione concisteriale si era già notato, un atteggiamento ambivalente nei rapporti con il Vaticano. Da un lato, dopo che il 10 dicembre il Re lo aveva autorizzato ad aprire trattative ufficiali, aveva scritto una lettera autografa al cardinal Gasparri sulla "possibilità di addivenire ad una definitiva ed irrevocabile sistemazione dei rapporti tra il Regno d'Italia e la S. Sede", incaricando il consigliere Barone "di trattare per la formale determinazione di detti rapporti"⁷⁵. D'altra parte il capo del Governo emanò comunque il D.L. 9 gennaio 1927, sulle modificazioni alla legge per l'Opera Balilla e il decreto dello stesso giorno contenente le norme regolamentari⁷⁶. Detto decreto, pubblicato sulla "Gazzetta Ufficiale" il 12 gennaio, prevedeva all'art. 2:

"Per assicurare il raggiungimento delle finalità che la legge istitutiva dell'Opera nazionale si propone, è vietata, a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, qualsiasi nuova formazione od organizzazione, anche provvisoria, che si proponga di promuovere l'istruzione... o, in qualunque altro modo, l'educazione fisica, morale o spirituale dei giovani. Non sono comprese nel divieto di cui al comma precedente le formazioni od organizzazioni facenti capo all'Opera nazionale, né quelle facenti capo all'Associazione dei giovani esploratori cattolici italiani. Peraltro, questa ultima Associazione non può istituire nuove formazioni o organizzazioni nei Comuni inferiori ai 20.000 abitanti, a meno che siano capoluoghi di provincia; in ogni caso, è necessario il preventivo accordo con gli organi direttivi dell'Opera nazionale. Le formazioni od organizzazioni costituite contro il divieto di cui nel presente articolo sono sciolte con decreto del Prefetto. Le disposizioni di cui sopra non riguardano le organizzazioni od opere con finalità prevalentemente religiose"⁷⁷

Il papa dispose che le trattative per la Conciliazione fossero sospese e si riservò di prendere le opportune deliberazioni. Alle 12:30 del 14 gennaio 1927 il card. Gasparri chiamò l'avv. Pacelli per presentare a Barone alcune questioni: se per "Opere con finalità prevalentemente religiose" si dovessero intendere tutte le opere facenti capo all'Azione Cattolica, giovani cattolici, universitari cattolici e, se gli Esploratori avevano finalità prevalentemente religiose, perché fossero stati sciolti per una buona metà dei più dei mille

⁷⁴ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 466; cfr. PACELLI, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 30-50.

⁷⁵ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit. pp. 109.

⁷⁶ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 466.

⁷⁷ Cfr. Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 50-51, nota; Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit. pp. 142-143.

reparti allora esistenti. Da Barone venne data risposta, dopo aver consultato Mussolini, che lo Stato riconosceva nell’Azione Cattolica la sua finalità prevalentemente religiosa, ma non negli Esploratori, i quali avevano anche finalità sportive ed origine estera ed erano equiparati ad associazioni paramilitari⁷⁸. Pio XI non era stato ascoltato dal regime e dunque prese pubblicamente posizione in una lettera al segretario di Stato Gasparri, che fu pubblicata subito dalla “Civiltà Cattolica”⁷⁹. In tale lettera, dopo aver posto in chiaro che l’intento non fosse quello di porsi come nemici dello Stato, ma di vigilare sull’ortodossia di ciò che rimaneva della *libertas ecclesiae*:

“Altro testo ufficiale ed anche solo autorizzato non essendo a Nostra disposizione, ai suddetti dobbiamo necessariamente limitare le considerazioni e dichiarazioni che il grave argomento da Noi esige. E innanzi tutto, che nel redigere e promulgare gli ordinamenti compresi nei testi accennati l’intenzione sia stata di non ledere le divine prerogative della Santa Chiesa ed i diritti spirituali di un popolo cattolico come l’Italiano, Noi (Ci preme di dichiararlo) e volentieri ammettiamo e altamente apprezziamo. Ma dobbiamo subito dire che l’intento non è stato ottenuto e che i testi medesimi, così come giacciono, purtroppo giustificano quelle preoccupazioni e quei timori che esprimevamo già nell’ultima Allocuzione Concistoriale del 20 pp. dicembre. Vogliamo anche subito soggiungere che ciò dicendo non intendiamo punto creare difficoltà al governo del Paese od indebolirne il prestigio e la forza, ma intendiamo innanzi tutto liberare le Nostre gravissime responsabilità davanti a Dio ed agli uomini e crediamo anche di cooperare, se bene intesi e secondati, al comune vantaggio di tutti”.

Si declinava ogni corresponsabilità col regime, dichiarando anzi, che la sua impostazione di Stato era incompatibile con quella cattolica:

“Or si tratta di ordinamenti legislativi, nei quali si prescrive (Reg. tecn. discipl., Cap. VI, art. 31) l’insegnamento di una dottrina, che abbiamo motivo di tenere fondata o culminante in una concezione dello Stato che per debito di vigilanza apostolica già in due Allocuzioni Concistoriali (14 dicembre 1925; 20 dicembre 1926) abbiamo dovuto segnalare come non conforme alla concezione cattolica; si tratta di quegli stessi ordinamenti che da una parte sembrano estendere prescrizioni e divieti a tutte le opere di educazione anche morale e spirituale, campo questo che rientra, se mai altro, nei divini mandati della Chiesa Cattolica (Legge 3 apr. 1926, art. 8; Regio Decreto Legge 9 genn. 1927, art. 2); dall’altra, grazie ad incerta designazione, non sembrano a molti escludere ogni dubbio e preoccupazione sul trattamento riservato alle stesse organizzazioni d’Azione Cattolica (R.D. Legge 9 gennaio 1927, art. 2) e colpiscono poi in pieno quella dei Giovani Esploratori Cattolici Italiani soggettando a scioglimento oltre metà dei suoi mille e più reparti (cit. R.D.L., art. 3), non permettendo agli altri reparti di mantenersi se non adottando una nuova sigla e con essa, com’è inevitabile, una nuova denominazione e personalità giuridica (*ibid.*, art. 4). È troppo chiaro ed evidente che Noi non potevamo permettere che i Cattolici in genere, ma specialmente i Cattolici d’Italia e più specialmente ancora i Nostri cari e prediletti giovani e nominatamente i Giovani Esploratori Cattolici Italiani, avessero anche solo un’apparenza di ragione od un pretesto qualsiasi di crederCi o anche solo pensarCi corresponsabili di così fatti ordinamenti; e per questo appunto abbiamo ritenuto e riteniamo preciso dovere del Ministero Apostolico divinatamente affidatoCi di uscire dal silenzio e di espressamente declinare tale corresponsabilità”⁸⁰.

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 52-5.

⁷⁹ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 466.

⁸⁰ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 55-57.

Infine il pontefice annunciava di sciogliere egli stesso i reparti proscritti dalla legge, lasciando liberi gli altri, facendo riferimento all'esempio biblico del re Davide, quando ebbe a dire: "Se dobbiamo morire, sia per mano vostra o Signore, piuttosto che per mano degli uomini"⁸¹, risparmiando ad altri l'ingrato compito di dover sciogliere "tanti reparti di buoni e pacifici Giovani Esploratori, dei quali tante buone piccole popolazioni si compiacevano come di particolare e caro ornamento"⁸².

Nonostante questi gravi attriti continuassero e si andassero ampliando su altre questioni, durante il mese di febbraio del 1927, l'avv. Pacelli predispose uno schema di Concordato che rappresentava il massimo delle aspirazioni della Santa Sede e che Mussolini si riservava di esaminare personalmente. In seguito, nello stesso mese, anche Barone presentò uno schema, ispirandosi all'idea di Pacelli, specificando che si trattasse di un abbozzo, non avendo ancora ricevuto direttive precise dal governo. Eppure fu su quest'ultimo schema, più organico del precedente e ridotto da 49 a 38 articoli, che si sarebbe impegnata in seguito la discussione⁸³. Nonostante questo clima di diffidenza da ambo le parti, le trattative ripresero, nei mesi seguenti, con una certa speditezza ed a marzo si ebbe già un primo schema di concordato, risultante dal compromesso tra i primi due, ed uno di trattato. Tuttavia in primavera la diffidenza si fece più manifesta e, da un lato Mussolini volle ricontrattare la parte finanziaria ed aprì una polemica su delle critiche a lui rivolte da Gasparri e riferitegli dal conte Carpasso-Torre, dall'altro, il papa aveva espresso che "ormai, essendo stata da nostra parte data ogni spiegazione circa i due testi", la Santa Sede avrebbe rifiutato qualsiasi ulteriore trattativa, se il delegato italiano non avesse dichiarato "di aver avuto complete istruzioni su tutto". Data la situazione critica ancora aperta sull'educazione giovanile e le nuove polemiche aperte, dal 23 giugno 1927 al gennaio 1928, le trattative furono sospese per desiderio della Santa Sede prima e, dal 6 agosto, anche dal governo italiano⁸⁴.

⁸¹ Il papa stava parafrasando il Secondo Libro di Samuele, 24:14. Passo in cui, rispondendo a una scelta obbligata su quale calamità preferisse per il suo popolo, "Davide rispose a Gad: «Sono in grande angustia! Ebbene, cadiamo nelle mani del Signore, perché la sua misericordia è grande, ma che io non cada nelle mani degli uomini!»". (*La Sacra Bibbia della CEI, editio princeps*, 2008).

⁸² Sulla lettera del Papa al card. Gasparri pubblicata da "Civiltà Cattolica" cfr. Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 466; Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 57; G. Sale, *Popolari, chierici e camerati, II, Fascismo e Vaticano prima della Conciliazione*, Milano 2007, p. 267; De Felice, *Mussolini il fascista*, cit. pp. 401-402.

⁸³ Cfr. Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 57-63; Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit. pp. 110-140.

⁸⁴ Cfr. Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 63-94; De Felice, *Mussolini il fascista*, cit. p. 402; Margiotta Broglio, *Italia e Santa sede*, cit., p. 182.

Questo fu il periodo delle polemiche giornalistiche intorno alla questione romana. “L’Osservatore Romano”, il 14 agosto, aveva riportato i fatti avvenuti ad Udine l’8 di quel mese. Cinque sacerdoti erano stati arrestati e sarebbero stati probabilmente destinati al confino. Il giornale “La Tribuna” dichiarò che i cinque fossero stati fermati in quanto “politicanti la cui irriducibile avversione al regime era ovunque notoria”. Il 19 agosto “L’Osservatore” rispose rilevando le inesattezze del comunicato e il rammarico che detti fatti avevano provocato nel mondo cattolico italiano⁸⁵. In settembre, grazie anche al tenersi in quel periodo di tre importanti eventi ecclesiastici, quali il Congresso Eucaristico nazionale a Bologna, il convegno della Federazione del clero italiano e la Settimana sociale dell’Azione Cattolica, la polemica ottenne nuova linfa. Alcuni giornali fascisti come “Il popolo d’Italia”, con un articolo di Arnaldo Mussolini ed il “Corriere della Sera”, con un articolo del senatore Gentile, colsero l’occasione di questi eventi per inneggiare al nuovo clima politico-religioso che il fascismo aveva a loro dire predisposto, sostenendo inoltre che la questione romana non aveva più ragione d’essere, poiché l’asserita piena concordia tra cattolici e governo avrebbe dovuto far cessare le ambizioni temporalistiche del papa. “L’Osservatore Romano”, il 21 settembre, ebbe modo di replicare contro detta interpretazione politica e, il giorno seguente, ricordare come la questione romana fosse ancora aperta⁸⁶:

“Non cessa dunque il dissidio per tutte le mitigazioni portate alla antica asprezza delle mutue relazioni. Cesserebbe qualora fosse trovato alfine un modo di assicurare al Papa di fronte a tutto il mondo cattolico quella indipendenza e quella libertà che abbiamo detto non solo piena e reale, ma a tutti manifesta e universalmente riconosciuta di fronte a tutti i popoli cattolici; poiché (non bisogna mai cessar di ripeterlo) la grande «quistione» non è unicamente nazionale, ma, come quella che tocca tutti i popoli e le nazioni cattoliche, cioè infine tutto il mondo civile, è “quistione” universale, ed ha perciò una soluzione tanto più delicata e più importante quanto più complessa il che non hanno avvertito tanti politici avventati del vecchio e del nuovo liberalismo”.

Naturalmente, la risposta de “L’Osservatore” ebbe modo di suscitare le reazioni della stampa più estremista. Il 23 settembre anche Arnaldo Mussolini prese posizione sulle pagine de “Il popolo d’Italia”, sostenendo che l’Italia fosse nella posizione di non dover affrontare la questione sul piano internazionale, ma su quello interno:

“Del resto, l’Italia cattolica e romana, che da sola ha vinto le sue guerre e che ha operato un miracolo di fatica per il suo rinnovamento, ha ritrovato senza l’apporto della Chiesa politica il vigore e la forza per la sua rinascita. Nella pienezza della sua virtù politica e del suo diritto, può discutere con la S. Sede, con

⁸⁵ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 71-72.

⁸⁶ Cfr. Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 70-73; De Felice, *Mussolini il fascista*, cit. pp. 403-404; Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 145.

senno e lealtà, con bontà italiana e latina, senza garanzie di carattere internazionale. L'Italia ha tutti gli attributi per essere giudice e garante”.

Seguì, una settimana dopo, Gentile sulle pagine del “Corriere della sera” con un articolo intitolato “La questione romana”, in cui il filosofo ribadiva tutta la sua contrarietà ad una possibile conciliazione e negava anche la scindibilità dello spirituale dal temporale:

“E poi, la conciliazione giuridica sarebbe sì la fine di un dissidio (il cui maneggio, per altro, può servire così bene per tante occasioni e per tanti fini!); ma sarebbe pure il principio di nuovi dissidi e nuove lotte sullo stesso terreno su cui oggi si svolgono non sempre cordialmente i rapporti tra la Chiesa e gli Stati fuori d'Italia: con l'aggravante della frequenza e urgenza delle controversie, a cui la comunanza dei confini territoriali e l'interferenza di molti interessi darebbero luogo. Tanto che è da temere che mai si sarebbe così sospirata una riconciliazione sostanziale e progressiva come allora che si sarebbe ottenuta la conciliazione dei conciliatori, formale e definitiva. Nessuna amicizia più travagliata di quella degli amici che hanno qualche cosa da dividere!

La separazione dello spirituale dal temporale è anch'essa un'utopia. Indubbiamente. E perciò la questione romana sarà sempre viva. Ma è un'utopia bella: e cioè una di quelle idee che praticamente non si possono attuare mai perfettamente, a filo di logica; ma segnano direttive e tendenze, a cui conviene attenersi. E che a quest'idea della separazione convenga attenersi per la più alta realizzazione della spiritualità della Chiesa nonché della sovranità ed eticità dello Stato, questa è una verità in cui si crede da un bel po'. E noi non sapremmo rinunziarvi⁸⁷.

Non mancarono, il 14 e il 15 ottobre, le risposte de “L'Osservatore Romano”, che furono così aderenti al pensiero espresso dal papa a colloquio con Pacelli il 15 ottobre da indurre quest'ultimo a pensare che fosse stata scritta proprio da Pio XI⁸⁸. In questi articoli si analizzavano i pensieri dei due giornalisti con cui si era entrati in polemica. Per prima cosa si notava che la linea descritta da Arnaldo Mussolini fosse in antitesi con quella descritta da Giovanni Gentile. Nel primo articolo la S. Sede rispose alle idee di Gentile argomentando punto per punto e, dopo averne mostrato alcune illogicità, chiarì quale fosse la posizione del Vaticano:

“Si tranquillizzi dunque l'egregio senatore, noi non invochiamo Potenze estere, né Tribunali internazionali: la Santa Sede aspetta, come ha dichiarato l'E.mo Cardinale Segretario di Stato, proprio durante la guerra, quando la questione, sempre aperta, era sfruttata davvero ai danni dell'Italia: la Santa Sede aspetta la risoluzione non dall'intervento straniero, ma dal senso di rettitudine e di giustizia del popolo italiano. Alle Potenze estere non resterà che prendere atto, nelle forme di uso, di quanto l'Italia avrà fatto d'accordo con la Santa Sede”.

Se nel primo articolo, destinato a Gentile, i toni erano stati schietti ed accesi, nel secondo, volto a dare risposta ad Arnaldo Mussolini, vi fu più argomentazione e serenità, ma senza rinunciare all'organica disamina e critica delle tesi in commento: dopo aver

⁸⁷ Sugli articoli di Gentile e Arnaldo Mussolini in risposta a “L'Osservatore Romano” cfr. De Felice, *Mussolini il fascista*, cit. pp. 404-407.

⁸⁸ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 73-74.

mostrato che la possibilità che l'Italia venisse meno ad una futura promessa non era un elemento ostativo a che tale promessa di riconoscimento di una sovranità papale fosse fatta, la trattazione si concentrò a dimostrare perché una tale sovranità fosse necessaria e vincolata non solo a questioni interne, ma alla sicurezza ed affidabilità nei confronti dei cattolici di tutto il mondo. Venne riconosciuto al fascismo il merito di aver superato la “mentalità massonica radicale” e di aver iniziato a restituire Dio all'Italia e l'Italia a Dio, ma negato assolutamente che esso si potesse ritenere creditore in qualcosa nei confronti della Chiesa Cattolica⁸⁹.

Il primo a rispondere a queste disamine fu Giovanni Gentile, che, il 16 ottobre, si sforzò, sulle pagine del “Corriere della sera”, di interpretare le parole della S. Sede come una conferma delle sue tesi, anche se il possibilismo della stessa rendeva le sue idee definitivamente superate⁹⁰. Meglio andò per Arnaldo Mussolini, che si mostrò, questa volta, possibilista anch'egli per la riuscita di una conciliazione tra Stato e Chiesa, chiedendosi quale fosse il legame di ciò con le eredità del Risorgimento⁹¹.

Questa importante polemica dell'autunno 1927 andò a concludersi in seguito ad una nota, il 21 ottobre, del “Foglio d'Ordini” n. 37 del partito nazionale fascista. Essa, anonima, fu ripresa da tutta la stampa ed era stata stilata direttamente da Mussolini, che aveva incaricato Barone di informare Pacelli della sua paternità di quello scritto:

“Dopo cinquantasette anni la cosiddetta Questione Romana è tornata in questi ultimi giorni alla ribalta della grande attualità, suscitando vivo nonché giustificato interesse nell'opinione pubblica d'Italia e del mondo.

Il dibattito tra l'organo della Santa Sede e taluni scrittori fascisti permette di giungere per il momento alle seguenti conclusioni.

Primo. La forma del dibattito è stata elevata e serena degna dell'argomento delicato e consona alla nuova atmosfera creata dal Regime Fascista.

Secondo. Può dirsi in base agli articoli dell'“Osservatore Romano” che per il Vaticano la questione non è di carattere internazionale, ma semplicemente bilaterale cioè da regolare tra Stato italiano e Santa Sede. Il che è giusto dal punto di vista della storia e della logica. Evita pericolosi interventi e inutili complicazioni.

Terzo. Sembra legittimo dedurre dal contesto degli articoli dell'“Osservatore Romano” che la questione della reale indipendenza politica e giuridica della Santa Sede non è necessariamente legata a condizioni di ordine territoriale. È evidente che per l'Italia fascista è e sarebbe fuori di ogni discussione un ripristino anche in formato ridottissimo del Potere Temporale cessato nel 1870, con incommensurabile vantaggio – a nostro avviso – del prestigio morale della Chiesa di Roma.

Davanti alle manifestazioni di questi giorni i fascisti realmente consapevoli della potenza e del carattere dello Stato fascista, devono evitare due posizioni antitetiche ed entrambe lontane dalla realtà: la

⁸⁹ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 145; De Felice, *Mussolini il fascista*, cit. pp. 407-408; “La Questione Romana”, Articoli del “L'Osservatore Romano”, 14 e 15 ottobre 1927, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 313-323.

⁹⁰ Sugli sviluppi della polemica gentiliana antecedenti alla Conciliazione vedasi G. GENTILE, *Fascismo e cultura*, Milano, 1928, pp. 196 e seguenti.

⁹¹ De Felice, *Mussolini il fascista*, cit. pp. 408-410.

posizione di coloro che affermano dogmaticamente la impossibilità assoluta di risolvere la Questione Romana; la posizione di coloro che credono la Questione risolvibile facilmente e rapidamente.

Nessun nodo vi fu mai nella storia che non sia stato sciolto o dalla forza o dalla pazienza o dalla saggezza: così è della Questione Romana. Il Regime Fascista che ha dinanzi a sé tutto il secolo ventesimo può riuscire, senza abdicare a nessuno dei fondamentali diritti dello Stato, là dove il demo-liberalismo in ripetuti tentativi fallì. La conclusione può essere questa: arduo, ma non impossibile”⁹²

Barone, il 25 ottobre, riferì a Pacelli, oltre alla paternità della nota, che Mussolini si dichiarava soddisfatto della polemica giornalistica, che gli era servita per sondare l’opinione pubblica; che il contenuto della nota non fosse in contrasto con i progetti già approntati di trattato; che egli desiderava vivamente, come nel 1926, raggiungere un accordo con la S. Sede e che esso era ostacolato al momento solo dalle temporanee sfavorevoli condizioni della finanza italiana. Nonostante ciò Mussolini si mostrò fiducioso, auspicando che detti ostacoli sarebbero stati superati in non più di quattro mesi⁹³.

Nel novembre vi fu un altro evento degno di nota. Risale al 12 di quel mese una lettera del senatore Silj a Mussolini, nella quale questi, dopo aver premesso che la questione romana fosse oramai sulla via della soluzione, espose ciò che la S. Sede lo aveva autorizzato a riferire:

“che la S. Sede rinunciava al pensiero, assurdo, del corridoio da Roma al mare, corridoio che, si diceva, sarebbe stato, tra l’altro, il ricetto e l’asilo di ogni sorta di malfattori;
che, al più, si sarebbe chiesto un binario, riservato alla S. Sede, da Roma, territorio pontificio, al mare;

che allo stato italiano si sarebbe chiesta, anche a rate, una somma da stabilire;
che oltre ai palazzi e ai giardini si sarebbe chiesto, come territorio pontificio, qualche altra cosa, ad esempio la Villa Pamphili;

che, contemporaneamente alla definizione della questione romana, si dovrebbe firmare il concordato per disciplinare i rapporti tra Chiesa e Stato;

che, se veniva incaricata persona a trattare sarebbe stata bene accolta;

che il S. Padre e la grande maggioranza del Sacro Collegio dei cardinali erano disposti alla conciliazione, a ciò indotti anche dal sondaggio fatto della opinione pubblica europea e mondiale, in occasione delle recenti pubblicazioni riguardanti la soluzione della questione romana”⁹⁴

L’originalità di queste condizioni, rispetto a ciò che era già contenuto negli schemi dei trattati elaborati fino a quel momento, stava nella richiesta della linea ferroviaria diretta dai territori pontifici al mare, perché in essi si ipotizzava piuttosto un binario di raccordo con le ferrovie italiane. Silj, però, non era al corrente delle trattative tra Pacelli

⁹² Cfr. Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit. pp. 74-75; De Felice, *Mussolini il fascista*, cit. pp. 410-411; Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 143-147.

⁹³ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 75.

⁹⁴ A.C.S., *Segreteria del Duce*, C.R., busta 4 bis, fasc. 97 R., *Questione Romana*, sf. 5, *Varia*, Silj a Mussolini, 12 novembre 1927, riprodotta in *Appendice*, doc. n. 137; cfr. Margiotta Broglio, *Italia e Santa sede*, cit., pp.182-183.

e Barone, dei relativi schemi approntati e del fatto che vi fosse un incaricato a trattare da ormai più di un anno⁹⁵.

Le trattative ripresero, come detto, solo nel gennaio del 1928⁹⁶. Si discusse sullo *status* di Villa Pamphili, che Mussolini avrebbe gradito divenisse una zona intermedia, non sotto la sovranità del papa, ma alle sue dipendenze. Il papa chiese che da allora in avanti ogni trattativa fosse fatta in via ufficiale e che venissero espressi tutti i punti sui quali si era in disaccordo sulle minute del trattato⁹⁷.

In febbraio, Barone illustrò al Presidente del Consiglio una particolareggiata relazione, articolo per articolo, dello schema di trattato al quale si era giunti, ossia quello recante data 25 giugno 1927 e sul quale Mussolini non aveva ancora espresso il suo parere⁹⁸. Gli incontri per le trattative proseguirono e la maggiore questione discussa riguardò il tipo di sovranità da affidare al pontefice, senza la quale egli preferiva rimanere allo stato attuale⁹⁹. Il 7 marzo 1928, vi fu la presentazione di una formula Barone, sotto suggerimento di Mussolini:

“L’Italia cede alla Santa Sede in esclusiva ed assoluta podestà e giurisdizione sovrana il Vaticano, già ora in possesso della Medesima, annettendo ad esso, perché più agevolmente possa la Santa Sede esplicare la Sua attività, la Villa Pamphili ed il suo territorio intermedio”

Degne di nota sono due parole. In *primis* “cede”, in *secundis* “annettendo”. Con queste espressioni Mussolini voleva intendere che il di più rispetto al Vaticano era un terreno ceduto in proprietà, non un territorio posto sotto la sovranità della Santa Sede¹⁰⁰. Esattamente una settimana dopo, Barone comunicò a Pacelli di essere stato, in mattinata, in una lunga udienza con Mussolini, il quale aveva dichiarato che per la conclusione del trattato vi erano ancora due difficoltà, una di tipo finanziario e una relativa al territorio. Il dittatore faceva presente le difficoltà di bilancio e dichiarava di non potersi assumere di fronte al paese la responsabilità di cedere anche una parte piccolissima del territorio. Discorso non valido per il Vaticano, in quanto esso non era mai stato occupato dall’Italia. Barone, inoltre, aggiunse di aver insistito con Mussolini affinché assecdasse la Santa

⁹⁵ Margiotta Broglio, *Italia e Santa sede*, cit., pp.182-184.

⁹⁶ Non è da escludersi che, sul finire del 1927, Mussolini non ritenesse più adatto Barone a trattare per l’Italia e che stesse pensando a una sua sostituzione. Alcuni sondaggi tenuti con il sen. Silj e P. Tacchi Venturi però, probabilmente, lo spinsero a cambiare idea. Margiotta Broglio, *Italia e Santa sede*, cit., pp.184-185.

⁹⁷ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 79.

⁹⁸ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 148-195.

⁹⁹ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 82.

¹⁰⁰ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 473.

Sede su questi punti, ma che a nulla era servito, e diede a Pacelli la lettera con la quale aveva tentato di persuadere Mussolini, che venne data in visione al Santo Padre. Nei giorni seguenti Barone consegnò a Pacelli un memoriale che sintetizzava il pensiero esatto sulla questione e, il 22 marzo, il S. Padre si mostrò per la prima volta disposto a che la sua sovranità fosse limitata al Vaticano, purché rimanessero ferme le altre questioni riguardanti la parte finanziaria e il concordato¹⁰¹.

Nonostante le trattative, le discussioni tra l'Italia e la Santa Sede continuarono ed ebbero modo di riattivarsi a causa del convegno del 19 marzo, in Campidoglio, dei rappresentanti del "Centro nazionale italiano", nato nel 1924 ad opera di alcuni cattolici fascisti. Il giorno seguente essi erano stati ricevuti ed elogiati da Mussolini. Questo "Centro", dopo mesi di inattività, aveva iniziato ad intraprendere un proprio discorso sedicente cattolico, indipendentemente dalle gerarchie ecclesiastiche e di evidente sostegno al governo¹⁰². A questo convegno intervenne, delegato da Mussolini in persona, l'on. Maraviglia. In aggiunta, la relazione tenuta da E. Martire aveva posto dei presupposti ideologici pericolosi per il Vaticano, distinguendo i piani della politica religiosa da quella ecclesiastica¹⁰³. La reazione fu ferma, prima da parte del papa ed in seguito da parte dell'Azione Cattolica e de "L'Osservatore Romano" che, prendendo le distanze da ciò che era accaduto in Campidoglio, evitarono che Mussolini potesse sfruttare a suo piacimento quella fronda di fascisti che si dichiarava cattolica seminando divisione nei fedeli italiani¹⁰⁴. Il papa, il 25 marzo, aveva tenuto un discorso innanzi alla giunta diocesana di Roma, in cui aveva criticato il convegno di Roma del Centro nazionale e aveva trattato brevemente della questione romana. Quello stesso giorno aveva incaricato Pacelli di ritirare da mons. Borgognini una copia del concordato con nuove modificazioni più stringenti e più favorevoli per la Santa Sede¹⁰⁵. Due giorni dopo, Pacelli presentò a Barone un nuovo schema con i *desiderata* del pontefice per il Concordato, un nuovo articolo per il Trattato e diede comunicazione di una lettera inviatagli da Mons. Borgognini:

"Ill.mo Signor Commendatore,

¹⁰¹ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 83-85.

¹⁰² Cfr. De Felice, *Mussolini il fascista*, cit. p. 412; Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p.85.

¹⁰³ Relazione integralmente riportata in G. De Luca, *Il Papato e l'Italia si concilieranno. Documenti e polemiche*, Roma 1928, p. 3.

¹⁰⁴ De Felice, *Mussolini il fascista*, cit. p. 412

¹⁰⁵ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 85.

Nel dare i documenti che poco fa Le ho inviati, all'Ill.mo Signor Comm. Barone, abbia la bontà di dirgli che consegnandoli a S. E. l'On. Mussolini non manchi di significargli che il Santo Padre crede di avere così mostrato, e non soltanto a parole, che anche dopo i noti avvenimenti capitolini, non Gli vien meno il "virile ottimismo". Ossequi"¹⁰⁶

Il nuovo schema, rispetto a quello di compromesso del giugno 1927, conteneva delle modificazioni in favore della S. Sede: la soppressione della facoltà dello Stato di domandare la rimozione di vescovi ritenuti politicamente inidonei, del diritto di veto alla nomina di un parroco e la modifica del giuramento vescovile in modo da ridurre gli impegni politici. Detta modifica non passò, rimasero invece le soppressioni. Per la questione dei parroci si limitò il veto ad una segnalazione negativa alla S. Sede, anche per un parroco già in sede. Per il matrimonio si trattava di "matrimonio religioso disciplinato dal codice canonico" e per l'insegnamento religioso si reintroduceva la menzione formale nelle scuole medie, poi rimasta. Un articolo nuovo, e pregno di rilevanza politica in opposizione ai fascisti, sanciva un diritto, per i fedeli delle diocesi a popolazione mista, affinché essi avessero "l'assistenza religiosa nella propria lingua secondo le regole della Chiesa". L'articolo non passò¹⁰⁷.

Il 31 marzo il S. Padre dichiarò a Pacelli di essere lieto che la minaccia di Mussolini di sciogliere tutte le organizzazioni giovanili non facenti capo all'Opera Balilla fosse stata chiarita, con un comunicato ministeriale, come limitata ai Giovani Esploratori¹⁰⁸.

Un decreto legge del 9 aprile, ma pubblicato il 13 sulla "Gazzetta Ufficiale", modificò sostanzialmente il regolamento delle opere giovanili dell'anno precedente e rese possibile lo scioglimento di tutte le organizzazioni giovanili cattoliche¹⁰⁹. Il 14, Pio XI incaricò p. Tacchi Venturi, di comunicare a Mussolini che,

"Qualora non si abbiano dal Governo dichiarazioni ufficiali che mettano in grado il Santo Padre di tranquillare il laicato cattolico, i sacerdoti e i Vescovi, che angustati per la sorte degli Oratori e delle Opere dell'Azione Cattolica sopra descritte a Lui del continuo si rivolgono, Sua Santità sarà purtroppo costretta di parlare in forma anche più solenne di quella di una semplice lettera all'Eminentissimo Cardinale Segretario di Stato, come ebbe a fare nel gennaio dell'anno scorso alla promulgazione della legge sui Balilla"¹¹⁰.

Il 15 aprile, in una udienza al Consiglio nazionale della Federazione italiana degli uomini cattolici, il Santo Padre affermò chiaramente che il mandato e i mezzi per l'educazione cristiana spettavano solo alla Chiesa e che, inoltre, in un paese cattolico

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 86.

¹⁰⁷ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 473-474.

¹⁰⁸ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 86.

¹⁰⁹ De Felice, *Mussolini il fascista*, cit. p. 413.

¹¹⁰ Cfr. Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 89; De Felice, *Mussolini il fascista*, cit. p. 413.

l'educazione non poteva che essere cristiana. In seguito il Consiglio nazionale riaffermò “il diritto naturale e inalienabile dei genitori nell'educazione dei figli”, e il loro dovere di

“Seguire per la loro educazione gli insegnamenti e le leggi ed usare i mezzi che, per mandato divino, dà loro la Chiesa. Lo Stato ha il dovere di riconoscere e difendere tali diritti naturali e divini, e di curare, in armonia con essi, l'educazione civile e patriottica dei cittadini”¹¹¹.

Il 17 aprile, Pio XI, mostrandosi preoccupato che detto decreto potesse perfino consentire lo scioglimento dei seminari, diede incarico a Pacelli di rendere a Barone la seguente comunicazione:

“Con sotto gli occhi il decreto-legge 9 aprile 1928 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale e dopo averlo ben considerato sia nel suo proprio testo sia in confronto col testo relativo del decreto-legge 9 gennaio 1927;

Tenuto conto delle circostanze dell'uno e dell'altro decreto;

Preghiamo e diamo preciso incarico al sig. Avv. Pacelli di far sapere oggi stesso o nel più breve termine possibile a chi di ragione, che Ci viene meno la fiducia di continuare le note trattative e ne revochiamo ogni e qualsiasi mandato di autorizzazione”¹¹²

Le trattative, quindi, vennero di nuovo interrotte e non ripresero fino al 25 maggio, quando grazie all'intervento di p. Tacchi Venturi vi fu la “ritirata” di Mussolini, che dovette emettere una circolare che comunicava a tutti i prefetti che il decreto legge sull'educazione giovanile si applicasse solo alle organizzazioni a inquadramento semi-militare, per cui, avendo incassato lo scioglimento totale dei Giovani Esploratori, dovette rinunciare (momentaneamente) alla guerra all'Azione Cattolica e alle altre opere giovanili cattoliche con finalità prevalentemente religiose¹¹³.

Nel mese di giugno proseguirono le trattative e le discussioni, con particolare riguardo per il territorio su cui istituire la sovranità pontificia. Il 20 agosto 1928, Barone consegnò a Pacelli i testi del Trattato, con allegati riguardanti le planimetrie del territorio, e del Concordato approvati da Mussolini e, in allegato, una lettera. Nelle planimetrie erano segnati, con colori diversi, il Vaticano, da assegnarsi con sovranità, Villa Pamphili e la zona intermedia, da cedersi in uso perpetuo con beneficio di extraterritorialità, ma senza sovranità e le proprietà del Gianicolo alle quali doveva estendersi il privilegio della extraterritorialità¹¹⁴.

¹¹¹ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 469.

¹¹² Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 89.

¹¹³ Cfr. Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 470; De Felice, *Mussolini il fascista*, cit., pp. 413-414; Margiotta Broglio, *Italia e Santa sede*, cit., p. 185; Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 91.

¹¹⁴ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 219-222; Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 93-95.

Nei primi di settembre, nelle discussioni tra il S. Padre, il card. Gasparri, Pacelli e mons. Borgongini, emersero alcune osservazioni riguardanti, oltre che i territori, la legislazione matrimoniale e quella scolastica¹¹⁵. Tra ottobre e novembre vi fu, con la precisa finalità di giungere a una conclusione delle trattative e convincere il Re ad autorizzarle in maniera ufficiale, la rinuncia della Santa Sede ad altri territori che non fossero il Vaticano, come testimoniato dallo scambio epistolare di quel periodo tra Pacelli e Barone¹¹⁶. Quindi, il 22 novembre, il Re d'Italia delegò Mussolini a condurre le trattative, con facoltà di subdelega a Barone e, il 25, il papa fece altrettanto per Gasparri e Pacelli¹¹⁷.

Ai primi di dicembre, Barone e Pacelli avrebbero voluto anticipare il lavoro dei delegati, iniziando, da subdelegati, il lavoro di revisione dei testi; ma quest'ultimo si era reso conto, già dal 30 novembre, delle gravi condizioni di salute del primo¹¹⁸. Il 17 dicembre 1928, il papa fece una comunicazione segreta al Sacro Collegio, riferendo ai cardinali che le trattative erano in via di conclusione¹¹⁹.

Sul finire di dicembre le condizioni di salute di Barone si aggravarono ed egli morì il 4 gennaio 1929 alle ore 00:40. Pacelli portò le sue condoglianze e quelle del S. Padre alla famiglia, assicurando preghiere per l'anima del compianto. Il giorno seguente, dopo il funerale, la signora Barone fece sapere a Pacelli di essere stata convocata da Mussolini ed egli le consigliò di portare con sé tutte le carte riguardanti la questione romana¹²⁰.

Il duce non volle nominare un altro plenipotenziario, forse, come pensò Pacelli, per rassicurare la signora Barone che nessuno si sarebbe preso il merito e gli onori di suo marito; e condusse egli stesso le trattative¹²¹. La stessa sera dell'8 gennaio ebbe luogo il primo colloquio tra Pacelli e Mussolini, in casa di quest'ultimo in via Rasella. I due procedettero all'esame dell'ultimo testo, con le modificazioni di Barone. Pacelli illustrò

¹¹⁵ Cfr. Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 474; Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 95-96; Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 222-227.

¹¹⁶ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 227-236; De Felice, *Mussolini il fascista*, cit. p. 414; Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 98-102.

¹¹⁷ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 474

¹¹⁸ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 107-108.

¹¹⁹ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 474-475.

¹²⁰ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 109-111.

¹²¹ Cfr. Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 475; Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 111-112; De Felice, *Mussolini il fascista*, cit. pp. 414-415.

a Mussolini le modificazioni che lui e Barone avevano concordato ed il Presidente le accettò quasi tutte¹²².

I mesi di gennaio e febbraio furono decisivi e i lavori talmente intensi che in seguito Pacelli, in una nota intervista, avrebbe detto a riguardo:

“Mi recavo qualche volta nel pomeriggio, più spesso alla sera, nell’abitazione privata del Capo del Governo a via Rasella. I colloqui si iniziavano alle 21 e talvolta si prolungavano fino all’una di notte. Io guardavo con infinita ammirazione l’Uomo che mi stava di fronte, e per il quale né il giorno né la notte portavano mai riposo, ma solo un continuo appassionato lavoro al servizio della Nazione”¹²³.

Alle ultime riunioni, parteciparono inoltre, come esperti, oltre che l’ing. Cozza per le questioni territoriali, il Ministro della Giustizia Alfredo Rocco e Nicola Consiglio, sostituto procuratore generale della Corte di Cassazione, come capo divisione alla direzione generale dei culti. Quest’ultimo era stato scelto come stretto collaboratore dal ministro, che lo volle attivo nelle contrattazioni conclusive con l’Avv. Pacelli, col cardinale Pietro Gasparri e con monsignor Francesco Borgongini Duca per l’elaborazione tecnica e la stesura dei Patti Lateranensi¹²⁴.

In questo periodo vennero redatte almeno venti diverse versioni dei testi. Esse erano oggetto di studio, non solo da parte di Mussolini e dei suoi esperti, ma anche del Re, che veniva informato costantemente sull’andamento delle trattative; e, dall’altra parte, non solo dal cardinal Gasparri, ma dal papa che seguiva i colloqui da dietro le quinte¹²⁵. Nel gennaio 1929 vennero affrontate innumerevoli questioni: per esempio, per la costituzione territoriale, alla formula “l’Italia cede” si preferì “l’Italia riconosce”, con la sua pregnanza politica più favorevole a quella che era stata la vulgata storica della Chiesa, ovvero che la sovranità pontificia non fosse, in diritto, mai venuta meno¹²⁶.

Un’altra questione dirimente che andava profilandosi in quel gennaio era quella della giurisdizione matrimoniale. Infatti, Mussolini aveva intuito, e riferito al Re, che

“L’ostacolo più grave da superare nel concordato, è la clausola concernente il matrimonio. Qui lo Stato retrocede di molto, e quasi vien fatto estraneo a un dato fondamentale com’è la costituzione e le

¹²² Cfr. Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 112-113; Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 239-249.

¹²³ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 249; Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 475.

¹²⁴ Cfr. L. De Ceglia, *Quelle serate del 1929 a casa di Mussolini. Il diario del dott. Nicola Consiglio sulle trattative tra Stato e Chiesa per i patti lateranensi*, Bisceglie 2012, p.8; Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 249-250.

¹²⁵ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 250.

¹²⁶ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 475.

vicende della famiglia. D'altra parte, sembra che la Santa Sede ne faccia una questione pregiudiziale e assorbente, dal cui esito dipende tutto il resto"¹²⁷.

D'altro canto, il 20 gennaio, Pio XI incaricò Pacelli di dichiarare che, se non si fosse accettata la loro proposta, non si sarebbe più fatta la Conciliazione; e che ci si sarebbe potuti accordare solo in ordine alle forme e alla registrazione che non intaccavano la sostanza del sacramento. Nella seduta che si tenne quel giorno a casa di Mussolini, si iniziarono a fissare alcune tesi sulle quali si sarebbe potuto trovare un accordo¹²⁸. È durante queste discussioni che venne chiamato per la prima volta in causa Nicola Consiglio. Il 21 gennaio, alla Direzione generale dei culti, egli venne contattato da Pacelli, che ben conosceva per aver affrontato la questione dell'assetto dell'amministrazione del santuario di Pompei, e gli venne dato dal ministro Rocco l'incarico di scrivere, per il giorno seguente, le sue osservazioni sui primi 20 articoli del Concordato¹²⁹. Il 22, dalle 16:00 alle 19:00, vi fu un'altra seduta in via Rasella, ove si procedette a un nuovo esame generale del Concordato sulla base delle modifiche proposte dalla direzione generale dei culti. Di quella seduta, avrebbe riferito Consiglio nel suo diario:

“Il più arrendevole è il Capo del Governo. Il Ministro Rocco tenta qualche resistenza, invocando quasi a giustificazione, le osservazioni mie, dell'ufficio, degli esperti, com'egli dice. Ma con scarso risultato”.

Il 23 mattina Consiglio esaminò il testo del Trattato e, per le 15, si incontrò con Pacelli e Damiano, il Direttore Generale dei Culti, per discutere dei punti controversi, quali la giurisdizione matrimoniale, le congregazioni religiose e l'amministrazione dei beni ecclesiastici¹³⁰. Il 24 gennaio, nella solita riunione a casa del Capo del Governo, i partecipanti rimasero d'intesa che Pacelli e Consiglio avrebbero ulteriormente dovuto incontrarsi per risolvere congiuntamente le questioni più intricate. In quel giorno si raggiunse l'accordo: la competenza della giurisdizione ecclesiastica venne limitata alle cause di nullità e di dispensa dal matrimonio rato e non consumato. Nel dibattito Mussolini non fece mancare un suo commento, osservando che egli, anche quando era

¹²⁷ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 308-316; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 476.

¹²⁸ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 116-117.

¹²⁹ De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 17.

¹³⁰ Cfr. De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 18; Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 116-117.

socialista, era contrario al regime liberale ed ai suoi uomini, pur ammettendo che la legge delle guarentigie era una legge ben fatta: “furono quegli uomini, direi, anche fini”¹³¹.

La sera del 31 gennaio, i vari partecipanti delle trattative si accordarono finalmente sulle questioni principali e Mussolini manifestò il desiderio che i due atti venissero firmati quanto prima, insistendo sulla data del 6 febbraio, festa dell’Elezione. Pacelli suggerì quella del 12, anniversario dell’incoronazione di Pio XI, e quella dell’11, vigilia dell’anniversario, la cui celebrazione, in seguito alla firma, ne avrebbe guadagnato in solennità¹³².

La mattina del 4 febbraio 1929, il card. Gasparri e Pacelli discussero, in udienza con il papa, su alcuni punti del Concordato e sulla data della firma. Le idee in vaglio erano il giorno 11, vigilia dell’Incoronazione, o dopo il 13, ricorrendo il giorno delle ceneri. Pio XI propose che la firma avesse luogo nel Palazzo Lateranense, nella grande Sala dei Papi¹³³. Nella stessa mattina vi fu un colloquio tra il ministro Rocco e Consiglio, dal quale quest’ultimo apprese che il giorno precedente il Re si fosse mostrato contento della Conciliazione, dalla quale, considerandone la portata politica, egli riteneva che la Chiesa ne rimanesse indebolita rispetto all’opinione mondiale. Inoltre Mussolini, temendo che l’altra parte avesse dei pentimenti, aveva mostrato una certa fretta di concludere le trattative e addivenire alla firma. Nella riunione di quella sera in via Rasella, si discusse dalle 20:45 alle 23:15. Sia Mussolini che Pacelli si mostrarono volenterosi di concludere al più presto. Mussolini insisteva per sabato 9, o domenica 10, o al massimo giovedì 14, ma ricordò che il 9 poteva non essere una data gradita al papa, in quanto il 9 febbraio del 1849 la Repubblica romana aveva dichiarato la caduta del potere temporale. Consiglio, nel suo diario, riferisce che in uno dei consueti momenti di sosta, nei quali i partecipanti a questi colloqui erano soliti divagare, il primo ministro accennò alla nomina di Pacelli a senatore del Regno: “Mi dispiace, professore, che lei sarà cittadino dello Stato del Vaticano ed io non potrò farla senatore”. Mussolini e Rocco insistettero, quella sera, affinché vi fosse un periodo di durata per il Concordato, ma Pacelli fece notare che il papa considerava i due patti come organicamente collegati e che l’uno non avesse senso senza

¹³¹ Cfr. De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 18; Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 476; verbale della seduta del 24/01/1929, tramite Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 175-181.

¹³² Cfr. De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 21; Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 120-121.

¹³³ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 121.

l'altro. Nel ritorno in automobile Consiglio espresse al ministro il suo pensiero che, di fronte alla ferma volontà del pontefice, non fosse utile irrigidirsi, dato che i concordati erano sempre denunciabili. La risposta del Ministro fu così evasiva da destare in Consiglio il sospetto che dietro vi fosse un più recondito disegno politico:

“Che sia il desiderio di poter addivenire alla stipulazione – già forse in programma – di un nuovo Concordato meno sfavorevole allo Stato, senza bisogno di ricorrere a un atto poco amichevole, qual è indubbiamente la denuncia unilaterale di una convenzione?”¹³⁴.

Il 7 febbraio, il cardinale Gasparri convocò il corpo diplomatico in Vaticano, alle 10:30, nella Sala delle Congregazioni, per comunicare la fine della questione romana e del dissidio tra l'Italia e la Santa Sede. Il cardinale lesse, affinché i diplomatici ne informassero le loro rispettive nazioni, una comunicazione che terminava così:

“Sua Santità è persuasa che i governi che vollero essere rappresentati presso il Romano Pontefice quando questi era in un palazzo lasciatogli in semplice uso, più volentieri vorranno esserlo quando il Romano Pontefice sarà nel suo piccolo Stato sovrano, libero e indipendente”.

Essendosi le trattative svolte in totale segretezza nessuno si aspettava il contenuto di tale comunicazione ed il governo italiano provvide analogamente ad informare i suoi rappresentanti diplomatici¹³⁵.

Nella seduta del 9 febbraio vi fu una lunga discussione tra Mussolini e Pacelli sulla cessione, che la S. Sede desiderava, di una striscia di terreno della piazza su cui si affacciava il prospetto del S. Uffizio, larga dai 6 agli 8 metri. Ciò era stato chiesto dalla Santa Sede per evitare che detto edificio, limite dello Stato della Città del Vaticano, aprisse l'ingresso e le finestre su terreno estero. Mussolini dichiarò, per una questione di principio, di non poter acconsentire. Pacelli insistette, rilevando la piccolezza del terreno su cui si basava la disputa e la gravità degli inconvenienti a cui avrebbe potuto dar luogo la contiguità del terreno di uno Stato con le porte e le finestre di un edificio di un altro. Mussolini si mostrò turbato da queste insistenze e chiese all'avv. Pacelli di pregare il S. Padre di rinunciare alla richiesta. Consiglio ebbe a notare a riguardo:

“M'impressiona la tenace resistenza di Mussolini su tale punto, mentre è stato arrendevole su molti altri, secondo me di maggiore importanza politica e giuridica, e credo impressioni anche Pacelli il palese

¹³⁴ De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 22-24.

¹³⁵ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 322; De Felice, *Mussolini il fascista*, cit. p. 415; Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 122-123; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 476-477.

turbamento di Mussolini nel piegarsi a cedere su tale questione, tanto che Pacelli gli promette di riferire al Pontefice le sue parole”¹³⁶.

Il giorno seguente il papa convenne che fosse più conveniente lasciare il palazzo del S. Uffizio con l’Oratorio di S. Pietro, il Museo Petriano e adiacenze fuori dal territorio della Città del Vaticano, limitandosi a chiedere il privilegio di extraterritorialità¹³⁷.

L’11 febbraio, festa dell’apparizione della Madonna di Lourdes, alle ore 12, nel palazzo apostolico lateranense, vennero finalmente firmati i patti dal cardinale Pietro Gasparri e da Mussolini. Assisteranno, per il Vaticano, monsignor Borgongini Duca, segretario agli affari ecclesiastici ordinari, monsignor Pizzardo, sostituto alla Segreteria di Stato, ed il professor avvocato Francesco Pacelli, giureconsulto della Santa Sede. Da parte italiana vi erano il ministro Rocco ed i sottosegretari Grandi, agli esteri, e Giunta, alla presidenza del Consiglio¹³⁸.

Gli atti firmati in quel giorno vennero battezzati come “Patti Lateranensi”. Essi consistono in tre documenti: un trattato politico di risoluzione della questione romana, un concordato atto a regolare le condizioni della Chiesa Cattolica in Italia ed una convenzione per sistemare i rapporti tra la Santa Sede e l’Italia in seguito agli avvenimenti del 1870¹³⁹. Finì, in quel giorno, un conflitto giuridico epocale, che vedeva fraporsi la Chiesa da un lato e l’Italia dall’altro. Il Risorgimento poteva dirsi compiuto.

¹³⁶ Cfr. De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 26-27; Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 124-125.

¹³⁷ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 125-126.

¹³⁸ Cfr. De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 27; Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 126-127; Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 477.

¹³⁹ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 327.

1.2.2. Caratteristiche del Trattato

Il testo definitivo del Trattato risultò di 27 articoli, anticipati da una premessa e seguiti dalla convenzione finanziaria richiamata all'art. 25, atta a porre risarcimento per "i danni ingenti subiti dalla Sede Apostolica per la perdita del patrimonio di San Pietro"¹⁴⁰.

Il Trattato liquidò e risolse la questione romana, avendo, sotto tale aspetto, le caratteristiche di un vero e proprio trattato di pace e non essendo, quindi, soggetto a denuncia ai fini della sospensione o cessazione dell'efficacia¹⁴¹. Il fatto che detta questione fosse stata risolta bilateralmente impedì che a farsi garanti della sua effettività vi fossero potenze straniere che avrebbero potuto limitare la sovranità italiana¹⁴². Il valore principale del Trattato stava nella sua stessa esistenza, ovvero nel fatto che si stipulasse un trattato tra la Santa Sede e l'Italia, in quanto farlo era di per sé un atto di sovranità¹⁴³. In tal senso è lecito ritenere che il cuore del Trattato sia nell'art. 2:

"L'Italia riconosce la sovranità della Santa Sede nel campo internazionale come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione ed alle esigenze della sua missione nel mondo".

Da ciò discende l'istituzione della Città del Vaticano, la cui costituzione veniva precisata negli articoli 4-7, sulle condizioni territoriali, 9-10, sulla cittadinanza, 12 e 19, sul diritto di delegazione, 20, sulle comunicazioni commerciali e 22, sulla giurisdizione

¹⁴⁰ Testo originale del Trattato, del Concordato e della Convenzione finanziaria in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 33-45. Di particolare interesse il testo della premessa: "In nome della Santissima Trinità, premesso: Che la Santa Sede e l'Italia hanno riconosciuto la convenienza di eliminare ogni ragione di dissidio fra loro esistente con l'addivenire ad una sistemazione definitiva dei reciproci rapporti, che sia conforme a giustizia ed alla dignità delle due Alte Parti e che, assicurando alla Santa Sede in modo stabile una condizione di fatto e di diritto la quale Le garantisca l'assoluta indipendenza per l'adempimento della Sua alta missione nel mondo, consenta alla Santa Sede stessa di riconoscere composta in modo definitivo la "questione romana", sorta nel 1870 con l'annessione di Roma al Regno d'Italia sotto la dinastia di Casa Savoia;

Che dovendosi, per assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza, garantirLe una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale, si è ravvisata la necessità di costituire, con particolari modalità, la Città del Vaticano, riconoscendo sulla medesima alla Santa Sede la piena proprietà e l'esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana;

Sua Santità il Sommo Pontefice Pio XI e Sua Maestà Vittorio Emanuele III Re d'Italia, hanno risolto di stipulare un Trattato, nominando a tale effetto due Plenipotenziari, cioè per parte di Sua Santità, Sua Eminenza Reverendissima il Signor Cardinale Pietro Gasparri, Suo Segretario di Stato, e per parte di Sua Maestà, Sua Eccellenza il Signor Cavaliere Benito Mussolini, Primo Ministro e Capo del Governo; i quali, scambiati i loro rispettivi pieni poteri e trovati in buona e dovuta forma, hanno convenuto negli Articoli seguenti: [...].

¹⁴¹ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 332.

¹⁴² Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 143-147, 332-333; Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit. pp. 74-75; De Felice, *Mussolini il fascista*, cit., pp. 410-411.

¹⁴³ V. Del Giudice, *I Patti Lateranensi: scritti giuridici per il trentennale della Conciliazione*, Roma 1960, p. 168.

penale per i delitti eventualmente commessi nella Città del Vaticano, attribuendone l'esercizio all'Italia su richiesta della Santa Sede e per delegazione¹⁴⁴. La formula scelta, "riconosce la sovranità della Santa Sede", piuttosto che "riconosce alla Santa Sede la sovranità", significa che l'esistenza della sovranità non dipenda dal suo riconoscimento, il quale invece la presuppone¹⁴⁵. Ciò è ancor più evidente se si considerano gli articoli 1 e 3:

Art. 1. "L'Italia riconosce e riafferma il principio consacrato nell'articolo 1° dello Statuto del Regno 4 marzo 1848, pel quale la religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato".

L'articolo 1° dello Statuto del Regno d'Italia, si era ridotto, nel corso del Risorgimento, ad un semplice omaggio alla religione professata dalla maggioranza degli italiani, consistente nello svolgersi di cerimonie religiose contestualmente ad alcuni eventi civili e negli omaggi talvolta resi alle gerarchie ecclesiastiche. La confessionalità dello Stato era di fatto esclusa dal pareggiamento di tutti gli individui innanzi alla Legge. I patti del Laterano, tramite l'art. 1, davano nuova linfa a questo articolo, e ne facevano un impegno dello Stato nei confronti della S. Sede¹⁴⁶.

Art. 3. "L'Italia riconosce alla Santa Sede la piena proprietà e la esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sul Vaticano, com'è attualmente costituito, con tutte le sue pertinenze e dotazioni, creandosi per tal modo la Città del Vaticano per gli speciali fini e con le modalità di cui al presente Trattato. [...]".

Dalla formulazione dell'art. 3 si evince che il rapporto della Santa Sede con lo Stato della Città del Vaticano, non è quello di un organo del suddetto, quanto piuttosto di immedesimazione¹⁴⁷. È la Città del Vaticano che viene a costituirsi "per gli speciali fini" della Santa Sede, non viceversa. Per la Santa Sede, lo Stato, come ebbe a precisare Pacelli ha "una semplice funzione di mezzo, ma di mezzo necessario, indispensabile per l'esercizio della sua potestà spirituale"¹⁴⁸.

A questo riconoscimento da parte italiana, la Santa Sede rispondeva con l'art. 26:

"La Santa Sede ritiene che con gli accordi, i quali sono oggi sottoscritti, Le viene assicurato adeguatamente quanto Le occorre per provvedere con la dovuta libertà ed indipendenza al governo pastorale della Diocesi di Roma e della Chiesa Cattolica in Italia e del mondo; dichiara definitivamente ed irrevocabilmente composta e quindi eliminata la "questione romana" e riconosce il Regno d'Italia sotto la dinastia di Casa Savoia con Roma capitale dello Stato italiano. Alla sua volta l'Italia riconosce lo Stato della Città del Vaticano sotto la sovranità del Sommo Pontefice.

¹⁴⁴ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 478-479.

¹⁴⁵ Del Giudice, *I Patti Lateranensi*, cit., pp. 168-169.

¹⁴⁶ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 482.

¹⁴⁷ Del Giudice, *I Patti Lateranensi*, cit., pp. 161-162.

¹⁴⁸ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 356.

È abrogata la legge 13 maggio 1871 n. 214 e qualunque altra disposizione contraria al presente Trattato”¹⁴⁹

La sovranità, quindi, fu riconosciuta necessaria per la libertà ed indipendenza della funzione pastorale e religiosa della Chiesa cattolica. Solo attraverso di essa si poteva giungere a una definitiva composizione della questione romana. Cosa che non era stata possibile con la legge delle guarentigie, né con altro metodo di regolazione unilaterale, che avrebbe sempre presupposto un'autorità da parte dello Stato italiano, capace di influire sulle questioni ecclesiastiche. Autorità che, se nel caso delle realtà locali delle parrocchie e diocesi si poteva considerare come una garanzia di libertà, nel caso, invece, della Chiesa, come Sede Apostolica che è in Roma, diventava una inaccettabile compressione della sua cattolicità, ovvero della sua universalità. Attraverso questa disposizione, quindi, il Trattato assicurava finalmente alla Santa Sede quella situazione, che essa aveva sempre reclamato, di piena libertà ed indipendenza visibile e reale nel governo della Chiesa d'innanzi al mondo¹⁵⁰.

Per garantire questa universalità ed il carattere internazionale della S. Sede era necessaria una disposizione come quella dell'art. 24:

“La Santa Sede, in relazione alla sovranità che le compete anche nel campo internazionale, dichiara che Essa vuole rimanere e rimarrà estranea alle competizioni temporali fra gli Stati ed ai Congressi internazionali indetti per tale oggetto, a meno che le parti contendenti facciano concorde appello alla sua missione di pace, riservandosi in ogni caso di far valere la sua potestà morale e spirituale. In conseguenza di ciò la Città del Vaticano sarà sempre ed in ogni caso considerata territorio neutrale ed inviolabile”¹⁵¹.

Da ciò discende che garante e protettore di questa neutralità ed inviolabilità diventava di fatto unicamente lo Stato italiano¹⁵². Ne derivò una nuova affermazione del principio che ormai la Santa Sede non aveva più interessi temporali di ampio raggio da tutelare, escludendo inoltre ogni possibilità di gare tra le nazioni, dirette ad avere una posizione di maggior prestigio derivante dal soddisfacimento degli interessi temporali della Santa Sede¹⁵³.

¹⁴⁹ Testo originale del Trattato, del Concordato e della Convenzione finanziaria in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 44.

¹⁵⁰ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 368-369; Del Giudice, *I Patti Lateranensi*, cit., pp. 171-175; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 478-479.

¹⁵¹ Testo originale del Trattato, del Concordato e della Convenzione finanziaria in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 43.

¹⁵² Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 478-479.

¹⁵³ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 337.

Gli articoli dal 13 al 16 attribuivano al pontefice, in piena proprietà, una serie di immobili ecclesiastici e profani dentro e fuori Roma, con diritto di immunità diplomatica ed extraterritorialità¹⁵⁴. Con forte legame di emanazione diretta dall'art. 1 sulla religione dello Stato, vi è l'art. 8, un'altra disposizione di particolare interesse:

“L'Italia, considerando sacra ed inviolabile la persona del Sommo Pontefice, dichiara punibili l'attentato contro di Essa e la provocazione a commetterlo con le stesse pene stabilite per l'attentato e la provocazione a commetterlo contro la persona del Re. Le offese e le ingiurie pubbliche commesse nel territorio italiano contro la persona del Sommo Pontefice con discorsi, con fatti e con scritti sono punite come le offese e le ingiurie alla persona del Re”¹⁵⁵.

Dichiarando assimilati gli attentati commessi in Italia contro il Papa a quelli commessi contro il Re, si assiste ad un particolare tipo di riconoscimento in ordine alla sovranità, riguardante il prestigio non solo spirituale. Un altro esempio di questo riconoscimento è l'art. 21, che attribuiva a tutti i cardinali gli onori dovuti ai principi di sangue ed impegnava l'Italia, durante la vacanza del soglio pontificio, a provvedere al loro libero accesso in Vaticano, alla loro libertà personale e alla tranquillità del conclave per quanto riguarda il territorio italiano in prossimità della Città del Vaticano. Impegni valenti, inoltre, anche per i conclavi eventualmente tenuti al di fuori della Città del Vaticano e per i concili presieduti dal papa o dai suoi delegati, nei riguardi dei vescovi chiamati a parteciparvi¹⁵⁶.

Prima di passare ad analizzare il Concordato è necessario profilarsi quale fosse il suo legame col Trattato. È indubbio, infatti, che con i Patti del Laterano vi fosse stata una Conciliazione sia politica, con il Trattato, sia ideale, con il Concordato, ma si può dire sussistente una connessione giuridica tra i due atti¹⁵⁷? Quando il ministro Rocco e Mussolini insistettero affinché il Concordato avesse un periodo di durata determinato, Pacelli aveva fatto osservare che, per il S. Padre, i due Patti erano “connessi e subordinati l'uno all'altro”¹⁵⁸. La spiegazione più eloquente di questo legame tra i due è offerta da Agostino Origone, professore ordinario nell'Università di Trieste:

“Senza il Trattato, il Concordato non sarebbe stato possibile, perché non sarebbe ancora stata ristabilita la possibilità di convenzione bilaterale fra la Santa Sede e il Regno d'Italia. Ma anche il Trattato, senza il Concordato, sarebbe rimasto monco: come dicevo, esso aveva riportato la situazione italiana sul

¹⁵⁴ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 479.

¹⁵⁵ Testo originale del Trattato, del Concordato e della Convenzione finanziaria in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 36-37.

¹⁵⁶ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 479.

¹⁵⁷ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 360-361.

¹⁵⁸ De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 23.

piano di quella di tutti gli altri paesi cattolici, i quali, non avendo questioni come quella romana, stipulavano i loro Concordati con la Santa Sede secondo le reciproche convenienze; e non c'è dubbio che una conciliazione, come quella operata dal Trattato, dovesse riflettersi su tutta la vita ecclesiastica in Italia, così come è indubbio, ed anzi è noto, che la certezza di poter addivenire ad un Concordato in questo senso fu una delle condizioni che indussero la Santa Sede ad un tale Trattato”¹⁵⁹.

1.2.3. *Caratteristiche del Concordato*

Anche il Concordato, come il Trattato, ha tra i suoi profili di maggior pregio il fatto di implicare un riconoscimento di autorità. Esso si occupava della regolazione delle istituzioni ecclesiastiche che operano nel territorio italiano e la manifestazione più evidente di questo criterio d'autorità si rinviene nella scelta della S. Sede come soggetto contraente. Essa non doveva essere considerata infatti, nella sua universalità, tra le istituzioni ecclesiastiche particolari la cui regolazione ricadeva nel Concordato. Lo Stato, quindi, stipulando un concordato, regolava con la Santa Sede la vita delle istituzioni ecclesiastiche che, in quanto italiane erano subordinate allo Stato, e, in quanto ecclesiastiche, erano subordinate alla S. Sede¹⁶⁰.

Dopo una breve premessa, il Concordato del 1929 cominciava, con l'art. 1, assicurando alla Chiesa Cattolica il libero esercizio del potere spirituale, del culto e della giurisdizione in materia ecclesiastica secondo le norme del Concordato stesso, nonché proteggendo gli ecclesiastici per gli atti del loro ministero pastorale¹⁶¹:

“L'Italia, ai sensi dell'art. 1 del Trattato, assicura alla Chiesa Cattolica il libero esercizio del potere spirituale, il libero e pubblico esercizio del culto, nonché della sua giurisdizione in materia ecclesiastica in conformità alle norme del presente Concordato; ove occorra, accorda agli ecclesiastici per gli atti del loro ministero spirituale la difesa da parte delle sue autorità.

In considerazione del carattere sacro della Città Eterna, sede vescovile del Sommo Pontefice, centro del mondo cattolico e méta di pellegrinaggi, il Governo italiano avrà cura di impedire in Roma tutto ciò che possa essere in contrasto col detto carattere”¹⁶².

La disposizione del 1° comma, nel garantire alla Chiesa Cattolica il libero esercizio delle sue potestà, era di per sé una norma programmatica. Intendeva riconoscere alla Chiesa una particolare posizione di prestigio. Per potere spirituale s'intende tutto ciò che non è esercizio del culto o giurisdizione, cioè la potestà di amministrare i sacramenti e l'esercizio del ministero di carattere non autoritativo. L'esercizio di culto ha una portata

¹⁵⁹ Del Giudice, *I Patti Lateranensi*, cit., p. 175.

¹⁶⁰ Del Giudice, *I Patti Lateranensi*, cit., p. 176.

¹⁶¹ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 346; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 479.

¹⁶² Testo originale del Trattato, del Concordato e della Convenzione finanziaria in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 48.

generica e va invece riferito all'insieme di atti o cerimonie con le quali i fedeli, individualmente o collettivamente, esprimono la loro devozione e il loro culto a Dio. Il potere giurisdizionale, da analizzarsi in combinato disposto con gli art. 14 e 29 lett. g., è da riferirsi a tutte le facoltà necessarie all'organizzazione ed alla sussistenza della Chiesa: giudiziaria, legislativa ed esecutiva, dando inoltre al magistero anche carattere autoritativo¹⁶³. Questi riconoscimenti erano limitati da una clausola che subordinava il loro esercizio, affinché esso fosse "in conformità alle norme del presente Concordato".

Una novità, rispetto alle tradizioni politiche e legislative precedenti, è affermata nel 2° comma, ove si riconosce "il carattere sacro" di Roma, in quanto "centro del mondo cattolico e méta di pellegrinaggi"¹⁶⁴. Degno di nota è lo scambio, certamente non casuale, per il quale il carattere sacro di Roma venne inserito nell'art. 1 del Concordato, e non, come si era proposto, nel Trattato; mentre in quest'ultimo venne inserita, nonostante avrebbe trovato più naturale collocazione nel Concordato, la disposizione per la quale il riconoscimento, fatto dallo Statuto albertino, della religione cattolica apostolica romana come religione dello Stato italiano diveniva stipulazione bilaterale¹⁶⁵.

Nell'art. 2 si afferma il principio della libera comunicazione della S. Sede con l'intero mondo cattolico, e dei vescovi, per il loro ministero pastorale, con il clero e con i fedeli¹⁶⁶:

"La Santa Sede comunica e corrisponde liberamente con i Vescovi, col clero e con tutto il mondo cattolico senza alcuna ingerenza del Governo italiano.

Parimenti, per tutto quanto si riferisce al ministero pastorale, i Vescovi comunicano e corrispondono liberamente col loro clero e con tutti i fedeli.

Tanto la Santa Sede quanto i Vescovi possono pubblicare liberamente ed anche affiggere nell'interno ed alle porte esterne degli edifici destinati al culto o ad uffici del loro ministero le istruzioni, ordinanze, lettere pastorali, bollettini diocesani ed altri atti riguardanti il governo spirituale dei fedeli, che crederanno di emanare nell'ambito della loro competenza. Tali pubblicazioni ed affissioni ed in genere tutti gli atti e documenti relativi al governo spirituale dei fedeli non sono soggetti ad oneri fiscali.

Le dette pubblicazioni, per quanto riguarda la Santa Sede, possono essere fatte in qualunque lingua; quelle dei Vescovi sono fatte in lingua italiana o latina; ma, accanto al testo italiano, l'autorità ecclesiastica può aggiungere la traduzione in altre lingue.

Le autorità ecclesiastiche possono senza alcuna ingerenza delle autorità civili eseguire collette nell'interno ed all'ingresso delle chiese nonché negli edifici di loro proprietà"¹⁶⁷.

¹⁶³ Del Giudice, *I Patti Lateranensi*, cit., p. 218.

¹⁶⁴ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 346

¹⁶⁵ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 481.

¹⁶⁶ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 346; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 479

¹⁶⁷ Testo originale del Trattato, del Concordato e della Convenzione finanziaria in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 48.

Erano comprese in questa garanzia le pubblicazioni di istruzioni, pastorali, bollettini diocesani ed altri atti riguardanti “il governo spirituale dei fedeli”¹⁶⁸. Anche la libertà di scegliere la lingua più gradita per la Santa Sede e di affiancare l’italiano ad altre lingue era un successo per la Chiesa Cattolica in quegli anni, considerando le politiche di italianizzazione che il regime fascista stava ponendo in essere a discapito delle minoranze linguistiche¹⁶⁹.

Contestualmente a questo clima favorevole alla *libertas ecclesiae*, venivano aboliti, ex art. 24, l’*exequatur* e il *placet regio*, come ogni altra nomina regia per la provvisione dei benefici ed uffici ecclesiastici. Lo Stato italiano rinunciava inoltre al patronato reale ed alla regalia sui benefici maggiori e minori¹⁷⁰.

Rimanendo in tema di *libertas ecclesiae*, si è già considerata la situazione travagliata nella quale versava l’Azione Cattolica italiana, a causa dell’ambizione fascista di monopolizzare l’educazione giovanile. L’art. 43 si inserì nel vivo di questa battaglia:

“Lo Stato italiano riconosce le organizzazioni dipendenti dall’Azione Cattolica Italiana, in quanto esse, siccome la Santa Sede ha disposto, svolgano la loro attività al di fuori di ogni partito politico e sotto l’immediata dipendenza della gerarchia della Chiesa per la diffusione e l’attuazione dei principî cattolici.

La Santa Sede prende occasione dalla stipulazione del presente Concordato per rinnovare a tutti gli ecclesiastici e religiosi d’Italia il divieto di iscriversi e militare in qualsiasi partito politico”¹⁷¹.

Lo Stato riconosceva le organizzazioni dipendenti dall’Azione Cattolica, a condizione che esse restassero estranee ad ogni partito politico. Ciò avrebbe impedito ad esse di associarsi ad un partito di opposizione, ma anche di dover essere per forza inquadrata nella fascistizzazione che stava permeando l’Italia di quegli anni. Esse inoltre dovevano essere “sotto la immediata dipendenza della gerarchia della Chiesa per la difesa e l’attuazione dei principî cattolici”¹⁷².

¹⁶⁸ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 479.

¹⁶⁹ A. Raffaelli, voce *Lingua del fascismo*, in *Enciclopedia Treccani*: “Il disegno di un’autarchia linguistica, e più generalmente l’idea che l’interesse nazionale dovesse essere il principio basilare dell’azione statale (Klein 1986: 69), derivava da idee del primo Novecento – quando erano stati già presi provvedimenti contro insegne e scritte straniere (S. Raffaelli 1983: 39 segg.). Il regime rafforzò la connotazione ideologica di tale interventismo, sfruttando la ricerca dell’uniformità linguistica per rafforzare i valori centralisti e il consenso popolare: cercò quindi di imporre con misure sistematiche di politica linguistica una norma unica uguale per tutti, eliminando gli ostacoli che le si opponevano e cercando di omogeneizzare le parlate locali. Puntava così a una lingua comune che potesse cementare la coesione nazionale (per una rassegna di studi, cfr. Foresti 2003: 11-26)”.

¹⁷⁰ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 346; Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 479.

¹⁷¹ Testo originale del Trattato, del Concordato e della Convenzione finanziaria in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 64-65.

¹⁷² Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 347.

D'altra parte, il riconoscimento ai vescovi di avere alla loro immediata dipendenza organizzazioni giovanili, era controbilanciato dalla loro peculiare disciplina derivante dal combinato disposto degli art. 19 e 20. La Santa Sede si era impegnata, per le nomine dei vescovi, a una comunicazione preventiva al governo, concedendo allo Stato un diritto di obiezione per ragioni politiche. Le pratiche relative si sarebbero svolte nella riservatezza ed il segreto sarebbe stato mantenuto fino alla nomina della persona prescelta¹⁷³. Inoltre, prima di prendere possesso delle loro diocesi, i vescovi avrebbero dovuto prestare il seguente giuramento:

“Davanti a Dio e sui Santi Vangeli, io giuro e prometto, siccome si conviene ad un Vescovo, fedeltà allo Stato italiano. Io giuro e prometto di rispettare e di far rispettare dal mio clero il Re ed il Governo stabilito secondo le leggi costituzionali dello Stato. Io giuro e prometto inoltre che non parteciperò ad alcun accordo né assisterò ad alcun consiglio che possa recar danno allo Stato italiano ed all'ordine pubblico e che non permetterò al mio clero simili partecipazioni. Preoccupandomi del bene e dell'interesse dello Stato italiano, cercherò di evitare ogni danno che possa minacciarlo”¹⁷⁴.

Per quanto riguarda l'istruzione, per favorire la parità tra gli studenti delle scuole governative e quelli delle scuole ecclesiastiche era garantito dall'art. 35 il mantenimento dell'esame di stato¹⁷⁵. Lo Stato, inoltre, dichiarava con l'art. 36 di considerare l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica come “fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica”, da cui discendeva l'insegnamento religioso anche nelle scuole medie, con professori e testi approvati dall'autorità ecclesiastica. In aggiunta, le nomine dei professori dell'Università Cattolica del Sacro Cuore venivano subordinate, secondo l'art. 38, al *nulla osta* della Santa Sede¹⁷⁶. Infine, per quanto riguarda l'ambito dell'istruzione, gli istituti per la formazione e la cultura degli ecclesiastici rimanevano dipendenti in base all'art. 39 unicamente dalla Santa Sede e le lauree in teologia date da questi istituti venivano riconosciute dallo Stato con l'art. 40¹⁷⁷.

Una delle questioni più dibattute e di maggiore rilevanza che hanno trovato disciplina nel Concordato fu quella della personalità giuridica degli enti ecclesiastici e della loro amministrazione patrimoniale. Nei due secoli precedenti lo Stato italiano si era

¹⁷³ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 347; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 479.

¹⁷⁴ Testo originale del Trattato, del Concordato e della Convenzione finanziaria in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 54-55.

¹⁷⁵ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 481.

¹⁷⁶ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 347; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 481.

¹⁷⁷ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 481.

presentato ostile alla personalità giuridica, all'accumulo patrimoniale ed ai privilegi di tutti i corpi morali, specialmente di quelli ecclesiastici. In antitesi alla desertificazione ed allo smembramento di questi, che erano stati causati dalle leggi eversive italiane, il Concordato stabiliva *in primis* la possibilità del riconoscimento della personalità giuridica degli enti ecclesiastici, vincolandola principalmente a requisiti canonici e rimettendone l'iniziativa agli stessi enti; ed *in secundis* istituiva il principio della libera amministrazione dei loro beni da parte di questi¹⁷⁸. L'*incipit* programmatico dell'art. 29 è rappresentativo del suddetto cambio di approccio:

“Lo Stato italiano rivedrà la sua legislazione in quanto interessa la materia ecclesiastica, al fine di riformarla ed integrarla, per metterla in armonia colle direttive, alle quali si ispira il Trattato stipulato colla Santa Sede ed il presente Concordato.

Resta fin da ora convenuto fra le due Alte Parti contraenti quanto appresso: [...]”¹⁷⁹.

Lo Stato italiano riconosceva la personalità giuridica anche agli enti ecclesiastici che non l'avevano avuta fino ad allora, compresi quelli soppressi e le associazioni religiose. Era necessario che queste fossero rappresentate da cittadini italiani e domiciliati in Italia, eccetto per le case generalizie e le procure delle associazioni religiose straniere¹⁸⁰. Venivano inoltre ammesse le fondazioni di culto. La lettera *f*) dello stesso articolo introduceva una importante misura di regolazione e condono:

“Gli atti compiuti finora da enti ecclesiastici o religiosi senza l'osservanza delle leggi civili potranno essere riconosciuti e regolarizzati dallo Stato italiano, su domanda dell'Ordinario da presentarsi entro tre anni dall'entrata in vigore del presente Concordato”¹⁸¹.

L'art. 31 introduceva la possibilità che l'autorità ecclesiastica erigesse nuove associazioni o corpi ecclesiastici e la gestione dei loro beni diveniva, grazie all'art. 30, di esclusiva competenza dell'autorità suddetta. D'altro canto la Santa Sede accordava, come disponeva l'art. 28, pieno condono ai possessori dei beni ecclesiastici liquidati in conseguenza delle leggi eversive italiane¹⁸².

Un'altra importantissima questione affrontata dal Concordato era quella del matrimonio. Il 1° comma dell'art. 34 così disponeva:

¹⁷⁸ Del Giudice, *I Patti Lateranensi*, cit., p. 177.

¹⁷⁹ Testo originale del Trattato, del Concordato e della Convenzione finanziaria in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 57-60.

¹⁸⁰ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 347; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 480.

¹⁸¹ Testo originale del Trattato, del Concordato e della Convenzione finanziaria in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 57-60.

¹⁸² Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 480.

“Lo Stato italiano, volendo ridonare all’istituto del matrimonio, che è base della famiglia, dignità conforme alle tradizioni cattoliche del suo popolo, riconosce al sacramento del matrimonio, disciplinato dal diritto canonico, gli effetti civili”¹⁸³.

Lo stesso articolo continuava con le disposizioni regolanti il nuovo istituto del matrimonio concordatario¹⁸⁴. Il sacerdote celebrante era contemporaneamente ministro del culto ed ufficiale dello stato civile. Ne derivava il suo obbligo di accertarsi che dal competente ufficio dello stato civile fossero state fatte le pubblicazioni prescritte e non fossero state presentate opposizioni o che, se vi fossero state delle opposizioni, l’autorità giudiziaria le avesse respinte. Egli doveva inoltre avvertire gli sposi che il matrimonio che si andava celebrando aveva anche effetti civili, dare loro lettura degli articoli del codice civile riguardanti il matrimonio ed adempiere altre formalità come curare la relazione del verbale matrimoniale e la trasmissione di una sua copia al competente ufficio di stato civile per la trascrizione e le annotazioni di legge¹⁸⁵.

Per comprendere la *ratio* di queste norme è necessario tenere a mente che la Chiesa riteneva che il matrimonio religioso fosse matrimonio di per sé e che invece quello civile non lo fosse. Essa temeva che dall’irrelevanza civile del matrimonio canonico derivasse un effetto che i suoi avversari si auguravano, ovvero che la coscienza comune perdesse la nozione del matrimonio canonico, prima come negozio e poi come sacramento; che si finisse per dimenticarlo e per vedere come un sopruso il richiamo dell’autorità ecclesiastica all’adempimento sacramentale. La celebrazione civile, d’altro canto, era assicurata dalla sua necessità ai fini del vivere comune. Nella coesistenza tra i due vi era quindi pericolo per il primo, non per il secondo. Al principio della necessità la Chiesa rispose con quello della sufficienza, quella del matrimonio canonico per l’ordinamento statale. In tal modo essa poté accettare l’esistenza del matrimonio civile senza però doverlo affermare, ottenendo che il matrimonio canonico fosse comunque riconosciuto come matrimonio di per sé. Dal fatto che la Chiesa fosse riconosciuta validamente come fonte di diritto derivava che il matrimonio (concordatario) era un negozio di diritto canonico. Quindi, il giudizio sulla validità dello stesso doveva essere tenuto secondo le norme del diritto canonico. Prima del Concordato il giudizio canonico

¹⁸³ Testo originale del Trattato, del Concordato e della Convenzione finanziaria in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 61-62.

¹⁸⁴ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 481.

¹⁸⁵ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 348-349.

non aveva nessuna rilevanza per le leggi dello Stato: ora invece diventava necessario in quanto era dalla validità canonica che discendevano gli effetti civili. Di fatto, quindi, questo giudizio era un atto di autorità di cui era naturale che la competenza spettasse all'autorità ecclesiastica¹⁸⁶.

Infine, trattando del Concordato, non bisogna dimenticare il trattamento particolare riservato a persone, cose ed atti. Alcuni chierici, in ragione degli articoli 3 e 4, furono esentati dal servizio militare e dall'ufficio di giurato. I loro onorari godevano ex art. 6 degli stessi privilegi di quelli degli impiegati statali. L'art 7 pose il divieto, per le autorità civili, di richiedere informazioni su cose delle quali essi erano venuti a conoscenza in ragione del loro ministero. Per l'art. 8, in caso di processo contro ecclesiastici e di sentenza, il vescovo doveva essere informato e, in caso di arresto e condanna, dovevano essere utilizzati particolari riguardi¹⁸⁷. Per il combinato disposto degli articoli 9 e 10, gli edifici di culto non potevano essere requisiti o occupati, né potevano essere demoliti se non previo accordo con l'autorità ecclesiastica. Per l'art. 5 nessun ecclesiastico poteva avere impiego od ufficio senza il *nihil obstat* del vescovo. Infatti i preti apostati non potevano esercitare un ufficio in contatto immediato con il pubblico. Era infine interdetto dall'art. 29 lettera i) l'uso dell'abito ecclesiastico a coloro a cui fosse stato vietato dall'autorità ecclesiastica¹⁸⁸.

In conclusione si può dire che il principio fondamentale della Conciliazione è espresso dall'idea secondo cui, volendo regolare i rapporti tra la Chiesa e lo Stato, è necessario che ciascuna delle parti ammetta che anche l'altra è un soggetto indipendente e di pari autorità¹⁸⁹.

1.2.4. Commenti sui Patti, opinione pubblica e ratifiche.

I quattro mesi che seguirono l'11 febbraio del 1929 furono estremamente complessi e tesi. Le due parti che avevano firmato i patti del Laterano avrebbero giocato una partita a scacchi dalle conseguenze nel lungo periodo, delicata al pari di quella giocata nella fase delle trattative, tanto che, allo scambio delle ratifiche, la fiducia reciproca in una futura collaborazione, tanto ostentata alla firma dei Patti, era quasi completamente

¹⁸⁶ Del Giudice, *I Patti Lateranensi*, cit., pp. 177-182.

¹⁸⁷ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 348; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 480.

¹⁸⁸ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 480-481.

¹⁸⁹ Del Giudice, *I Patti Lateranensi*, cit., pp. 182-183.

sparita e il regime e la Chiesa avrebbero lottato per una strenua difesa dei reciproci spazi e prerogative¹⁹⁰.

Mussolini considerava i Patti Lateranensi come un suo grande successo politico, cosa che era largamente condivisa anche da chi avversava il fascismo, come Rodolfo Mondolfo, che definì la Conciliazione “il punto più alto della sua parabola”¹⁹¹. Tuttavia, analizzando gli scontri che avrebbero seguito detti accordi, si coglie quanto questi non fossero per Mussolini che un singolo momento della sua politica *in itinere* verso la Chiesa. Un momento che presupponeva una dialettica in corso che puntava alla progressiva erosione di quanto concesso¹⁹².

Lo stesso giorno della firma dei Patti, Pio XI tenne un lungo discorso ai parroci e predicatori quaresimalisti di Roma. Egli rivendicò per sé la responsabilità degli accordi:

“Non v’è linea, non v’è espressione che non sia stata, per una trentina di mesi almeno, oggetto personale dei Nostri studi, delle Nostre meditazioni, ed assai più delle Nostre preghiere”¹⁹³.

Aggiungendo inoltre:

“Quanto a noi sapevamo bene fin da principio che non saremmo riusciti ad accontentar tutti, cosa che non riesce d’ordinario a fare neppure Iddio Benedetto”¹⁹⁴.

Il pontefice si disse soddisfatto per il Trattato, che assicurava alla Santa Sede una vera sovranità territoriale, specificando al riguardo di aver chiesto “il meno possibile” per rendere le cose più semplici e far cadere tutte le “recriminazioni fatte o da farsi in nome di una, stavamo per dire, superstizione di integrità territoriale del paese” e per dimostrare che

“Nessuna cupidità terrena muove il Vicario di Gesù Cristo, ma soltanto la coscienza di ciò che non è possibile non chiedere; perché una qualche sovranità territoriale è condizione universalmente riconosciuta indispensabile ad ogni vera sovranità giurisdizionale: dunque almeno quel tanto di territorio che basti come supporto della sovranità stessa”¹⁹⁵.

Poco disse del Concordato, ma diede su di esso un accenno molto significativo a riguardo dell’equilibrio politico e giuridico che legava i due atti:

¹⁹⁰ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 153.

¹⁹¹ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 484-485.

¹⁹² De Felice, *Mussolini il fascista*, cit. pp. 415-416.

¹⁹³ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 483-484.

¹⁹⁴ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 374.

¹⁹⁵ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 383; SALVATORELLI-MIRA, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 484.

“Un concordato poi, che volemmo fin dal principio inscindibilmente congiunto al trattato, per regolare debitamente le condizioni religiose in Italia, per sì lunga stagione manomesse, sovvertite, devastate in una successione di governi settari od ubbidienti e ligi ai nemici della Chiesa, anche quando forse nemici essi medesimi non erano”¹⁹⁶

Egli trovava che le uniche ragioni e garanzie richieste per l'integrità di questi patti erano la “coscienza delle giuste ragioni” ed il “senso di giustizia del popolo italiano”, per cui non era stato necessario richiedere garanzie a potenze estere, dando ai Patti Lateranensi un carattere esclusivamente italiano. Giustificò, infine, le richieste finanziarie sulla base della perdita del Patrimonio di San Pietro¹⁹⁷.

Il 13 febbraio il pontefice ritornò sull'argomento, ricevendo i professori e gli allievi dell'Università Cattolica del Sacro Cuore¹⁹⁸. Questo discorso divenne famoso per l'espressione sulla provvidenza che venne tanto usata dalla propaganda fascista e non solo:

“Dobbiamo dire che siamo stati dall'altra parte notevolmente assecondati. E forse ci voleva anche un uomo come quello che la Provvidenza Ci ha fatto incontrare; un uomo che non avesse le preoccupazioni della scuola liberale, per gli uomini della quale tutte quelle leggi, tutti quegli ordinamenti, o piuttosto disordinamenti, tutte quelle leggi, diciamo, e tutti quei regolamenti erano altrettanti feticci e, proprio come i feticci, tanto più intangibili e venerandi quanto più brutti e deformi”¹⁹⁹.

Se una prima parte del discorso servì a fugare i dubbi che avvolgevano, all'interno del mondo cattolico nazionale e internazionale, l'esiguità territoriale, focalizzandosi sui successi conseguiti; fu un'altra la parte più significativa del discorso, nella quale il papa ricostruiva, nella sua prospettiva, la connessione logica e storica dei testi firmati l'11 febbraio²⁰⁰:

“Il Trattato conchiuso fra la Santa Sede e l'Italia non ha bisogno di altre spiegazioni e giustificazioni esterne, perché, in realtà, esso è a se medesimo spiegazione e giustificazione la più chiara e definitiva. Ma c'è pure una spiegazione ed una giustificazione esterna non meno chiara e definitiva e questa è il Concordato. Il Concordato, anzi, non solo spiega e giustifica sempre meglio il Trattato, ma questo gli si raccomanda come a condizione di essere e di vita. È il Concordato, che noi, appunto perché esso doveva avere questa funzione, fin da principio abbiamo voluto che fosse condizione sine qua non al Trattato: desiderio, questo, nel quale, occorre dirlo subito, siamo stati nobilmente assecondati dall'altra parte. Il Trattato non avendo avuto altro fine che quello di regolare nei termini della più assoluta indispensabilità e

¹⁹⁶ Cfr. M. Missiroli, *Date a Cesare, la politica religiosa di Mussolini con documenti inediti*, Roma 1929, p. 17; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 484.

¹⁹⁷ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 383; Missiroli, *Date a Cesare*, cit., p.17.

¹⁹⁸ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 485.

¹⁹⁹ *Discorso rivolto ai Professori ed agli Studenti dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, nella udienza del 13 febbraio 1929*, in *Parole pontificie sugli accordi del Laterano*, Roma, Tip. Del “L'Osservatore Romano”, 1929, pp. 25-32, 29-30. Roberto Pertici ritiene che, al contrario di quanto si è autorevolmente affermato (Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 485-487), solo “un'interpretazione sbrigativa ed estensiva delle parole di Pio XI” (Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, IX, cit., p. 246) consenta di affermare che il Santo Padre intendesse, in questo passo, definire Mussolini “l'Uomo della Provvidenza”. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 159, nota.

²⁰⁰ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 159.

sufficienza la condizione giuridica, essenziale della Santa Sede e del Romano Pontefice, di Quegli che per la divina responsabilità di cui è investito, qualunque nome egli abbia e in qualunque tempo egli viva, non può essere sottoposto a nessuna sudditanza, questo fine sarebbe stato raggiunto non appena si fossero avute le indispensabili condizioni di vera sovranità, che (almeno nelle presenti condizioni della storia) non è riconosciuta se non attraverso ad una certa misura di territorialità. Ma come e che cosa avrebbe potuto essere di vitale un tale Trattato, in un paese, in uno Stato ridotto in quella condizione in cui avevano ridotto l'Italia tanti anni di manomissioni, di spoliazioni, di eversioni di ogni genere compiute da governi o nemici o amici dei nemici, sapendolo o non sapendolo? [...]

Le condizioni dunque della religione in Italia non si potevano regolare senza un previo accordo dei due poteri, previo accordo a cui si opponeva la condizione della Chiesa in Italia. Dunque per far luogo al Trattato dovevano risanarsi le condizioni, mentre per risanare le condizioni stesse serviva il Concordato. E allora? La soluzione non era facile, ma dobbiamo ringraziare il Signore di avercela fatta vedere e di aver potuto farla vedere anche agli altri. La soluzione era di far camminare le due cose di pari passo. E così, insieme al Trattato, si è studiato un Concordato pienamente detto”²⁰¹.

In questo condizionare e legare così strettamente il Concordato ed il Trattato era già indicata la linea politica che la Santa Sede intendeva perseguire²⁰². La strategia di Pio XI era stata quella di convertire la rivendicazione temporalistica dalla dimensione strettamente territoriale a quella giuridico-sociale, perseguendo l'assetto più favorevole per la Chiesa²⁰³.

La soluzione della questione romana non poteva non suscitare polemiche e discussioni. In Francia, come negli altri paesi democratici, si insinuò il dubbio che Mussolini fosse riuscito a italianizzare, o addirittura fascistizzare, il Vaticano. La loro critica cercava di trovare in questi patti un vinto ed un vincitore. Il timore, specialmente in Francia, era che gli ordini missionari francesi in Africa e in Oriente subissero una menomazione a causa della Conciliazione tra l'Italia e la Chiesa, e che essa fosse una sconfitta della politica estera francese. *L'Ere Nouvelle* così scrisse:

“L'alleanza delle due Rome è così conclusa contro la Francia dell'89, contro la Francia delle libertà, contro la Francia organizzatrice dell'equilibrio europeo, a profitto dei condottieri moderni e dei propagandisti confessionali della Mittel-Europa”²⁰⁴.

In quei giorni infatti, i giornali europei, specialmente la stampa tedesca e svizzera, parlavano del protettorato religioso in Oriente, del declino dell'influenza francese e della tendenza dei Balcani e del Levante verso Roma²⁰⁵. Per esempio, alla vigilia dell'accordo, la *Berliner Borsen Zeitung* aveva avvertito:

“La questione romana non è soltanto un problema italo-vaticano, politico-cattolico e culturale in generale. Essa è ancora, e in maggiore misura, un problema della lotta italo-francese nel Mediterraneo”

²⁰¹ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 383-384; Missiroli, *Date a Cesare*, cit., pp. 18-19; Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 160-161.

²⁰² De Felice, *Mussolini il fascista*, cit., p. 427.

²⁰³ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 161.

²⁰⁴ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 487.

²⁰⁵ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 373-376.

E il 13 febbraio la *Neue Freie Presse*:

“La politica pontificia avrà, ora, il compito principale di dissipare certi timori, specialmente in Francia. A Parigi devono avere certamente la sensazione che, oramai, non ci sono più azioni divine, compiute dai Franchi, come si usava dire nel Medio Evo, ma azioni divine, compiute da Mussolini. Qualora, poi, il Papa si decidesse a favorire l’Italia in Oriente, le speranze francesi nella Siria e nella Palestina riceverebbero un colpo doloroso”²⁰⁶.

In Italia, invece, la stampa quasi totalmente asservita al regime accolse i Patti con spirito apologetico²⁰⁷. Il 15 febbraio comparve, sul “Giornale d’Italia”, un’intervista di Santi Romano, da un anno presidente del Consiglio di Stato, nella quale egli rilevava:

“Un punto fondamentale degli accordi della Conciliazione è quello che riguarda il carattere di Stato confessionale dell’Italia, carattere che il nostro paese, in verità, ha avuto sempre, in base all’art 1° dello Statuto, ma che, adesso, assume una nuova figura giuridica. Del resto, le leggi fasciste avevano avuto più volte occasione di ribadire il principio del confessionalismo. Senonché, mentre, fino ad ora, tale principio era stato adottato per volontà unilaterale dello Stato italiano, ora l’adesione ad esso è oggetto di un preciso impegno. E le sue applicazioni saranno importanti e numerose”²⁰⁸.

I giornali fascisti espressero commenti di generica soddisfazione. La “Tribuna” parlò di “nuovo piano storico in cui regno d’Italia e papato potevano coesistere in perfetta armonia”. Il “Giornale d’Italia” affermò che non vi fosse nessuna sovrapposizione della Chiesa sullo Stato o viceversa. Il senatore Gentile, in un articolo su “Educazione fascista”, si soffermò sul significato politico dell’intesa, ponendo invece in ombra il Concordato, sul quale lo Stato avrebbe vigilato affinché non venissero intaccati i “caratteri inalienabili dello Stato moderno”²⁰⁹. Abbandonata la sua concezione della conciliazione come una “brutta utopia”, affermò allora che il riconoscimento del Regno con capitale a Roma era l’ultimo sigillo dell’opera del Risorgimento²¹⁰. Egli sosteneva, in questa fase, che la “Rivoluzione italiana”, liberando Roma dal governo papale, aveva liberato la Chiesa dagli elementi mondani per “restituirle alla sua purezza primitiva, qual era sempre più vivamente richiesta dalla coscienza religiosa moderna”. Dopo più di mezzo secolo di riflessioni, secondo Gentile, la Chiesa guidata da Pio XI riconosceva la “necessità di restringersi al puro dominio spirituale nell’interesse della missione religiosa che le compete”, aggiungendo inoltre delle parole che vennero gradevolmente condivise anche

²⁰⁶ Missiroli, *Date a Cesare*, cit., p. 33.

²⁰⁷ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 483.

²⁰⁸ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 162.

²⁰⁹ P. Scoppola, *La Chiesa e il fascismo. Documenti e interpretazioni*, Bari 1971, p. 195.

²¹⁰ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit. p. 385; Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 486.

da chi era notoriamente molto lontano dal suo pensiero, come lo stesso “Osservatore Romano”:

“La Chiesa è giunta al Trattato attraverso il Concordato e lo Stato è giunto al Concordato attraverso il Trattato. Di qui, per necessità logica e storica, l’indirizzo della nostra politica ecclesiastica futura, che dovrà dare un concreto contenuto alle clausole del Concordato”²¹¹.

Mussolini stesso rimase colpito dalla vasta eco mediatica che i Patti Lateranensi avevano riscosso e si preoccupò di ridimensionare le amplificazioni della stampa, specialmente quella cattolica, attraverso un telegramma, il 24 febbraio, da inviare a tutti i prefetti del Regno:

“Richiamare i quotidiani fascisti a una maggiore sobrietà quanto concerne la Città del Vaticano ed a non dare notizie premature o cervellotiche di viaggi pontifici aut altro stop vigilare su talune inopportune amplificazioni della stampa cattolica, richiamandola alle misure del Regime e alla discrezione. MUSSOLINI”²¹².

Risulta quindi difficile cogliere le reazioni dell’opinione pubblica attraverso la stampa, dato che quest’ultima era allora controllata ed influenzata dal regime. Può tuttavia ragionevolmente dirsi che essa era di massima favorevole. Per la maggioranza della popolazione la questione romana era un residuo della storia che aveva perso importanza, anche se poteva riconoscere al governo fascista un successo di ordine morale. Più naturale contentezza si trovava invece negli ambienti cattolici, dove le prospettive, seppur diverse si riallacciavano a tradizioni storiche e nuove possibili carte politiche. Nell’attenzione generale il Trattato ebbe il posto preminente, ma vi furono alcuni giuristi che ebbero modo di dissentire sulla rinuncia, da parte dello Stato, nel Concordato, della giurisdizione matrimoniale²¹³.

Il 9 marzo 1929 vi fu un terzo discorso di Pio XI sull’argomento. Rivolgendosi al corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede chiarì definitivamente che la comunicazione fatta da Gasparri il 7 febbraio precedente era stata unicamente frutto di cortesia diplomatica e che non vi era nessuna richiesta da parte vaticana di una garanzia internazionale dei Patti Lateranensi. La notizia di questo discorso venne accolta favorevolmente da tutta la stampa italiana²¹⁴. Il 10 marzo, a poco tempo dalle elezioni della nuova legislatura, si ebbe al Teatro dell’Opera di Roma una parata del fascismo,

²¹¹ Missiroli, *Date a Cesare*, cit., pp. 12-13.

²¹² Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 239.

²¹³ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 483-484.

²¹⁴ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 161.

chiamata “assemblea quinquennale del regime”, a cui parteciparono i gerarchi centrali fascisti e periferici, alti funzionari, marescialli come Badoglio, ammiragli, magistrati di Cassazione, podestà dei grandi centri. Più di trecento persone delle classi dirigenti italiane si erano lì riunite per ascoltare il discorso di Mussolini, che dopo aver trattato della nuova legge elettorale e dato notizie sui “candidati”, venne all’argomento di più scottante attualità, la Conciliazione²¹⁵. Egli parlò delle ragioni storiche per cui l’Italia aveva il “privilegio” di ospitare il centro del cattolicesimo, poiché

“Non è per una mera coincidenza o per un capriccio degli uomini, che tale religione è sorta e si è irradiata e si irradia da Roma. L’impero romano è il presupposto storico del cristianesimo prima, del cattolicesimo poi. La lingua della Chiesa è ancora oggi la lingua di Cesare e di Virgilio”²¹⁶.

In seguito, trattando del dissidio tra Stato e Chiesa, Mussolini così precisò la portata dei Patti Lateranensi:

“Accordi equi e precisi, che creano fra l’Italia e la Santa Sede una situazione non di confusione o di ipocrisia, ma di differenziazione e di lealtà. Io penso, e non sembri assurdo, che solo in regime di concordato si realizza la logica, normale, benefica separazione fra Stato e Chiesa; la distinzione, cioè, fra i compiti, le attribuzioni dell’uno e dell’altra. Ognuno coi suoi diritti, coi suoi doveri, con la sua potestà, coi suoi confini. Solo con queste premesse vi si può, in taluni campi, praticare una collaborazione da sovranità a sovranità. Parlare di vincitori o di vinti è puerile: si parli di assoluta equità dell’accordo che sana reciprocamente de jure una oramai definitiva, ma sempre pericolosa, e comunque penosa, situazione di fatto. L’accordo è sempre meglio del dissidio; il buon vicinato è sempre da preferirsi alla guerra”²¹⁷.

Pur ammettendo che il riconoscimento alla Chiesa cattolica di un “posto preminente nella vita religiosa del popolo italiano” non doveva portare ad una persecuzione o vessazione degli altri culti, dichiarò che lo Stato fascista non fosse tenuto a conservare una legislazione di conflitto che “fu il prodotto di un determinato periodo storico” e che col tempo era diventata semplice finzione²¹⁸. Infine, affermando che nulla era stato concesso alla Chiesa, che menomasse la sovranità più tipica dello Stato, aggiunse che la sovranità della Santa Sede, più che creata, era stata riconosciuta, mediante la “quasi irrilevante esiguità del territorio richiesto e concesso”. Il giorno dopo, 11 marzo, lo stesso “Osservatore Romano” trovò queste affermazioni di Mussolini “obbiettive ed esaurienti”²¹⁹.

²¹⁵ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 488.

²¹⁶ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 166.

²¹⁷ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 388; De Felice, *Mussolini il fascista*, cit., pp. 427-428; Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 488-489.

²¹⁸ De Felice, *Mussolini il fascista*, cit., p. 428.

²¹⁹ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 388-389.

Si stava concludendo la XXVII legislatura e le elezioni si sarebbero tenute il 24 marzo secondo un sistema plebiscitario che si risolveva in un voto a favore o contro il regime²²⁰. Alla vigilia del voto, il segretario del partito fascista Achille Starace dichiarò che in ogni caso Mussolini sarebbe rimasto al potere. Non fu neanche garantita la segretezza del voto²²¹. In questo contesto avvenne, lo stesso giorno del discorso di Mussolini all'assemblea quinquennale del fascismo, un altro discorso, a Milano, del presidente dell'Azione Cattolica italiana Luigi Colombo. Egli cercò di precisare il significato del voto affermativo che gli aderenti alla sua organizzazione si apprestavano a dare:

“Significherà approvazione a quanto l'on. Mussolini sottoscrisse, in forza delle regie credenziali: significherà riconoscenza verso il Capo dello Stato e il suo Governo, mandato impegnativo al Parlamento per la ratifica: mandato altresì di approvare tutte le leggi che saranno necessarie per l'integrale e volenterosa applicazione del Concordato”²²².

Il 13 marzo, quindi, la Giunta centrale dell'Azione cattolica diffuse questo ordine del giorno:

“La Giunta Centrale dell'Azione Cattolica italiana, fedele all'alta missione affidatale dal Santo Padre di cooperare, in dipendenza dalla Gerarchia ecclesiastica, alla diffusione ed alla applicazione dei principi cattolici in tutti i campi, aderendo pienamente alle chiare e precise direttive date dal Presidente Generale commendator Colombo, in ordine alle prossime elezioni politiche, nel suo discorso a Milano del 10 marzo ultimo scorso, richiama ai cattolici italiani il dovere di concorrere col loro voto alla formazione della nuova Assemblea legislativa, destinata a sancire e ad attuare le importantissime Convenzioni del Laterano, convinta che il perfetto adempimento di esse sarà uno dei contributi più necessari e più efficaci per l'auspicata prosperità e grandezza della Nazione”²²³.

L'Azione Cattolica restava autonoma, inconfondibile con le altre istituzioni nell'analizzare senza influenze esterne le situazioni e dare proprie direttive ai suoi associati. Si prefigurava quindi un'adesione non assoluta, ma relativa ad alcune scelte del Governo e destinata a influenzare l'attività legislativa in favore della Chiesa²²⁴. Gli obiettivi erano tre: far plebiscitare i Patti Lateranensi, non compromettere l'Azione Cattolica con un partito ed inaugurare comunque una stagione di influenza politica²²⁵. Questa intenzione di dare al voto dei cattolici un significato, più che politico, religioso e

²²⁰ Cfr. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 166; Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 196.

²²¹ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 196.

²²² Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 167-168.

²²³ Cfr. Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., pp. 195-196; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 490.

²²⁴ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 168.

²²⁵ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 490.

morale, scindendo la dottrina fascista dalla prassi e focalizzandosi esclusivamente sull'evento storico della Conciliazione, venne espresso autorevolmente da padre Enrico Rosa S.J., direttore de "L'Avvenire d'Italia", in due articoli: il primo "Dichiarazione di voto" il 23 marzo, il secondo "Il vostro voto", il 24 marzo²²⁶:

"Che se questa Conciliazione è di tanta importanza nella sua prima formulazione, e più ancora sarà nella susseguente ratifica, non ha ancora e non potrà avere né mostrare la sua suprema e definitiva utilità ed efficacia se non nella pratica applicazione, ossia nella sanzione ultima della attuazione, la quale dipenderà in gran parte dalla direzione e guida, che verrà impressa alla cosa pubblica in Italia dalla futura assemblea legislatrice. [...]

Giova ripetere che il nostro voto è un atto più che politico, morale e religioso: e ciò per il suo valore e significato profondo impressi dalle circostanze solenni dell'ora presente. È il voto dei migliori cittadini, che, pur cooperando con tutte le loro forze al bene comune, si mantengono costantemente nel loro movimento collettivo, in quanto diretto a pure finalità religiose, al di fuori e al di sopra di tutti i partiti. Come cittadini, come singoli essi sono liberi e possono eleggere quelle forme politiche, che possono apparire a ciascuno come le migliori. Come appartenenti a una unità associativa, essi si orientano solo in vista di un obiettivo strettamente morale e religioso"²²⁷.

Queste sottili distinzioni non potevano sfuggire a Mussolini, che, in occasione dell'anniversario della fondazione dei Fasci di combattimento, rivolse alle camicie nere un messaggio:

"Il Fascismo, fiero di quanto ha compiuto, non intende sollecitare voti con lusingatrici promesse, sibbene respingerli. Respingiamo nettissimamente i voti dati con la restrizione mentale; i voti di coloro che pretenderebbero di sezionare la Rivoluzione, nelle epoche, negli eventi o nelle leggi. Nessuno si illuda di porre, con un mucchio di schede, eventuali effimere ipoteche sullo sviluppo futuro del regime, che sarà domani più totalitario di ieri. Si vota per un'idea e per lo stato fascista, così come dieci anni di lotte e di responsabilità lo hanno formato. Chi non accetta questo carattere delle elezioni plebiscitarie, chi non ama le verghe e la scure del littorio romano e fascista, voti tranquillamente col gregge dei contrari"²²⁸.

Il messaggio provocò qualche astensione tra le fila dell'Azione Cattolica, ma la grande maggioranza contribuì disciplinatamente al voto plebiscitario che si concluse con una percentuale di votanti dell'89,63%, 8 506 575 "sì", contro 136 198 "no"²²⁹.

Nel mese di aprile vi fu un riaprirsi delle polemiche tra giornali fascisti e cattolici: la stampa fascista scrisse articoli su temi e questioni che per i cattolici erano considerati sostanzialmente provocatori. Questi ultimi risposero polemicamente ed i fascisti, evocando il pericolo di un'influenza clericale in politica, invitarono il mondo culturale a

²²⁶ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 390; Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 169; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 490.

²²⁷ Cfr. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 169; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 490.

²²⁸ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 389; Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 170; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 490-491.

²²⁹ Cfr. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 170; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 491.

stringersi intorno al regime per difendere la laicità dello Stato²³⁰. Nonostante ciò, l'11 aprile vi fu la prima riunione della commissione mista, prevista dall'art. 45 del Concordato, atta a predisporre i provvedimenti ed i regolamenti relativi alla piena esecuzione dello stesso²³¹. Il 20 aprile del 1929 si inaugurò la XXV legislatura, con il tradizionale discorso della Corona²³². Vittorio Emanuele III parlò di:

“Due eventi che hanno singolarmente rivelata e toccata l'anima del popolo italiano: le elezioni plebiscitarie del 24 marzo, le quali hanno dimostrato su quali forze vaste e disciplinate possa contare il governo fascista; la conciliazione con la Santa Sede che, risolvendo ed eliminando, dopo sessanta anni, la “questione romana”, ha sanato ogni disagio delle coscienze e compiutamente realizzato l'unità della patria non soltanto nel territorio, ma negli spiriti. Di questa conciliazione voi avete afferrato certamente la eccezionale portata storica”²³³.

Questo discorso fece “cattiva impressione” al Vaticano, soprattutto perché il Re aveva richiamato le parole pronunciate da Vittorio Emanuele II all'inaugurazione della Camera nel 1871. Il discorso fu esaminato dalla “Civiltà Cattolica”, che notò come il sovrano considerasse la Conciliazione come un evento di portata principalmente politica, più che religiosa e morale. Inoltre, si commentò l'impressione, trasmessa dal discorso, che essa fosse un fatto già compiuto, quando piuttosto era necessario concentrarsi sulla sua attuazione²³⁴.

Il 29 aprile il Consiglio dei ministri approvò i disegni di legge relativi all'esecuzione del Trattato e del Concordato riguardanti l'esercizio dei culti ammessi, gli enti ecclesiastici e le amministrazioni civili di patrimoni destinati a fini di culto e il matrimonio²³⁵. Riguardo alla disciplina dei culti ammessi, Rocco dichiarò che, riservata una particolare disciplina alla religione cattolica quale religione dello Stato, bisognava comunque garantire la libertà degli altri culti che non fossero contrari all'ordine pubblico in ossequio al principio della libertà di coscienza²³⁶. Questi disegni di legge furono considerati da molti, negli ambienti cattolici, troppo legati alla mentalità liberale, tali da deludere le loro aspettative di restaurazione religiosa e di delaicizzazione dello Stato²³⁷. Commenti più favorevoli giunsero invece, oltre che dalla stampa fascista che riottenne la possibilità, per chi aveva avversato la Conciliazione, di reinserirsi nel dibattito

²³⁰ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 173-177.

²³¹ Cfr. De Felice, *Mussolini il fascista*, cit., p. 421; Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 171.

²³² Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 178.

²³³ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 491.

²³⁴ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 178.

²³⁵ Cfr. De Felice, *Mussolini il fascista*, cit., p. 428; Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 179.

²³⁶ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 179.

²³⁷ De Felice, *Mussolini il fascista*, cit., p. 428.

pubblico, come alcuni importanti rappresentanti delle comunità protestanti, valdesi ed ebraiche, anche perché la nuova legislazione ammetteva il riconoscimento civile dei matrimoni celebrati con i loro culti²³⁸.

Nel dibattito alla Camera, eletta nel modo di cui si diceva poc'anzi, non vi fu spazio per una opposizione. La discussione fu conclusa da un discorso di Mussolini tenutosi il 13 maggio, nel quale egli tentò di svincolarsi dal condizionamento dei voti cattolici riaffermando il carattere totalitario dello Stato ed assumendo atteggiamenti ostili al cattolicesimo stesso²³⁹:

“Vi sono quindi due sovranità ben distinte, ben differenziate, perfettamente e reciprocamente riconosciute. Ma nello Stato, la Chiesa non è sovrana e non è nemmeno libera. Non è sovrana per la “contraddizione che nol consente”; non è nemmeno libera, perché nelle sue istituzioni e nei suoi uomini è sottoposta alle leggi generali dello Stato ed è anche sottoposta alle clausole speciali del concordato. Ragion per cui la situazione può essere così definita: Stato sovrano nel Regno d'Italia; Chiesa cattolica, con certe preminenze lealmente e volontariamente riconosciute; libera ammissione degli altri culti”²⁴⁰.

Al Senato, invece, vi fu un discorso degno di nota, quello di Benedetto Croce²⁴¹, che si mostrò intransigente. La sua opposizione, come egli stesso chiarì, non fu al Trattato, ma al Concordato, che riteneva rompesse una tradizione che dal Risorgimento costituiva un tratto originario dell'Italia. Egli ammise che il Concordato era frutto di fine arte politica, da giudicarsi secondo il detto “Parigi val bene una messa”, ma aggiunse che c'erano uomini “pei quali l'ascoltare o no una messa è cosa che vale infinitamente più di Parigi, perché è affare di coscienza”²⁴².

Alla Camera i Patti furono approvati con 357 voti favorevoli e 2 contrari, al Senato con 316 favorevoli e 6 contrari²⁴³. In seguito al discorso di Mussolini, in cui, tra le altre cose, il Presidente del Consiglio aveva parlato della necessità di dare ai giovani “il senso della virilità, della potenza, della conquista”, Pio XI aveva avuto modo di ribattere:

“Lo Stato non è fatto per assorbire, per inghiottire, per annichilire l'individuo e la famiglia; sarebbe un assurdo, sarebbe contro natura, giacché la famiglia è prima della società e dello Stato... in un certo modo si può dire che esso è chiamato a completare l'opera della famiglia e della Chiesa. [...]

Quello che si fa in uno stato si potrebbe fare anche in tutto il mondo. E se tutti gli stati allevassero alla conquista, che accadrebbe?”²⁴⁴.

²³⁸ Cfr. De Felice, *Mussolini il fascista*, cit., p. 428; Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 180.

²³⁹ Cfr. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 191; Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 196.

²⁴⁰ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 208.

²⁴¹ De Felice, *Mussolini il fascista*, cit., p. 428.

²⁴² Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 497-498.

²⁴³ De Felice, *Mussolini il fascista*, cit., p. 422.

²⁴⁴ Cfr. De Felice, *Mussolini il fascista*, cit., p. 431; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 502-503.

Il discorso al Senato non aveva migliorato le cose. Mussolini infatti aveva rivendicato l'educazione dei giovani, non solo a discapito della Chiesa, ma anche della stessa famiglia:

“Dire che l'istruzione spetta alla famiglia è dire cosa al di fuori della realtà contemporanea. La famiglia moderna, assillata dalle necessità di ordine economico, vessata quotidianamente dalla lotta per la vita, non può istruire nessuno. Solo lo Stato, con i suoi mezzi d'ogni specie, può assolvere questo compito. Aggiungo che solo lo Stato può anche impartire la necessaria istruzione religiosa, integrandola con il complesso delle altre discipline”²⁴⁵.

A questo punto la Santa Sede prese ancor più decisamente posizione. Il 28 maggio Pio XI incaricò Pacelli di comunicare a Rocco “che Egli desidera che si soprasseda nella pubblicazione delle leggi relative agli Atti Lateranensi”²⁴⁶. Il giorno seguente Pacelli riferì a Mussolini che il pontefice aveva riscontrato nei suoi due discorsi “espressioni poco riguardo verso la Santa Sede e la tendenza a svalutare e travisare il contenuto del Trattato e del Concordato” e che quindi, si trovava nella necessità, prima di procedere allo scambio delle ratifiche, di manifestare pubblicamente il suo dissenso in una lettera indirizzata al card. Gasparri. Mussolini dichiarò a Pacelli che non era stata sua intenzione mancare di rispetto al Santo Padre, ma che si era trovato costretto a “difendersi da atroci accuse fattegli in Italia ed all'estero di aver ricostituito il potere temporale, di aver dato lo Stato in braccio alla Chiesa, e simili”. Quanto alla volontà del papa di dichiarare pubblicamente il suo dissenso Mussolini si impegnò a “incassare e mantenere il silenzio”²⁴⁷.

Il 30 maggio, festività del *Corpus Domini*, Pio XI indirizzò al cardinal Gasparri una lettera avente come argomento “delle parole od espressioni dure, crude, drastiche” alle quali occorreva rispondere²⁴⁸. In essa il papa alternava alcune affermazioni di principio, in linea con la dottrina cattolica, con risposte alle affermazioni fatte durante i dibattiti parlamentari (ad eccezione del discorso di Croce)²⁴⁹. Egli rispose punto per punto alle tesi affermate da Mussolini e Rocco, particolarmente sulla questione della sovranità:

“È sempre il Sommo Pontefice che interviene e che tratta nella pienezza della sovranità della Chiesa cattolica che Egli, esattamente parlando, non rappresenta, ma impersona ed esercita per diretto mandato divino. Non è dunque l'Organizzazione cattolica in Italia che si sottopone alla sovranità dello Stato, sia pure con una condizione di particolare favore, ma è il Sommo Pontefice, la suprema e sovrana

²⁴⁵ Missiroli, *Date a Cesare*, cit., p. 318.

²⁴⁶ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 146.

²⁴⁷ De Felice, *Mussolini il fascista*, cit., p. 432.

²⁴⁸ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 487.

²⁴⁹ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 225-226.

Autorità della Chiesa, che dispone quello che giudica potersi e doversi fare per la maggior gloria di Dio e per il maggior bene delle anime, e nel peggiore dei casi (che di gran lunga non è il Nostro) per la minore offesa di Quello e per il minor male di queste”²⁵⁰.

In questa risposta il papa dimostrò la sua abilità politica. Come sostenuto da Jemolo, si può affermare che nel tono generale il pontefice apparve come “il dignitoso avo che coglie e ribatte, punto per punto, con compatimento, le intemperanze di linguaggio e le mancanze di autocontrollo del nipote”. I discorsi di Mussolini avevano porto l’occasione di ribadire le tradizionali affermazioni di supremazia della Chiesa sullo Stato e di fissare la linea interpretativa del Concordato che la Chiesa aveva sempre sostenuto²⁵¹.

Il 6 giugno vi fu una lunga discussione tra Pacelli e Mussolini sull’inscindibilità del Trattato e del Concordato, ma, dopo quella che Pacelli definì “una giornata campale”, si riuscirono a comporre gli animi, ed il giorno seguente ci sarebbe stato lo scambio delle ratifiche²⁵². Il compromesso fu trovato per il testo delle ratifiche:

“Le Alte Parti contraenti, nell’atto di procedere allo scambio delle ratifiche dei Patti Lateranensi, riaffermano la loro volontà di osservare lealmente, nella parola e nello spirito, non solo il Trattato negli irrevocabili reciproci riconoscimenti di sovranità e nella definitiva eliminazione della questione romana, ma anche il Concordato nelle sue alte finalità tendenti a regolare le condizioni della religione e della Chiesa in Italia”²⁵³.

Dopo che entrambe le parti ebbero confermato la loro posizione, il 7 giugno si procedette, in Vaticano, alla ratifica dei Patti Lateranensi. Il papa e il re si scambiarono telegrammi. Monsignor Francesco Borgongini Duca divenne il nunzio apostolico presso il Quirinale, mentre Cesare Maria De Vecchi, conte di Val Cismon, ambasciatore presso la Città del Vaticano. Il 25 luglio il papa uscì dal Vaticano, per la prima volta, con una processione eucaristica papale. Tuttavia gli scontri non potevano dirsi terminati²⁵⁴.

²⁵⁰ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 220.

²⁵¹ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 488.

²⁵² Cfr. De Felice, *Mussolini il fascista*, cit., p. 435; Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 150-153.

²⁵³ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 229.

²⁵⁴ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 504.

1.3. Vicende successive e modificative

1.3.1 Evoluzione dei rapporti tra Chiesa e regime dopo il Concordato

La Conciliazione, se da un lato aveva rafforzato il consenso popolare del fascismo, avvicinando ad esso parte delle masse cattoliche e delle gerarchie ecclesiastiche ed aveva dato alla Chiesa alcune garanzie legali attraverso le quali svolgere la propria attività, d'altra parte offrì un nuovo terreno sul quale si sarebbe svolto lo scontro tra questi due mondi²⁵⁵. La concezione totalitaria dello Stato fascista, che nel 1929 andava instaurandosi, era considerata dalla Santa Sede in contraddizione con i principi ispiratori della Conciliazione. Quindi essa sviluppò una certa intransigenza, specialmente per quanto il fascismo stava operando e insegnando in quanto all'educazione della gioventù²⁵⁶.

Si era aperto in Campidoglio, il 26 maggio, il Congresso di filosofia, presieduto dal Sen. Gentile ed alla presenza dello stesso Mussolini²⁵⁷. In tale evento, che si prefigurava di trarre dalle teorie fasciste la prassi da tramutare in politica, si affrontarono tematiche quali a chi spettasse, se allo Stato o alla Chiesa, l'onere dell'educazione giovanile e il rapporto tra la filosofia e la religione nell'insegnamento scolastico²⁵⁸. A quanto Gentile e il suo hegelismo andavano sostenendo tramite questo congresso, fecero da contraltare i filosofi neoscolastici dell'Università Cattolica di Milano²⁵⁹. Gentile era convinto che la libertà di educazione, e il suo emanciparsi dalle ingerenze ecclesiastiche, potesse essere garantita unicamente tramite il monopolio statale:

“Io so di interpretare il sentimento di tutti i cultori italiani della filosofia, ringraziando il Capo del Governo delle chiare parole dette in quel memorabile discorso, per assicurare tutti gli spiriti liberi e colti del mondo civile che a Roma nessuna bandiera, di quelle che rappresentano le conquiste indiscutibili del pensiero, sarà ripiegata; che la libera discussione sul pensiero scientifico non avrà altro limite che in se stessa; che lo Stato, nella sua etica autonomia, non abdiccherà alla propria funzione educatrice e preparatrice del suo avvenire; che la scuola sarà salva e sicura da ogni indebita ingerenza, e che i grandi simboli storici del martirio, sofferto per amore del vero, sottratti alla miseria profanatrice e speculatrice dei piccoli partiti, saranno sempre difesi e trasmessi alle venture generazioni, doveroso ricordo e ammaestramento non vano!”²⁶⁰.

²⁵⁵ Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, IX, cit., p. 316.

²⁵⁶ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 415-416.

²⁵⁷ Missiroli, *Date a Cesare*, cit., p. 331.

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 332.

²⁵⁹ Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, IX, cit., p. 316.

²⁶⁰ Missiroli, *Date a Cesare*, cit., pp. 334-335.

Come anticipato, la risposta cattolica non mancò, e i filosofi cattolici, al seguito di padre Gemelli, rettore dell'Università Cattolica di Milano, trovarono in Gentile "il gran nemico"²⁶¹. Tra questi pensatori si distinse per la profondità della riflessione Monsignor Francesco Olgiati. Missiroli, riassumendo il suo pensiero, riporta:

"Per la sua origine, lo Stato proviene da una necessità naturale, non dalla libera volontà degli individui, e perciò ha origine da Dio; nella sua attività lo Stato deve seguire la legge etica; per il suo scopo, ossia per il raggiungimento del bene temporale dei cittadini, lo Stato non può prescindere da tutto l'uomo, a cui si rivolge, non solo in nome della forza, ma del dovere.

Però lo Stato, come organismo etico, non implica affatto che esso crei la legge morale; né l'individuo né lo Stato e nemmeno la Chiesa possono creare la verità e la norma etica. La grandezza e la dignità dell'uomo non stanno in questo, bensì nella ricerca e nell'adesione al vero e nel compiere liberamente il bene. [...] Ma lo Stato, può, purtroppo, talvolta non seguire la legge morale ed allora abbiamo, ad esempio, la Russia od il Messico, che non certo meriterebbero la definizione che Giorgio Hegel dava dello Stato "l'incarnazione di Dio", perché sono la negazione stessa di Dio. Per il Cristianesimo lo Stato ha diritto all'obbedienza dell'individuo, solo quando nel suo comando, non calpesta gli imperativi categorici dell'etica; in caso contrario, l'individuo ha il dovere di obbedire prima a Dio che agli uomini. Le catacombe romane hanno, in proposito, una loro speciale eloquenza significativa"²⁶².

Le discussioni continuarono per mesi, con partecipazione, tra l'altro, della stampa sia cattolica che fascista. Risale agli ultimi mesi del 1929 una pubblicazione della Libreria del Littorio, "Ignotus, Stato fascista, Chiesa e Scuola", che accusava i cattolici e l'Azione Cattolica di avere pretese esagerate sulla politica scolastica, di far distinzione tra Stato e regime fascista e di avversare entrambi. Sia "Ignotus" che "Date a Cesare" di Missiroli sarebbero stati, con un decreto del Santo Uffizio del 25 gennaio 1930, messi all'Indice e dichiarati "riboccanti di gravissimi errori contro la dottrina cattolica"²⁶³.

Dopo la Conciliazione, l'Azione Cattolica, aveva svolto un'ampia azione di reclutamento e stava mostrando la tendenza ad occuparsi di problemi sindacali e di quelli dei giovani mediante l'attività della Gioventù Cattolica Italiana. Queste tendenze evidenti a manifestare la propria autonomia e l'identità di pensiero delle organizzazioni cattoliche non potevano non spaventare Mussolini e i dirigenti fascisti²⁶⁴. Sul finire del 1929 i contrasti non mancarono. Ad esempio, il prefetto di Como sciolse, il 24 settembre 1929, la Federazione locale dei giovani cattolici perché il presidente e l'assistente ecclesiastico avevano manifestato, in una comunicazione al papa, la loro contrarietà alla celebrazione del 20 settembre, in quanto, secondo loro, in seguito alla stipulazione dei Patti Lateranensi, una celebrazione di tal fatta non aveva più ragione di esistere²⁶⁵.

²⁶¹ Cfr. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, IX, cit., p. 316; Missiroli, *Date a Cesare*, cit., p. 338.

²⁶² Missiroli, *Date a Cesare*, cit., pp. 341-342.

²⁶³ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 505.

²⁶⁴ Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, IX, cit., p. 316-317.

²⁶⁵ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 505.

Nell'allocuzione natalizia del 1929 il papa si lamentò del trattamento ingiusto riservato ai giornali cattolici ed all'Azione Cattolica, oltre che delle accuse che essa riceveva di occuparsi di politica²⁶⁶. Il 31 dicembre, inoltre, Pio XI pubblicò, in italiano, l'enciclica *Divini illius magistri*, altrimenti denominata "Rappresentanza in terra"²⁶⁷. Lo scopo era di occuparsi "della cristiana educazione della gioventù"²⁶⁸, rivendicando per essa i diritti della Chiesa e della famiglia in antitesi alle pretese di monopolio dello Stato²⁶⁹:

"Ora questo fine, il bene comune di ordine temporale, consiste nella pace e sicurezza, onde le famiglie e i singoli cittadini godono nell'esercizio dei loro diritti, e insieme nel maggior benessere spirituale e materiale che sia possibile nella vita presente, mediante l'unione e il coordinamento dell'opera di tutti. Duplice è dunque la funzione dell'autorità civile, che risiede nello Stato: proteggere e promuovere, non già assorbire, la famiglia e l'individuo, o sostituirsi ad essi.

Pertanto, in ordine all'educazione, è diritto, o per dir meglio, dovere dello Stato proteggere nelle sue leggi il diritto anteriore - che abbiamo sopra descritto - della famiglia sull'educazione cristiana della prole; e, per conseguenza, rispettare il diritto soprannaturale della Chiesa su tale educazione cristiana"²⁷⁰.

Ne discendeva che la Chiesa avesse pienamente diritto di fondare e mantenere scuole proprie in ogni disciplina e grado di cultura, finanche quella sportiva. Le spettava il giudizio su qualsiasi istituto educativo, pubblico o privato, a riguardo di quanto concerne le relazioni con la fede e la morale. Solo in secondo piano lo Stato, in via sussidiaria rispetto alla Chiesa, alla famiglia ed alla società civile, doveva promuovere e proteggere l'istruzione e l'educazione, ma mai assorbendo la famiglia o l'individuo²⁷¹. L'enciclica riconosceva allo Stato un ruolo educativo anche non sussidiario nel caso in cui da esso fosse disceso il bene o la sicurezza comune; tuttavia in un delicato passaggio traspare una critica non troppo velata all'esistenza stessa del modello pedagogico fascista:

"Non è inutile ripetere qui in particolare questa avvertenza, perché ai tempi nostri (in cui va diffondendosi un nazionalismo quanto esagerato e falso, altrettanto nemico di vera pace e prosperità) si sogliono eccedere i giusti limiti nell'ordinare militarmente l'educazione così detta fisica e dei giovani [...]"²⁷².

²⁶⁶ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 416.

²⁶⁷ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 416; *Divini illius magistri*, Vatican.va, sito ufficiale della Santa Sede, (http://www.vatican.va/content/pius-xi/it/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_31121929_divini-illius-magistri.html).

²⁶⁸ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 506.

²⁶⁹ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 416

²⁷⁰ *Divini illius magistri*, su Vatican.va, cit.

²⁷¹ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 506.

²⁷² Cfr. *Divini illius magistri*, su Vatican.va, cit; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 505-506.

La risposta di Mussolini arrivò, qualche tempo dopo, tramite una nota del “Foglio d’ordini”, nella quale rilevava con favore alcune parole de “L’Osservatore Romano” e, appoggiandosi su di esse, sosteneva il concetto di totalitarismo²⁷³.

Nonostante le difficoltà, durante il 1930, nelle relazioni tra la Chiesa e il regime prevalse la quiete all’ostilità. In marzo il segretario del partito nazionale fascista diramò una circolare con la quale si chiariva che non vi era incompatibilità tra l’aderire all’Azione Cattolica e aderire al partito. “L’Osservatore Romano” ne prese atto con soddisfazione. A giugno vi fu un accordo per il quale le mutue cattoliche di notevole sviluppo entrarono a far parte dell’Ente fascista della cooperazione. L’autoscioglimento del Centro nazionale italiano, di cui si è già trattato a proposito delle discussioni del 1924, fu, a luglio, un gesto non sgradito dal pontefice, che si era mostrato contrario a quell’organizzazione²⁷⁴. Un altro atto di distensione fu, il 15 ottobre 1930, una deliberazione del Consiglio dei ministri che eliminava la festa civile del Venti Settembre e le sostituiva l’anniversario della Conciliazione, l’11 febbraio²⁷⁵.

Nel 1931 tuttavia si riaccessero i contrasti. L’offensiva fascista era consapevole che, asservita la stampa e tolto ogni potere all’opposizione, vi erano ancora sfere della coscienza morale che sfuggivano al controllo del regime²⁷⁶. A marzo si ebbe una campagna, da parte dei giornali fascisti, contro l’Azione Cattolica, accusata di non limitarsi al campo religioso, ma di invadere quello politico²⁷⁷. Ad innescarla era stata una decisione dell’AC di costituire delle sezioni professionali che il regime temeva potessero interferire nell’attività sindacale²⁷⁸. Il “Lavoro fascista” dichiarò illegale il segretariato operai e denunciò il “lavoro sotterraneo” che “veniva finalmente alla luce”. L’8 aprile la Giunta centrale sconfessò la circolare ed il presidente della Federazione giovanile

²⁷³ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 417.

²⁷⁴ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 520.

²⁷⁵ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 417; Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 520.

²⁷⁶ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 500.

²⁷⁷ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 417-418.

²⁷⁸ Candeloro, *Storia dell’Italia moderna*, IX, cit., p. 317. “Venne a gettare olio sul fuoco una circolare (19 marzo) della Federazione romana della gioventù cattolica italiana, annunciante l’istituzione di un segretariato nazionale operai, destinato a curare la formazione tecnica dei soci operai, a sviluppare le opere assistenziali, a svolgere “nel campo sociale ogni azione che possa essere di aiuto e d’incoraggiamento nelle diverse condizioni della nostra vita quotidiana”. Era indubbiamente un passo avanti verso una organizzazione operaia professionale cattolica. Essa, a norma della primitiva legge sindacale fascista, sarebbe entrata di pieno diritto nelle “associazioni di fatto” esplicitamente permesse; ma abbiamo già visto come il permesso fosse rimasto lettera morta”, Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 521.

cattolica si dimise. “La Tribuna” commentò questi episodi, insinuando che si trattava non di un caso isolato, ma di un errore sistemico:

“L’errore residuo di una sottintesa ostilità verso il regime fascista di quanti nell’Azione cattolica continuano consapevolmente o inconsapevolmente il popolarismo del defunto partito. [...] È l’errore permanente e diffuso di indirizzare l’azione politica e sociale dei cattolici come partito”²⁷⁹.

Il dissidio giunse perfino negli ambienti diplomatici: l’ambasciatore De Vecchi di Val Cismon comunicò al nunzio apostolico Borgongini Duca il malumore di Mussolini per la pretesa politicizzazione dell’Azione Cattolica italiana e per alcuni atteggiamenti della stampa cattolica ritenuti in opposizione al regime. Il nunzio, su mandato del papa, replicò duramente respingendo le accuse²⁸⁰. Pio XI, inoltre, intervenne personalmente sul tema in un’udienza ai dirigenti delle associazioni cattoliche romane, dichiarando ancora una volta il carattere religioso dell’Azione Cattolica, rappresentante “la partecipazione del laicato all’apostolato gerarchico della Chiesa”, dichiarandola legittima, necessaria e insurrogabile. Egli affermò infine una cosa che i fascisti non avrebbero tollerato: non c’era campo umano dove l’AC non potesse trovare il suo posto²⁸¹.

Lo stesso giorno, il 19 aprile, l’offensiva fascista si attivò: l’on. Giovanni Giurati, allora presidente della Camera e segretario del partito nazionale fascista, tenne a Milano un discorso nel quale, ricordando che la Conciliazione era stata stipulata dalla Santa Sede con uno Stato totalitario e corporativo, riaffermava il carattere totalitario di esso e descriveva l’Azione Cattolica come una forza organizzata al di fuori e spesso contro il regime²⁸². La risposta a Giurati arrivò, in forma di chirografo, al cardinale arcivescovo di Milano Schuster, dallo stesso Pio XI; cosa rara, che un papa dia una risposta così diretta, menzionando l’autore dell’atto o del discorso²⁸³. In questa lettera, il pontefice negò la “totalitarrietà oggettiva” dello Stato:

“Nel senso cioè che la totalità dei cittadini debba far capo allo Stato e da esso (peggio poi nel senso che da esso solo o principalmente) dipendere per la totalità di quello che è o può divenire necessario per tutta la vita anche individuale, domestica, spirituale, soprannaturale”²⁸⁴.

²⁷⁹ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 521.

²⁸⁰ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 256.

²⁸¹ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 521-522.

²⁸² Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 418; Candeloro, *Storia dell’Italia moderna*, IX, cit., p. 317; Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 522; Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 256; Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 500.

²⁸³ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 418; Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 500.

²⁸⁴ Candeloro, *Storia dell’Italia moderna*, IX, cit., p. 317.

Questa riflessione scaturiva dal respingimento delle accuse verso l’Azione Cattolica, ritenuta tutelata dal Concordato, e derivava dalla rivendicazione della “competenza e autorità propria e specifica” della Chiesa nel campo dell’educazione, per cui “il Regime ha il dovere non solo di seguirne il Magistero ad essa divinamente affidato, ma anche di favorirne la pratica”²⁸⁵. Questo non impediva che lo Stato potesse essere considerato totalitario, ma esclusivamente in un senso soggettivo, ovvero che la sua competenza si estendesse sulla totalità dei cittadini. Né sarebbero potuti sorgere problemi dal carattere corporativo e fascista dello Stato se ci si fosse intesi sulle parole e sul loro significato:

“Che la Corporatività si risolve in una speciale, pacifica organizzazione fra le diverse classi di cittadini, con più o meno di ingerenza dello Stato, della legge, della magistratura, in ordine al lavoro, alla produzione ecc., sempre, s’intende, nell’ordine naturale e civile”

Ricordava che l’Azione Cattolica rimaneva sul terreno spirituale, anche se aveva diritto di portarsi

“Anche sul terreno operaio, lavorativo, sociale, non per usurpare o intralciare attività sindacali o d’altro nome, che non le competono, ma per salvaguardare e procurare dovunque l’amore di Dio, il bene delle anime: sempre e dovunque, la vita soprannaturale con tutti i suoi benefici”²⁸⁶.

Il pontefice, in aggiunta, lamentava il tono violento e le sconvenienze formali di Giurati. Rilevava tuttavia che questi aveva detto che il fascismo intendeva educare gli italiani nella religione dei padri; e dunque, se

“Il fascismo si dice e vuol essere cattolico: orbene per essere cattolici non di solo nome ma di fatto, per essere cattolici veri e buoni, e non cattolici di falso nome... non c’è che un mezzo, uno solo, ma indispensabile e insurrogabile: ubbidire alla Chiesa e al Suo Capo e sentire con la Chiesa e il Suo Capo”²⁸⁷.

In maggio il conflitto si allargò a tal punto che nell’ultima decade del mese vi furono una serie di violenze e devastazioni da parte delle squadre fasciste, atte a colpire prevalentemente le sedi e gli iscritti della Gioventù Cattolica e della FUCI, da Torino a Venezia, da Milano a Ravenna, da Trento a Bari²⁸⁸. Il conte Dalla Torre scrisse a riguardo:

“Furono sopraffazioni, spesso sanguinose, devastazioni che giunsero a sacrileghe profanazioni di crocifissi spezzati, di immagini pie sfregiate, di ritratti del papa stracciati e calpestati fra grida di abbasso e di morte all’Azione Cattolica e al sommo pontefice, e canzoni blasfeme ed oscene, ed offese ai sacerdoti. Studenti e giovani cattolici, anche se gravemente aggrediti da un numero superiore di dimostranti, non si

²⁸⁵ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 418; Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 500.

²⁸⁶ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 500-501.

²⁸⁷ Cfr. Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 522; Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 501.

²⁸⁸ Cfr. Candeloro, *Storia dell’Italia moderna*, IX, cit., p. 317; Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 522.

piegarono alle intimidazioni di levare i distintivi, che furono strappati solo con la violenza e dopo resistenze ripetute più volte in uno stesso giorno”.

A Roma si invase perfino il Palazzo della Cancelleria, che godeva di extraterritorialità, e si tentò di invadere l'università pontificia dell'Apollinare²⁸⁹. Mussolini si rese conto che la situazione stava per sfuggirgli di mano, quindi inviò il 28 maggio un telegramma a tutti i prefetti del regno (teleg. n. 15379, delle ore 12,15):

“Nell’attesa che situazione tra Regime e Azione Cattolica sia chiarita, non devono accadere incidenti specie di natura tale da colpire sentimento religioso popolazioni stop. Avvertire gerarchie partito in tutti i gradi. MUSSOLINI”²⁹⁰.

Il 29 maggio, tuttavia, il dittatore ordinò lo scioglimento di tutte le organizzazioni giovanili non inquadrare direttamente nel PNF o nell’Opera Balilla²⁹¹. Mussolini voleva evitare l’inasprirsi del conflitto oltre certi limiti, ma voleva soprattutto consolidare il suo controllo sul partito evitando che l’iniziativa passasse ai gruppi locali. È significativo al riguardo che per comunicare col suo partito si rivolgesse ai prefetti²⁹². Il 31 maggio Pio XI pronunciò un discorso di protesta nel quale deplorava la “tempesta di invasioni, occupazioni, sequestri e manomissioni” che si era scatenata contro l’Azione Cattolica,

“Perpetrata e lasciata indisturbatamente prepararsi, prima da una campagna di stampa a base di invenzioni, di irriverenze e di calunnie, poi da una campagna di piazza e di strada, fatta di irriverenze e di indecenze, di sopraffazioni e di violenze, non rare volte cruente, bene spesso di molti contro pochi e sempre inermi figli Nostri e figlie ancora”²⁹³

Annunciò di aver richiamato ufficialmente il governo all’osservanza del Concordato e sospese il congresso eucaristico diocesano di Roma e le processioni fuori dalle chiese in tutta Italia. Il 1° giugno riferì di questo conflitto ai cardinali di curia e nei giorni seguenti pronunciò ancora due discorsi di protesta²⁹⁴.

Il 3 giugno il direttorio del partito fascista, presieduto da Mussolini, dichiarò di aver documentato l’antifascismo nell’Azione Cattolica ed emise la seguente decisione²⁹⁵:

“Il Direttorio del PNF [...], portando il suo esame sulle recenti polemiche suscitate dal documentato atteggiamento palesemente e larvamente ostile di taluni settori dell’Azione Cattolica, mentre riafferma il suo profondo e immutato rispetto per la religione cattolica, il suo Sommo Capo, i suoi Ministri,

²⁸⁹ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 522.

²⁹⁰ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 257.

²⁹¹ Candeloro, *Storia dell’Italia moderna, IX*, cit., p. 317.

²⁹² Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 257.

²⁹³ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 501.

²⁹⁴ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 419; Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 523.

²⁹⁵ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 523.

i suoi Templi, dichiara nella maniera più esplicita che è fermamente deciso a non tollerare che sotto qualsiasi bandiera vecchia o nuova trovi rifugio e protezione l'antifascismo residuo e sin qui risparmiato; ordina ai dirigenti dei novemila Fasci d'Italia di ispirare la loro azione a queste direttive, ricordando che i Caduti per la Rivoluzione esigono ch'essa sia difesa inflessibilmente contro chiunque ed a qualunque costo [...]”²⁹⁶.

La tensione rimase accesa tutta l'estate e, il 5 luglio, Pio XI fece pubblicare l'enciclica in lingua italiana “Non abbiamo bisogno”, datata 29 giugno²⁹⁷. È possibile che la Santa Sede avesse previsto la possibilità di un sequestro, adottando tutte le cautele necessarie affinché giungesse in ogni modo ai vescovi²⁹⁸. Pio XI incominciava l'enciclica premettendo che si fosse tentato di colpire a morte “quanto vi era e vi sarà sempre di più caro al Nostro cuore di Padre e Pastore di anime”, ringraziava l'episcopato, le organizzazioni e i fedeli di tutti i paesi per le manifestazioni di solidarietà e protestava contro le accuse che avevano portato allo scioglimento delle organizzazioni giovanili cattoliche, “eseguito per vie di fatto e con procedimenti che dettero l'impressione che si procedesse contro una vasta e pericolosa associazione a delinquere”²⁹⁹. L'enciclica protestava inoltre contro le

“Durezze e violenze fino alle percosse ed al sangue, e irriverenze di stampa, di parola e di fatti, contro le cose e le persone, non esclusa la Nostra. [...] E tutto questo triste contorno di irriverenze e di violenze doveva essere con tale intervento di elementi e di divise di partito, con tale unisono da un capo all'altro dell'Italia, e con tale acquiescenza delle Autorità e forze di pubblica sicurezza da far necessariamente pensare a disposizioni venute dall'alto”³⁰⁰.

Precisava che la battaglia non fosse politica, ma morale e religiosa: era in atto un tentativo di strappare via la gioventù dalla Chiesa e prendeva ancora posizione contro la concezione totalitaria dello Stato³⁰¹. Da ciò scaturiva l'abbandono della posizione, che si era precedentemente sostenuta, di distinguere tra i fascisti violenti delle periferie e le sagge direttive centrali³⁰². Dichiarava illecita, nel modo in cui era concepita, la formula di giuramento che era richiesta alle organizzazioni giovanili: per i già tesserati si sarebbe dovuta aggiungere la riserva “salve le leggi di Dio e della Chiesa” col proposito di dichiararla anche espressamente quando ce ne fosse stato bisogno. Il pontefice pregava che detta riserva fosse inserita nel giuramento, se non fosse stato possibile ometterlo del

²⁹⁶ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., pp. 257-258.

²⁹⁷ Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, IX, cit., pp. 317-318.

²⁹⁸ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 502.

²⁹⁹ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 523.

³⁰⁰ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 502.

³⁰¹ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 419

³⁰² Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 264.

tutto, in quanto non consono ad una tessera di partito³⁰³. Dichiarò di non aver fatto polemica fine a se stessa, ma di essersi espresso per il bene comune ed anche del partito:

“Crediamo poi di avere contemporaneamente fatto buona opera al partito stesso ed al regime. Perché quale interesse ed utilità possono essi avere in un paese cattolico come l’Italia mantenendo in programma idee, massime e pratiche inconciliabili con la coscienza cattolica? La coscienza dei popoli, come quella degli individui, finisce sempre per ritornare sopra se stessa e ricercare le vie per un momento più o meno lungo perdute di vista o abbandonate”³⁰⁴.

L’Italia infatti non era anticlericale: l’anticlericalismo aveva avuto in passato la forza che “gli conferivano la massoneria e il liberalismo che lo generarono”, ed era stato superato dalla Conciliazione, anche se “negli ultimi avvenimenti, poi, disposizioni ed ordini lo hanno fatto entrare in azione e lo hanno fatto cessare, come tutti hanno potuto vedere e constatare”³⁰⁵.

La reazione violenta del fascismo all’enciclica non si fece attendere: comparve una dichiarazione agli italiani dal titolo “Svaticanamento”, firmata da Emilio Settimelli, Ottone Rosai, Remo Chiti, Alberto Maurizio e Bruno Rosai, che si chiudeva invocando “la cattura e la condanna dell’italiano rinnegato Achille Ratti e complici”³⁰⁶. Il 14 luglio Mussolini convocò nuovamente il direttorio del partito fascista, che protestò contro le asserzioni papali sul giuramento e sull’accusa di un presunto risveglio della massoneria in seno al fascismo contenute nell’enciclica, che era definita “vero e proprio appello allo straniero”³⁰⁷. Il Vaticano richiamò il non più segretario di Stato, Gasparri, che, grazie ai colloqui tra padre Venturi e Mussolini, riuscì ad elaborare uno schema per un nuovo accordo³⁰⁸. Tale atto, sulla corretta interpretazione dell’art. 43, venne firmato il 2 settembre³⁰⁹. “L’Osservatore Romano” lo stesso giorno espose i tre punti in cui consisteva l’accordo:

“1. L’Azione Cattolica Italiana è essenzialmente diocesana e dipende direttamente dai Vescovi i quali ne scelgono i dirigenti ecclesiastici e laici. Non potranno essere scelti a dirigenti coloro che appartennero a partiti avversi al regime. Conformemente ai suoi fini di ordine religioso e soprannaturale l’Azione Cattolica non si occupa affatto di politica e nelle sue forme esteriori organizzative si astiene da

³⁰³ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 523.

³⁰⁴ Candeloro, *Storia dell’Italia moderna*, IX, cit., p. 318.

³⁰⁵ *Non abbiamo bisogno*, Vatican.va, sito ufficiale della Santa Sede, (http://www.vatican.va/content/pius-xi/it/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310629_non-abbiamo-bisogno.html).

³⁰⁶ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., pp. 264-265.

³⁰⁷ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 419; Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 524; Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 265.

³⁰⁸ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 421; Candeloro, *Storia dell’Italia moderna*, IX, cit., p. 318.

³⁰⁹ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 421; Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., p. 524.

tutto quanto è proprio e tradizionale di partiti politici. La bandiera delle associazioni locali dell'A.C. sarà quella nazionale.

2. L'Azione Cattolica non ha nel suo programma la costituzione di associazioni professionali e sindacati di mestiere; non si propone quindi compiti di ordine sindacale. Le sue sezioni interne e professionali attualmente esistenti, e contemplate dalla legge 3 Aprile 1926, sono formate a fini esclusivamente spirituali e religiosi, e si propongono inoltre di contribuire affinché il sindacato giuridicamente riconosciuto risponda sempre meglio ai principi di collaborazione fra le classi e alle finalità sociali e nazionali che, in paese cattolico, lo Stato coll'attuale ordinamento si propone di raggiungere.

3. I Circoli giovanili facenti capo all'Azione Cattolica si chiameranno Associazioni giovanili di Azione Cattolica. Dette Associazioni potranno avere tessere e distintivi strettamente corrispondenti alla loro finalità religiosa; né avranno per le diverse Associazioni altra bandiera all'infuori della nazionale e dei propri standardi religiosi.

Le Associazioni locali si asterranno dallo svolgimento di qualsiasi attività di tipo atletico e sportivo limitandosi soltanto a trattenimenti d'indole ricreativa ed educativa con finalità religiose³¹⁰.

Questo accordo venne sancito con l'approvazione, a dicembre, da parte della superiore autorità ecclesiastica, del nuovo statuto dell'Azione Cattolica³¹¹. Nell'allocuzione natalizia Pio XI espresse la sua soddisfazione per i risultati raggiunti, ma anche tra il clero vi era disaccordo sulla natura di vittoria o di sconfitta degli ultimi avvenimenti³¹². L'11 febbraio 1932, dopo tre anni dalla Conciliazione, Mussolini si recò in udienza dal papa: il colloquio durò circa un'ora³¹³.

Per don Sturzo la crisi del '31 era servita "a far cadere l'illusione che ingenuamente si coltivava da parecchi che il fascismo potesse cattolicizzarsi"³¹⁴. Grazie a Iginò Righetti, quanti rivendicavano il valore religioso della libertà come universale trovarono modo di organizzarsi nel Movimento laureati di Azione Cattolica, che, insieme alla Federazione universitaria cattolica italiana, era costantemente vigilata dal regime, attento a controllare chiunque dimostrasse "atteggiamenti di freddezza o di ostilità" nei confronti del fascismo³¹⁵. Queste organizzazioni stavano attraversando un periodo travagliato. Mons. Montini fu costretto a dimettersi da assistente ecclesiastico della FUCI, mentre il Movimento laureati di AC stava diventando uno dei centri principali di preparazione dei futuri dirigenti cattolici³¹⁶.

³¹⁰ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., pp. 279-280.

³¹¹ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 505.

³¹² Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 524-525.

³¹³ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 421-422; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 525.

³¹⁴ Cfr. L. Sturzo, *Chiesa e Stato*, vol. II, Bologna 1959, p.180; Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 283.

³¹⁵ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., pp. 283-284.

³¹⁶ Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, IX, cit., p. 319.

Negli anni successivi al '31, quindi, a causa della percezione della mancata cattolicizzazione del fascismo, iniziavano a formarsi i primi gruppi antifascisti di matrice cattolica. Un esempio significativo fu quello del Partito Guelfo, capeggiato da Piero Malvestiti, che aveva aderito al gruppo antifascista *Giustizia e Libertà*, e la cui attività principale fu quella di produrre manifesti antifascisti, spesso intestati “Cristo Re e il Popolo”. Questo movimento si richiamava alla tradizione cattolica intransigente per ciò che essa aveva di popolare e di sociale, ma integrandola con i valori di libertà³¹⁷. Nonostante la Chiesa, impersonata dalle sue più alte cariche, evitasse di offrire a Mussolini un *vulnus* che lo spingesse alla denuncia del Concordato, essa perseguiva un obiettivo a lungo termine: formare parallelamente al regime una futura classe dirigente non fascista che fosse in grado di succedere al fascismo alla morte di Mussolini. Il fine era quello di raggiungere un ritorno ad una normalità costituzionale in senso monarchico-cattolico-conservatore, che eliminasse gli eccessi della rivoluzione fascista e lavorasse sul fronte europeo per l'unione degli Stati cattolico-concordatari in funzione anticomunista e antinazista³¹⁸.

Nel frattempo, tra i tentativi diffusi in quegli anni di raccogliere tutti coloro che erano contrari al regime in una collaborazione più stretta, nonostante le differenze di idee e culture, una svolta giunse dall'estero. Nel 1935 si svolse il VII congresso dell'Internazionale comunista, che inaugurò una politica di larghe intese tra le forze “democratiche”, includendo tra di esse anche i cattolici. Vennero prodotti di conseguenza, dal partito comunista italiano, una serie di documenti con l'intento di rendere possibile un avvicinamento con il fronte cattolico. Essi sottolineavano che per i comunisti “il rispetto assoluto delle opinioni religiose e della libertà di coscienza delle masse” era una questione di principio, che essi si proponevano come “i difensori più sinceri della famiglia e della gioventù” e mettevano in risalto i valori che dividevano con i cattolici, tra cui la pace. Essi ritenevano indispensabile stabilire “contatti permanenti e fraterni con i dirigenti delle organizzazioni cattoliche”, evitando critiche nei confronti delle gerarchie

³¹⁷ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., pp. 284-286.

³¹⁸ Cfr. R. Moro, *La formazione della classe dirigente cattolica*, Bologna 1979, pp. 200-204, 292, 505-507; Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 278-279.

ecclesiastiche e risaltando inoltre alcuni documenti della dottrina sociale della Chiesa in chiave anticapitalistica³¹⁹.

Tuttavia, nonostante questo distacco tra la Chiesa ed il fascismo, i rapporti formali dovevano continuare ad essere cordiali per i motivi suddetti: il piano dei cattolici di poter dare un'alternativa non fascista al futuro dell'Italia e dell'Europa, evitando lo scontro aperto³²⁰. Questa ambiguità si può constatare nelle diverse reazioni del mondo cattolico alla guerra in Etiopia: se "L'Osservatore Romano" aveva fissato il concetto per cui il cattolico non poteva accettare che l'esigenza di uno "spazio vitale" giustificasse una guerra di conquista, i vescovi italiani accettarono comunque di continuare a benedire le bandiere ed i giornali dei cattolici più vicini al regime prendevano spunto da questa guerra per inaugurare il tema della fede che, seguendo la bandiera italiana, veniva portata in nuove terre³²¹. Perfino il discorso di Pio XI del 1935, nel quale disse che "una guerra che non fosse che di conquista sarebbe evidentemente una guerra ingiusta", venne interpretato dalla stampa fascista come un'ammissione che la conquista non venisse esclusa tout court³²². Un altro tipo di atteggiamento, invece, venne tenuto per la guerra di Spagna. Questa guerra si inserì nel conflitto ideologico che in quegli anni affliggeva l'intera Europa: nazionalsocialismo, fascismo, conservatorismo e buona parte del cattolicesimo parteggiavano per il governo di Franco, mentre democratici, socialisti e soprattutto i fronti popolari erano per la Repubblica. Se Hitler e Mussolini avevano bisogno della lotta al terrore del comunismo come legittimazione del loro consenso, la Chiesa si trovava in una situazione più delicata. Nel corso del 1935 e del 1936, infatti, si era sempre più acuita la tensione tra nazionalsocialismo e cattolicesimo tedesco, ma il nemico maggiore dei cattolici rimaneva il bolscevismo con la sua persecuzione religiosa. Per Pio XI la Chiesa era l'ultimo ostacolo alle forze sovversive. Egli, in un discorso tenutosi ad un gruppo di rifugiati spagnoli il 14 settembre, espresse il suo orrore per la guerra fratricida spagnola e la inquadrò nel contesto delle persecuzioni scatenate in Russia, Cina, Messico e America meridionale dalle forze di sovversione universale che miravano ad istigare le masse contro ogni istituzione umana e divina. Quello del pontefice era un vano appello per la

³¹⁹ Cfr. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 262; *I comunisti ai cattolici italiani*, in "Lo Stato operaio", X, Parigi, 1936, pp. 736-738; *Lettera aperta ai cattolici italiani*, *ibid.*, XII, 1938, pp. 161-163; *Noi e i cattolici*, *ibid.*, pp. 363-364.

³²⁰ *Supra*, nt. 318.

³²¹ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 507.

³²² Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 423.

riunione di tutte le forze conservatrici e cattoliche sotto la guida morale della Chiesa (capeggiate dall'Italia, avrebbero dovuto parteciparvi anche Austria, Spagna, Ungheria e Francia in funzione sia anticomunista che antinazista), concentrazione che si stava realizzando, ma sotto il controllo delle forze autoritarie anticlericali, dalle dottrine anticristiane e paganeggianti. Il risultato fu una perdita di campo delle forze conservatrici a favore di quelle sovversivamente reazionarie³²³. Non mancò però, in chi aveva una visione politica meno raffinata di quella del pontefice, il riconoscimento in quella guerra di una moderna crociata per la libertà della Chiesa contro gli emissari di Mosca³²⁴.

Queste prospettive per una futura Europa nuovamente cristiana iniziarono a tramontare il 13 marzo 1938 con la *finis Austriae* e il crearsi di un fronte comune tra Italia fascista e Germania nazista³²⁵. Il nazismo aveva annesso un'Austria ortodossa dal punto di vista del cattolicesimo politico, legata alla Santa Sede con un concordato sul modello di quello italiano e preferibile, dal punto di vista del Vaticano, rispetto all'Austria asburgica. Hitler non era disposto ad accordare alla Chiesa quanto aveva fatto il fascismo, dimostrandosi per essa un nemico più temibile. Il nazismo si poneva come regime totalitario assorbendo del tutto i compiti della Chiesa³²⁶. Pio XI, nonostante la malattia che lo avrebbe afflitto dalla fine del 1936 alla Pasqua del 1937, aveva già intuito che la battaglia si combatteva su due fronti ed emanò due importantissime encicliche: la *Divini Redemptoris* del 19 marzo sul comunismo ateo e la *Mit brennender Sorge*, in tedesco, del 14 marzo sulla situazione della Chiesa nel *Reich*³²⁷. In queste attività di differenziazione culturale un ruolo preminente naturalmente continuava ad essere svolto dall'Azione Cattolica, che dal 1936 aveva ripreso, oltre che le attività universitarie, il suo obiettivo di creare gruppi cattolici omogenei all'interno di ogni ordine professionale. L'AC era capace di organizzare manifestazioni di massa indipendenti dall'apparato propagandistico del regime e, per sfidare la disgregazione locale che l'accordo del 2 settembre le aveva imposto, iniziò ogni anno ad indicare un tema comune valido per tutte le sue branche e i suoi apparati. Per l'anno liturgico 1937-1938 il tema che venne indicato fu la moralità,

³²³ Cfr. Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 316; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 939-940.

³²⁴ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 507.

³²⁵ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 279.

³²⁶ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 508.

³²⁷ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 940.

segno della volontà dell'associazione di occuparsi di ogni campo del vivere³²⁸. Se questa ripresa di vitalità ed organizzazione sarebbe già bastata per incrinare definitivamente i rapporti tra Chiesa e regime, a *fortiori* ciò accadeva perché nel fascismo andavano radicalizzandosi le tendenze anticlericali, insofferenti ad una qualsiasi influenza cristiana sullo Stato totalitario. Il fascismo stava tendendo a un'alleanza più stretta con la Germania ed introducendo anche in Italia le dottrine ed i metodi del nazismo, tra cui le leggi razziali³²⁹. Mussolini si era convinto che il Vaticano, con la sua avversione al nazismo e le sue simpatie per la Francia, si stesse schierando sul fronte della sinistra. Il cardinale arcivescovo di Parigi Verdier aveva affermato infatti, sul finire del 1937, la concordanza parziale tra la dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789 e il postulato cristiano della personalità umana ed aveva riferito un messaggio di Pio XI ai diocesani che sembrava accogliere la solidarietà comunista³³⁰. Il diario di Galeazzo Ciano può far luce sull'inasprirsi dei rapporti:

“4 gennaio - [...] Mi rendo conto delle difficoltà create dalla Germania, ma non devono esagerare nel flirt con i fronti popolari, e talvolta persino con i comunisti. Ciò può rendere più suscettibile il Duce anche nei confronti delle organizzazioni cattoliche. E la Santa Sede si deve ricordare che è l'Asse che si batte in Spagna contro il comunismo: in quella Spagna che ha conosciuto di recente le stragi dei religiosi ad opera dei rossi”³³¹.

La visita di Hitler a Roma dal 3 all'8 maggio 1938 diede alla Chiesa un'altra occasione di ribadire la sua avversione al nazismo. Il papa si era assentato da Roma partendo per Castel Gandolfo. “L'Osservatore Romano” ignorò volutamente la visita del *Führer* e i musei vaticani rimasero chiusi per tutta la sua durata. Il 4 maggio Pio XI, in un discorso ai fedeli, si mostrò turbato dalle tristi cose che avvenivano lontano e vicino, tra le quali, il giorno della festa della Santa Croce, l'inalberamento a Roma “di un'altra croce che non è la croce di Cristo”, riferendosi evidentemente alla svastica. “Il Popolo d'Italia” stigmatizzò l'uso della croce di Cristo come arma politica ed i giornali fascisti sostennero che l'Azione Cattolica, in particolar modo con i suoi gruppi universitari, aveva tenuto un comportamento non conforme alla visita di Hitler³³². Nell'estate 1938, la legislazione razziale diede adito ad una pubblica polemica tra cattolici e fascisti che mai

³²⁸ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 279.

³²⁹ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 316.

³³⁰ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 968-969.

³³¹ Cfr. G. Ciano, *1937-1938 Diario*, Bologna, 1948, pp. 90-314; Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 319.

³³² Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 976.

più si ricompose ed instaurò nelle organizzazioni cattoliche un rafforzamento di quelle tendenze che avrebbero portato una gran parte dei cattolici militanti su posizioni decisamente antifasciste³³³. I giornali fascisti, nel tentativo di neutralizzare l'ostilità dei cattolici, si richiamarono alla tradizione antisemita che nell'Ottocento si era diffusa negli ambienti cattolici trovando espressione tra le pagine della "Civiltà Cattolica". La rivista dei gesuiti rispose duramente. Vi furono, inoltre, numerose pronunce del magistero della Chiesa contro il razzismo: le proposizioni inviate, per ordine del papa, dalla Sacra Congregazione delle università e degli studi a tutte le università cattoliche, il discorso del papa del 28 luglio al Collegio di Propaganda fide e molti pronunciamenti dei vescovi (tra cui particolare significato assumeva il discorso dell'arcivescovo di Milano Schuster del 13 novembre, per il suo precedente orientamento favorevole al fascismo)³³⁴. Da parte fascista si possono cogliere agevolmente le reazioni di Mussolini attraverso le parole di Ciano:

"30 luglio – In seguito al discorso del Papa, violentemente antirazzista, convoco il Nunzio e lo metto sull'avviso; se si continua su questa strada, l'urto è inevitabile perché il Duce considera la questione razziale come fondamentale, dopo avvenuta la conquista dell'Impero. [...] Credo che convenga agire per evitare la crisi, ma se la Chiesa lo vorrà, non saremo noi a scapitarne [...]"

8 agosto [...] – Il Duce è molto montato sulla questione della razza e contro l'Azione Cattolica. Ordina che tutti gli ebrei vengano eliminati dai ruoli della diplomazia. Intanto comincerò col chiamarli a Roma. È violento contro il Papa. Dice " Io non sottovaluto le sue forze, ma lui non deve sottovalutare la mia. L'esempio del 1931 insegna. Basterebbe un mio cenno per scatenare tutto l'anticlericalismo di questo popolo, il quale ha dovuto faticare non poco per ingurgitare un Dio ebreo". Mi ripete la sua teoria di cattolicesimo-paganizzazione del cristianesimo"³³⁵.

Il dissidio sul razzismo si aggravò con le deliberazioni di novembre. Con palese infrazione dell'art. 34 del Concordato, l'art. 6 del D.L. 17 novembre 1938 n. 1728 sul matrimonio fra ariani e non ariani e fra cittadini e stranieri, proibendo la trascrizione dei matrimoni misti, impediva che questi, quand'anche fossero stati celebrati con rito cattolico, avessero effetti civili³³⁶. Lo Stato vietava unioni che la Chiesa, universale e superiore alle distinzioni di razza e di nazionalità, benediceva. Il matrimonio tra ebrei e cristiani avrebbe sì trovato impedimento nel diritto canonico, ma vi era la possibilità di dispensa ed era lecito nel caso di battesimo del coniuge³³⁷. Vi furono complesse trattative

³³³ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., pp. 423-424; Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, IX, cit., p. 319.

³³⁴ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 317.

³³⁵ Cfr. Ciano, *Diario*, cit., pp. 90-314; Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., pp. 319-320.

³³⁶ Cfr. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 508; Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 317; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 994.

³³⁷ Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 994.

con le quali la Santa Sede cercò di ottenere l'eliminazione o quantomeno la riduzione della portata della norma. Pio XI ed il suo segretario di Stato Eugenio Pacelli (fratello di Francesco Pacelli e futuro Pio XII) furono intransigenti davanti ad ogni compromesso che ledesse la questione di principio, tuttavia i fascisti usarono altrettanta intransigenza³³⁸. "L'Osservatore Romano" informò che il papa stesso, derogando ad ogni norma protocollare, era intervenuto personalmente scrivendo a Vittorio Emanuele III e a Mussolini. Il primo, rispondendo in maniera cortese ma evasiva, sostenne che di quanto chiedeva il papa si sarebbe tenuto massimo conto per una soluzione conciliativa; il secondo non rispose affatto. Nonostante le parole rassicuranti del re e le decise prese di posizione della stampa cattolica, la legge fu comunque pubblicata il 18 dicembre³³⁹.

Il Concordato, voluto dalla Santa Sede per ripristinare in Italia lo Stato cattolico si era così rivelato una garanzia insufficiente. Nonostante, però, il contrasto sorto per la legislazione razziale, con l'avvicinarsi del decimo anniversario della Conciliazione, il mondo culturale cattolico si accingeva a celebrare la fine della questione romana³⁴⁰. Frattanto la tensione continuava ad aumentare e vi era un'attesa del discorso che il papa avrebbe dovuto pronunciare per l'occasione l'11 febbraio 1939³⁴¹. Pio XI aveva convocato tutti i vescovi italiani, per dar loro lettura di un discorso preparato da lui

³³⁸ Cfr. Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 317; S. Gentile, *La legalità del male. L'offensiva mussoliniana contro gli ebrei nella prospettiva storico-giuridica (1938-1945)*, Torino 2013: "È bene peraltro aggiungere che la Santa Sede rinunciò a porre in discussione la legislazione discriminatoria nella sua essenza ed interezza: in altre parole mancò una difesa del diritto naturale e ci si accontentò, più modestamente, di denunciare il vulnus al Concordato e di provare ad eliminare quelle che ai suoi occhi apparivano storture giuridiche, inconciliabili col suo diritto e ordinamento. Mere argomentazioni giuridiche vennero dunque utilizzate ma nessuna battaglia di principio od idealità trovò campo e spazio. Tuttavia, qualche posizione di segno diverso non mancò, ma questo fece semplicemente emergere che tra le stesse gerarchie ecclesiastiche le divergenze di opinioni non mancarono. Lo stesso Pio XI, negli ultimi giorni del suo pontificato, appariva, in quella che è stata definita la sua «ultima battaglia», un Papa sempre più «solo». Ci si dimenticò dunque gravemente del diritto naturale, e della sua difesa, in parte perché ciò rispondeva al personale convincimento di taluno e anche per ragioni di calcolo politico. Si è scritto al riguardo che «i funzionari del Vaticano agirono come se fosse scontato che il loro compito fosse quello di intercedere solo per i convertiti. (...) Difesero i loro credenti, uomini e donne di fede cattolica, proprio come i funzionari delle ambasciate nel mondo proteggono i propri compatrioti. Prima di essere guide morali, erano dei diplomatici».

Tutto ciò posto, registriamo, e ribadiamo, che le uniche prese di posizione, anche nette e critiche, assunte in Italia nei confronti della svolta antiebraica indubitabilmente provennero dalla sola Sede apostolica che, persa la partita giuridica, alla «diplomazia domestica» fece subentrare la «diplomazia umanitaria» con cui si «intendeva venire incontro, nella misura del possibile, alle molteplici necessità degli ebrei italiani».

³³⁹ Cfr. Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 317; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 994.

³⁴⁰ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 318.

³⁴¹ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 508-509.

personalmente³⁴²: l'aspettativa era quella di una denuncia delle violazioni del Concordato operate dal regime con le leggi razziali, accompagnata da un riassunto ed una valutazione dei Patti Lateranensi e della situazione della Chiesa italiana, europea e mondiale da tenersi con un linguaggio che rispecchiasse la delusione che il pontefice provava riguardo al fascismo³⁴³. In un passaggio, infatti, il Papa constatò le persecuzioni che sarebbero derivate da una denuncia costante e coerente delle atrocità dei regimi autoritari da parte dei pastori cattolici e invitato questi a non temerle:

“Quello che stiamo per dire a voi e di voi, dobbiamo anzitutto dire a Noi e di Noi.

Voi sapete, carissimi e venerabili Fratelli, come spesso è trattata la parola del Papa. Ci si occupa, e non soltanto in Italia, delle Nostre allocuzioni, delle Nostre udienze, il più spesso per far alterare in falso senso ed anche inventando di sana pianta; farCi dire delle vere ed incredibili sciocchezze ed assurdità. C'è una stampa che può tutto dire contro di Noi e contro le cose Nostre, anche ricordando ed interpretando in falso e perverso senso la storia vicina e lontana della Chiesa, fino alla pertinace negazione di ogni persecuzione in Germania, negazione accompagnata alla falsa e calunniosa accusa di politica, come la persecuzione di Nerone s'accompagnava all'accusa dell'incendio di Roma: fino a vere e proprie irriverenze: e si lascia dire, mentre la nostra stampa non può neanche contraddire e correggere.

Voi non potete aspettarvi che la vostra parola sia trattata meglio, anche quando è la parola dei sacri Pastori divinamente costituiti, parola predicata o scritta o stampata per illuminare, premunire, salvare le anime.

Badate, carissimi Fratelli in Cristo, e non dimenticate che bene spesso vi sono osservatori o delatori (dite spie e direte il vero), che, per zelo proprio o per incarico avuto, vi ascoltano per denunciavi, dopo, s'intende, aver capito nulla di nulla, e, se occorre, il contrario: avendo in loro favore (bisogna ricordarcene come Nostro Signore per i Suoi crocifissori) la grande, sovrana scusante dell'ignoranza.

Peggio assai quando questa scusante deve cedere il posto alla aggravante di una stolta presunzione di chi crede e dice di saper tutto, mentre evidentemente non sa neppure che cosa sia la Chiesa, che cosa il Papa, che cosa un Vescovo, che cosa quel vincolo di fede e di carità che tutti ci lega nell'amore e nel servizio di Gesù, Re e Signore Nostro”³⁴⁴

Tuttavia questo discorso non venne mai letto: il 10 febbraio 1939, dopo due arresti cardiaci, Pio XI morì. “La notizia lascia del tutto indifferente il duce”, riferisce Ciano³⁴⁵. L'elezione a pontefice del cardinale Pacelli, con il nome di Pio XII, abbassò il livello della tensione tra Curia e regime. Il 18 marzo Ciano fu ricevuto dal nuovo papa, lo trovò meglio disposto, anche se preoccupato per la politica tedesca. Vi era un tema che accomunava Pio XII al regime: la Spagna. Pio XI si era mosso cautamente nel riconoscimento di Franco, mentre Pio XII si dimostrava più interessato alla situazione

³⁴² Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 994.

³⁴³ Cfr. Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 318; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 1004.

³⁴⁴ Il discorso è stato reso noto per volontà di Giovanni XXIII nella sua *Lettera all'Episcopato italiano* del 6 febbraio 1959, pubblicata da “L'Osservatore Romano” il 9 febbraio dello stesso anno. Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., pp. 318, 330-341.

³⁴⁵ Cfr. Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 425; Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 509; Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 318; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 1004.

spagnola. Il 16 aprile, domenica *in Albis*, un radiomessaggio pontificio salutò “l’eroica Spagna [...] baluardo inespugnabile della fede cattolica”, insorta “in difesa degli ideali della fede e della civiltà cristiana”³⁴⁶.

Mussolini non prevedeva di poter entrare in una guerra europea prima del 1942, vista l’impreparazione dell’esercito dovuta alle guerre d’Etiopia e di Spagna. Tuttavia il contenzioso tra Germania e Polonia circa la città di Danzica era già avviato, anche se Mussolini sperava non vi fosse lo scoppio di una guerra e le potenze occidentali rimanessero inermi come era accaduto nel caso dei Sudeti. In agosto del 1939 la situazione politica internazionale vide una svolta per la stipula del patto Molotov-Ribbentrop di non aggressione tra Berlino e Mosca e la notte tra il 31 agosto e il 1° settembre la Germania invase la Polonia. Francia ed Inghilterra dichiararono di conseguenza guerra alla Germania, dando inizio alla seconda guerra mondiale. L’Italia si dichiarò non belligerante, ma non neutrale, ovvero offrì un supporto logistico, politico ed economico, ma non militare alla Germania³⁴⁷. Nella maggioranza degli italiani la decisione di non entrare in guerra diede un profondo senso di sollievo, non soltanto per il desiderio di pace e l’antigermanesimo ereditato dalla prima guerra mondiale. Nei cattolici zelanti vi era inoltre l’avversione al nazismo paganeggiante ed anticattolico, nei liberali e democratici l’intuizione che la trasformazione dell’Asse in un’alleanza di guerra avrebbe comportato la fine di ogni speranza di ritorno della libertà ed infine qualsiasi patriota con spirito critico si poteva rendere conto che una eventuale vittoria della Germania avrebbe avuto effetti disastrosi per la posizione internazionale e l’indipendenza dell’Italia. Nell’autunno del 1939 il regime, in quanto a popolarità era virtualmente morto, né mai più risorse³⁴⁸. Ogni sforzo della Santa Sede, in questo periodo, era in direzione di evitare l’entrata in guerra dell’Italia. Al naturale senso cristiano di mitezza si aggiungeva la preoccupazione per le difficoltà che sarebbero derivate al Vaticano da una belligeranza italiana. Inoltre la neutralità italiana avrebbe potuto rappresentare la sua emancipazione dall’influenza nazista e magari perfino portare al tanto sperato raggruppamento degli Stati cattolici (Italia, Spagna, Portogallo ed America latina)³⁴⁹. Il 20 ottobre Pio XII pubblicò l’enciclica *Summi Pontificatus* nella quale affermava che l’autonomia dello Stato non

³⁴⁶ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 1004-1005.

³⁴⁷ F. Tacchi, *Fascismo*, Firenze 2000, pp. 209-210.

³⁴⁸ Salvatorelli-Mira, *Storia d’Italia nel periodo fascista*, cit., pp. 1028-1029.

³⁴⁹ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 509-510.

poteva considerarsi come assoluta, in quanto in aperto contrasto con la legge naturale e che “staccare il diritto delle genti dall’ancora del diritto divino, per fondarlo sulla volontà autonoma degli Stati, è un detronizzare quello stesso diritto”³⁵⁰. Questa enciclica sembrò a molti circoli occidentali una decisa presa di posizione in senso anti-nazista e filopolacco³⁵¹. Il 28 dicembre del 1939 Pio XII, andò in visita ai sovrani d’Italia al Quirinale, col fine di scavalcare Mussolini e parlare direttamente con loro della pace³⁵².

Nello stesso mese il presidente americano Roosevelt scrisse una lettera al pontefice e, nel febbraio del 1940, inviò in Vaticano, come suo rappresentante Myron Taylor con la missione di evitare l’ingresso in guerra dell’Italia o almeno di contenere le posizioni del conflitto, aprendo così un nuovo capitolo dell’azione internazionale della Santa Sede di cui le forze antifasciste non potevano non tenere conto³⁵³.

Nonostante il fitto intreccio di cause e conseguenze che dalla prima guerra mondiale avevano condotto alla seconda, i due conflitti ebbero natura e fini totalmente diversi. Se la grande guerra era stata sì una lotta di potenze, ma nella quale i popoli avevano potuto credere che poco sarebbe cambiato nei loro stili di vita se avessero vinto gli imperi centrali o le nazioni alleate; ora si confrontavano due *Weltanschauung* incompatibili. Tutti, per quanto avessero potuto disinteressarsi della politica, avrebbero risentito nella loro vita privata della vittoria degli uni o degli altri. Se nella prima guerra mondiale un compromesso, un ascolto degli appelli papali alla pace sarebbe stato possibile e non si era raggiunto per la tenacia e la perseveranza dei governi, ora era chiaro che o il nazismo avrebbe imposto la sua egemonia sul mondo o sarebbe stato distrutto. Non vi era spazio per tentativi di mediazione pontificia: appelli alla pace, richiami alle leggi di giustizia, evocazioni delle sofferenze dei popoli ed invocazioni ai governanti perché non volessero stravincere ma si accontentassero di una giusta pace non avrebbero trovato ascolto nei cuori degli europei, consapevoli di trovarsi davanti a due sistemi che, negandosi a vicenda, per sopravvivere avevano bisogno di estinguere l’altro³⁵⁴. Il 23 maggio 1940, in conseguenza di numerosi assalti nei confronti dei lettori de “L’Osservatore Romano” e degli atti di violenza e di devastazione delle edicole in cui questa testata era venduta, il nunzio Borgongini Duca dichiarò che in quel momento la

³⁵⁰ Biggini, *Storia inedita della Conciliazione*, cit., p. 439.

³⁵¹ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 264.

³⁵² Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 509.

³⁵³ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 265.

³⁵⁴ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 509-510.

Conciliazione “passava per la prova del fuoco”. Il principio, sancito dall’art. 2 del Trattato, della libera comunicazione della Santa Sede con il clero e con tutto il mondo cattolico era seriamente ostacolato dal comportamento del governo italiano.

Quando si tratta dei tentativi del Vaticano di mantenere l’Italia fuori dalla guerra, bisogna considerare anche la particolare situazione in cui esso si trovava. La compenetrazione tra i due Stati faceva in modo che una situazione straordinaria, come la belligeranza del maggiore, avrebbe avuto serie conseguenze anche per l’altro. Le preoccupazioni non riguardavano solamente la necessità papale di avere libere comunicazioni con l’intero mondo cattolico, che sarebbe stata inficiata da un’entrata in guerra dell’Italia. Esse riguardavano anche la sicurezza e la libertà dei membri della curia e dei superiori degli ordini religiosi provenienti da paesi avversari dell’Italia, dei nunzi pontifici di origine italiana accreditati presso questi Stati. Il timore che vi fossero infrazioni dello spazio aereo metteva a rischio lo stesso art. 1 del Concordato che attribuiva a Roma lo *status* di centro del mondo cattolico e sede di pellegrinaggi e stabiliva il “carattere sacro della Città”. Inoltre uno stato di guerra, nel quale si prospettava anche l’eventualità di un bombardamento della Città Eterna, avrebbe reso esponenzialmente più difficile continuare i vari contenziosi con lo Stato fascista, visto che da esso sarebbero dipese le forniture di acqua ed elettricità ed avrebbe potuto imporre censure sulle esternazioni dei vescovi italiani, sulle loro pubblicazioni e sull’attività pastorale. Infine era da considerare che il carattere della Conciliazione aveva escluso un’internazionalizzazione della stessa e l’Italia aveva ostracizzato ogni possibile registrazione della Santa Sede nella Società delle Nazioni o in altri consessi internazionali. Le conseguenze che avrebbero potuto verificarsi in caso di occupazione di Roma o di mancato riconoscimento dello Stato della Santa Sede, rimanevano imprevedibili³⁵⁵.

Tuttavia la condizione di non belligeranza dell’Italia non era destinata a durare, vista la sua ormai assoluta dipendenza economica dalla Germania. Il 10 giugno 1940, davanti ad una folla oceanica, Mussolini tenne un discorso che avrebbe cambiato la storia del Paese e trascinato l’Italia in una guerra dalle conseguenze devastanti:

“Combattenti di terra, di mare e dell’aria! Camicie nere della rivoluzione e delle legioni! Uomini e donne d’Italia, dell’Impero e del regno d’Albania! Ascoltate! Un’ora segnata dal destino batte nel cielo della nostra patria. L’ora delle decisioni irrevocabili. La dichiarazione di guerra è già stata consegnata agli

³⁵⁵ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 298-300.

ambasciatori di Gran Bretagna e di Francia. Scendiamo in campo contro le democrazie plutocratiche e reazionarie dell'Occidente, che, in ogni tempo, hanno ostacolato la marcia, e spesso insidiato l'esistenza medesima del popolo italiano”³⁵⁶.

Durante la guerra la Santa Sede mantenne un atteggiamento di rigorosa imparzialità: gli atti di pietà, i soccorsi ai prigionieri e agli internati ed i tentativi di tenere informate le famiglie della sorte dei loro cari vennero equamente ripartiti³⁵⁷. La sua neutralità venne sostanzialmente rispettata, se si escludono alcune violazioni dello spazio aereo, tra cui una, il 6 novembre 1943, in cui venne lanciata sul Vaticano una bomba da parte di un aereo di ignota nazionalità e che venne interpretata come un gesto provocatorio di estremisti fascisti³⁵⁸. Un'eccezione a questa politica di equidistanza fu l'aiuto dato da tutto il clero italiano, associazioni religiose maschili e femminili incluse, ai perseguitati razziali³⁵⁹. Non fu invece altrettanto rispettata l'extraterritorialità concessa dai Patti Lateranensi agli edifici siti in Roma e direttamente dipendenti dalla Santa Sede e che furono quelli più usati dal clero romano, ufficialmente ignorato ma di fatto incoraggiato dalla Santa Sede, per ospitare ricercati politici, ebrei e giovani che si fossero rifiutati di rispondere alla chiamata alle armi della Repubblica Sociale. Tali edifici vennero più volte perquisiti da parte della polizia fascista. L'episodio più noto è quello dell'irruzione, nel febbraio del 1944, durante l'occupazione tedesca, nella basilica di San Paolo *extra moenia*, che sfociò in una formale protesta della Santa Sede³⁶⁰. L'esistenza della Santa Sede come Stato autonomo evitò alcuni problemi che si erano presentati durante il primo conflitto mondiale e a cui la legge delle guarentigie non aveva saputo dare risposta: i rappresentanti presso la Santa Sede di Stati in guerra con l'Italia lasciarono le loro sedi, che comunque godevano di immunità diplomatiche secondo il Trattato del Laterano, e si rifugiarono in Vaticano.

Il 5 giugno 1944, alla liberazione di Roma, ne uscirono i rappresentanti francese, inglese, belga e polacco e vi entrò l'ambasciatore tedesco³⁶¹. La Santa Sede aveva trascorso i primi anni di guerra in una situazione di precarietà e isolamento, ma il dialogo con la potenza americana ne aveva fatto scaturire “un'alleanza morale”, che si rivelò uno strumento formidabile. Da parte americana, sapendo che la posizione del Vaticano era

³⁵⁶ Tacchi, *Fascismo*, cit., p. 211.

³⁵⁷ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 511.

³⁵⁸ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 345.

³⁵⁹ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 511.

³⁶⁰ Cfr. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 511-512; Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 345.

³⁶¹ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 345.

garantita dai Patti Lateranensi, si diede per scontato che durante l'occupazione di Roma essi sarebbero stati mantenuti in vigore e rispettati. Fu proprio dopo la svolta dell'8 settembre che la Chiesa dimostrò di essere, come avrebbe detto il generale De Gaulle, "l'unica forza d'ordine e d'unità" rimasta in Italia³⁶². Al Nord, infatti, durante l'occupazione tedesca, alcuni vescovi si ritrovarono chiamati dalle circostanze a intraprendere il ruolo di mediatori tra le forze di occupazione tedesche ed il governo fascista da un lato, ed il Comitato di liberazione nazionale e il Comando angloamericano dall'altro. Risultò notevole l'opera del cardinale Schuster, per esempio, nelle trattative di resa delle truppe tedesche³⁶³. La Santa Sede non riconobbe la legittimità della Repubblica Sociale Italiana, come d'altro canto non fece neanche la Spagna³⁶⁴. Nel quadro della neutralità formale, in cui le relazioni diplomatiche continuarono per mezzo del consigliere d'ambasciata fino alla presa di Roma dalle truppe anglo-americane, i vescovi si mostrarono comunque contrari al governo fascista repubblicano³⁶⁵. All'inizio del 1944, per esempio, fu annunciata dalla rivista di Farinacci, "Regime Fascista", la pubblicazione di un nuovo periodico diretto da Don Tullio Calcagno, "Crociata Italica" autoqualificantesi come cattolico e fascista a supporto della Repubblica di Salò. Mons. Giovanni Cazzani, vescovo di Cremona, si affrettò a diffondere puntualmente una notifica:

"Vediamo preannunciata la pubblicazione di un settimanale "Crociata Italica" che si qualifica come politico-cattolico, diretto da don Tullio Calcagno. Perché non sia sorpresa la buona fede dei cattolici, è nostro dovere avvisarli che il predetto sacerdote di diocesi lontana dalla nostra, è sospeso da ogni sacro ministero e in nessun modo autorizzato alla pubblicazione di un giornale; e pertanto il giornale sunnominato non può essere considerato come cattolico"³⁶⁶

Contestualmente avvenne, in aprile, la notificazione della Conferenza episcopale della Regione Triveneta, presieduta dal patriarca cardinale Piazza, che deplorò

"L'attività di quei pochi sacerdoti, secolari e religiosi, i quali, rotto il freno della disciplina ecclesiastica, valendosi della loro qualifica sacerdotale e del prestigio che ne deriva, conducono pubblica propaganda prettamente politica che, qualunque sia l'intenzione, non può accordarsi con la missione esclusiva e propria del sacerdote";

Essa denunciò, inoltre, il settimanale "Crociata Italica" come inquinato di eresie ed ispirato da "uno spirito acre e ribelle, non sacerdotale e nemmeno cristiano", e deplorò

³⁶² Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 309.

³⁶³ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., pp. 345-346.

³⁶⁴ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 512.

³⁶⁵ Cfr. Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 346; Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 512.

³⁶⁶ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 346.

infine i prelevamenti forzati e le deportazioni di persone delle quali spesso si ignorava il destino: “violenza morale e fisica”³⁶⁷. Farinacci attaccò la notificazione, ma non vi fu alcun cenno di conseguenze ulteriori³⁶⁸.

Dopo l’8 settembre, comunque, agli occhi degli Alleati venne a porsi una sorta di sovrapposizione tra la Santa Sede e l’Italia, e la prima tese a proporsi come il principale interlocutore per tutto ciò che avesse riguardato il presente e il futuro della seconda. Inoltre vi fu un aiuto, non solo umanitario per tutto il Paese, ma anche di protezione dei perseguitati politici. Ivanoe Bonomi era stato tra i primi a rifugiarsi nel Seminario Maggiore, connesso alla basilica di San Giovanni in Laterano, durante l’occupazione tedesca di Roma. Nelle settimane successive, a lui si aggiunsero, tra gli altri, De Gasperi, Pietro Nenni, Guido De Ruggiero, Giuseppe Saragat, Meuccio Ruini, Alessandro Casati, Marcello Soleri e Alberto Bergamini. Tutti loro, ad esclusione di Bergamini, sarebbero stati parte del governo che si sarebbe insediato a Roma dopo la liberazione. È solo tenendo a mente l’azione di protezione che la Chiesa effettuò in quei tempi che si può comprendere i rapporti che la classe dirigente post-fascista ebbe con essa. Anche chi aveva votato contro la ratifica dei Patti Lateranensi, come il liberale Alberto Bergamini, prima di votare a favore dell’art. 7 della Costituzione era già arrivato a scrivere, in una lettera di ringraziamento alla Segreteria di Stato vaticana: “Quando potrò nuovamente scrivere dirò di questa carità: sono certo che per cento anni non vi potrà essere anticlericalismo in Italia; sarà impossibile dimenticare quello che ha fatto il Clero”³⁶⁹.

Trattando di antifascismo e Chiesa, oltre che il ruolo che essa ebbe nella tutela dei dissidenti politici, non si può tralasciare il fenomeno dell’antifascismo cattolico. Come già esposto, a fianco agli ex-popolari, come De Gasperi, si era sviluppato un antifascismo di matrice più prettamente religiosa negli ambienti dell’Azione Cattolica e della FUCI. Negli anni immediatamente precedenti la guerra, si erano intensificati i rapporti di questi gruppi con De Gasperi, e, durante la guerra, con altri gruppi di cattolici come quello che a Firenze faceva capo a Giorgio La Pira ed in Lombardia a Piero Malvestiti. Nella sua fondazione clandestina nel 1943, la Democrazia Cristiana ebbe l’apporto di queste diverse componenti e ciò la rese molto diversa da ciò che era stato il Partito Popolare³⁷⁰. Forse

³⁶⁷ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 512.

³⁶⁸ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 346.

³⁶⁹ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 309-313.

³⁷⁰ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 347.

influenzato da questa vicinanza con forze prettamente ecclesiali, De Gasperi ritenne che un nuovo soggetto politico cattolico non necessitasse più, come prima del fascismo, del limite dell'aconfessionalità³⁷¹. Il leader trentino, nel gennaio del 1944, in un primo opuscolo intitolato “La parola ai democratici cristiani” trattava della necessità che l'avvento della democrazia fosse accompagnato da un “miglioramento del costume” che sarebbe stato possibile solo se essa fosse stata permeata da valori cristiani:

“Per questo lo Stato democratico, il quale contro ogni intolleranza di razza e di religione, si fonda sul più riguardoso rispetto alla libertà delle coscienze, ha particolare interesse che le forze spirituali possano conservare e alimentare nel popolo la linfa vitale della civiltà cristiana, che la voce del romano Pontefice possa risuonare liberamente nel mondo e che la pace fra Stato e Chiesa, raggiunta e codificata nei Trattati del Laterano, costituisca una pietra basilare anche dell'Italia di domani”³⁷².

Con l'avvicinarsi della fine della guerra, i rapporti tra la Chiesa, il CLN e gli Alleati, incominciarono a risentire del peso dovuto alle differenze ideologiche, tra le varie componenti politiche dell'Italia libera, sulla questione dei Patti Lateranensi³⁷³. Le motivazioni del perché la Chiesa sostenesse che i Patti dovessero persistere al mutamento di regime e di classe politica risultano evidenti dagli appunti elaborati dalla segreteria di Stato vaticana in vista dell'incontro del papa con il primo ministro inglese del 23 agosto 1944:

“Lateran Agreements 1. Some say that the Lateran Agreements were concluded by Fascism and therefore should fall with it, also because they marked a victory of Fascism over the Church. 2. On the contrary it is to be noted: that Italian Catholics had ever since 1870 openly maintained their claims with regard to the Pope and to the juridical situation of Catholicism in Italy. Already after the first world war Italian Governments had shown themselves favourable to agreements with the Holy See. The Hon. Vittorio Emanuele Orlando, when in power, went very far in this direction. In 1929 the claims of the Church and of the Catholics were recognised, not by the Fascist Party, which always maintained a spirit by no means favourable to the Catholic Church, but by the Italian Government. The representatives of the Holy See treated with the Government and with the Government the agreements were concluded, ratified by the Pope and the King, like all the other International Treaties. The Lateran Agreements, as experience has shown, have not in any way diminished the liberty of the Catholic Church in Italy, but they have assured it the

³⁷¹ Cfr. A. De Gasperi, *I cattolici dall'opposizione al governo*, Bari 1955, p. 496; Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 270: “Ormai non sarà più lontano il tempo in cui si potrà stabilire con metodi democratici quale sia il nome più conveniente per un partito che è strumento di lotta politica e parlamentare; ma, comunque, è già chiaro fin d'ora che certi riguardi che si imposero nel passato, hanno perduto importanza. La questione dell'aconfessionalità, ad esempio, intesa come tendenza a non impegnare in rivendicazioni di politica concreta l'autorità ecclesiastica, non ha più risonanza dopo che i nuovi statuti di Pio XII circoscrivono esattamente la sfera di attività dell'Azione Cattolica e i Trattati lateranensi, riconoscendo in pieno l'Italia unificata, hanno tolto per sempre ogni riserva richiesta in passato dal mancato accordo fra l'Italia e la Santa Sede. I Trattati lateranensi vanno difesi soprattutto perché rappresentano la pace fra la Chiesa e lo Stato; ma tra le felici conseguenze di essi non è la minore quella di assicurare alla ricostruzione nazionale il libero e prezioso apporto delle coscienze religiose”.

³⁷² Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 270; De Gasperi, *I cattolici dall'opposizione al governo*, cit., pp. 479-480.

³⁷³ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 314-332.

recognition of very important rights: it will suffice to recall the religious marriage, source and basis of the family, and religious instruction in the schools”³⁷⁴.

I Patti del Laterano, quindi, impegnavano lo Stato italiano, non il partito fascista. I trattati internazionali trascendono le vite dei regimi che li hanno conclusi. Nonostante ciò, la questione sarebbe rimasta aperta nel dibattito pubblico e, con il finire della guerra, la nascente democrazia avrebbe dovuto affrontarla nel dibattito all’Assemblea costituente.

1.3.2. *L’inserimento in Costituzione ed il Nuovo Concordato del 1984*

In seguito alla conclusione dei Patti Lateranensi, alcuni antifascisti avevano ritenuto che essi fossero una compromissione della Chiesa con il regime e che quindi, al cadere del secondo, sarebbe dovuta cadere anche i primi. Tuttavia in nessuno degli avvenimenti che segnarono la fine della guerra sembrò possibile il realizzarsi di un’ondata generale di anticlericalismo. Le questioni riguardanti l’assetto della Chiesa in Italia ed i suoi rapporti con lo Stato vennero rimandate a dopo che si fosse trovato un assetto costituzionale consono al nuovo clima di cose. C’erano altri problemi che era più urgente affrontare per ricostruire il paese, come l’estrema povertà che si era diffusa tra il popolo. A contribuire a questa distensione naturalmente vi era anche il sentimento di gratitudine nei confronti della Chiesa e del papa, che, come scrisse Francesco Saverio Nitti nei suoi “Pensieri di religione”, pubblicati su un giornale romano il 18 maggio 1947:

“Nella terribile guerra che ha devastato l’Europa, il Vaticano ha avuto ammirevole condotta, soprattutto per opera personale di un grande spirito, il Papa Pio XII. [...]

Quando imperversava più la violenza razzista egli ha detto grandi e nobili parole umane. Ma ha fatto assai di più accogliendo in Vaticano e dando ordine di accogliere anche nelle chiese e nei monasteri e nei conventi tutti i perseguitati, anche ebrei, comunisti, massoni”³⁷⁵.

I due anni trascorsi tra l’abbattimento del regime fascista e la liberazione dell’Alta Italia erano stati un periodo di massima distensione tra cattolici e sinistre. Era apparsa attenuata nei cattolici l’idea che il comunismo fosse il nemico numero uno e c’era, da parte della sinistra, un sincero desiderio di non tornare ai vecchi errori dell’anticlericalismo. All’indomani della liberazione di Roma vi fu una dimostrazione di gratitudine al pontefice in piazza San Pietro e vi presero parte socialisti e comunisti. Per

³⁷⁴ *Ibidem*, p. 320.

³⁷⁵ Cfr. Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., pp. 361-362; Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 525.

circostanza unica nella storia, per una volta le bandiere rosse con falce e martello sventolarono davanti alle finestre del papa³⁷⁶.

Il 29 dicembre 1945 si aprì, nell'aula magna dell'università di Roma, con il V Congresso del partito comunista italiano, la "stagione dei congressi" ovvero quel periodo in cui i nuovi attori della politica italiana avrebbero precisato le loro scelte e i loro programmi in vista dei lavori dell'Assemblea costituente. Stagione che fu seguita con premura dal papa stesso, che si sforzò di rilevare questioni sugli argomenti che aveva più a cuore³⁷⁷.

Mussolini aveva cercato un accordo di vertice con la Chiesa per esautorare il partito popolare italiano, che era stato considerato un pericoloso concorrente del regime. Nel secondo dopoguerra i Patti, frutto di quella politica, furono rispettati da tutti i partiti in vista della necessaria collaborazione con i cattolici: lo strumento giuridico che aveva coronato la politica ecclesiastica del regime ostile al partito dei cattolici ora era difeso dall'esistenza stessa e dal rinvigorirsi di quest'ultimo³⁷⁸. La Democrazia Cristiana, con la stampa dell'Azione Cattolica, era vigilante. Non chiedeva mutamenti della vigente legislazione ecclesiastica, neanche in meglio, reagendo però ad ogni attacco al fine di non turbare la pace religiosa. Dal lato decisamente opposto a questa c'erano il Partito d'Azione e la massoneria, che conducevano una campagna contro la Chiesa, ma moderandosi per quanto riguardava le sue ultime scelte politiche. I liberali, i democratici e la democrazia liberale si convinsero che i tempi non fossero adeguati per una politica antireligiosa, evitando di sollevare il problema dei Patti e mantenendo un contegno rassicurante nei confronti dei cattolici. Nel partito socialista prevalevano tendenze per un separatismo di stampo americano, ma senza che ciò dovesse riaprire la questione romana³⁷⁹. Più complessa invece era la situazione dei comunisti: di fronte ai nuovi problemi dell'Italia liberata, la strategia di Togliatti era particolarmente articolata. Il segretario del PCI era consapevole che il mondo cattolico, con tutte le sue diversificazioni ed organizzazioni e il suo radicamento nelle masse fosse l'unico in grado di contrastare l'egemonia comunista sulla società italiana. Tuttavia da ciò non derivò una tattica di scontro frontale, né il progetto di costituire un blocco laico di sinistra in funzione anti-

³⁷⁶ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 525-527.

³⁷⁷ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 333.

³⁷⁸ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 362.

³⁷⁹ Giannini, *Il cammino della Conciliazione*, cit., pp. 76-78.

cattolica. L'idea era quella di sganciare le masse cattoliche dal blocco moderato di cui erano parte integrante, attraverso un lento sgretolamento che le emancipasse dal condizionamento secolare della Chiesa e delle altre forze centriste. A tal fine non era opportuno irrigidirle attaccandole nella loro sensibilità religiosa o nei loro ideali, ma mostrarsi come possibili interlocutori dei loro partiti di riferimento. Questa fu l'idea che resse il discorso di Togliatti al teatro Brancaccio di Roma il 9 luglio 1944:

“Sappiamo che nelle file del partito democratico cristiano si raccolgono masse di operai, di contadini, di intellettuali, di giovani, i quali hanno in fondo le stesse aspirazioni nostre perché al pari di noi vogliono un'Italia democratica e progressiva, nella quale sia fatto largo alle rivendicazioni delle classi lavoratrici. Noi aspiriamo all'unità di azione anche con queste masse cattoliche e siamo disposti a discutere coi dirigenti del partito [della democrazia cristiana] le condizioni di questa unità. Siamo disposti, come partito comunista, alleato del partito socialista, a stringere col partito della democrazia cristiana un patto di azione comune, il quale preveda la lotta delle grandi masse comuniste e socialiste e delle grandi masse cattoliche per un programma comune di rigenerazione economica, politica e sociale. Sappiamo che nel passato vi sono stati elementi di carattere psicologico e organizzativo, i quali hanno fatto ostacolo a questa unità di azione, e abbiamo fatto fino ad ora tutto il necessario per eliminare questo ostacolo. Per questo abbiamo dichiarato, come Partito comunista – ed io ripeto oggi qui in Roma, capitale del mondo cattolico, questa dichiarazione – che rispettiamo la fede cattolica, fede tradizionale della maggioranza del popolo italiano; chiedendo ai rappresentanti e pastori di questa fede di rispettare a loro volta la nostra fede, i nostri simboli, la nostra bandiera”³⁸⁰.

Ma quest'atmosfera di accordo tra forze politiche così diverse nella storia, negli atteggiamenti e nelle idee era dovuta anche al fatto che nei primi due anni del dopoguerra c'era un regime di reale incertezza sulle forze delle varie componenti politiche del paese. Avevano preso il potere partiti eterogenei senza nessuna previa consultazione popolare. Dietro questi, solo tre potevano contare sulla reale presenza di masse a sostenerli, ma nessuno poteva calcolare in che proporzione: la democrazia cristiana, il partito socialista e quello comunista. Per gli altri era molto dubbio fissare la quantità di forze che attraevano e convogliavano, anche se si poteva dire che essi rappresentassero i partiti che storicamente, prima dell'avvento del fascismo, erano stati la classe dirigente italiana. Questo stato di incertezza circa gli equilibri di potere venne dissolto dalle prime elezioni comunali, che segnarono un enorme distacco tra i partiti di massa e gli altri e diedero la maggiore rappresentanza alla democrazia cristiana.

Un'altra tendenza è da considerare, soprattutto per le elezioni di quel periodo: i non fascisti, che però avevano apprezzato qualcosa del regime dal lato della politica interna e deplorato la politica estera, il colonialismo, la guerra e le persecuzioni, e che

³⁸⁰ Cfr. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 334-335; P. Togliatti, *Opere*, V, 1944-1955, Roma 1984, pp. 55-80, 73.

comunque erano ostili al vento di cambiamento che travolgeva l'Italia, i conservatori ed i fascisti stessi è naturale che trovassero nella democrazia cristiana “il meno peggio” tra le forze politiche dello scenario. Così essa, da un lato venne a conoscenza della grandezza, anche superiore alle aspettative, delle sue forze; dall'altro si rese conto che la situazione che si era protratta per un quarantennio a cavallo tra l'Otto e il Novecento si era ribaltata. Prima i cattolici che non osservavano il *non expedit* si erano ritrovati a votare, per male minore, i conservatori, ora era il contrario. Così il Partito si rese conto che, assumendo anche il compito di una politica di “pacificazione”, che consentisse agli uomini del fascismo, che non fossero stati in primo piano ed inevitabilmente compromessi, di mantenere le loro posizioni, avrebbe accresciuto notevolmente la sua potenza elettorale³⁸¹.

Inoltre un'altra questione allontanava la DC dalle sinistre più estreme. Se si analizza l'opinione pubblica cattolica del 1944 attraverso i suoi giornali di riferimento, si comprende che continuava a svilupparsi l'ostilità nei confronti dell'URSS, non solo sulla base di una pregiudiziale ideologica, ma soprattutto in relazione alla sua politica estera e religiosa. Le polemiche si svilupparono intorno alla questione della Polonia ed alle critiche che l'Unione Sovietica faceva sul ruolo del Vaticano in Italia, considerato un intralcio allo sviluppo del paese³⁸². Il decreto del Santo Ufficio 1° luglio 1949, che escludeva dai sacramenti coloro che facevano propaganda comunista e dichiarava il comunismo incompatibile col cattolicesimo, era già anticipato in questi anni dalla prassi del clero di molte province, che escludeva i comunisti dall'ufficio di padrini di battesimo³⁸³.

In occasione delle elezioni del 2 giugno 1946 per la nomina dei deputati alla Costituente e il referendum sulla forma istituzionale dello Stato, nonostante gli sforzi che la dinastia regnante aveva compiuto per ottenere l'appoggio della S. Sede, la linea scelta dal Vaticano fu quella di non legarsi ad una istituzione morente come la dinastia Savoia e puntare invece ad un successo delle forze cattoliche alla Costituente. Ciò però comportava il rischio che la democrazia nascente avesse un approccio con la Chiesa difforme da quello prospettato³⁸⁴. Da qui il ruolo centrale che la DC, autorizzata senza

³⁸¹ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 529-531.

³⁸² Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 336-337.

³⁸³ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 533.

³⁸⁴ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 370; Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 533.

entusiasmo dalle gerarchie del clero italiano, andava assumendo. Per influire sulle dinamiche della politica italiana e garantire la sopravvivenza dei Patti Lateranensi, la Chiesa aveva bisogno di quel partito cattolico tanto quanto quest'ultimo necessitava del sostegno ecclesiastico. Pio XII era consapevole che il partito non potesse essere semplicemente il portavoce dei *desiderata* della Santa Sede, che per esso fosse necessario giungere a dei compromessi, secondo il sistema democratico, con le altre forze politiche; quindi, Marcantonio Pacelli, portavoce e nipote del papa, consigliò a De Gasperi di rimanere, per le questioni di politica religiosa che si sarebbero dibattute all'Assemblea costituente, in contatto con i vertici vaticani ed in seguito portarle con determinazione nel dibattito, per escludere la necessità di pubblici interventi della S. Sede che avrebbero dato adito a polemiche³⁸⁵.

Nelle elezioni per la Costituente la democrazia cristiana ottenne 207 seggi, i socialisti 115, i comunisti 104, i liberali 41, i qualunquisti 30 e i repubblicani 23, non considerando le formazioni minori³⁸⁶. Sulla discussione per quanto riguarda l'inserimento in Costituzione dei Patti del Laterano, gli appunti di Nicola Consiglio sono in grado di offrire una prospettiva preziosa:

“La discussione avvenuta all'Assemblea Costituente a proposito dell'art.7 -5 del progetto - è stata ampia ed elevata; però sin dal principio non era difficile prevederne l'esito. Sotto l'aspetto giuridico si poteva fondatamente ritenere che i Patti Lateranensi non andavano richiamati nella Costituzione: a premunirsi contro l'eventualità che lo Stato tornasse a legiferare unilateralmente sulla materia ecclesiastica, bastava includervi una disposizione, la quale stabilisse che i rapporti tra lo Stato e la S. Sede in materia ecclesiastica dovessero regolarsi in via concordataria. Ma prevalente nella questione era il profilo politico: una volta avanzata la proposta di connettere quei Patti con la Costituzione non poteva essere respinta senza suscitare sospetti circa intenzioni, per il momento sottaciute, di tornare quando che si fosse a legiferare in materia ecclesiastica nella semplice via ordinaria. Le stesse preoccupazioni, com'è noto si ebbero già per la legge 13 maggio 1871, N 214, detta delle Guarentigie, sul carattere costituzionale di essa, il parere 27 febbraio 1878 del Consiglio di Stato la ritenne tale”³⁸⁷.

In seno alla commissione per il progetto della Costituzione, la DC era già riuscita ad ottenere che gli Accordi Lateranensi ottenessero il valore di legge costituzionale. Nella discussione generale che si tenne nel marzo 1947, per gli oppositori parlarono Piero Calamandrei, Emilio Lussu, Pietro Nenni, Palmiro Togliatti, De Vita, Crispo, Marchesi, Paolo Rossi, Targetti, Mancini, Labriola, Ghidini, Ruggiero, Giancarlo Pajetta e Mario

³⁸⁵ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 370-371.

³⁸⁶ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 533.

³⁸⁷ Archivio Privato Consiglio (APC), *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “*A proposito dei Patti Lateranensi*”, p.1.

Cevolotto³⁸⁸. I rapporti tra lo Stato e la Chiesa, nella Costituzione repubblicana entrata in vigore il 1° gennaio 1948, sono disciplinati dall'art. 7:

“Lo Stato e la Chiesa Cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale”³⁸⁹.

Questo articolo, già 5 del progetto, nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente fu a lungo dibattuto. La questione trovò eco ed importanza diversa nei vari settori politici. Profondamente sensibili a riguardo erano il partito d'azione, i repubblicani e qualche vetero-socialista; molto meno i comunisti ed i socialisti, disposti a fare concessioni sull'argomento, ritenuto un angolo di poca importanza della struttura statale. I qualunquisti, invece, che cercavano di porsi come alternativa alla DC nella rappresentanza dei cattolici, lo ritenevano forse l'articolo più importante dell'intera Costituzione, per il quale sarebbero stati disposti a sacrificare ogni altro, in nome della vittoria sul laicismo³⁹⁰. Il discorso che suscitò maggiore scalpore fu quello con il quale Palmiro Togliatti giustificò il voto favorevole dei comunisti³⁹¹:

“Come vedete, vi sono alcune affermazioni fondamentali, alle quali abbiamo il dovere di rimanere coerenti, alle quali ci siamo sforzati di rimanere coerenti, alle quali credo che siamo rimasti coerenti fino ad ora.

Prima affermazione fondamentale: la rivendicazione delle libertà di coscienza, di fede, di culto, di propaganda religiosa e di organizzazione religiosa. Il progetto di Costituzione, per questa parte, ci soddisfa. Noi appoggeremo tutte quelle proposte le quali tenderanno a rendere sempre più tranquille le coscienze di tutti i credenti di tutte le fedi, garantendo loro tutte le libertà di cui hanno bisogno per esplicare il loro culto e svolgere la loro propaganda.

Seconda affermazione: riteniamo che il Concordato sia uno strumento bilaterale e che solo bilateralmente potrà essere riveduto.

Nel corso dei dibattiti della prima Sottocommissione e Commissione dei Settantacinque, ci siamo costantemente attenuti a questi principi, ed anche nel mio intervento, e negli interventi degli altri colleghi del mio Gruppo, nel dibattito generale sulla Costituzione e nel dibattito su questa parte della Costituzione stessa, queste sono le posizioni che noi abbiamo affermate.

[...]

Onorevoli colleghi, qui si pone un problema profondo, che io formulerei a questo modo: in sostanza con chi è il dibattito?

Fra noi e i colleghi di parte democristiana? Non credo.

I colleghi di parte democristiana alle volte parlano presentandosi come unici difensori della libertà della coscienza religiosa delle masse cattoliche. Non credo che alcuno dei partiti di sinistra voglia lasciare loro la esclusività di questa funzione.

Anche nel nostro partito esistono, e credo per la maggioranza degli iscritti, i cittadini cattolici e noi siamo assertori e difensori della libertà della loro coscienza religiosa. [...]

In fondo, il dibattito è tra l'Assemblea Costituente Italiana e un'altra parte, l'altra parte contraente e firmataria dei Patti del Laterano. Questa è la realtà, che dobbiamo guardare in faccia se vogliamo comprendere bene di che si tratta e quello che dobbiamo fare.

³⁸⁸ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 535.

³⁸⁹ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 390.

³⁹⁰ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 544-545.

³⁹¹ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 396.

Qui è avvenuto però un fatto spiacevole. È avvenuto che da tutti i settori dell'Assemblea, compreso il vostro, si è detto che un determinato ritocco delle norme dei Patti, in un momento determinato, con le forme opportune, sarebbe desiderabile e dovrebbe potersi fare. Ecco una voce unanime, o quasi, che esce dal luogo dove siedono i rappresentanti della Nazione. Questa voce però non è andata più in là³⁹².

L'esigenza di un ampio riesame degli accordi del 1929 era ampiamente sentita dalle forze politiche italiane e, in questa prospettiva, la pace religiosa consacrata dall'inserimento in Costituzione dei Patti Lateranensi mostra la sua natura programmatica: il problema dei rapporti tra Chiesa e Stato, dal 33 d.c., non conosce soluzioni definitive e consacrazioni ufficiali che escludano la continua ricerca di nuovi equilibri³⁹³. Approvata la norma, nonostante il comune sentimento che gli Accordi necessitassero di una revisione per armonizzarli col nuovo clima costituzionale, per decenni nessuno sollevò la questione³⁹⁴. L'art. 7 aveva costituzionalizzato il principio concordatario, e quindi i rapporti tra Stato e Chiesa Cattolica, ognuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani, dovevano essere regolati consensualmente, con accordi. Le modifiche dei Patti Lateranensi non richiedevano procedimento di revisione costituzionale solo se bilateralmente accettate³⁹⁵. Tuttavia, grazie alla nuova cultura giuridica inaugurata dalla Costituente ed alla Carta che ne derivò, la garanzia costituzionale del regime concordatario non significò l'esclusione della garanzia del pluralismo religioso e della laicità dello Stato. La Costituzione, infatti, prevede l'eguaglianza di tutti i cittadini innanzi alla legge senza distinzioni basate sulla religione (art. 3), che tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge (art.8) e tutte hanno diritto di organizzarsi secondo i loro statuti, purché non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I rapporti con religioni diverse dalla cattolica sono regolati da apposite intese con i loro rappresentanti (art. 8.3)³⁹⁶. Nei primi anni successivi all'approvazione della Costituzione si discusse molto sulla configurazione dello Stato, se laica o confessionale. Una risposta definitiva circa la laicità dello Stato come principio implicito della Costituzione fu offerta dalla nota sentenza della Corte costituzionale del

³⁹² *Assemblea costituente*, seduta del 25 marzo 1947, cit. in Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 713-724.

³⁹³ Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 399.

³⁹⁴ Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 544-545.

³⁹⁵ M. Mazziotti Di Celso-G. M. Salerno, *Manuale di diritto costituzionale*, sesta edizione, Padova 2014, p. 190.

³⁹⁶ R. Bin-G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, quindicesima edizione, Torino 2014, p. 89.

1989³⁹⁷. La laicità italiana, però, è profondamente diversa da altri modelli di laicità: si può dire che lo Stato abbia solennemente proclamato il principio della libertà religiosa (quindi non si tratta più di culti “ammessi” o “tollerati”), e non solo a livello individuale, come nelle carte liberali del secolo XIX, ma nelle formazioni sociali in cui il cittadino concretamente vive. Da qui il riconoscimento della fede, non come un fatto privato e giuridicamente irrilevante, ma di dimensione pubblica, in vista del soddisfacimento delle esigenze religiose dei cittadini e del loro libero concorso alla crescita morale e spirituale della Nazione³⁹⁸. Con una mozione approvata alla Camera dei deputati il 5 ottobre 1967 si iniziò il procedimento che finalmente avrebbe portato ad una modifica del Concordato, per renderlo più in linea con i nuovi principi. Ad essa seguirono diciassette anni di trattative che si conclusero con l’accordo di modificazione del Concordato, che, insieme all’annesso protocollo addizionale, costituisce il Nuovo Concordato, entrato in vigore a seguito della legge di esecuzione n. 121 del 1985. Tra le altre cose, il protocollo addizionale dichiara che le parti non riconoscono più in vigore la norma secondo cui la cattolica è la religione di Stato³⁹⁹.

Per giungere a tali accordi ebbero una grande incidenza i mutamenti avvenuti nel mondo cattolico. Il Concilio Vaticano II offrì un profondo rinnovamento nella prospettiva canonistica dei rapporti tra Stato e Chiesa. In tal senso particolare attenzione va dedicata alla *Gaudium et Spes*, una costituzione sulla presenza della Chiesa nel mondo approvata dal concilio il 7 dicembre del 1965. In essa veniva ribadita la distinzione tra la sfera politica e quella religiosa:

“È di grande importanza, soprattutto in una società pluralistica, che si abbia una giusta visione dei rapporti tra la comunità politica e la Chiesa e che si faccia una chiara distinzione tra le azioni che i fedeli, individualmente o in gruppo, compiono in proprio nome, come cittadini, guidati dalla coscienza cristiana, e le azioni che essi compiono in nome della Chiesa in comunione con i loro pastori”.

Ne discendeva il riconoscimento dell’autonomia e dell’indipendenza tra la Chiesa e le comunità politiche. Però questa indipendenza non voleva dire separazione e reciproco disinteresse. Infatti la *Gaudium et Spes* continuava:

“Tutte e due, anche se a titolo diverso, sono a servizio della vocazione personale e sociale delle stesse persone umane. [...] Esse svolgeranno questo loro servizio a vantaggio di tutti, in maniera tanto più

³⁹⁷ Sentenza della Corte Costituzionale n. 203 del 1989: “Il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale”.

³⁹⁸ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 459-460.

³⁹⁹ Mazziotti Di Celso-Salerno, *Manuale di Diritto Costituzionale*, cit., p. 191.

efficace quanto meglio coltiveranno una sana collaborazione tra di loro, secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e tempo”⁴⁰⁰.

Da questo cambio di mentalità e di approccio, sia da parte dello Stato che della Chiesa, accompagnato ai mutamenti che dagli anni '60 in poi avevano travolto la società italiana si giunse, dopo anni di trattative, all'Accordo di Villa Madama⁴⁰¹. In tale atto, comunemente inteso come un “accordo-quadro”, le due parti contraenti hanno fissato i principi e si sono impegnate contestualmente alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del paese⁴⁰². Il Nuovo Concordato si presenta come un testo giuridico più agile del precedente, composto da 14 articoli rispetto ai 45 di quello Lateranense. Gli articoli dal 2 al 6 trattano della libertà religiosa nelle sue varie articolazioni, la loro *ratio* è quella di superare il sistema che aveva privilegiato la Chiesa Cattolica rispetto alle altre religioni e contestualmente eliminare i residui di giurisdizionalismo ancora presenti nel testo del 1929, garantendole più libertà d'azione. Per la questione delle festività religiose si rinviava ad un'ulteriore intesa tra le parti, mentre il “carattere sacro di Roma” veniva ridimensionato, nel riconoscimento da parte dell'Italia “del particolare significato che Roma, sede vescovile del Sommo Pontefice, ha per la cattolicità”⁴⁰³. L'art. 7 riguarda la complessa questione degli enti ecclesiastici e prevedeva la costituzione di una commissione paritetica per la formulazione della nuova disciplina degli enti e dei beni ecclesiastici. Essa concordò un testo l'8 agosto 1984, cui furono apportate modifiche mediante scambio epistolare del Presidente del Consiglio Craxi e del cardinale segretario di Stato Casaroli⁴⁰⁴. L'innovazione più importante di questa normativa riguarda il sostentamento del clero, che non era stato introdotto dal Concordato, ma risaliva ai primi decenni dell'unità d'Italia. Vi fu il superamento del tradizionale sistema beneficiale e l'introduzione di nuovi istituti con la specifica funzione di provvedere al sostentamento del clero. Si poneva fine al finanziamento diretto da parte dello Stato delle strutture ecclesiastiche, puntando sul carattere volontario e ci si avviava a regolare il sostentamento della Chiesa Cattolica con quello delle altre fedi religiose⁴⁰⁵. L'art. 8, sul matrimonio concordatario, era stato uno dei più discussi. L'esito del

⁴⁰⁰ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 498.

⁴⁰¹ *Ibidem*, p. 581.

⁴⁰² E. Vitali- A.G. Chizzoniti, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, Milano 2012, p. 15.

⁴⁰³ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 588-589.

⁴⁰⁴ Vitali-Chizzoniti, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, cit., p. 15.

⁴⁰⁵ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 589-591.

referendum del 1974 ed alcune sentenze della Corte costituzionale avevano orientato il dibattito: ormai anche la Chiesa era consapevole che lo *status* dei coniugi nell'ordinamento civile ed in quello canonico poteva essere difforme e che l'annullamento da parte del tribunale ecclesiastico, che un tempo era stato l'unico mezzo di scioglimento del matrimonio, ora, per essere recepito dall'ordinamento italiano, era sottoposto al controllo della magistratura al pari di quello operato sulle sentenze di un tribunale di uno Stato estero. L'Accordo del 1984, pur conservando parzialmente la disciplina dell'art. 34 del Concordato del 1929, contiene una serie di disposizioni sulla trascrizione nei registri dello stato civile, dalla quale fa dipendere gli effetti civili e sul riconoscimento dell'efficacia delle sentenze dei tribunali ecclesiastici⁴⁰⁶. L'art. 9, nella prima parte, è un esempio di come il nuovo Concordato, sia stato capace, grazie al nuovo sistema costituzionale, di offrire alla Chiesa una libertà più ampia di quella che essa aveva ottenuto con il regime fascista: grazie all'art. 33.3 della Costituzione venne inserita in questa disposizione la libertà di costituire scuole di ogni ordine e grado ed istituti di formazione a parità di trattamento tra i loro alunni e quelli della scuola pubblica⁴⁰⁷. La seconda parte di questo articolo, invece, si occupava dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole. Esso veniva sottoposto ad una richiesta di avvalersene o meno fatta all'autorità scolastica e veniva garantito dallo Stato, non più per un giudizio di valore, ma per motivi storico-sociologici in considerazione del fatto che i valori del cattolicesimo svolgono un ruolo importante nel "patrimonio storico del popolo italiano". Il protocollo addizionale chiariva anche che l'insegnamento di questa materia avrebbe dovuto essere svolto da insegnanti che fossero "riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica"⁴⁰⁸. Esso era concepito non più come una materia della quale lo Stato esigeva la conoscenza, ma come un servizio messo a disposizione per chi intende usufruirne⁴⁰⁹. Dall'art. 11, sui cappellani militari, ospedalieri e quelli degli istituti di prevenzione e pena, emerge una nuova concezione dell'assistenza spirituale, basata sulla *ratio*, valida anche per le altre confessioni religiose, di soddisfare le esigenze spirituali della popolazione e ritenere che tale soddisfacimento sia un interesse primario dello Stato. L'art. 12 affidava a una

⁴⁰⁶ Cfr. Mazziotti Di Celso-Salerno, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., pp. 191-192; Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 591.

⁴⁰⁷ Mazziotti Di Celso-Salerno, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., p. 191.

⁴⁰⁸ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 591.

⁴⁰⁹ Cfr. Sentenza della Corte Costituzionale n. 203 del 1989.

successiva intesa la valorizzazione e la tutela del patrimonio storico-artistico⁴¹⁰. Inoltre, nell'art. 13 si prevede che ulteriori materie nelle quali si manifesti l'esigenza di una collaborazione tra la Chiesa e lo Stato potranno essere regolate sia con nuovi accordi tra le parti, sia con intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza Episcopale Italiana, che acquisiva la personalità giuridica civile, come ente ecclesiastico, in forza dell'art. 13 della legge 222 del 1985⁴¹¹. Infine le due parti, nell'art.14, affidavano a una commissione paritetica la soluzione di eventuali difficoltà di “interpretazione e o di interpretazione delle disposizioni precedenti”⁴¹².

Per provvedere alla disciplina di nuove materie si è provveduto tramite accordi intercorrenti tra il Ministro competente per materia o le Regioni e la CEI in persona del suo Presidente. Tali accordi vengono qualificati come intese di 2° grado o sub-concordatarie⁴¹³. È lecito dire che il nuovo Concordato ha sciolto i contrasti che i Patti del 1929, risolvendo la questione romana, avevano inaugurato. In esso, anche i culti precedentemente definiti “ammessi” ottengono la dignità riconosciuta loro dal nuovo assetto costituzionale. La questione della pacificazione religiosa, a cui l'avvicinamento, nel periodo della guerra, tra la Santa Sede e la classe politica antifascista aveva contribuito a dare un apporto distensivo, trovava finalmente soluzione in un contesto di Stato laico, moderno e garante non solo della *libertas ecclesiae*, ma delle libertà religiose di ogni cittadino⁴¹⁴.

⁴¹⁰ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 593.

⁴¹¹ Chizzoniti, *Manuale breve Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 15.

⁴¹² Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 593-594.

⁴¹³ Vitali-Chizzoniti, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 15-16.

⁴¹⁴ Pertici, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 595.

CAPITOLO II

PER UNA BIOGRAFIA DI NICOLA CONSIGLIO

2.1.1. Vita e cursus honorum

Si presentano nei seguenti capitoli materiali tratti da fondi conservati nell'Archivio Centrale dello Stato e nell'Archivio privato Consiglio. Quest'ultimo riveste fondamentale importanza, poiché custodisce le lettere e i documenti privati, in gran parte ancora inediti, ereditati dai discendenti del giurista di cui si tratterà. Esso si articola in una sezione principale, conservata dai figli di Emilio Consiglio e Matilde Berni Canani - Anna Carla, Bianca e Pietro Consiglio, che ne cura la conservazione -, e in una seconda sezione, custodita da Angelo Consiglio.

Nicola Consiglio nacque a Bisceglie il 21 febbraio del 1874, dall'avvocato Angelo e sua moglie Rosa Rossi, che lo registrarono come Nicola Maria Donato Consiglio¹. La sua nascita avvenne nella casa nella quale la famiglia Consiglio si era insediata fin dal secolo XVIII e fu il terzo ed ultimo di tre figli, il primo dei quali, Emilio, fu anch'egli magistrato, mentre la sorella Fortunata sposò Armando Perotti, illustre scrittore e poeta pugliese². Frequentò le scuole elementari a Bisceglie, seguì gli studi classici presso il Liceo-Ginnasio di Trani, allora fra i più rinomati di Puglia per il valore dei suoi docenti, e studiò giurisprudenza a Napoli, dove superò gli esami finali il 27 luglio 1896³.

Approvato al concorso con voti 238 6/7 e classificatosi 27° nella graduatoria dei vincitori, Consiglio fu nominato uditore giudiziario con decreto 8 giugno 1897 e destinato prima al Tribunale, poi alla Regia Procura di Trani⁴. In un rapporto del 22 gennaio 1898,

¹ Cfr. De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 11; APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento "Municipio di Bisceglie- estratto degli atti di nascita dell'anno 1874 N°157".

² Discorso del professore G.Viesti, magistrato di Corte di Cassazione e docente universitario, in E.Consiglio e A.Consiglio, *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, Molfetta 1975, p. 32.

³ Cfr. APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento "Regia Università degli studi di Napoli F"; De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 11; Consiglio, *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit., pp. 9-11,32.

⁴ Cfr. Archivio Centrale dello Stato (ACS), Ministero di grazia e giustizia. Ufficio superiore personale e affari generali. Ufficio secondo. Magistrati, fascicoli personali, III versamento, fasc. 66933, documento "Consiglio-Nicola, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Fuori ruolo per studi legislativi", p.3; APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento "Decreto del Guardasigilli 8 giugno 1897".

il procuratore generale di Trani, Colapietro, trasmettendo un'istanza di Consiglio per essere destinato alla Pretura di Bisceglie, lo definì con "molta capacità e dottrina e molta operosità"⁵. Con decreto 29 maggio 1898, quindi, fu destinato alla detta pretura con funzioni di vice-pretore gratuito⁶. A settembre dello stesso anno il Presidente del Tribunale di Trani scrisse in una nota verbale:

"Onoromi rassegnare all'E.V. che l'uditoro giudiziario Sig. Consiglio Nicola, ora con le funzioni di Vice Pretore presso la R. Pretura di Bisceglie, ha in tale qualità addimosttrato grande attitudine e capacità per le funzioni giudiziarie.

Inoltre, il medesimo è di ottima ed illibata condotta; e intorno al suo carattere, spiegato durante il tirocinio, posso assicurare l'E.V. che detto Sig. Consiglio ha dato prova di serietà ed imparzialità, abbenché si trovasse ad esercitare le sue funzioni nella città nativa"⁷.

In seguito, con decreto 25 giugno 1899, avendo superato l'esame con voti 217 2/7 ed essendosi graduato 25°, fu nominato aggiunto giudiziario e destinato a prestar servizio con funzioni di vice pretore nel mandamento di Apricena, dove si insediò in agosto⁸. Nell'estate del 1900 Nicola Consiglio fece istanza per essere ammesso al concorso per il posto vacante di vicesegretario presso il Ministero della Giustizia⁹. Con decreto 29 settembre del 1900 fu nominato vice-segretario di carriera amministrativa nel Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti¹⁰. Nei verbali del 3 novembre del 1900, prodotti dal capo della divisione XVIII e indirizzati al Ministro, si apprende di una difficoltà all'insediamento di Consiglio dovuta ad un ritardo nella notificazione del decreto:

"Stamani si è presentato in ufficio l'avvocato Nicola Consiglio, uno dei nuovi vice-segretari, destinato a prestar servizio presso questa Divisione. Ma accennando che con ritardo fu pubblicato il decreto che gli conferì la carica di vice-segretario e che perciò egli non potette in tempo sistemare le sue cose nella precedente residenza di Apricena, ha chiesto gli si consentisse di assumere effettivo servizio soltanto col giorno 19 volgente.

Le condizioni affatto eccezionali ed ormai troppo note della Divisione non avrebbero potuto tollerare che il nuovo impiegato, da tempo atteso in sostituzione dell'avvocato Ronga ritardasse ulteriormente di assumere servizio.

⁵ ACS, Ministero di grazia e giustizia. Ufficio superiore personale e affari generali. Ufficio secondo. Magistrati, fascicoli personali, III versamento, fasc. 66933, documento "*Rapporto della Procura Generale del Re presso la Corte d'Appello delle Puglie, sezione 3, Trani, 22 gennaio 1898*".

⁶ ACS, fasc. 66933, cit., documento "*Consiglio-Nicola, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Fuori ruolo per studi legislativi*", p. 3.

⁷ ACS, fasc. 66933, cit., documento "*nota del 13/9/1898 N°1582*".

⁸ Cfr., ACS, fasc. 66933, cit., documento "*Consiglio-Nicola, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Fuori ruolo per studi legislativi*", p. 4; APC, Nicola Consiglio, *biografia e carriera*, documento "*Certificato Apricena 12 agosto 1899*": "Il sottoscritto Cancelliere certifica che in data 12 agosto 1899 l'Avvocato Sig. Consiglio Nicola si è immesso nell'esercizio delle sue funzioni quale Aggiunto Giudiziario con le funzioni di Vice Pretore di questo Mandamento".

⁹ ACS, fasc. 66933, cit., documento dell'Ufficio del Procuratore Generale presso la Corte di Appello delle Puglie datato 2/08/1900, Trani: "Rassegno a V.E. l'inclusa istanza, con la quale l'aggiunto giudiziario, incaricato di reggere la pretura di Apricena, Sig. Consiglio Nicola, chiede di essere ammesso al concorso pei posti attualmente vacanti di vice segretario di codesto Ministero".

¹⁰ APC, Nicola Consiglio, *biografia e carriera*, documento "*Regio Decreto 29 settembre 1900*".

Avuto però riguardo alle circostanze addotte dal Consiglio, non ho creduto potergli rifiutare la concessione chiesta per quanto dipendesse da me.

Ed ora comunico quanto sopra a codesta Divisione, per sua opportuna intelligenza, e perché ove per sua parte credeva di poter consentire alla chiesta proroga, si compiaccia di nominare cosa occorra di fare per regolarizzare la posizione del Consiglio, giacché lo stesso prenderebbe possesso del nuovo ufficio decorso il termine di 30 giorni dalla registrazione del suo decreto di nomina”¹¹.

La richiesta venne accettata e la proroga ritardò l’ingresso in funzioni fino al 19 novembre¹². Il 29 gennaio 1903 venne promosso dalla seconda alla prima classe della carriera amministrativa ed il 29 giugno dello stesso anno, inoltre, venne iscritto al registro per la pratica notarile presso il notaio Evangelisti Gaetano¹³. Negli anni successivi egli ottenne sempre le più elevate qualifiche annuali nelle valutazioni del personale del ministero¹⁴.

Con decreto ministeriale 15 luglio 1905 Consiglio fu nominato segretario della Commissione per lo studio della riforma della legge notarile, nella quale si distinse a tal punto per abilità che i ministri Gallo ed Orlando lo incaricarono di preparare per il Senatore Astengo, relatore dell’ufficio centrale del Senato, gli emendamenti al progetto di legge notarile ed in seguito, il solo Ministro Orlando, lo incaricò dello studio degli emendamenti al progetto di legge sul notariato e della compilazione della relazione¹⁵. Il 15 dicembre 1908 il ministro Vittorio Emanuele Orlando scrisse una lettera di encomio a Nicola Consiglio, che venne inserita nel suo fascicolo personale presso il Ministero:

“Egregio Cavaliere

Roma li 15 Dicembre 1908

La designazione fattami di lei come uno fra i migliori funzionari del Ministero ebbe conferma dal contributo che Ella ha arrecato allo studio degli emendamenti da me formulati al disegno di legge sull’ordinamento del notariato.

Durante tale lavoro ho potuto apprezzare l’ingegno suo perspicace, il suo retto criterio giuridico e la non comune conoscenza della complessa materia che si è dovuta trattare.

Nel ringraziarla quindi della sua efficace e pregevole collaborazione, mi piace anche di esprimerle la più alta e sincera stima.

Il Ministro
Orlando”¹⁶.

¹¹ ACS, fasc. 66933, cit., documento “*Protocollo 9575 della sezione 1°, Divisione 8, 3 novembre 1900*”.

¹² ACS, fasc. 66933, cit., documento “*Protocollo 9704 della sezione 1°, Divisione 8, 9 novembre 1900*”.

¹³ Cfr. APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento “*Consiglio Notarile dei Distretti riuniti di Roma, Civitavecchia e Velletri, Registro d’iscrizione dei praticanti N° 277*”; documento “*R.D. 29 gennaio 1903*”.

¹⁴ ACS, fasc. 66933, cit., documento “*Consiglio-Nicola, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Fuori ruolo per studi legislativi*”, p. 4.

¹⁵ APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento “*Incarichi*”.

¹⁶ ACS, fasc. 66933, cit., documento “*Lettera del Ministro a Nicola Consiglio*”.

In seguito al R. Decreto 8 dicembre 1907 n. 775, contenente le disposizioni relative al servizio d'ispettorato, venne nominata una commissione con l'incarico di allestire i formulari e i moduli che sarebbero serviti da guida agli ispettori nelle operazioni periodiche. In questa commissione, presieduta dal direttore generale dei culti, Guglielmo Arena, presero parte in qualità di direttori capi divisione gli avvocati Giuseppe Azzolini e Adolfo Antonini, l'ispettore superiore avvocato Camillo Publio Spinetti, il vice cancelliere della Corte di Cassazione di Roma avv. Cav. Giuseppe Enea, il segretario capo nell'economato generale dei benefici vacanti di Venezia cav. Esuperanzo Ballerini e, in qualità di primo segretario nel ministero di grazia e giustizia e dei culti, con le funzioni di segretario, il cav. Nicola Consiglio¹⁷.

Nel 1912 ottenne la dichiarazione di alta e sincera stima, gratificazioni e particolari elogi dal ministro Finocchiaro Aprile "per la cooperazione prestata nei lavori attinenti al disegno di legge sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili"¹⁸. Nel 1913 si distinse per "profondo acume e speciale cultura" come segretario della commissione per lo studio del regolamento di esecuzione della legge notarile che aveva contribuito precedentemente a scrivere e, durante il triennio 1916-1918, essendo Capo Sezione nella direzione generale dei culti, ottenne classifiche elevate e giudizi lusinghieri dai suoi superiori Palmera e Susca, i quali rilevarono a titolo di elogio che, nonostante la mancanza di personale, Consiglio aveva saputo provvedere alacremente alla regolarità del servizio, reso più gravoso dal maggiore lavoro per la dispensa dalla chiamata alle armi dei ministri del culto¹⁹. Dagli atti della divisione XI risulta, infatti, che la minuta della relazione del 16 febbraio 1916, riguardante l'esenzione dalla chiamata alle armi dei ministri aventi cura di anime, fu compilata dall'avv. comm. Nicola Consiglio²⁰.

¹⁷ APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento "Decreto Ministeriale 15 luglio 1909".

¹⁸ Cfr. ACS, fasc. 66933, cit., documenti "Consiglio-Nicola, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Fuori ruolo per studi legislativi", p. 4 e "Nota d'encomio e compenso 30 luglio 1912"; APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento "Lettera d'encomio di Finocchiaro Aprile 14/07/1912": "Egregio Cavalier Consiglio, Nel manifestare a V.S. il mio compiacimento per la diligente ed efficace cooperazione da Lei prestata nei lavori attinenti al disegno di legge sull'ordinamento del notariato e degli Archivi notarili, Le partecipo di aver disposto in suo favore una gratificazione di lire Trecento, spiacente di non poter fare di più stante i limitati fondi disponibili. Con ogni considerazione mi creda".

¹⁹ ACS, fasc. 66933, cit., documento "Consiglio-Nicola, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Fuori ruolo per studi legislativi", pp. 5-6.

²⁰ APC, *Nicola Consiglio, Ministero*, documento "Culto cattolico-Esenzione dalla chiamata alle armi".

Nel 1919 fu nominato commissario governativo dell'Istituto S. Girolamo degli Schiavoni; infatti nel 1901 era stata sospesa, con decreto ministeriale 31 agosto, l'amministrazione della Congregazione od ospizio di San Girolamo degli Illirici in Roma ed affidata temporaneamente ad un commissario governativo. Il 3 ottobre 1901, inoltre, con successivo decreto ministeriale, era stato posto termine alle funzioni del predetto commissario, essendosi provveduto, mediante accordi col governo austroungarico, all'amministrazione dell'istituto secondo le sue proprie tradizioni. Il decreto 19 marzo 1919, viste le mutate condizioni riguardanti i rapporti tra le minoranze linguistiche, decretò "L'amministrazione della Congregazione di S. Girolamo degli Illirici in Roma [...] temporaneamente affidata al cav. uff. avv. NICOLA CONSIGLIO, capo sezione al Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti"²¹. Consiglio, inoltre, con atto datato il 27 aprile 1919 fu nominato, a decorrere dal 1° maggio, ispettore superiore²². Nel luglio dello stesso anno gli venne conferito l'incarico della direzione temporanea della divisione VI, che cessò di far parte della direzione generale degli affari civili e del notariato²³. Da quel mese fu anche componente delle commissioni per la riforma della legge sugli ufficiali giudiziari e per lo studio delle modificazioni delle tariffe giudiziarie²⁴. Il 21 settembre, su proposta del guardasigilli, con ordinanza regia venne nominato direttore capo divisione nel Ministero²⁵. Il 5 ottobre il ministro Mortara constatò, in una lettera inviata a Consiglio, gli ottimi risultati del lavoro della commissione:

"Roma, addì 5 ottobre 1919

Illustre signore,

Mi è stato presentato il progetto compilato dalla Commissione alla quale avevo affidato lo studio delle riforme da apportare alle leggi relative agli ufficiali giudiziari, e son lieto di constatare l'alacrità, lo

²¹ APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento "Decreto dei Ministri Colosimo e Facta 19 marzo 1919".

²² *Ibidem*, documento "Atto di nomina a Ispettore Superiore 27 aprile 1919".

²³ *Ibidem*, documento "Servizio – partecipazione di incarico": "Roma, li 10 luglio 1919. Pregiomi partecipare alla S.V.Illma che, con decreto 7 corrente, S.R. il Ministro le ha conferito l'incarico della direzione temporanea della Divisione 6[^] di questo Ministero, la quale cessa di far parte della Direzione Generale degli Affari Civili e del Notariato venendo incaricato il sottoscritto di soprintendere ai servizi della detta divisione 6[^]. Il direttore Capo della Divisione 3[^]".

²⁴ Cfr. APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento "Lettera del Segretario della Commissione": "Roma, Luglio 1919. Ill.mo Signore, il sottoscritto si onora parteciparLe, che, con Decreto di S.E. il Ministro del 19 corr., la S.V.Illma è stata chiamata a far parte di una Commissione incaricata di studiare e proporre eventuali riforme alla legge 19 marzo 1911, n. 201, sugli ufficiali giudiziari"; documento "lettera dal Ministero": "Roma, luglio 1919. Egregio Collega, mi è gradito parteciparle che S.E. il Ministro con Suo Decreto del 19 corr. l'ha nominata membro di una Commissione che dovrà esaminare e proporre le modificazioni da introdurre nelle disposizioni relative alle tariffe per gli atti giudiziari nelle materie civili e penali e per coordinarle fra loro, esclusa la parte riguardante gli onorari di avvocato ed i diritti di procuratore. Gradita mi è l'occasione per salutarlo caramente".

²⁵ *Ibidem*, documento "Nomina di Nicola Consiglio a Direttore capo divisione" datata 21 settembre 1919 e registrata alla Corte dei Conti il 4 ottobre 1919.

zelo e la competenza con cui la Commissione ha espletato il suo compito nell'esame di quel problema che, se modesto in apparenza, è tuttavia di non lieve importanza per il funzionamento della giustizia.

Perciò rivolgo a V.S. che della Commissione fu degno componente, i più sentiti ringraziamenti nella convinzione che anche la classe degli ufficiali giudiziari accoglierà con senso di gratitudine i provvedimenti che il lavoro della Commissione ha suggeriti.

Accolga i più distinti saluti²⁶.

Il 7 novembre, invece, sempre Mortara lo informò della necessità della sua collaborazione per un'altra Commissione:

“Roma, li 7 Novembre 1919

Mi pregio partecipare alla S.V. Ill.ma, che Ella, a norma dell'art. I ultimo e penultimo capoverso del R.D.2 settembre 1919 N°1552, è stato aggregato alla Commissione speciale incaricata di preparare proposte per la semplificazione dei servizi e le riduzioni del personale nel Ministero.

La Commissione stessa ha anzi designato i suoi componenti Susca gr.uff. Alfonso, Appiani Comm. Giovanni, Cannavina Comm. Luigi, Azzariti Comm. Gaetano, Direttore Capo della Divisione 3^a, allo studio delle riforme, delle economie di spese e delle riduzioni del personale, che siano possibili nei servizi della Divisione III e VI del Ministero.

Ella pertanto è pregata di volere all'uopo prendere accordi coi suindicati Commissari, dovendo il risultato degli studi essere presentato alla Commissione plenaria entro il 20 corrente²⁷.

Con decreto 28 dicembre 1919 fu nominato dal re, sotto proposta di Mortara, commendatore nell'Ordine della Corona d'Italia²⁸.

Il 1° ottobre 1919 era entrato in vigore il regio decreto legge 23 ottobre 1919 n°1970 che stabiliva il trattamento di pensione degli impiegati dello Stato. Particolare interesse per Nicola Consiglio aveva l'art. 13:

“Gli impiegati civili forniti di laurea o di diploma di studi superiori, quando questo titolo di studio sia stato richiesto come condizione necessaria per l'ammissione in servizio di ruolo o conseguito prima del servizio straordinario riscattato, a norma del seguente art. 14, potranno domandare che siano loro riconosciuti utili agli effetti della liquidazione degli assegni tanti anni quanti corrispondono alla durata legale dei relativi corsi superiori.

A tal fine saranno sottoposti ad una ritenuta nella misura stabilita dall'art. 1 del presente decreto, commisurata allo stipendio iniziale di carriera, per tanti anni quanti sono quelli riconosciuti utili agli effetti suddetti, da versarsi colle modalità che saranno stabilite nel regolamento per l'esecuzione del presente decreto.

Il periodo da riconoscersi in base al presente articolo non può decorrere da età inferiore ai diciotto anni²⁹.

Così l'8 settembre del 1920 egli domandò che gli fossero “riconosciuti utili agli effetti del trattamento di quiescenza i quattro anni corrispondenti alla durata legale del relativo corso di studi universitari³⁰. Nello stesso anno Consiglio fu componente, ai sensi

²⁶ APC, Nicola Consiglio, *biografia e carriera*, documento “Lettera del Ministro Mortara, 5/10/19”.

²⁷ *Ibidem*, documento “Foglio d'ordine del Ministro Mortara 7/11/19”.

²⁸ ACS, fasc. 66933, cit., documento datato dicembre 1919: “Egregio Commendatore, Mi è grato parteciparle che, con decreto 28 corrente, Sua Maestà si è degnata nominarla, su mia proposta, Commendatore nell'Ordine della Corona d'Italia. Cordiali saluti. Mortara”.

²⁹ Regio decreto legge 23/10/1919

³⁰ ACS, fasc. 66933, cit., documento “A S.E. il Ministro del Tesoro”.

del decreto ministeriale 30 ottobre 1920, della commissione nominata per lo studio dei miglioramenti da introdurre nei servizi di cancelleria³¹. Fu informato di ciò dal direttore capo della divisione III il 3 novembre:

“Ill.mo Sig. Commendatore.

Pregiomi parteciparle, d’ordine di S.E. il Sottosegretario di Stato, che la S.V. ill.ma è stata, con decreto Ministeriale 30 ottobre 1920, nominata Membro della Commissione per riesaminare il funzionamento dei servizi di cancelleria e segreteria allo scopo di ottenere una maggiore semplificazione e per gli ulteriori opportuni provvedimenti tendenti al miglioramento economico dei funzionari.

Successivamente Le verrà comunicato il giorno e l’ora della prima adunanza della Commissione”³².

Il 12 gennaio 1921 il direttore generale Antonini espresse il giudizio che Consiglio meritasse la promozione per merito eccezionale:

“Il Comm. Nicola Consiglio Direttore Capo della Div. VI è funzionario distintissimo per capacità, operosità e condotta.

Singolarmente versato nello studio delle discipline giuridiche ed amministrative, nella trattazione degli affari di competenza della Divisione, porta largo contributo della sua dottrina.

Unisce alla grande cultura moltissima operosità, poiché dedica tutto se stesso all’ufficio cui è preposto, e del quale è riuscito ad assicurare in breve tempo il regolare funzionamento con zelo, larga esperienza e personale sacrificio.

Sereno, equanime, di raro equilibrio e di non comune capacità direttiva, è stimatissimo dai suoi dipendenti e dalle persone che per ragioni di ufficio lo avvicinano e molto apprezzato da questa Direzione Generale.

Per tali pregevoli doti ritengo il Comm. Consiglio degno di ascendere ai più alti gradi della carriera ed esprimo avviso che debba essere dichiarato promovibile per merito eccezionale”³³.

Consiglio, in qualità di commissario governativo presso l’Istituto di San Girolamo, aveva manifestato in aprile la volontà di essere dispensato dall’incarico. Il ministro Luigi Fera, nello spiegare le ragioni che gli impedivano di accettare tale richiesta, citò, nella sua lettera a Consiglio datata 27 aprile 1921, i motivi che avevano spinto il Governo a porlo in tale carica e la delicatezza che i rapporti con la Santa Sede richiedevano in tali anni:

“In merito debbo rilevare che con lettera del 21 febbraio 1919, n°. 26069 codesto On. Ministero nello avvisare per la nomina d’un commissario governativo dell’Istituto di S. Girolamo, rilevava che ciò si rendeva opportuno per impedire che le ragioni dei dalmati potessero essere danneggiate dalle pretese dei croati e per meglio accertare, nell’occasione, le condizioni di fatto e di diritto dell’Istituto in parola. E nel decreto con il quale si addivenne a tale nomina si qualificò il provvedimento come inteso a tutelare gli interessi dell’Istituto.

Non può disconoscersi pertanto che molto opportunamente il commissario governativo, Comm. Consiglio, abbia circoscritto la sua opera ad evitare innovazioni e a mantenere immutato lo stato di fatto, in attesa delle risoluzioni finali, in conformità di quanto questo Ministero ebbe in più riscontri ad affermare e fra l’altro con il foglio 18 dicembre 1919 – n°. 127/6510.

³¹ APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento “*Incarichi*”.

³² APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento “*Lettera dal Direttore Capo della Divisione 3^ del 3/11/1920*”.

³³ ACS, fasc. 66933, cit., documento “*Comm. Avv. Nicola Consiglio-Informazioni. 12/01/21*”.

Il Comm. Consiglio non poteva non usare i necessari riguardi nell'amministrazione dell'Istituto, per quel che concerne i rapporti con la Santa Sede, interessata all'Ente, dal che codesto On. Ministero ritenne nella su citata lettera, non potersi prescindere.

In coerenza a tale punto di vista questo Ministero non potrebbe convenire in diverso indirizzo specie in questi momenti nei quali la questione sta per formare oggetto di nuovo esame in confronto con gli interessati.

Mi sembra quindi che non debba secondarsi il desiderio espresso dal Comm. Consiglio accettandone le dimissioni perché, a parte che trattasi di un funzionario eccellente ed assolutamente disinteressato, debbo riconoscere che mercé il suo tatto e la sua prudenza, si sono potuti evitare incidenti incescevoli³⁴.

Il 4 giugno dello stesso anno, il direttore generale Antonini, nel recapitare la domanda di Nicola Consiglio di far passaggio nel ruolo organico della magistratura e di essere trattenuto nelle sue funzioni amministrative, si mostrò ancora una volta lieto di confermare quanto egli apprezzasse “il suo criterio giuridico acuto e pronto, la sua larga cultura, come pure lo zelo coscienzioso col quale esamina i molteplici ed importanti affari della Divisione VI e l'assennatezza costante delle sue proposte”³⁵. Il consiglio di amministrazione del Ministero, nella seduta del 10 giugno, trasmise con voti favorevoli l'istanza presentata dal comm. Consiglio per essere riammesso in magistratura, osservando che egli aveva cooperato efficacemente all'incremento dei lavori della divisione V, specialmente per i nuovi servizi derivanti dalla legge sulle casse di previdenza e per i sessenni degli impiegati degli archivi notarili; che nel 1913 era stato segretario della commissione per lo studio del regolamento di esecuzione della vigente legge notarile e si era segnalato per profondo acume e speciale cultura; che durante il triennio 1916-1918, essendo capo sezione nella direzione generale dei culti, ottenne classifiche elevate e giudizi lusinghieri dai suoi superiori Palmera e Susca, i quali avevano rilevato che, nonostante la mancanza del personale, il comm. Consiglio aveva saputo provvedere alla regolarità del servizio, reso più gravoso dal maggiore lavoro per la dispensa dalla chiamata alle armi dei ministri del culto. Nella seduta del 29 giugno, anche la seconda sezione del Consiglio Superiore della Magistratura emise il suo parere favorevole:

“Ritenuto, pertanto, che sia per i precedenti sotto ogni aspetto lodevolissimi, sia per i lavori prodotti, il sig. Consiglio appare ben meritevole della riammissione in magistratura, con idoneità alle funzioni giudicanti, a cui sembra più specialmente adatto;

³⁴ Cfr. ACS, fasc. 66933, cit., documento “*In risposta ai fogli 1 e 16 aprile 1921 Div. 3^a Sez. 1^a N.26069/169-25*”; APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento “*Lettera dal Ministro Fera del 27/04/21*”

³⁵ ACS, fasc. 66933, cit., documento “*Rapporto 4 giugno 1921 – Istanza dell'Avv. Comm. Nicola CONSIGLIO per far passaggio nel ruolo organico della magistratura*”.

Considerato che per l'art. 256 della legge sull'ordinamento giudiziario, i funzionari del Ministero provenienti dalla magistratura conservano, nel caso di ritorno alla precedente carriera, la posizione e i diritti che loro sarebbero spettati nella medesima;

e per l'art. 36 n. 1 della legge 14 luglio 1907 n. 511, il Consiglio Superiore, nell'esprimere il suo parere sulla idoneità dei detti funzionari alla carriera giudiziaria, deve indicare anche il grado e il posto di ruolo che loro compete. La posizione del sig. Consiglio deve esser, quindi, determinata rapportandola a quella dei magistrati attualmente in carriera che immediatamente lo precedevano e seguivano quando egli lasciò la magistratura. E poiché si tratta di un funzionario distinto per cultura, operosità e condotta, può ben ritenersi che egli, se fosse rimasto nell'ordine giudiziario, avrebbe seguito la sorte dei suoi colleghi di concorso i quali nello scrutinio da pretore a giudice ottennero la classificazione di promovibile a scelta.

[...]

Per questi motivi il Consiglio, previa votazione palese indetta da S.E. il Presidente, ad unanimità di voti:

a) Esprime parere favorevole alla riammissione in magistratura del sig. Nicola Consiglio col grado di giudice, e, attribuendogli la classificazione di promovibile a scelta al grado suddetto, gli assegna il posto di ruolo immediatamente successivo a quello del sig. Grassi Alfio;

b) Classifica, inoltre, il sig. Consiglio tra i promovibili a scelta al grado di consigliere di Corte di Appello³⁶.

Il 18 novembre Consiglio venne informato dal Ministro di essere chiamato a far parte della commissione incaricata di proporre le riforme più opportune da introdursi nella vigente legislazione delle tasse giudiziarie, le cui riunioni si sarebbero svolte nel Ministero delle Finanze, all'epoca guidato da Marcello Soleri³⁷. Il decreto regio istitutivo di tale commissione, promulgato su proposta del guardasigilli, ministro segretario di Stato per la giustizia e gli affari di culto Giulio Rodinò e del ministro segretario di Stato per le Finanze, di concerto con quello del Tesoro Giuseppe De Nava, cita Nicola Consiglio in qualità di "Giudice di Tribunale trattenuto presso il Ministero"³⁸.

Di conseguenza alla classificazione che il parere del Consiglio Superiore della Magistratura aveva dato di Consiglio alla lettera b) come promovibile a scelta al grado di consigliere di Corte d'Appello, egli scrisse una lettera a Mortara il 30 novembre 1921:

"A S.E. l'On: Mortara
Ministro di Stato
Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura

Il sottoscritto, giudice trattenuto al Ministero della Giustizia con le funzioni di capodivisione nella carriera amministrativa, si onora chiedere alla E.V. di compiacersi di disporre che l'Ecc.mo Consiglio Superiore della Magistratura si pronunci nei suoi riguardi per la promozione in Corte d'appello, essendo che quasi tutti i suoi compagni di concorso sono stati già scrutinati e non pochi anche promossi al grado superiore.

Si riserva di presentare i titoli
Con profondo ossequio
Alla E.V.

³⁶ ACS, fasc. 66933, cit., documento "Consiglio Superiore della Magistratura – Sezione Seconda – Seduta del giorno 29 giugno 1921. Parere per riammissione in magistratura del Comm. Consiglio Nicola, Capo Divisione nel Ministero della Giustizia".

³⁷ *Ibidem*, documento "Comunicazione del Guardasigilli datata 18 Novembre 1921".

³⁸ APC, Nicola Consiglio, biografia e carriera, documento "Regio Decreto istitutivo della Commissione per la riforma della legislazione sulle tasse giudiziarie".

Roma, 30 Novembre 1921³⁹.

A tal fine, nei primi di dicembre, l'on. Mortara trasmise al Consiglio Superiore della Magistratura l'istanza con la quale Consiglio chiedeva di essere scrutinato per la promozione al grado superiore:

“Eccellentissimi Componenti
Del Consiglio Superiore della Magistratura

In occasione del nuovo scrutinio che il sottoscritto deve chiedere a seguito dell'annullamento del parere con il quale codesta Ecc.ma Sezione ebbe già a giudicarlo ad unanimità promovibile a scelta per la Corte d'appello, si permette di far presente che molti dei suoi colleghi di concorso in magistratura (96-97), pur posteriori a lui, e qualcuno anche per molti posti, nelle graduatorie di uditore e di aggiunto, sono stati promossi, taluni da tempo, in corte d'appello con le migliori classifiche.

Soggiunge che in tutta la sua carriera, così giudiziaria come amministrativa, ottenne i più lusinghieri attestati della considerazione dei Superiori e che ormai da quasi 3 anni raggiunse per promozione a scelta e con l'unanimità dei voti il grado di capodivisione. Ma specialmente ascrive a titolo d'onore di essere stato da S.E. il Guardasigilli On. Mortara, pur senza che ve lo indicasse la specialità dei servizi ai quali aveva sin allora atteso e mentre reggeva anche l'amministrazione dell'Istituto di S. Girolamo degli Illirici, prescelto a riordinare una Divisione del Ministero, per il quale incarico lo stesso Ministro S.E. Mortara gli manifestò il proprio compiacimento e gli fece conferire in anticipazione ed a preferenza una onorificenza cavalleresca.

Invoca pertanto dall'equità di codesto Ecc.mo Consiglio Superiore, che voglia tenere in benevola e speciale considerazione tali suoi precedenti, ed assegnargli nella graduatoria quel posto che in confronto dei colleghi di inferiore o di anche pari grado ma di minore anzianità, possa corrispondere alla posizione da lui conquistata per concorde riconoscimento dei suoi Superiori, compreso S.E. il Guardasigilli On. Mortara⁴⁰.

Le Sezioni Unite del Consiglio Superiore della Magistratura del 13 novembre 1921, infatti, avevano deliberato che Nicola Consiglio avrebbe dovuto essere sottoposto a nuovo scrutinio per la promovibilità al grado superiore⁴¹. Per tale occasione, il 31 marzo 1922, Palmera scrisse a Faggella per premurarsi che il merito di Consiglio non venisse disconosciuto:

“Caro Faggella,

ricorderai che nello scorso giugno la 2° Sezione del Cons. Superiore ad unanimità di voti nell'atto che riammetteva in magistratura il Comm. Nicola Consiglio capo Divisione del Ministero, lo qualificava promovibile a scelta per la Corte d'appello.

Siffatta decisione per ragioni di rito fu annullata dalle Sezioni Unite ed ora il Comm. Consiglio deve nuovamente ripresentarsi al giudizio della 2° Sezione.

Poiché il Comm. Consiglio è stato mio Capo Sezione ed ho avuto campo di apprezzarlo grandemente sia per l'acuto ingegno, che per la cultura profonda e per l'attività e laboriosità veramente eccezionali, credo mio dovere richiamare su di lui la tua attenzione.

Ricorderai che nelle Sezioni Unite S.E. Mortara disse lusinghiere parole sul conto del Comm. Consiglio ch'egli aveva avuto occasione di conoscere e di apprezzare al Ministero.

Non sarebbe il caso di un merito eccezionale?

³⁹ ACS, fasc. 66933, cit., documento “A S.E. l'On: Mortara”.

⁴⁰ Cfr. ACS, fasc. 66933, cit., documento “Istanza di promozione 6/12/21”; APC Nicola Consiglio, *biografia e carriera*, documento “Bozze per la lettera al Consiglio Superiore della Magistratura”.

⁴¹ *Ibidem*, documento “Consiglio-Nicola, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Fuori ruolo per studi legislativi”, p. 8.

Perdonami l'indiscrezione ed attribuisca al desiderio che ho di vedere riconosciuto il merito del Comm. Consiglio che è stato per vari anni mio sapiente collaboratore.
Ti ringrazio e ti prego di credermi coi più cordiali saluti⁴².

Anche il direttore generale Antonini si occupò della questione. Scrivendo al direttore capo della II divisione del ministero, richiamò quanto già aveva avuto a dichiarare con i rapporti 12 gennaio 1921 n. 1492/ 1229, 4 giugno 1921 n. 1942/1732, e 3 dicembre dello stesso anno n. 1492. Dopo aver allegato copia di tali rapporti, ritenne opportuno aggiungere al terzo:

“Se la Div. VI, alla quale il Comm. Consiglio è preposto, pur avendo un personale notevolmente ridotto, procede con lodevole regolarità, ciò è dovuto specialmente al fatto che il Comm. Consiglio, oltre la parte direttiva, già per se stessa onerosa, riserva a sé, personalmente, la trattazione dei più importanti affari, spiegando un'attività, che supera di molto quella di un esperto e diligente funzionario e costituisce quasi un sacrificio personale.

Debbo aggiungere, inoltre, che non è scarsa la materia di carattere strettamente giuridica devoluta alla competenza della detta Divisione, specie per quanto riguarda la risoluzione di non pochi quesiti circa l'applicazione di leggi e regolamenti attinenti ai servizi giudiziari; e che sempre ho potuto riscontrare nel Comm. Consiglio, non solo una conoscenza esatta delle norme del diritto positivo – sia generale che di carattere amministrativo e specifico – ma sicura e larga cultura giuridica, prontezza ed equilibrio nelle risoluzioni, sobrietà e chiarezza nel rendere conto delle risoluzioni stesse.

Reputo pertanto che il detto magistrato sia degno di speciale considerazione da parte del Consiglio Superiore della Magistratura⁴³.

Con decreto 21 agosto 1922 Vittorio Emanuele III ordinò, su proposta del guardasigilli, la nomina di Consiglio come sostituto procuratore generale di Corte d'Appello, continuando quest'ultimo a rimanere fuori ruolo organico e ad essere trattenuto al Ministero con le funzioni di direttore capo divisione di carriera amministrativa⁴⁴. Nel 1924 Nicola Consiglio partecipò alla commissione per la manutenzione e conservazione del palazzo di giustizia e ottenne le migliori qualifiche nelle note sui dipendenti del Ministero della Giustizia e degli affari di culto⁴⁵. Nelle note

⁴² APC, *Nicola Consiglio, atti del CSM*, documento “Lettera del 31/03/1922”

⁴³ ACS, fasc. 66933, cit., documento “Rapporto 17/05/1922 ad oggetto: Comm. Avv. Nicola CONSIGLIO – Scrutinio-”.

⁴⁴ Cfr. APC *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento “Regio Decreto 21/08/1922”; ACS, fasc. 66933, cit., documento “Consiglio-Nicola, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Fuori ruolo per studi legislativi”, p. 8.

⁴⁵ Cfr. ACS, fasc. 66933, cit., documento “Note di qualifica riguardanti il Sig. Consiglio Comm. Avv. Nicola S. Procuratore Generale di Corte d'Appello, in funzioni di Direttore Capo Divisione (Divisione 7°), Anno 1924”. L'unico documento rinvenuto in proposito alla Commissione per la manutenzione e conservazione del Palazzo di Giustizia è una lettera di ringraziamento del Presidente della Commissione suddetta, APC *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento “Protocollo 3 febbraio 1924 N° 17 della Commissione per la manutenzione e conservazione del palazzo di giustizia”: “Questa Commissione, nel prendere atto del contenuto della lettera dalla S.V.III.ma inviata mi il 14 gennaio u.s., mi ha dato il gradito incarico di ringraziarLa vivamente delle obbligate parole rivolte ai suoi componenti e di esprimerLe tutto il rammarico per doversi privare di un così valoroso collaboratore, che ha lasciato, nell'animo di tutti, il migliore ricordo. Al saluto cordiale dei singoli componenti, unisco l'attestato della mia particolare stima e considerazione”.

di qualifica dell'anno successivo, il direttore generale Susca affermò che il comm. Consiglio dirigeva con eccezionale maestria e competenza la divisione polizia ecclesiastica, dando prova, nelle sue difficili e delicate funzioni, “di vasta e soda cultura e di eccezionale valore come amministratore e come giurista”⁴⁶. Nello stesso anno egli fu segretario della commissione presieduta da Mattei-Gentili, di cui si è trattato nel primo capitolo, incaricata dello studio della riforma della legislazione ecclesiastica⁴⁷. Nel contesto dello studio della riforma, Nicola Consiglio si occupò, tra le altre cose, a marzo del carattere dell'assegno su bilancio del Ministero della Pubblica Istruzione a favore del cardinal vicario per l'insegnamento della teologia e della relazione del 9 giugno 1925 per l'eventuale soppressione della regalia regia del terzo pensionabile⁴⁸.

Nel 1926 gli fu richiesto giuramento, che effettuò in presenza di Susca l'8 luglio alle 16:30 secondo la formula:

“Io, Consiglio Comm. Dott. Nicola, Procuratore Generale di Corte d'appello, trattenuto al Ministero con le funzioni di Direttore Capo Divisione, giuro che sarò fedele al Re, ed ai suoi Reali successori, che osserverò lealmente lo Statuto e le altre leggi dello Stato, che adempirò a tutti gli obblighi del mio ufficio con diligenza e con zelo per il pubblico bene e nell'interesse dell'Amministrazione, serbando scrupolosamente il segreto d'ufficio e conformando la mia condotta, anche privata, alla dignità dell'impiego.

Giuro che non appartengo né apparterrò ad associazioni o partiti la cui attività non si concili coi doveri del mio ufficio.

Giuro di adempiere a tutti i miei doveri al solo scopo del bene inseparabile del Re e della Patria”⁴⁹.

⁴⁶ Cfr., ACS, fasc. 66933, cit., documenti “*Note di qualifica riguardanti il Sig. Consiglio Comm. Avv. Nicola S. Procuratore Generale di Corte d'Appello, in funzioni di Direttore Capo Divisione (Divisione 7°), Anno 1925*”; “*Consiglio-Nicola, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Fuori ruolo per studi legislativi*”, p. 8.

⁴⁷ Cfr. APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento “*Incarichi*”: “XII: Segretario della Commissione incaricata dello studio della riforma della legislazione ecclesiastica. Decreto Ministeriale 10 gennaio 1925 Boll. Uff. 1925, pag. 20”; note 45-50 del Capitolo I.

⁴⁸ Cfr. APC, *Nicola Consiglio, Ministero*, documento “*Risposta al foglio marzo 1925 9 pos. 5 n°1437 – Oggetto: Liceo ginnasio E.Q. Visconti, Assegnazione a favore del Cardinal Vicario per l'insegnamento della teologia*”, nel quale Nicola Consiglio espone perché convenisse, escluso ogni aggravio per il Fondo di beneficenza e religione nella Città di Roma, continuare a corrispondere l'assegno che per tramite del Cardinale si devolveva alla Pontificia Università Gregoriana “riconosciuto a molteplici effetti dal Governo Italiano ed al quale ebbe ad interessarsi in una recente occasione il Presidente del Consiglio, il quale in una lettera del gennaio 1924 dichiarava: «sono pienamente favorevole a tutto ciò che possa servire a rinsaldare la Pontificia Università Gregoriana. Essa... se riuscirà ad estendere l'opera sua, potrà Mirabilmente servire a far affluire a Roma gli studiosi che la Francia cerca con ogni mezzo di richiamare a Parigi al Seminario di S. Sulpicio»”; documento “*Relazione 9 giugno 1925 per l'eventuale soppressione della sovrana regalia del terzo pensionabile*”: “La riserva a disposizione della Corona del terzo delle rendite delle Mense Episcopali del Mezzogiorno, il così detto Terzo Pensionabile, è in sostanza uno speciale diritto di Sovrana regalia, simile a quello di Manoregia su i benefici vacanti; e consiste nel prelevamento, da parte del Sovrano, del Terzo del reddito netto delle Mense stesse allo scopo di disporre per pensioni o sussidi di beneficenza”.

⁴⁹ ACS, fasc. 66933, cit., documento “*Processo verbale di prestazione di giuramento per parte del Signor Consiglio Nicola*”.

Il 26 aprile del 1927 si occupò di stilare la minuta, per conto del ministro Rocco, della relazione sul diritto maiestatico della palatinità e sugli estremi che lo costituivano, avente ad oggetto la restituzione del patrimonio dei capitoli palatini di Bari, Acquaviva delle Fonti, Altamura e Montesantangelo⁵⁰.

Essendosi prestatò allo scrutinio per entrambe le carriere, la Prima Sezione del Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta dell'11 febbraio 1928 lo classificò promovibile per merito distinto nella giudicante, a maggioranza⁵¹. L'8 maggio presentò la richiesta di essere ammesso allo scrutinio per la promozione al posto di Consigliere di Cassazione⁵². Tuttavia, il 22 novembre scrisse al direttore generale addetto all'ufficio superiore del personale che non avrebbe potuto accettare la promozione per motivi di salute e di famiglia se essa lo avesse portato a trasferirsi fuori Roma:

“In relazione alla interpellanza che la S.V. Ill.ma si è compiaciuta di rivolgermi, mi affretto a dichiarare che per motivi di salute e di famiglia non mi è possibile – per il momento – allontanarmi da Roma: e perciò sono costretto a non accettare la promozione con destinazione altrove.

Mi permetto, però, di sperare che S.E. il Ministro vorrà tener conto della mia aspirazione, per fargli presente e - se, come mi lusinga, non è demeritato - favorirmi, nel senso di evitare che a posti di Consigliere in Cassazione o equiparati, che si rendano disponibili in Roma, siano destinati, prima di me, magistrati di me meno anziani.

Con osservanza.

Roma 22 Novembre 1928 a VIII

Consiglio Nicola”⁵³.

Con rapporto del 13 novembre, trasmettendo l'interpellanza per la promozione di Consiglio, Damiani si preoccupò di

“Raccomandare vivissimamente e con piena coscienza che il Consiglio, funzionario di gran valore, per quanto di rara modestia, non sia posposto ad altri nella destinazione a Roma come Consigliere di Cassazione e gradi equiparati”⁵⁴.

La fase più importante dell'attività di Nicola Consiglio fu certamente la sua partecipazione alle trattative dei Patti Lateranensi. Egli collaborò, intervenendo come

⁵⁰ APC Nicola Consiglio, Ministero, documento “Prot. N°. 13443, 44, 45, 13508. Risposta ai fogli del 9 e 13 aprile n°. 5467, 68, 69, 5769, 20453, 54, 55, 20508. Avente per oggetto i RR. Capitoli Palatini di Bari, Acquaviva delle Fonti Altamura, Montesantangelo – Restituzione del Patrimonio. 26 aprile 1927”.

⁵¹ Cfr., ACS, fasc. 66933, cit., documenti “Scrutinio del CSM dell'11 febbraio 1928”; “Consiglio-Nicola, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Fuori ruolo per studi legislativi”, p. 9.

⁵² ACS, fasc. 66933, cit., documento “Richiesta autografa dell'8 maggio 1928”.

⁵³ ACS, fasc. 66933, cit., documento “Lettera al Signor Direttore Generale dell'Ufficio Superiore del Personale”.

⁵⁴ Cfr., ACS, fasc. 66933, cit., documenti “Relazione 13 dicembre 1928, Consiglio Nicola. - Interpellanza per promozione”; “Consiglio-Nicola, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Fuori ruolo per studi legislativi”, p. 9.

esperto, accanto al ministro Rocco, alle otto storiche sedute segrete di Palazzo Tittoni, presiedute da Mussolini, che precedettero la firma dei Patti⁵⁵.

La mattina del 21 gennaio 1929 il direttore generale dei culti, Damiano, gli comunicò che entrambi sarebbero dovuti restare oltre mezzogiorno in ufficio, a disposizione del Ministro. Poco dopo li raggiunse l'avv. Francesco Pacelli, che già conosceva Nicola Consiglio per altri affari d'ufficio, come il nuovo assetto dell'amministrazione del Santuario di Pompei. Nicola Consiglio nel suo diario riferisce accuratamente come venne inserito nell'ambito di quelle trattative:

“Senz'accennare a nulla di specifico, mi domanda chi altri, all'infuori di me, può il Ministro consultare nella Direzione Generale in argomento di materia ecclesiastica. Rispondo: tutti e ciascuno della Direzione Generale.

A mezz'ora Damiano, chiamato dal Ministro, ne torna e m'informa che si tratta di un Concordato con la S. Sede, per il quale il Ministro si riserva di darci notizie nel pomeriggio. Consegna: il massimo segreto.

Alle ore diciotto Damiano ha dal Ministro una sola copia, con divieto di farne altre, dei primi articoli del Concordato e me la consegna per l'esame. Verso le diciannove e mezza, mi porta la copia dei rimanenti articoli con l'ordine del Ministro che domani alle 8 ½ debbo andare a casa del Ministro – via Lombardia... Con le mie osservazioni in merito. Mi fermo con Damiano in ufficio sino alle 21 ½ per un esame sommario delle disposizioni. Impressione comune è che lo Stato cede troppo.

A casa mia, sin dopo le 2 dopo mezzanotte, butto giù le prime osservazioni⁵⁶.

La mattina seguente, recatosi a casa del ministro Rocco e ricevuta la lettura dello schema di Trattato, Consiglio espone le modifiche al Concordato che riteneva opportune. Rocco approvava e condivideva le idee di Nicola Consiglio, ma dichiarò che Mussolini avrebbe voluto concludere il Concordato così come era stato preparato, convinto che la S. Sede avesse ceduto molto sul Trattato e che quindi convenisse rifarsi col Concordato.

Nella stessa mattinata del 22 gennaio, recatisi entrambi al ministero, Consiglio dettò, a motivo del segreto assoluto che circondava l'affare, a una dattilografa nel gabinetto del Ministro le sue osservazioni. Alle 15 ½ Rocco e Consiglio, dopo una lunga discussione in casa del Ministro su Trattato e Concordato, si recarono a casa di Mussolini, dove venne consegnata a Consiglio anche una copia del Trattato per l'esame⁵⁷. Dalle 16 alle 19 vi fu la seduta in casa di Mussolini (via Rasella, palazzo Tittoni), con l'intervento di Pacelli, Rocco e del comm. Consiglio. Si esaminarono alcuni articoli del Trattato e si procedette a un nuovo esame generale del Concordato, per vagliare le nuove

⁵⁵ APC Nicola Consiglio, *Giornali*, testata “*La palestra del diritto*”, edizione di novembre-dicembre 1938, articolo “*S.E. Nicola Consiglio, Direttore Generale degli affari penali*”.

⁵⁶ De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 17-18.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 18

modificazioni proposte dalla direzione generale dei culti per mezzo di Nicola Consiglio⁵⁸. Quest'ultimo, infatti, aveva proposto la modificazione dell'art. 24 del Trattato attraverso la sostituzione dell'ultimo alinea in "concernenti esclusivamente cose spirituali o annesse di diritto alle medesime" e dell'articolo 5 del Concordato, sopprimendo la parola "impieghi". Inoltre egli venne incaricato, insieme all'avv. Pacelli di procedere a una formulazione più esatta del testo degli art. 26 e 30 del Concordato⁵⁹.

Di quella seduta, Consiglio ebbe a notare:

"Il più arrendevole è il Capo del Governo. Il Ministro Rocco tenta qualche resistenza, invocando quasi a giustificazione, le osservazioni mie, dell'ufficio, degli esperti, com'egli dice. Ma con scarso risultato".

Tornato al Ministero, Consiglio informò Damiani della disposizione di Mussolini per la quale egli avrebbe dovuto conferire il giorno seguente con Pacelli per trovare un accordo sui punti controversi⁶⁰.

La mattina di mercoledì 23 gennaio Consiglio lavorò sul Trattato, mettendo per iscritto i suoi rilievi. Alle ore 15 giunse al Ministero l'avv. Pacelli per discutere, insieme con Damiano, sui punti dei quali erano stati incaricati. In seguito informarono Rocco di aver discusso sulle questioni relative al matrimonio, alle congregazioni religiose e all'amministrazione dei beni ecclesiastici⁶¹. Giovedì 24, di mattina, scrisse altre osservazioni e proposte per la discussione che sarebbe avvenuta nel pomeriggio e alle 15 ½ discusse con Rocco specialmente del Trattato. Alle 16 iniziò una nuova seduta a casa del Capo del Governo, con Rocco e Pacelli⁶². Nell'esame del Concordato, la formula dell'art. 26 letta da Pacelli non venne accettata, volendosi dallo Stato mantenere la vigilanza anche per gli enti ecclesiastici che non costituivano beneficio; quindi si stabilì che la discussione sul punto sarebbe stata fatta da Pacelli e Consiglio. Si giunse alla stessa soluzione per l'art. 27 bis, che era stato accettato, ma con una riserva generica per le opere laicali annesse ai santuari. Si giunse, per quanto riguardava l'art. 30 del progetto, ad un accordo sui primi due alinea, procedendosi all'esame dei singoli casi sulla scorta delle discussioni che si erano svolte tra Pacelli e Consiglio. Per la lett. b), per esempio, in una

⁵⁸ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 117.

⁵⁹ "Verbale della Seduta del 22 gennaio 1929 dalle 16 alle 19. Presenti: S.E. Mussolini, S.E. Rocco, Comm. Consiglio e Avv. Pacelli", in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 169-174.

⁶⁰ De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 18.

⁶¹ Cfr. Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 117-118; De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 19.

⁶² De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 19.

lunga discussione, Rocco e Consiglio insistevano per il riconoscimento delle sole *Case*, invocando i precedenti della Commissione Mattei Gentili. Per la lett. d), dopo la discussione, Consiglio propose la formula: “Sono ammesse le fondazioni di culto, purché consti che rispondano alle esigenze religiose della popolazione. Tale disposizione si applica anche alle fondazioni già esistenti di fatto”, e per la lett. e) fece notare che già nell’art. 26 era detto che la gestione avesse luogo secondo la regola del diritto canonico e consentì che si aggiungesse: “La gestione ordinaria e straordinaria...”. Per la lettera f) propose la formula: “Nella gestione del patrimonio ecclesiastico proveniente dalle leggi eversive i consigli di amministrazione saranno formati per metà con membri designati dall’autorità ecclesiastica” e, infine, nel primo alinea della lett. h) propose: “La Corona rinunzia al privilegio di esenzione... Un’apposita commissione provvederà all’assegnazione ad ogni basilica o chiesa palatina di una congrua dotazione con i criteri indicati per i beni dei santuari nell’art. 27 bis”⁶³.

Nicola Consiglio, attraverso il suo diario, riferisce:

“Si rimane d’intesa che Pacelli ritornerà da me per ulteriori accordi, prima di altro e farne da parte del Capo del Governo.

Durante le sedute S.E. Mussolini ha osservato che egli, pur quando era socialista, fu contrario al regime liberale ed ai suoi uomini; però deve riconoscere che la legge detta delle Guarentigie è fatta bene, ha soggiunto: « furono quegli uomini, direi, anche fini »⁶⁴.

La mattina del 25 il Ministro chiamò Consiglio per sapere a che punto fossero i lavori e quest’ultimo lo informò che Pacelli non si era presentato, né aveva telefonato. Così Rocco, telefonando a Mussolini, gli chiese se avesse potuto telefonare a Pacelli, piuttosto che farlo venire in Ministero, visto che le sue frequenti visite avrebbero potuto destare sospetti che avrebbero inficiato la segretezza delle trattative. Avutone il consenso, fissò telefonicamente un incontro con Pacelli a casa di quest’ultimo, in via Boezio 19, alle 15. A quell’ora Damiano e Consiglio andarono a casa di Pacelli a discutere con quest’ultimo.

“Conosciamo i giovani figli, Carlo e Marcantonio, di Pacelli, il quale ci offre anche una tazza di the e poi, alle 18, ci accompagna nella sua automobile al Ministero, dove tutti tre, Damiano, Pacelli ed io informiamo il Ministro delle idee scambiateci”⁶⁵.

⁶³ “*Verbale della Seduta del 24 gennaio 1929 dalle 16 alle 19. Presenti: S.E. Mussolini, S.E. Rocco, Comm. Consiglio e Avv. Pacelli*”, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 175-181.

⁶⁴ De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 19.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 20.

La mattina del 26 gennaio Pacelli, tornò da Consiglio al Ministero e con Damiano riesaminarono ancora alcuni punti; scesi dal Ministro, discussero fino alle 13 ½⁶⁶. Dalle 15 alle 18 vi fu un'altra seduta in casa Pacelli, con Damiano e Consiglio, nella quale si esaminarono gli articoli del Concordato relativi al matrimonio, alla legislazione ecclesiastica ed all'amministrazione dei beni ecclesiastici. Si raggiunse un accordo parziale. Alle 18:30, recatisi a conferire col Ministro, ricevettero proposte concilianti in ordine all'amministrazione dei beni ecclesiastici⁶⁷.

Lunedì 28 gennaio, alle 10 di mattina, Pacelli si recò al Ministero della Giustizia, per avvertire Damiano e Consiglio che il S. Padre poneva come condizione *sine qua non* per la conclusione anche del Trattato, la libera amministrazione dei beni ecclesiastici. Rocco, contrariamente a Damiano e Consiglio, aderì alla richiesta, sembrandogli che lo Stato fosse garantito dalla facoltà di negare l'autorizzazione per nuovi acquisti⁶⁸.

La mattina del 29 gennaio, Pacelli, dopo aver redatto un nuovo testo degli articoli relativi all'amministrazione dei beni ecclesiastici ed all'erezione dei nuovi enti, lo portò al Ministero per farlo analizzare da Consiglio e Damiano⁶⁹. Il diario di Consiglio informa:

“Alle ore 13 mi chiama S.E. il Ministro e mi incarica di portargli per le ore 15 ¾ a casa sua le mie osservazioni scritte a macchina per andare poi insieme alle 16 dal Capo del Governo. Con l'automobile del Ministro corro a casa di Damiano, cui avevo consegnato il testo delle mie contosservazioni: con lui torno al Ministero dove detto alla dattilografa le mie osservazioni nello studio del comm. Saltelli. Appena finito vado a casa mia, cambio abito e digiuno, alle 15 ¾ sono in casa del Ministro a ridiscutere ancora.

Ma la consegna è di mollare”⁷⁰.

Dalle 16 alle 19:15 vi fu la seduta a casa di Mussolini. Si diede nuova lettura al Trattato e si discusse sugli articoli più importanti del Concordato. Circa l'art. 26 di quest'ultimo si ebbe una discussione sulle richieste della S. Sede, la quale domandava che si ammettesse l'autorizzazione civile per gli acquisti per tutti gli enti, si escludesse la conversione per tutti e si ammettesse l'ingerenza civile negli atti eccedenti la semplice amministrazione soltanto per i benefici. Consiglio, per parte della direzione generale, insistette nel mantenere conversione e tutela per tutti gli enti ecclesiastici, tranne i centrali di cui al Trattato. Circa invece l'art. 30, per la lett. a) Consiglio propose che alle parole “questo non potrà occuparsi che della gestione temporale”, si sostituissero le parole

⁶⁶ *Ibidem*, p. 20.

⁶⁷ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 118-119.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 119.

⁶⁹ Cfr., Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 120; De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 20.

⁷⁰ De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 20-21.

“questo non dovrà ingerirsi nei servizi di culto”; e per la lett. b), sulla quale pure si era impegnata una viva discussione, egli insistette affinché il riconoscimento fosse dato alle case e non agli ordini. Pacelli tuttavia sostenne la tesi contraria, mentre Rocco si mostrò incerto. Mussolini, che sembrava disposto ad accedere al desiderio della S. Sede, decise di rinviare la decisione alla prossima seduta⁷¹.

“In una delle consuete divagazioni S.E. Mussolini accenna alla sua intenzione di fare un nuovo Statuto per il Regno e di chiamarlo Costituzione.

Gli appunti con le mie controsservazioni, scritti per servire di guida a S.E. il Ministro vengono dal medesimo letti integralmente. Non riescono di gradimento dell'avv. Pacelli e se ne rimanda la discussione”⁷².

La mattina del 31 Pacelli consegnò a Consiglio e Damiano una copia dell'ultimo testo del Trattato e del Concordato. Alle ore 13 il Ministro Rocco chiamò Consiglio e, dopo uno scambio di idee, gli diede appuntamento per le 20:30 a casa sua per andare insieme a casa di Mussolini. Consiglio ci riferisce di quella seduta:

“Interviene l'avv. Pacelli e si leggono ancora Trattato e Concordato. Dopo ampia discussione si riconoscono fondate le mie osservazioni, in linea di principio, ma in definitiva non sono accolte, almeno nella massima parte: riesce a passare soltanto qualcuna delle meno rilevanti”⁷³.

Tra di esse la sua proposta di inserire al 3° alinea dell'art. 3 del Concordato “Si considerano tali gli Ordinari, i...”. Egli chiese inoltre, ma non ottenne, di sopprimere, nell'art. 24, le parole “od uffici” ed il richiamo all'art. 30 lett. g) per le chiese palatine conservate e di modificare nell'art. 26 le parole “... il reddito netto...”. Tuttavia ottenne che nell'art. 25 fosse inserito che gli oneri relativi al terzo pensionabile cessassero di far carico allo Stato. Infine Consiglio chiese che, invece di “meramente laico”, nell'art. 27, si dicesse “meramente laicale”, che nello stesso primo alinea si aggiungesse “a norma dell'art. 11 del Trattato”, venisse sostituito laicali a laiche nel secondo alinea, ed alla fine dell'ultimo alinea si aggiungesse “salvo, ove del caso, la separazione a norma del capoverso precedente”⁷⁴.

“Il Capo del Governo manifesta il desiderio che si firmino quanto prima i due Atti, essendosi fatto – aggiunge – un grande scalpore in proposito nel Paese ed anche nella stampa estera.

Insiste sulla data del 6 febbraio. Pacelli accenna a quella del 12, anniversario dell'incoronazione di S.S. Pio XI e, forse, meglio, a quella dell'11, vigilia dell'anniversario, la cui celebrazione, all'indomani della firma, riuscirebbe molto più solenne.

Si finisce a l'ora di venerdì, 1° febbraio”⁷⁵.

⁷¹ “Verbale della Seduta del 29 gennaio 1929 dalle 16 alle 19:15. Presenti: S.E. Mussolini, S.E. Rocco, Comm. Consiglio e Avv. Pacelli”, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 181-184.

⁷² De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 21.

⁷³ *Ibidem*, p. 21.

⁷⁴ “Verbale della Seduta del 31 gennaio 1929 dalle 21 alle 01:15. Presenti: S.E. Mussolini, S.E. Rocco, Comm. Consiglio e Avv. Pacelli”, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 185-190.

⁷⁵ De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 21.

La mattina del 4 febbraio il Ministro chiamò Consiglio per sapere a quali risultati fossero giunti lui e Pacelli. “Nulla” rispose “non essendosi Pacelli fatto vedere”. Rocco riferì a Consiglio che il giorno precedente il re si era mostrato contento dello stato delle trattative, delle quali considerava specialmente la portata politica, ritenendo che la Chiesa sarebbe rimasta indebolita rispetto all’opinione mondiale. Soggiunse che Mussolini aveva fretta di concludere, temendo che la S. Sede potesse avere dei pentimenti, ed accennò inoltre al fatto che il cardinale di Parigi, Doubois, era partito per Roma, ma dubitava che ciò fosse in relazione ai passi del governo francese verso il papa. Consiglio, a sua volta, lo informò delle premure di Pacelli per una pronta conclusione delle trattative. I due rimasero d’intesa di vedersi a casa del Ministro per il solito orario delle 15:30. Giunto all’appuntamento, Consiglio venne informato da Rocco che la seduta seguente fosse fissata per quella sera a casa di Mussolini. Nicola Consiglio colse l’occasione per riaprire il tema di alcune modifiche che a suo parere sarebbero state opportune:

“Colgo l’occasione per discutere ancora col Ministro intorno ad alcuni punti sui quali mi pare non si debba cedere. Il Ministro conviene, ma ho l’impressione che non abbia fiducia di riuscire ad ottenere nulla.

Insieme andiamo al Ministero.

Alle ore 19 ½ scendo dal Ministro a domandargli se crede che questa sera debba andare con lui da S.E. il Capo del Governo, opra che può ritenersi ormai superflua la mia presenza, essendo stati esaminati articolo per articolo il Trattato ed il Concordato ed avendo io fatto noti i miei punti di vista al Ministro e a S.E. il Capo del Governo. Il Ministro telefona a S.E. Mussolini la mia domanda con la relativa mia giustificazione e Mussolini risponde di sì, che ci debba andare ancora”⁷⁶.

La seduta ebbe luogo dalle 21 alle 23:15 in casa di Mussolini, con interventi di Pacelli, Rocco e Consiglio. Si procedette a un nuovo esame del Trattato e del Concordato negli articoli, nei quali permanevano modificazioni da discutere⁷⁷. Il diario di Consiglio, dopo un’attenta riflessione sulla ricerca da entrambe le parti di una data significativa per la stipulazione degli accordi, si sofferma su alcuni eventi che offrono un’idea del clima con cui si svolgevano queste sedute:

“In uno dei consueti momenti di sosta delle discussioni, nei quali hanno luogo le divagazioni, il Primo Ministro accenna alla nomina di Pacelli a senatore del Regno, con queste parole: «mi dispiace, professore (egli dà sempre del professore al Pacelli) che lei sarà cittadino dello Stato del Vaticano ed io non potrò farla senatore», al che Pacelli si è affrettato a rispondere che egli tende a poter restare fuori della Città del Vaticano ed a rimanere così cittadino italiano.

Da notare che tanto S.E. Mussolini quanto il Ministro Rocco hanno insistito nel voler stabilire un periodo di durata per il Concordato. Pacelli fa osservare che il S. Padre considera i due Patti commessi e subordinati l’uno all’altro e che egli non vede ragione per stabilire un limite di durata per il Concordato. Dato l’irrigidirsi di Pacelli su tale punto, riflettevo che forse non era il caso d’impuntarsi, giacché

⁷⁶ De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 22.

⁷⁷ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 121-122.

generalmente i Concordati non portano limite di durata, essendo sempre denunciabili. Per altro, non ho interloquito. Ma nel ritorno in automobile col Ministro, gli ho espresso il mio pensiero che di fronte alla ferma volontà del Pontefice, non mi sembrava fosse da irrigidirsi, posto che i Concordati sono sempre denunciabili. Il Ministro mi ha risposto in modo evasivo. Evidentemente non ha voluto palesare qualche recondito movente politico che suggerisce la richiesta del Primo Ministro. Che sia il desiderio di poter addivenire alla stipulazione – già forse in programma – di un nuovo Concordato meno sfavorevole allo Stato, senza bisogno di ricorrere a un atto poco amichevole, qual è indubbiamente la denuncia unilaterale di una convenzione?

Terminata la riunione S.E. Mussolini ci dà appuntamento qui, in casa sua, per mercoledì sera alle ore 21. Domandatogli, su mia richiesta, dal Ministro, se anche io debba intervenire, risponde di sì, aggiungendo, scherzosamente che ormai io mi debbo considerare aggregato”⁷⁸.

Alle ore 11 di mercoledì 6 febbraio, l’avv. Carlo Pacelli, figlio di Francesco, portò al Ministero due esemplari degli stamponi dei Patti. Damiano portò un esemplare al Ministro, il quale gli rispose di riferire a Consiglio che lo aspettava quella sera a casa sua alle 20:45. A mezzogiorno Damiano consegnò a Consiglio l’altro esemplare ed insieme intrapresero un ulteriore esame fino alle 13. Dopo essersi recato a casa di Rocco, Consiglio e il Ministro giunsero alla consueta riunione da Mussolini⁷⁹. Alla seduta partecipò anche il conte Cozza, presidente del consiglio superiore dei lavori pubblici, affinché, oltre che procedersi alla lettura dei testi stampati in bozza, si potesse dar esame delle piante fatte dal comm. Castelli, per conto della S. Sede, d’accordo con l’ingegner Cozza⁸⁰. In questa seduta Consiglio propose ed ottenne la modifica dell’art. 21 del Trattato, affinché a “prerogative dei Principi” si sostituissero le parole “degli onori dovuti ai Principi”, in tal modo evitando che, al compimento dei 21 anni, tutti i cardinali, anche esteri, divenissero di diritto senatori del Regno. Si impegnò inoltre una lunga discussione sulla nuova formula del secondo alinea dell’art. 23, volendosi da Rocco e Consiglio, e poi anche da Mussolini, la soppressione delle ultime parole “o disciplinari”; tuttavia l’insistenza di Pacelli fece permanere immutato l’articolo.

Per quanto riguarda il Concordato, Consiglio chiese la modifica del secondo alinea dell’art. 3 “...giurisdizione ecclesiastica dell’Ordinario...” e del terzo alinea dell’art. 5 “non potranno assumere né conservare uffici ed impieghi, nei quali...”. Inoltre egli chiese di emendare l’articolo 21 sui benefici ecclesiastici, affinché esso riguardasse solo quelli “minori”; chiese nuovamente, per la lett. e) dell’art. 29 la soppressione delle parole “e di

⁷⁸ De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 23-24.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 24.

⁸⁰ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 122.

istruzione” e per la lettera h), in ordine alla quota di concorso, insieme a Rocco, si dichiarò indifferente alla soppressione⁸¹.

L'8 febbraio alle 17 Pacelli portò a Damiano ed a Consiglio, al Ministero, l'ultimo testo del Trattato e del Concordato, informandoli di qualche variante introdottavi, ma rassicurandoli che per esse si fosse accordato col Ministro⁸². Consiglio riporta:

“Mentre Pacelli parla con noi, sono chiamato dal Ministro, il quale mi comunica alcune sue osservazioni sul nuovo testo dei Patti che egli sta esaminando: accenna ad alcune modificazioni che intenderebbe apportarvi. Risalgo su nell'ufficio di Damiano e ne parlo con Pacelli e Damiano: andiamo tutti e tre dal Ministro e si ricomincia a discutere: si parla molto, si divaga.

Il Ministro che, quando ha parlato con noi si mostrava risoluto e deciso, è ora divenuto duttile e tergiversa alla presenza di Pacelli. Le cose rimangono quali erano”⁸³.

La mattina del 9 febbraio, Consiglio insistette ancora con Rocco sulla necessità di alcune modificazioni. Il Ministro convenne, ma ritenne difficile che si potesse ormai chiedere varianti, essendosi alla vigilia della firma e dovendo la lettura, che ancora si sarebbe fatta a casa di Mussolini del testo dei Patti, intendersi come una semplice revisione di bozze. Nicola Consiglio cercò quindi di disimpegnarsi dal presenziare a quella riunione, ritenendo compiuto il suo compito, ma il Ministro gli disse di andarci, assicurandogli che Mussolini aveva di lui una buona impressione e avrebbe avuto piacere di vederlo ancora. Si diedero il solito appuntamento alle 20:45 a casa di Rocco per andare insieme dal capo del governo:

“Ore 20 ³/₄. Torno a casa del Ministro: gli accenno ancora ai punti sui quali non mi pare si possa cedere. Egli mi ascolta e mi dà ragione, ma poi a casa del Primo Ministro *ne verbum quidam*”⁸⁴.

L'adunanza in casa di Mussolini ebbe luogo dalle 21 alle 23:15, con gli interventi di Pacelli, Rocco, Consiglio e Cozza⁸⁵. Si è già trattato della lunga discussione avvenuta in detta seduta sulla porzione di territorio che Mussolini non voleva cedere e che la S. Sede chiedeva affinché non si verificassero incidenti diplomatici per la contiguità dell'ingresso del S. Ufficio col territorio italiano, sulla quale Consiglio ebbe a notare:

“M'impressiona la tenace resistenza di Mussolini su tale punto, mentre è stato arrendevole su molti altri, secondo me di maggiore importanza politica e giuridica, e credo impressioni anche Pacelli il palese

⁸¹ “*Verbale della Seduta del 6 febbraio 1929 dalle 21 alle 00:10. Presenti: S.E. Mussolini, S.E. Rocco, Conte Cozza, Comm. Consiglio e Avv. Pacelli*”, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 197-201.

⁸² Cfr. De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 25; Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 123-124.

⁸³ De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 26.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 26.

⁸⁵ Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 124-125.

turbamento di Mussolini nel piegarsi a cedere su tale questione, tanto che Pacelli gli promette di riferire al Pontefice le sue parole”⁸⁶.

Il diario di Nicola Consiglio registra anche aneddoti, che dimostrano la cordialità dei rapporti intrattenuti tra Mussolini e il suo collaboratore:

“Prima di dividerci S.E. Mussolini consente alla mia richiesta ed appone la sua firma ad un esemplare del Trattato e del Concordato che io porto via dal suo tavolo con me.

[...]

L’avv. Pacelli mi raccontava che avendo fatto presente a S. Santità la viva preghiera di Mussolini perché non turbasse la sua coscienza forzandolo a cedere un lembo di terra della Patria, il Papa aveva ordinato che, a tranquillizzare l’animo del Primo Ministro e ad evitare nel contempo la inconvenienza di un palazzo con ingresso ed affaccio su l’immediata linea di confine con uno Stato estero, si arretrasse il confine della Città del Vaticano alle spalle del palazzo del S. Ufficio. Mi raccontava ancora della fatica che egli aveva dovuto durare per riuscire a far apportare in un giorno di festa – la domenica – le opportune modificazioni nei testi degli Atti e nei relativi allegati, già in corso di stampa.

[...]

Una delle prime sere, Mussolini, dopo aver letto egli alcuni articoli del Concordato, mi domandò se volessi continuare io la lettura. A causa della mancanza di lenti e dato l’abbassamento della vista io non procedevo spedito nella lettura. Il Primo Ministro, ridendo, disse che mi dava 4 in lettura e pregava il Ministro Rocco di leggere egli. Subito dopo, sempre sorridendo si affrettò a domandarmi se mi ero offeso. Fu una scena di semplicità quasi cordiale, una nota gaia nell’austerità dell’ambiente, una momentanea ma spontanea d’attente nella fisionomia accigliata – che io ritengo una maschera – di S.E. Mussolini.

Altra scenetta gaia avvenne la prima sera.

Mussolini offriva qualche cosa da bere. Dalla cameriera faceva domandare a ciascuno che cosa preferivano. Quando fu il mio turno io non manifestai alcuna preferenza, ed egli allora, rivolto alla cameriera, in tono scherzoso «un’aranciata come a me»⁸⁷.

In questo periodo, per la prima volta, i giornali scrissero di Consiglio e del suo contributo alle trattative per i Patti Lateranensi: Il 12 febbraio il suo nome comparve, a fianco a quello dell’ing. Cozza, sul “Lavoro Fascista”, quale funzionario della direzione generale dei culti che si era occupato della revisione definitiva dei testi nelle ultime otto sedute⁸⁸. Con R.D. 15 febbraio 1929, venne nominato sostituto procuratore generale della Corte di Cassazione⁸⁹. Con decreto 23 marzo 1929 iniziò l’esperienza che Consiglio reputò sempre come la più significativa del suo operato; venne nominato membro della commissione incaricata “di predisporre un progetto di legge per la riforma e l’unificazione delle norme che regolano, nelle varie regioni del Regno, le Università Israelitiche”, che avrebbe in seguito portato alla Legge Falco⁹⁰. Nel contempo egli stava lavorando nella

⁸⁶ Vedi nota 136 del primo capitolo.

⁸⁷ De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 28-29.

⁸⁸ ACS, fasc. 66933, cit., documento “*Il lavoro fascista*”, edizione del 12/02/1929, articolo “*La cronistoria delle trattative*”.

⁸⁹ ACS, fasc. 66933, cit., documento “*Consiglio-Nicola, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Fuori ruolo per studi legislativi*”, p. 9.

⁹⁰ Centro Bibliografico dell’Unione delle Comunità Ebraiche Italiane (CBUCEI), Riforma del Consorzio e delle Comunità, fascicolo 130, documento: “*Comunicazione 4 aprile 1929 al Presidente della Comunità Israelitica*”.

Commissione mista che si occupava dell'esecuzione dei Patti, della quale vi sarà più opportuna trattazione nel terzo capitolo⁹¹. A tal proposito è già opportuno, però, citare "Il Messaggero" del 18 aprile 1929 che dedicò la prima pagina a un articolo intitolato "L'insediamento della Commissione mista per l'esecuzione del Concordato", che attesta la presenza, in detta Commissione, sin dalla prima seduta, del dott. comm. Nicola Consiglio, sostituto procuratore generale della Corte di Cassazione del Regno addetto al Ministero⁹². Il 7 maggio, tramite giuramento, Consiglio si insediò nelle sue funzioni in Cassazione⁹³.

Per l'ultimo comma dell'art. 31 della legge 27 maggio 1929 n. 848, sugli enti ecclesiastici e sulle amministrazioni civili dei patrimoni destinati ai fini di culto, sino alla completa attuazione del Concordato, e non oltre un triennio, il Ministro per la giustizia e per gli Affari di culto, era autorizzato a trattenere al Ministero, con funzioni amministrative, un magistrato di grado non inferiore a consigliere di Corte di Cassazione o equiparato⁹⁴. Di conseguenza, con R.D. 11 luglio 1929 fu disposto che per tre anni il comm. Consiglio prestasse servizio al Ministero e, con decreto 7 agosto 1929, registrato alla Corte dei Conti, fu assegnato alla direzione generale dei culti ed incaricato di coadiuvare e sostituire il direttore generale dei culti, avendo la firma "*Pel Ministro*", degli affari di competenza della direzione generale⁹⁵.

Nel dicembre dello stesso anno, il Direttore Generale Jacuzio scrisse al Guardasigilli della necessità di una riforma della legislazione ecclesiastica:

"Eccellenza,

Il Trattato e il Concordato tra l'Italia e la Santa Sede, oltre ad aver abrogato nominativamente la legge sulle guarentigie del Sommo Pontefice (art. 26 del Trattato) e i concordati tra gli ex stati italiani e la Santa Sede (art. 45 del Concordato) hanno esplicitamente, per quanto genericamente, abrogate le norme del nostro diritto positivo contrarie ai patti contenuti nei due solenni documenti o con essi incompatibili (articoli citati); e inoltre hanno previsto (articolo 29 del Concordato) la revisione di tutto il complesso della nostra legislazione in materia ecclesiastica al fine di riformarla e integrarla, per metterla in armonia colle direttive alle quali essi sono ispirati".

⁹¹ ACS, fasc. 66933, cit., documento "*Consiglio-Nicola, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Fuori ruolo per studi legislativi*", p. 9.

⁹² ACS, fasc. 66933, cit., documento "*Il Messaggero*", edizione del 13/04/1929, articolo "*L'insediamento della Commissione mista per l'esecuzione del Concordato*".

⁹³ ACS, fasc. 66933, cit., documento "*Corte di Cassazione, Verbale di giuramento e d'immissione in possesso del Sostituto Procuratore Generale CONSIGLIO Comm. Nicola*".

⁹⁴ Cfr. Legge 27 maggio 1929 n°848 sugli enti ecclesiastici, ; ACS, fasc. 66933, cit., documento "*appunti ministeriali sull'ultimo comma dell'art. 31 della Legge 27 maggio 1929 n°848*".

⁹⁵ Cfr. ACS, fasc. 66933, cit., documento "*Consiglio-Nicola, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Fuori ruolo per studi legislativi*", p. 9; APC, Nicola Consiglio, Direzione Culti, documento "*Informativa sulla trattenuta al Ministero del 1929*".

Dopo un *excursus* sulle varie legislazioni già armonizzate con i Patti e quelle ancora da riformare, egli introdusse la necessità di una “commissione di competenti”, scelti dal Ministro:

“Senza ingerenza della commissione mista per l’attuazione del Concordato, in conformità della dichiarazione e della riserva fatta dall’E.V. nella prima seduta di detta Commissione, salvo a comunicare a questa lo schema delle nuove disposizioni prima di tradurle in legge, per le eventuali intese.

Riformata e integrata anche questa parte della legislazione ecclesiastica, si avrebbe, con i testi del Trattato e del Concordato e con le leggi già pubblicate per la loro approvazione ed attuazione, i relativi regolamenti, e il testo unico sulle congrue, un vero e proprio ed esauriente “corpus” del nuovo diritto ecclesiastico del Regno d’Italia”⁹⁶.

Dall’informativa che Jacuzio inviò il 18 gennaio 1930, Nicola Consiglio apprese di dover prendere parte alla commissione, con il consigliere di Cassazione comm. Gennaro Cominelli, lo stesso Jacuzio, il consigliere di Corte d’Appello cav. Francesco Curcio, i due direttori capi di divisione della direzione generale, comm. Fineschi e comm. Capitani, e che essa sarebbe stata presieduta dal consigliere di Stato on. gr. uff. dott. Mario Furgiuele⁹⁷.

La Commissione presieduta dal senatore Adolfo Berio e dal giurista Mario Falco, nella quale Consiglio era stato insediato il 22 marzo 1929 con nomina del Guardasigilli, rese Nicola Consiglio anche redattore del regio decreto 30 ottobre 1930 n. 1731 sulle comunità israelitiche e sull’Unione delle medesime, che dava disciplina e riconoscimento giuridico come “corpi morali” alle comunità suddette. Anche questa normativa fu frutto di incontri e di trattative reciproche e fu accolta favorevolmente dalle rappresentanze delle comunità ebraiche italiane⁹⁸. Nel 1930 la commissione paritaria, infatti, grazie al contributo di Nicola Consiglio, elaborò la legge che, portando al pieno riconoscimento delle comunità israelitiche, avrebbe indotto Renzo De Felice a scrivere che “il governo fascista accettò pressoché in toto il punto di vista ebraico”. A legge varata, il presidente del consorzio ebraico, Angelo Sereni, telegrafò a Mussolini “la vivissima riconoscenza degli ebrei italiani”, mentre sulla rivista “Israel”, Angelo Sacerdoti definì la nuova legge “la migliore” fra quelle emanate dagli Stati⁹⁹. Grazie alla legge Falco, le comunità

⁹⁶ APC, Nicola Consiglio, Direzione Culti, documento “Amministrazione del fondo per il culto, a S.E. il Ministro Guardasigilli, Oggetto: Revisione della legislazione relativa agli enti ecclesiastici soppressi. Roma, dicembre 1929”

⁹⁷ *Ibidem*, documento “Direzione generale del fondo per il culto, All’ill.mo Signor Comm. Dott. Nicola Consiglio Sostituto Procuratore Generale di Corte di Cassazione presso il Ministero della Giustizia, Oggetto: Revisione della Legislazione relativa agli enti ecclesiastici soppressi – Nomina di una Commissione. Roma, 18 gennaio 1930”.

⁹⁸ De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 12.

⁹⁹ A.Giangrande, *Profughi e foibe, Comunismo ed omertà*, 7 febbraio 2019, p. 205.

israelitiche ricevettero finalmente una sistematica ed unitaria disciplina e vennero riconosciute come corpi morali, cosa non ammessa in precedenza. Le comunità, profondamente soddisfatte, espressero tangibilmente la loro gratitudine, offrendo a Nicola Consiglio una medaglia d'oro¹⁰⁰. Sabato 18 ottobre 1930, "La Tribuna", pubblicò un articolo intitolato "la riconoscenza delle comunità israelitiche al Duce":

"A S.E. il Capo del Governo è pervenuto da Roma il seguente telegramma:

Il Governo Nazionale, approvando il provvedimento odierno per le comunità israelitiche, ha completato nei rispetti dell'ebraismo la legislazione iniziata con la legge sui culti ammessi, ed il consorzio delle comunità israelitiche, interprete dei sentimenti ebrei italiani, esprime all'E.V. la sua vivissima riconoscenza, lieto di operare in avvenire sotto l'egida dello Stato – Presidente: Sereni"¹⁰¹.

Meno caldamente la legge fu accolta dalle pagine de "L'Osservatore Romano", che non mancò di notare la novità di un ebraismo italiano centralizzato, che storicamente non era mai esistito, essendo sempre state le comunità ebraiche legate alle realtà locali:

"Ma si potrebbe replicare tuttavia che disciplinare non dovrebbe significare mai trasformare e nemmeno riformare. Si potrebbe osservare che se per creare un ente morale, un istituto muta di fisionomia e forse anche un tantino di essenza, il problema si sposta sulla opportunità o sul fatto di costituirlo o meno, tanto più quando, come nel caso, vi son dei secoli pronti a testimoniare che s'era vissuto fin qui, egualmente e tranquillamente.

Comunque sia, l'Unione non avrebbe dovuto, almeno nei riflessi del Decreto, uscire dagli scopi amministrativi. Mentre, entra nel pieno di una attività morale ai comma 1 ed m dell'art. 35: spetta all'Unione «partecipare alla generale attività religiosa e sociale dell'ebraismo; mantenere contatti spirituali e culturali con le comunità israelitiche dell'estero e specialmente con quelle che per tradizione hanno relazione con l'Ebraismo italiano e con l'Italia».

Qui non è conferma, non è disciplina, è iniziativa, suggerimento, programma. Cose tutte delle quali per uno Stato cattolico, non vediamo, così a colpo d'occhio, la necessità.

Ma in questa materia lo zelo del legislatore, ha sempre ecceduto alquanto.

Così che si legge all'art. 5: «Cessa di far parte della comunità – ebraica – chi passa ad un'altra religione», e quindi «in particolar modo perde il diritto a prestazioni di atti rituali ed alla sepoltura nei cimiteri israelitici».

Che proprio la legge dia questo avviso, e proprio per dire che un convertito cattolico, ad esempio, non potrà chiedere d'essere sepolto con funerale ebraico e in terra non consacrata, ci sembra... Eh! È difficile dire che cosa ci sembra"¹⁰².

Con nota del 9 maggio 1931, il Presidente dell'Istituto Centrale di Statistica segnalò il Comm. Consiglio per il pregevole e validissimo contributo prestato con profonda competenza e vivo interessamento alla commissione di propaganda per il VII censimento della popolazione¹⁰³. A decorrere dal 23 giugno 1932, invece, fu incaricato di

¹⁰⁰ Discorso del professor Viesti, magistrato di Corte di Cassazione e docente universitario, in Consiglio, *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit., p. 35.

¹⁰¹ CBUCEI, fascicolo 130, cit., documento: giornale "La Tribuna", edizione di sabato 18/10/1930.

¹⁰² APC, *Nicola Consiglio, Ministero, Legge Falco*, documento: testata "L'Osservatore Romano", edizione 19-20/01/1931.

¹⁰³ Cfr., ACS, fasc. 66933, cit., documento "Consiglio-Nicola, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Fuori ruolo per studi legislativi", p. 9; documento "Nota dell'Istituto

speciali studi legislativi ai termini dell'art. 158 dell'ordinamento giudiziario, continuando a rimanere fuori ruolo¹⁰⁴. Con D.P.C.M. datato 7 febbraio 1934 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale del Regno il 4 aprile, gli venne conferito un diploma d'onore per l'opera data per la migliore riuscita del censimento generale della popolazione disposto col R. decreto legge 6 novembre 1930 n° 1503, eseguito il 21 aprile 1931¹⁰⁵. Il 7 aprile 1934 il ministro della giustizia Pietro De Francisci, in occasione delle riforme istituzionali che sarebbero avvenute in quegli anni, inviò una lettera al direttore generale degli affari penali, della statistica e del casellario, avente ad oggetto "Gr. Uff. Nicola Consiglio":

"Nell'esercizio delle complesse attribuzioni di competenza di cotesta On. Direzione Generale, la S.V. ill.ma potrà, d'ora innanzi, avvalersi anche dell'opera del Gr. Uff. Nicola Consiglio, Sostituto Procuratore Generale di Cassazione, fuori ruolo della Magistratura, ai termini dell'art. 158 del R.D. 30 dicembre 1923 n. 2786, perché incaricato di speciali studi legislativi.

Il Gr. Uff. Consiglio assumerà la reggenza della Direzione Generale in caso di assenza o di impedimento del titolare"¹⁰⁶.

Di conseguenza, l'11 aprile 1934 gli fu delegata la firma del direttore generale per tutti gli affari di competenza dell'Ufficio I (Affari Penali), dell'Ufficio IV (Statistica Giudiziaria) e dell'Ufficio V (Casellario Centrale); rimanendo alla diretta dipendenza del direttore generale Giuseppe Innocenti, l'Ufficio I bis (Corti di Assise) e gli Uffici II e III (Grazie e revoche di misure di sicurezza)¹⁰⁷. Consiglio quindi, che per l'art. 2 del Regio decreto legge 19 agosto 1932 n. 1080 era stato temporaneamente sottoposto al Ministero dell'Interno, insieme con tutto il personale della direzione generale per gli affari di culto, quella del fondo per il culto e quella del fondo di beneficenza e religione nella città di Roma, grazie all'art. 9 del regio decreto legge 28 settembre 1933 n. 1281 ed al conseguente decreto regio di concerto con il ministro dell'interno emanato il 30 giugno 1934, cessò di essere comandato dal ministero dell'interno (affari di culto), continuando

Centrale di Statistica del Regno d'Italia al Ministro della Giustizia e degli Affari di culto, Oggetto: Commissione di Propaganda per il VII Censimento generale della popolazione. 9 maggio 1931".

¹⁰⁴ ACS, fasc. 66933, cit., documento "Elenco di disposizioni nel personale giudiziario del 23/07/32".

¹⁰⁵ Cfr. APC, Nicola Consiglio, *biografia e carriera*, documento "Rel. N° 10299 dell'Istituto Centrale di Statistica del Regno d'Italia indirizzata a Nicola Consiglio il 14 maggio 1934, Oggetto: Invio di Diploma"; documento "Decreto di Diploma d'Onore 7 febbraio 1934".

¹⁰⁶ Cfr., APC, Nicola Consiglio, *biografia e carriera*, documento "Ministero di Grazia e Giustizia, ufficio 4, Prot. N. 6257/603, Roma 7 aprile 1934"; ACS, fasc. 66933, cit., documento "Ministero di Grazia e Giustizia, ufficio 4, Prot. N. 6257/603, Roma 7 aprile 1934".

¹⁰⁷ APC, Nicola Consiglio, *biografia e carriera*, documento "Ministero di Grazia e Giustizia, ufficio di segreteria, prot. N. 1/124, All'Illustrissimo Sig. Gr. Uff. Dott. Nicola Consiglio Sost. Procuratore Generale di Cassazione, Oggetto: Attribuzioni. 11 aprile 1934".

a rimanere fuori ruolo, di fatto alla direzione generale affari penali¹⁰⁸. Appresa la notizia, il 13 agosto 1934, Giuseppe Innocenti, rivolse a Nicola Consiglio una lettera:

“Cernobbio, 13 agosto 1934

Carissimo amico,

La ringrazio della notizia che mi manda.

L’ufficio a lei ora affidato non può che andare benissimo. È da troppi anni che sono un suo ammiratore, oltretutto un amico sincero.

La mia salute ha tratto giovamento nel riposo e nell’ottimo clima.

Ma il morale è sempre ugualmente depresso, ed il pensiero è sempre fisso al tragico evento che mi ha colpito con breve distanza da altra non meno grave sventura.

Mi ricordi ai colleghi ed abbia una cordiale stretta di mano dal suo aff.mo

Giuseppe Innocenti

Voglia, la prego, consegnarmi S.E. al Ministro, se è ancora in Roma.

Io riprenderò servizio sabato 1° settembre”¹⁰⁹.

Nel 1935 Nicola Consiglio condusse all’altare colei che da allora gli fu amorevolmente accanto, donna Matilde Carcano, figlia del duca Domenico Carcano, più volte sindaco di Trani e figura eminente della città¹¹⁰. “In quel periodo”, avrebbe in seguito commentato, in occasione del centenario di Consiglio, l’avv. Fabrizio Rossi,

“In casa Consiglio, a Roma, ogni tanto si organizzavano dei ricevimenti che riuscivano sempre molto bene. Vi partecipavano altissimi magistrati, uomini politici e, spesso, avvocato di grido. Una volta, capitato a Roma e cortesemente invitato, ricordo che fui presentato a S.E. Innocenti procuratore generale della Corte di Cassazione, all’On. Martire, ex deputato cattolico, non certo in odore di santità presso il governo dell’epoca, ed altri dei quali non rammento i nomi.

In quegli anni il Nostro Festeggiato, nominato procuratore generale, assunse la Direzione Generale degli Affari Penali dimostrando nell’alto incarico un particolare tatto, che tutti ammiravano e una ferrea decisa volontà, sempre praticata, di tutelare, in ogni occasione, il libero arbitrio del magistrato giudicante”¹¹¹.

Il prof. Giuseppe Viesti, nella stessa occasione, invece, si soffermò sui motivi che spinsero Nicola Consiglio ad assumere tale ufficio:

“Allorché la Direzione Generale degli Affari di Culto venne trasferita al Ministero dell’Interno, fu proposto al Consiglio di passare in questa amministrazione. Ma Egli, che era stato già promosso al grado terzo, cioè procuratore generale di Corte d’Appello, declinò tale invito perché teneva moltissimo a rimanere in magistratura, ad essere magistrato.

D’altronde anche il Ministero della Giustizia non voleva privarsi di Lui, per cui, essendosi deciso di scindere la Direzione Generale degli Affari Civili e Penali in due Direzioni Generali, Egli fu destinato a capo di quella degli Affari Penali. E in questa veste Egli, oltre a dar prova di non comune preparazione giuridica, dette dimostrazione eloquente della propria equanimità. Infatti, non esitò a porsi in contrasto con l’allora ministro della Giustizia, il quale voleva che si procedesse contro due giovani accusati di avere offeso con degli scritti il Capo del Governo, e riuscì ad avere ragione. Non ebbe eguale fortuna in un altro

¹⁰⁸ Cfr., Regio decreto legge 19 agosto 1932, n° 1080, ACS, fasc. 66933, cit., documento “Consiglio-Nicola, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Fuori ruolo per studi legislativi”, p. 9, nota autografa a piè di pagina; documento “Elenco di disposizioni nel personale giudiziario del 7/09/1934”.

¹⁰⁹ APC, Nicola Consiglio, biografia e carriera, documento “Lettera di Giuseppe Innocenti del 13/08/1934”.

¹¹⁰ Discorso del professor G. Viesti, magistrato di Corte di Cassazione e docente universitario, in Consiglio, *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit., p. 35.

¹¹¹ Discorso dell’Avv. F. Rossi in Consiglio, *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit., p. 35.

episodio, allorché si rifiutò di avvallare l'esecuzione di due condanne a morte pronunziate per motivi politici. Ciò valse a farlo cadere in disgrazia, per cui dovette lasciare la Direzione Generale degli Affari Penali e lo stesso Ministero, pur festeggiatissimo dallo stesso Guardasigilli e da tutti i colleghi¹¹².

Il 9 novembre 1938 Consiglio fu nominato procuratore generale della Corte d'Appello di Catanzaro e collocato fuori del ruolo organico della magistratura, ai sensi dell'articolo 17 della legge 5 giugno 1933, n. 577, per assumere le funzioni di Direttore generale degli affari penali e delle grazie¹¹³. La testata "Il Tribunale", nell'edizione del 30 novembre 1938, pubblicò a riguardo, un articolo rubricato "Echi, notizie nell'alta magistratura":

"Un rispettoso deferente saluto a S.E. Giuseppe Innocenti, che lasci per limiti di età, con il titolo di primo presidente della Corte di Cassazione, l'altissimo ufficio di Direttore Generale degli affari penali presso il Ministero della Giustizia.

Gli succede un uomo di indiscutibile valore per elevatezza di ingegno, profondità di esperienza, nobiltà, dirittura di animo e di carattere: il grande ufficiale Nicola Consiglio. Il quale, da sostituto procuratore generale di corte di cassazione è stato elevato al grado di procuratore generale capo di Corte d'appello.

A S.E. Nicola Consiglio, di cui abbiamo recentemente conosciuta ed ammirata la cristallina probità nelle direttive del suo ufficio, i più deferenti auguri di Tribunale¹¹⁴.

Nicola Consiglio era solito tornare nella sua città natale, Bisceglie, presso la sua casa in via Frisari, e fu nella sua permanenza in Puglia che il 1° maggio 1939, ottenne, dalla sezione di Trani del comitato nazionale antiblasfemo, il diploma di socio onorario¹¹⁵. Il 15 marzo 1939, la sezione di Bisceglie aveva inoltrato infatti a Nicola Consiglio una richiesta di averlo come presidente onorario, portando a sostegno il fatto che "fin da quando sorse questa Sezione del Comitato Antiblasfemo, contemporaneamente sorse il pensiero di rivolgere a V.E. la preghiera d'accettare la Presidenza Onoraria"¹¹⁶. Il giorno seguente, Consiglio accettò la richiesta del Comitato, rispondendo:

"Ill.mo Sig. Presidente
Della Sezione del Comitato Naz. Antiblasfemo di Bisceglie,
Sono grandemente lusingato che i benemeriti componenti codesta Sezione del Comitato Naz. Antiblasfemo abbiano pensato, assai benevolmente, a me per offrire la Presidenza Onoraria.

¹¹² Discorso del professor Viesti, magistrato di Corte di Cassazione e docente universitario, in Consiglio, *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit., p. 36.

¹¹³ ACS, fasc. 66933, cit., documento "Presidenza del Consiglio dei Ministri, movimento nell'Alta Magistratura", 9/11/1938.

¹¹⁴ Cfr. APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento: Testata "Il Tribunale", articolo "Echi, notizia nell'alta magistratura", edizione del 30/11/1938.

¹¹⁵ Cfr., De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 13; APC, Sez. II, *Nicola Consiglio*, documento "Diploma conferito con Verbale n° 15 del Consiglio Direttivo del 23/10/1938".

¹¹⁶ APC, Sez. II, *Nicola Consiglio*, documento "Lettera del Comitato Nazionale Antiblasfemo del 15/03/1939".

L'accetto molto volentieri – convinto delle necessità sociali di combattere il malvezzo della bestemmia e del turpiloquio, il quale, oltre che un'offesa alla legge di Dio ed a quella degli uomini, è ancora segno di profonda ineducazione civile.

Vogliate compiacervi, Sig. Presidente, di rendervi interprete verso tutti i componenti la sezione del mio grato animo per il gesto tanto obbligante e gradire insieme con il Direttore Ecclesiastico ed il Segretario i miei ringraziamenti per la cortese comunicazione.

Riverisco¹¹⁷.

Il 19 novembre 1941 il guardasigilli Dino Grandi segnalò Nicola Consiglio a Mussolini per l'alta onorificenza cavalleresca di Cavaliere di Gran Croce decorato del Gran Cordone dell'Ordine della Corona d'Italia, da conferirsi “nell'ambita forma del moto proprio”¹¹⁸. Tale richiesta fu comunicata a Consiglio da Dino Grandi insieme all'accettazione delle sue dimissioni:

“Caro Consiglio,

nel momento in cui Voi lasciate il Vostro ufficio al Ministero della Giustizia desidero inviarVi ancora una volta l'espressione dei miei ringraziamenti e del vivissimo apprezzamento che il Governo, ed io personalmente, sento per la lunga e preziosa collaborazione da Voi dimostrata e spiegata non soltanto nella Direzione Generale degli Affari Penali, ma nei numerosi importanti delicati incarichi che Voi avete sempre e così degnamente assolti.

È col più sincero rincrescimento che io mi sono veduto costretto ad accogliere la Vostra richiesta di essere sollevato da un ufficio divenuto eccezionalmente gravoso in questi ultimi tempi, ma tengo a ripeterVi e confermarVi la mia speranza che Voi vorrete accettare di continuare a collaborare con la nostra famiglia ministeriale in altro incarico dove Voi continuerete a portare il contributo della Vostra solida esperienza di Magistrato e di patriota.

Nell'ultimo Consiglio dei Ministri ho presentato la proposta per la concessione della Gran Croce della Corona d'Italia in segno di un modesto riconoscimento dell'apprezzamento del Governo e spero che quanto prima, dopo l'approvazione e la firma della Maestà del Re Imperatore, io potrà avere il piacere di consegnarvi tale attestato personalmente.

Credetemi, caro Consiglio, Vostro con grata ed affettuosa amicizia.

f.to: Grandi”¹¹⁹.

Il 4 dicembre, anche il Sottosegretario Antonio Putzolu scrisse una lettera a Consiglio:

“Eccellenza,

mi fu ragione di vero rammarico il distaccarmi da Voi, data la cordiale e quasi quotidiana consuetudine di Lavoro che si era tra noi stabilita e che mi aveva dato modo di conoscere e di apprezzare le Vostre non comuni qualità d'animo e di intelletto.

I servizi da Voi resi con alta competenza, dignità e rettitudine all'Amministrazione della giustizia non saranno dimenticati, così come nessuno dimenticherà la Vostra bontà e gentilezza, per le quali avete lasciato in tutti un ricordo veramente affettuoso.

Mi auguro che la Vostra cooperazione possa ancora essere utilizzata, per giusto riconoscimento dei Vostri meriti e nell'interesse della nostra Amministrazione.

Con viva cordialità e con auguri di bene

¹¹⁷ APC, Sez. II, *Nicola Consiglio*, documento “Lettera di Nicola Consiglio al Presidente della Sezione di Bisceglie del Comitato Naz. Antiblasfemo del 16/03/1939”.

¹¹⁸ ACS, fasc. 66933, cit., documento “Comunicazione del Guardasigilli Dino Grandi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Gabinetto), Oggetto: Ecc. Consiglio Nicola, di Angelo, nato a Bisceglie il 21 febbraio 1874, coniugato, iscritto al P.N.F. dal 29 ottobre 1932. Procuratore Generale di Corte di Appello, in funzione di Direttore Generale nel Ministero di Grazia e Giustizia. 19/11/1941”.

¹¹⁹ ACS, fasc. 66933, cit., documento “Lettera di Grandi a Consiglio, Roma, 2 Dicembre 1941”.

Credetemi Vostro aff.mo”¹²⁰.

Ricevuta la lettera, Nicola Consiglio si affrettò a rispondere il giorno seguente, mostrandosi lusingato dei complimenti ricevuti e definendo con modestia la propria opera e la propria storia¹²¹. In seguito alle richieste di Grandi, con decreto del 29 gennaio 1942,

“Sua Maestà, il Re Imperatore, moto proprio, ha nominato:
Cavaliere di Gran Croce
Decorato del Gran Cordone dell’Ordine della Corona d’Italia:
CONSIGLIO gr. uff. NICOLA, procuratore generale di Corte di Appello”¹²².

La corrispondenza epistolare tra Consiglio ed il sottosegretario di Stato al ministero di grazia e giustizia, Antonio Putzolu, continuò e, il 14 settembre 1942, giunse dal ministero a Consiglio una lettera che dimostra il continuo impegno di Consiglio, anche in quegli anni:

“Eccellenza,
a seguito della Vostra segnalazione circa l’opera svolta dai componenti e segretari della Commissione incaricata di redigere il nuovo regolamento per la prevenzione e la repressione dell’abigeato in Sardegna, ho provveduto a far pervenire a Voi ed a ciascuno di essi la espressione del mio compiacimento.

Ma credo ora opportuno comunicarVi che ho altresì disposto, come tangibile segno di riconoscimento della lodevole attività spiegata, un compenso straordinario nella misura seguente, a favore del Presidente e dei membri appartenenti a questa Amministrazione:

1) Ecc. CONSIGLIO Nicola L. 3000-

[...]

Mi è gradita l’occasione per confermarVi i sensi della mia personale considerazione”¹²³.

I ringraziamenti per tale segnalazione al ministero giunsero anche dal presidente della sezione III – zootecnica e caccia – del consiglio superiore del ministero dell’agricoltura e delle foreste¹²⁴.

Il 5 febbraio 1944, visto il “Decreto del Duce del fascismo Capo dello Stato Nazionale Repubblicano in data 8 ottobre 1943”, il guardasigilli Pisenti decretò il collocamento a riposo di Nicola Consiglio per raggiunto limite di età a decorrere dal 21 febbraio 1944 e gli conferì, ai sensi dell’art. 227 del R.D.L. 30 gennaio 1941 n°12, il titolo onorifico di “Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione”¹²⁵. L’instabilità

¹²⁰ APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento “Lettera del Sottosegretario di Stato presso il Ministero di Grazia e Giustizia a Nicola Consiglio del 4/12/1941”.

¹²¹ APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento “Lettera di Nicola Consiglio al Cav. Antonio Putzolu, Sottosegretario di Stato al Ministero di Grazia e Giustizia del 5/12/1941”.

¹²² APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento “Bollettino Ufficiale del Ministero di Grazia e Giustizia”, sezione “Onorificenze”, edizione del 17/02/1942.

¹²³ APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento “Lettera del Sottosegretario di Stato presso il Ministero di Grazia e Giustizia a Nicola Consiglio del 14/09/1942”.

¹²⁴ APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento “Lettera di ringraziamento del 19/09/1942”.

¹²⁵ ACS, fasc. 66933, cit., documento “Decreto del Ministro Guardasigilli Pisenti del 5/02/1944”.

politica italiana rese necessario che detto atto fosse emanato da un'autorità legittima, per cui, il 10 agosto, Umberto di Savoia, principe di Piemonte e luogotenente generale del Regno, su proposta del guardasigilli Tupini, decretò il collocamento a riposo di Consiglio e il conferimento del suo titolo onorifico¹²⁶.

Negli anni del secondo dopoguerra, Nicola Consiglio, ormai in pensione, seguì da vicino le discussioni dell'Assemblea Costituente, specialmente per quanto concerne l'inserimento in Costituzione dei Patti Lateranensi. Esse gli diedero spunto per nuove riflessioni sul processo storico che aveva portato a tali atti, sugli articoli più discussi e sulle battaglie combattute dallo Stato, specialmente sulla legislazione matrimoniale. In queste riflessioni, egli ebbe modo di definire la discussione "ampia ed elevata", ma ritenne che l'esito fosse già scritto. Egli sosteneva che sotto il profilo giuridico non fosse necessario il richiamo dei Patti in Costituzione e che, ad escludere che lo Stato legiferasse unilateralmente in materia ecclesiastica, sarebbe bastato includervi una disposizione che stabilisse che "i rapporti tra lo Stato e la S. Sede in materia ecclesiastica dovessero regolarsi in via concordataria". Egli sosteneva che allora, come nel caso del dibattito sul carattere costituzionale della legge delle guarentigie, la questione era essenzialmente politica: la proposta di connettere i Patti alla Costituzione "non poteva essere respinta senza suscitare sospetti circa intenzioni, per il momento sottaciute, di tornare quando che si fosse a legiferare in materia ecclesiastica nella semplice via ordinaria". Consiglio, inoltre, riferendosi implicitamente al dibattito politico che auspicava come possibile l'inserimento in Costituzione del solo Trattato e non anche del Concordato, soggiunse in una disamina storica sul legame dei due Atti e sui profondi motivi culturali che avevano portato a una stipulazione contestuale:

"Il nesso che unisce i due Atti – Trattato e Concordato – può dubitarsi sia in realtà così stretto da dovere considerarli, anche per il tempo successivo a quello della stipulazione, l'uno complemento necessario dell'altro e l'uno dall'altro inseparabile ed inscindibile, come con sicura convinzione affermò Chi quei Patti fortemente volle e con tanta sapiente e gelosa cura ne diresse ed accompagnò la lunga difficile laboriosissima redazione. –*Simul stabunt* oppure *simul cadent*."

Lo stato di cose creato dalla legge delle guarentigie, conosciuto pur se non riconosciuto da tutte le Potenze estere, non aveva impedito la conclusione di concordati fra la Santa Sede e le Potenze medesime: lo stesso non poteva costituire un impedimento alla stipulazione di un concordato fra il Regno d'Italia e la S.Sede. Senonché il Pontefice era anche il Sovrano dello Stato pontificio: ora, fra lo Stato pontificio ed il Regno d'Italia permaneva aperta la Questione romana che la guerra del 70 tra i due Stati aveva irrimediabilmente compromessa con la *debellatio* e nessuna trattativa era riuscita ancora a comporre. Occorreva che lo stato di inimicizia determinato dalla guerra cessasse con un trattato di pace fra i due Sovrani, il quale eliminasse la "questione romana"; occorreva che si riallacciassero le normali relazioni diplomatiche perché si potessero avviare le trattative con il Pontefice per addivenire a un concordato inteso

¹²⁶ APC, Nicola Consiglio, *biografia e carriera*, documento "Decreto 10 agosto 1944".

a regolare le condizioni della Religione e della Chiesa in Italia. Sino a quando il Capo della Chiesa manteneva le sue proteste contro la iniqua condizione in cui l'aveva ridotto il Regno d'Italia – *sub hostili dominatione* – sino a quando quello stato di cose non fosse stato modificato con la piena soddisfazione e la piena accettazione del Pontefice, la coscienza dei fedeli sarebbe sempre rimasta turbata. Sotto tale riflesso è esatta l'osservazione che i Patti Lateranensi costituivano un unum inscindibile per restituire la pace religiosa all'Italia”¹²⁷.

Nel 1948 si era fatto il suo nome quale candidato al Senato per il collegio di Trani, ma si pensò ad altri¹²⁸. Negli anni '50 ci fu più di un tentativo di riavvicinare Nicola Consiglio alle cariche istituzionali ed alla politica. Nella primavera del 1954, infatti, mons. Giannattasio informò Consiglio della sua iniziativa per chiedere la nomina di quest'ultimo a Consigliere della Corte Costituzionale. Nicola Consiglio, turbato dall'audacia di questo gesto, cercò di convincere per mesi mons. Giannattasio a desistere, ma egli, coadiuvato dal senatore Ciasca e dal preside Giuseppe Dell'Olio non accennò a rinunciare al suo proposito. Anche Luigi Vittorio Longo, ex collaboratore di Consiglio al ministero e consigliere di Corte di Cassazione a riposo, quando andò a far visita a Consiglio, il 15 maggio 1954, si mostrò pronto a cooperare, nonostante Consiglio stesso gli mostrasse tutte le sue perplessità. Nell'incontro di domenica 23 maggio, Consiglio riferì a mons. Giannattasio che, tra gli altri motivi che lo rendevano perplesso sulla vicenda vi era il fatto di non ritenere conveniente che una questione riguardante un'alta carica dello Stato fosse promossa in tal modo dalla Curia e che egli non avrebbe accettato di chiedere raccomandazioni né del consigliere di Cassazione Toeschi, amico suo e di Longo e parente del prosegretario di Stato di S. Santità mons. Tardini, né del principe Carlo Pacelli, nipote del papa e grande amico di Consiglio.

Nonostante le insistenze di Consiglio affinché mons. Giannattasio non seguitasse oltre nella sua iniziativa, questi gli telefonò il 30 maggio per comunicargli che, a nome di un comitato d'azione, presieduto dall'on. Corsanego e composto, fra gli altri, dal preside Giuseppe Dell'Olio e da Pasquale Uva, aveva fatto presentare al principe Carlo Pacelli un esposto con il quale lo si presentava al Presidente della Repubblica Einaudi per la nomina a giudice della Corte Costituzionale o, in occasione della modifica del Senato, a Senatore a vita. In tale occasione Consiglio ebbe a mostrare la sua convinzione che dette

¹²⁷ APC, *Nicola Consiglio, I Patti Lateranensi*, documento “*A proposito dei Patti Lateranensi*” pp. 1-2.

¹²⁸ Discorso del preside prof. G. Veneziani Sinesi, in Consiglio, *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit., p. 45.

richieste fossero inutili, vista l'altezza degli uffici e la sua non appartenenza ufficiale a nessun partito politico, per quanto egli si ritenesse "spiritualmente liberale".

Le iniziative del comitato d'azione e di mons. Giannattasio continuarono in quei mesi, anche mentre Consiglio non si trovava a Roma ma a Bisceglie, nonostante egli avesse più volte espresso le sue remore¹²⁹. In questa fase vennero presentate a Consiglio due versioni dell'esposto al Presidente della Repubblica: la prima, datata simbolicamente 11 febbraio 1954, indirizzata a Einaudi e la seconda, più concisa, a Gronchi. Entrambe si prefiggevano di sottoporre, a nome del comitato d'azione, al Capo dello Stato, il voto di concedere la nomina a giudice della Corte Costituzionale, tra i cinque di competenza del Presidente della Repubblica, a Nicola Consiglio. Questi esposti, inoltre, dopo aver analizzato il contributo che Consiglio effettivamente aveva dato alla stipulazione dei Patti Lateranensi e aver riportato gli onori che erano stati concessi agli altri protagonisti di quella storia, proseguivano:

"Lo Stato oggi non rispetterebbe se stesso, se prolungasse l'oblio sul nome onorando del Consiglio.

E sarebbe per sé improvvido se nei supremi Consessi legislativi non si giovasse dell'interpretazione originale di quei Testi costituzionali, che può offrire l'autentico autore"¹³⁰.

L'8 giugno 1954 Nicola Consiglio e sua moglie Matilde andarono a far visita al comm. Longo e questi li informò che mons. Giannattasio gli aveva mandato le copie del primo esposto inoltrato al Presidente della Repubblica Einaudi.

Il Comm. Longo mi assicurava di avere interessato il suo e mio collega Toeschi Alessandro, pregandolo di presentare la copia dell'esposto a S.E. Mons. Tardini, suo cugino, e tastare il terreno per un eventuale intervento da parte della S.S.

Ho ringraziato il Comm. Longo chiedendogli scusa del fastidio, tanto necessariamente quanto più improbabile ritengo la riuscita della cosa. Ho insistito nel far rilevare che io sono riuscito estraneo alla iniziativa ed è sempre pregato di desistere. Non è posto un veto deciso perché mi sembrava grande scortesia verso chi aveva creduto (e vi insisteva) nel poter ritenere giustificata la richiesta; ma è sempre, sia presso S.E. Giannattasio, sia presso il Preside Giuseppe Dell'Olio, insistito affinché avessero lasciato cadere la cosa.

Soprattutto, pensavo e penso che se della iniziativa si verrà a risapere e qualcuno vorrà accusarmi di presuntuosa ambizione, i fatti, come sono realmente avvenuti, me ne assolvono"¹³¹.

Il 22 luglio Luigi Vittorio Longo scrisse a Consiglio, dopo averlo informato dello stato di salute della sorella e della sua prossima partenza per leva:

¹²⁹ APC, Sez. II, *Nicola Consiglio*, documento "Diario del 1954-1956", pp. 1-3.

¹³⁰ Cfr., APC, Sez. II, *Nicola Consiglio*, documenti "Lettera al Presidente Einaudi del 1954" e "Lettera al Presidente Gronchi del 1956". L'impianto argomentativo dei due esposti è molto simile e differisce solo per alcune circostanze del caso come la celebrazione dei 25 anni dalla stipula dei Patti e la necessaria sostituzione del giudice Capograssi.

¹³¹ APC, Sez. II, *Nicola Consiglio*, documento "Diario del 1954-1956", p. 4.

“Ho già informato, con vivo rincrescimento, S.E. Mons. Giannattasio che il passo fatto dal mio amico (con la più fervida premura) non ha conseguito l’effetto desiderato e sperato (non certo per ragioni di persona).

Voglio augurarmi – non per Lei, così schivo di onori, ma per il Paese – che da altre occasioni e per altre vie sia fatta giustizia.

Voglia sempre gradire, con la sua Genti.ma Signora, i nostri più distinti ossequi”¹³².

Il 2 agosto Nicola Consiglio scrisse i suoi ringraziamenti al comm. Longo ed a mons. Giannattasio dichiarando, inoltre, di ritenere ormai chiusa la questione e che non riteneva che fosse più il caso che se ne parlasse ancora¹³³. Nonostante ciò, mercoledì 18 agosto 1954, Nicola Consiglio tornò a pregare mons. Giannattasio di non insistere col suo proposito. Giannattasio, tuttavia, continuò a lottare per la causa fino al 1956, quando Consiglio, in primavera, scrisse infastidito dalle sue comunicazioni, sul diario:

“Rispondo pregandolo «che la cosa non abbia ulteriore seguito», speriamo che mi ascolti. Lo desidero vivamente, anche perché con le inesattezze contenute nell’esposto al Presidente della Repubblica, mi fa fare una pessima figura, potendosi ritenere suggeritegli da me, mentre sono sue supposizioni.

Iddio mi assista!”.

Mercoledì 16 maggio, infine, Giannattasio gli inviò una lettera del giudice costituzionale Azzariti in risposta ad un suo biglietto di segnalazione per Consiglio¹³⁴.

Nicola Consiglio mantenne sempre legami e collaborazioni con persone dell’alto mondo culturale dell’epoca, senza distinzione di partito. Un esempio di ciò può essere offerto da una criptica lettera di Togliatti, indirizzata, in modo scherzoso “Al Compagno S.E. Nicola Consiglio”:

“-Befana 1956-
ANNO I – PROGRESSISTA

Con i migliori auguri di buon Anno dal

-Compagno Togliatti-

Vedi pacco accluso: contiene il “menù” da adottare quotidianamente, dopo la vittoria del proletariato – W il Comunismo – S. Croce a noi!”

Questa missiva, ritrovata all’interno del libro “I cattolici della opposizione al governo”, nella biblioteca della famiglia Consiglio, nonostante sia di difficile interpretazione per il significato del “menù” e dell’espressione “S. Croce a noi”, apre uno

¹³² APC, Sez. II, *Nicola Consiglio*, documento “Lettera di Luigi Vittorio Longo a Nicola Consiglio del 22/07/1954”.

¹³³ Cfr., APC, Sez. II, *Nicola Consiglio*, documento “Diario del 1954-1956”, p. 4; documento “Lettera di Nicola Consiglio a Longo del 2/08/1954”.

¹³⁴ APC, Sez. II, *Nicola Consiglio*, documento “Diario del 1954-1956”, pp. 4-5.

scorcio in quella che poteva essere la vita intellettuale di Nicola Consiglio negli anni della sua pensione¹³⁵.

L'11 marzo 1958, anche il l'on. Massimo del Fante scrisse al Presidente della Repubblica Gronchi per chiedergli di nominare Nicola Consiglio senatore a vita, ricordando il suo contributo, non solo nella stipulazione dei Patti Lateranensi, ma anche negli altri disegni di legge che concorse a forgiare¹³⁶.

Nicola Consiglio trascorse gli ultimi anni della sua vita a Bisceglie, nella casa di famiglia in via Frisari, dove morì il 3 dicembre 1974, pochi mesi dopo aver festeggiato il suo centenario alla presenza dell'arcivescovo di Trani-Barletta e Bisceglie, mons. Giuseppe Carata e di molti altri amici, tra cui il dott. Nicola Distaso, avvocato generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Bari e docente universitario, il dott. Berardino Cozzoli, sindaco di Bisceglie, il prof. Giuseppe Dell'Olio, docente universitario, il prof. Giuseppe Viesti, magistrato di Corte di Cassazione e docente universitario, il preside prof. Giovanni Veneziani Sinesi e l'avv. Fabrizio Rossi¹³⁷. In tale occasione, il prof. Giuseppe Dell'Olio, dopo i discorsi dell'arcivescovo, del prof. Di Staso e del sindaco, chiarì lo spirito di quell'incontro:

“E tuttavia non deve mancare la voce, più dimessa ma più familiare, degli Amici, qui convenuti in presenza devota e con animo commosso per questo avvenimento tanto fervidamente auspicato, in questa casa apprestata con tanto amore da Donna Matilde non già per una festa mondana, che esalti orgogliosamente la durata terrena di una vita, ma per un rito, compunto e fidente, di ringraziamento e di propiziazione”¹³⁸.

Lo scopo, infatti, dei discorsi degli invitati, non fu di esaltare presunte doti eroiche di Consiglio, quanto quelle cristiane: la modestia e la fede, che per un secolo lo avevano portato a combattere la buona battaglia. “*Bonum certamen certavi*”¹³⁹.

2.1.2. *La parabola di Nicola Consiglio, giurista cattolico e liberale*

Una disanima della personalità e del profilo ideologico e intellettuale di Nicola Consiglio è un'impresa che deve imbattersi contro lo scoglio della sua riservatezza e del suo rifiuto di accettare le proposte, che pure gli furono fatte, di ricoprire qualsivoglia

¹³⁵ APC, Sez. II, *Nicola Consiglio*, documento “*Al Compagno Nicola Consiglio, lettera di Togliatti del 6/01/1956*”.

¹³⁶ APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento “*Lettera dell'On. Massimo del Fante al Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi dell'11/03/1958*”.

¹³⁷ De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 12; Consiglio, *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit. pp. 46-51.

¹³⁸ Consiglio, *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit. p. 25.

¹³⁹ Consiglio, *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit.

carica politica. Tuttavia, a soccorrere chi volesse procedere in questa impresa possediamo una serie di elementi, quali il contesto culturale di provenienza, le letture e le compagnie che prediligeva, i suoi contributi legislativi e ministeriali, gli scritti autografi custoditi dai suoi discendenti, la sua profonda fede cattolica ed infine ciò che ancor oggi racconta chi l'ha conosciuto di persona.

Durante l'Unificazione italiana, il contesto culturale della famiglia Consiglio, da cui nascerà Nicola, è sicuramente legato, almeno parzialmente, ad un mancato riconoscimento nei valori risorgimentali all'opposizione verso la dinastia dei Savoia, non per un particolare legame con la dinastia dei Borbone, ma per un legittimismo che vedeva nella fedeltà all'autorità legittimamente costituita la garanzia dello Stato e dell'ordine pubblico. Non è necessario ricordare come ciò si conciliasse con la visione della Chiesa, che vedeva le varie conquiste del Regno d'Italia al pari di usurpazioni. Posizioni filo-ecclesiastiche era logico che venissero accolte da una famiglia nella quale vi fosse un vescovo (Pietro Consiglio fu vescovo di Termoli e poi di Brindisi dal 3 marzo 1824 al 23 novembre 1839). Ma non fu solo l'intransigenza cattolica a dare una connotazione politica agli sviluppi familiari di quegli anni: il nipote di Pietro, Romualdo, segretario del vescovo Leonardo Todisco, fu colpito insieme a quest'ultimo dalle leggi del sospetto in quanto filoborbonico. Ciò impedì ad Emilio Todisco, nipote di Leonardo e figlio di una Consiglio, di ricevere l'*exequatur* in seguito alla sua nomina a vescovo. I Consiglio erano filoborbonici per questioni di senso dell'ordine oltre che, probabilmente, per aderenza alle linee dettate dalla Chiesa e per trascorsi di famiglia. Quando era sindaco di Bisceglie Michele Consiglio, figlio di Emilio, nel nonimestre costituzionale 1820-1821, i carbonieri gli avevano ordinato di appoggiare la costituzione.

Detto ciò, si può ben immaginare quale fosse la formazione, di puro sapore ottocentesco, nella quale crebbe Nicola Consiglio, nato nel 1875 ed influenzato, come tutti, dal contesto culturale d'origine, dedito al culto della famiglia e della casa¹⁴⁰. Egli, di natura mansueta, fu ispirato dall'educazione cristiana, che rappresentò sempre il criterio del suo agire¹⁴¹. Non stupisce, quindi, che fosse un assiduo lettore de "L'Osservatore Romano", di cui si è già avuto modo di vedere le idee politiche sostenute.

¹⁴⁰ Dai colloqui con Piero Consiglio, testimone diretto, parente e amico di Nicola Consiglio.

¹⁴¹ Discorso del prof. G. Dell'Olio, in *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit., p. 26.

Inoltre, le sue figure politiche di riferimento, furono personaggi il cui apporto al Risorgimento aveva costituito un filone minoritario, come Manzoni, Lambruschini e Rosmini, e che gli avevano consentito di riconoscersi spiritualmente come cattolico e liberale, tanto che anche un altro cattolico liberale, come Carlo Arturo Jemolo, avrebbe apprezzato l'opera intelligente e fattiva di Consiglio nella stipula dei Patti Lateranensi¹⁴². Questa fede politica, forse, fu il risultato di due diverse spinte che dovevano sostenere la sua gioventù: l'una derivante dalla sua profonda formazione cattolica e l'altra derivante dall'attivismo e dal senso dello Stato che avevano caratterizzato la generazione nata tra gli anni '70 ed '80 dell'Ottocento. Se da un lato egli viveva un richiamo morale all'aderenza ai principi della Chiesa, dall'altro, considerata la vigenza del *non expedit*, Consiglio era naturalmente portato a cercare un altro modo per servire lo Stato, che non fosse quello di immischiarsi nelle dinamiche politiche attive.

Egli, infatti, dopo aver conseguito a pieni voti la laurea in giurisprudenza a Napoli, partecipò al concorso in Magistratura che superò brillantemente. Consiglio avvertiva per essa una profonda vocazione, poiché i suoi componenti esercitavano la loro delicata funzione con estrema serietà, affidando alle qualità personali il proprio prestigio e rimanendo del tutto estranei alle correnti politiche¹⁴³. L'avvocato Fabrizio Rossi, nipote di Consiglio, sostenne che fu il senso del dovere e il fascino per una magistratura unita e senza correnti che sviluppò in Nicola Consiglio questa vocazione:

“Ha sempre considerato la vita come un dovere e poi un dovere e poi ancora un dovere.

Con questo programma inizia la sua attività in Magistratura giudicante, in quella magistratura non divisa in correnti e in associazioni, ma unita, sempre tutta unita, per affermare, in ogni occasione, l'imperio della Legge al di sopra dei gruppi o dei singoli in contrasto.

Per concorso interno il Nostro passò, poi, al Ministero della Giustizia. Ricordo il suo grande ufficio in piazza Firenze, ove aveva sede la Direzione Generale del Fondo Culti. Era un ufficio sempre pieno di libri e di carte; vi regnava un ordine perfetto che a me, disordinato per natura, imponeva suggestione, quasi timore. Non era certo l'ufficio di un burocrate ma di uno studioso che aveva sovrano il senso dello Stato che intendeva servire in totale umiltà”¹⁴⁴.

Nel 1900 iniziò la sua opera presso il Ministero di Grazia, Giustizia e dei Culti e nel 1905 fu nominato segretario della Commissione per lo studio della riforma sull'ordinamento notarile. Su richiesta dei ministri Gallo ed Orlando, preparò gli emendamenti al progetto di legge notarile per il sen. Astengo e, su richiesta del solo

¹⁴² Discorso del preside prof. Veneziani Sinesi, in Consiglio, *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit., p. 26.

¹⁴³ Discorso di Viesti, magistrato di Corte di Cassazione e docente universitario, in *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit., p. 26.

¹⁴⁴ Discorso dell'Avv. Rossi, in *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit., p. 43.

Orlando, preparò altri emendamenti e la relazione¹⁴⁵. Si nota, dagli apprezzamenti che costoro mostrarono nei confronti di Consiglio, una certa vicinanza, perlomeno, se non con le idee, almeno con le persone del gruppo Sinistra storica, che pochi anni dopo sarebbe confluito, insieme alla Destra storica, nel gruppo Unione Liberale. Nel 1912, inoltre, ricevette dichiarazioni di alta e sincera stima, oltre ulteriori elogi, da un liberale come il ministro Finocchiaro Aprile¹⁴⁶. Dagli atti della divisione XI del Ministero risulta che nel 1916, durante la Grande Guerra, che rappresentò uno snodo essenziale nella coscienza dei cattolici italiani, Nicola Consiglio si era trovato a dover fare i conti col suo essere devoto alla Chiesa ed allo Stato nel compilare la relazione sull'esonazione dalla chiamata alle armi per i ministri aventi cura d'anime:

“Per le disposizioni vigenti hanno diritto alla dispensa dalla chiamata alle armi i ministri di culto aventi cura d'anime, giusta attestazione dell'Ordinario Diocesano confermata dal Subeconomo giurisdizionale dei benefici vacanti.

In applicazione di tale regola, d'accordo con il Ministero della Guerra è stato stabilito che la dispensa spetti ai parroci ed agli economi spirituali nonché ai viceparroci ed ai coadiutori, sempre che costoro siano titolari di benefici e purché abbiano già ottenuto il civile riconoscimento della loro nomina al momento della chiamata.

Mons. Bartolomasi, Vescovo di Campo e Mons. Pellizzo, Vescovo di Padova, fanno ora premure perché la dispensa sia estesa: 1) a tutti i ministri di culto aventi cura d'anime, intesa questa latu sensu, cioè indipendentemente dal civile riconoscimento e sol che sia attuale e permanente; 2) e a tutti i detti ministri di culto appartenenti non solo alla milizia territoriale, ma anche a quella mobile.

Mentre poi Mons. Pellizzo si limita a chiedere per i sacerdoti non aventi cura d'anime, ma incaricati di importanti mansioni nei Seminari, nelle Curie Vescovili ecc: speciali agevolazioni, quali lunghe licenze dietro presentazioni di regolari domande, Mons. Bartolomasi, invece, chiede anche per questi sacerdoti l'esonero.

È evidente innanzitutto che se si accogliesse questa seconda richiesta così nella forma assoluta in cui vien prospettata dal Vescovo di Campo, come nell'altra più attenuata del Vescovo di Padova, quasi tutto il clero verrebbe a sottrarsi all'adempimento di un dovere patriottico; ciò che non può essere nelle intenzioni di quegli eminenti Prelati. E l'assunta ragione dell'esonero proverebbe troppo, giacché è agevole osservare che le condizioni di disagio in cui, a causa delle chiamate alle armi si trovano gli uffici ecclesiastici non sono dissimili da quelle si dibattono tutte le pubbliche e private amministrazioni.

Per quel che concerne poi la prima domanda è da rilevare che essa sposta completamente il punto di vista dal quale questo Ministero, d'accordo con quello della Guerra; ha finora riguardato la questione che è per molte ragioni delicata.

¹⁴⁵ Cfr. APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento “*Consiglio Notarile dei Distretti riuniti di Roma, Civitavecchia e Velletri, Registro d'iscrizione dei praticanti N° 277*”; documento “*R.D. 29 gennaio 1903*”; ACS, fasc. 66933, cit., documento “*Consiglio-Nicola, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Fuori ruolo per studi legislativi*”, p. 4; APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento “*Incarichi*”; ACS, fasc. 66933, cit., documento “*Lettera del Ministro a Nicola Consiglio*”.

¹⁴⁶ Cfr. ACS, fasc. 66933, cit., documenti “*Consiglio-Nicola, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Fuori ruolo per studi legislativi*”, p. 4 e “*Nota d'encomio e compenso 30 luglio 1912*”; APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento “*Lettera d'encomio di Finocchiaro Aprile 14/07/1912*”: “Egregio Cavalier Consiglio, Nel manifestare a V.S. il mio compiacimento per la diligente ed efficace cooperazione da Lei prestata nei lavori attinenti al disegno di legge sull'ordinamento del notariato e degli Archivi notarili, Le partecipo di aver disposto in suo favore una gratificazione di lire Trecento, spiacente di non poter fare di più stante i limitati fondi disponibili. Con ogni considerazione mi creda”.

Tra le esigenze spirituali della popolazione e le necessità militari il temperamento meno pregiudizievole alle une e alle altre sembra proprio quel che si è seguito finora, di far dipendere cioè la dispensa dalla chiamata alle armi dal concorso del provvedimento ecclesiastico e del riconoscimento civile. E ciò apparisce chiaro quando si consideri che il riconoscimento civile nel nostro ordinamento è stato mantenuto nei soli uffici essenziali al funzionamento della confessione cattolica.

In sostanza gli uffici ai quali si chiede ora di estendere la dispensa sono bensì importanti, ma non essenziali, e quel che è più sono affidati a sacerdoti amovibili ad nutum; ciò che potrebbe offrire occasione a gravi inconvenienti qualora si decampasse dai limiti suaccennati.

Nei casi eccezionali nei quali in determinate regioni non è richiesto il civile riconoscimento, per quelle stesse nomine per le quali di regola è prescritto, si è avuto cura di disporre che le nomine debbano riguardare benefici od uffici curati prestabiliti nelle singole circoscrizioni parrocchiali (così per Roma e per sedi suburbicarie) debbono esser state fatte conformemente alle regole consuete e anteriormente alla dichiarazione di guerra (Diocesi di Catania, Acireale, Cefalù, Diocesi palatine, parrocchie dipendenti dal Sovrano Ordine Militare di Malta).

Non è da escludere che le limitazioni suindicate possano in qualche caso riuscire pregiudizievoli, ma, quando si consideri la questione nella sua complessità, non sembra dubbio che la soluzione adottata sia quella che presenti i minori inconvenienti.

19 febbraio 1916”.

Si è scelto di riportare il testo integrale della relazione poiché da esso si può cogliere, oltre che lo spirito di mediazione tra gli interessi della Chiesa e quelli militari dello Stato, anche un certo approccio tecnico-giurisdizionalista che si era sviluppato negli ambienti degli operatori del diritto già nel contesto liberale degli anni precedenti il regime¹⁴⁷. Nel 1919 l'interesse di Consiglio per il diritto ecclesiastico lo portò a doversi occupare dell'amministrazione della Congregazione di San Girolamo degli Illirici, dove poté sviluppare una virtù che lo accompagnò per tutta la vita: quella della tutela delle minoranze (in questo caso di quelle religiose e linguistiche). Il ministro democratico sociale Luigi Fera, nel rifiutare il ritiro di Consiglio da tale incarico, avrebbe spiegato nel 1921 i fini che avevano spinto il governo ad affidargli quella amministrazione:

“Per impedire che le ragioni dei dalmati potessero essere danneggiate dalle pretese dei croati e per meglio accertare, nell'occasione, le condizioni di fatto e di diritto dell'Istituto in parola. E nel decreto con il quale si addivenne a tale nomina si qualificò il provvedimento come inteso a tutelare gli interessi dell'Istituto.

¹⁴⁷ Cfr. APC, *Nicola Consiglio, Ministero*, documento “*Culto cattolico-Esenzione dalla chiamata alle armi*”; Birocchi, *Il giurista intellettuale e il regime*, in *I giuristi e il fascino del regime*, cit, p. 22: “In tale ricerca la scienza giuridica si mostrò capace di combinare il piano della critica – icasticamente sintetizzata sin dal titolo nella famosa prolusione pisana di Santi Romano – con quello della costruzione giuridica: in ciò ponendosi appunto come forza intellettuale all'interno delle classi dirigenti, anche se è comunque vero che la giuspubblicistica italiana, per lo più legata al modello liberale, non abbia lucidamente riflettuto sulle conseguenze indotte nella monarchia rappresentativa dai meccanismi della società di massa. Nel complesso una prospettiva fu delineata e, per quanto inquieta e articolata variamente, appare abbastanza nitida e coesa nei capisaldi di fondo: la nazione come soggetto unitario e aggregatore di una situazione obiettivamente pluralistica; lo Stato, come forma organizzata della nazione e da rifondare sulla base della centralità dell'esecutivo; il metodo tecnico-giuridico da affermare in ciascuna disciplina, come (supposta) garanzia di neutralità e autonomia della scienza, ma senza negarne i legami con la socialità che anzi, in talune costruzioni antiformaliste, poterono anche diventare prevalenti a cavallo degli anni Trenta, in collegamento con alcuni filoni della dottrina postweimariana”.

Non può disconoscersi pertanto che molto opportunamente il commissario governativo, Comm. Consiglio, abbia circoscritto la sua opera ad evitare innovazioni e a mantenere immutato lo stato di fatto [...].

Il Comm. Consiglio non poteva non usare i necessari riguardi nell'amministrazione dell'Istituto, per quel che concerne i rapporti con la Santa Sede, interessata all'Ente, dal che codesto On. Ministero ritenne nella su citata lettera, non potersi prescindere¹⁴⁸.

Nel 1919, inoltre, ottenne gli elogi di Lodovico Mortara che, oltre ad impiegarlo nelle commissioni per le riforme istituzionali e proporlo al re per la nomina a commendatore dell'Ordine della Corona d'Italia, trasmise anche, nel 1921, al Consiglio Superiore della Magistratura la sua richiesta di essere scrutinato per la promozione al grado superiore¹⁴⁹.

Non è dato sapere che cosa pensasse Nicola Consiglio degli avvenimenti che a breve avrebbero sconvolto l'Italia, come la marcia su Roma, mentre lui era, dall'agosto del '22, sostituto procuratore generale di Corte d'Appello fuori ruolo organico e trattenuto al Ministero con le funzioni di direttore capo divisione di carriera amministrativa¹⁵⁰. Ciò che si sa, però, è che il nipote Fabrizio Rossi riporta di lunghe passeggiate presso il mare in cui Nicola Consiglio e suo cognato, l'illustre scrittore biscegliese Armando Perotti, nel 1924 "discutevano di politica criticando il governo dell'epoca"¹⁵¹.

Nonostante la sua fede di cattolico liberale, si può dire che egli rientrasse a pieno titolo in quella classe di giuristi, composta dalla vecchia guardia liberale e dalla generazione attivista e post-risorgimentale degli anni '70 e '80 dell'Ottocento, di cui rappresentava una particolare sintesi, che il fascismo utilizzò per dare ordine giuridico al regime¹⁵².

¹⁴⁸ Cfr. APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento "Decreto dei Ministri Colosimo e Facta 19 marzo 1919"; ACS, fasc. 66933, cit., documento "In risposta ai fogli 1 e 16 aprile 1921 Div. 3^a Sez. 1^a N.26069/169-25"; APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento "Lettera dal Ministro Fera del 27/04/21".

¹⁴⁹ APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento "Lettera del Ministro Mortara, 5/10/19"; documento "Foglio d'ordine del Ministro Mortara 7/11/19"; ACS, fasc. 66933, cit., documento datato dicembre 1919: "Egregio Commendatore, Mi è grato parteciparle che, con decreto 28 corrente, Sua Maestà si è degnata nominarla, su mia proposta, Commendatore nell'Ordine della Corona d'Italia. Cordiali saluti. Mortara"; ACS, fasc. 66933, cit., documento "A S.E. l'On: Mortara"; Cfr. ACS, fasc. 66933, cit., documento "Istanza di promozione 6/12/21"; APC *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento "Bozze per la lettera al Consiglio Superiore della Magistratura"

¹⁵⁰ Cfr. APC *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento "Regio Decreto 21/08/1922"; ACS, fasc. 66933, cit., documento "Consiglio-Nicola, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Fuori ruolo per studi legislativi", p. 8.

¹⁵¹ Discorso dell'avv. Rossi, in Consiglio, *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit., p. 43.

¹⁵² Cfr. Birocchi, *Il giurista intellettuale e il regime*, in *I giuristi e il fascino del regime*, cit, pp. 38-42; De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 12: "L'essere cattolico liberale e, come molti magistrati, l'aver conservato la sua autonomia durante il fascismo non gli impedì di far carriera presso il Ministero di Grazia e Giustizia".

Nel contesto della commissione Mattei-Gentili, per la riforma della legislazione ecclesiastica, nel 1925 Consiglio si occupò del carattere dell'assegno su bilancio del Ministero della Pubblica Istruzione a favore del cardinale vicario per l'insegnamento della teologia (di cui sostenne la legittimità, ammettendo che si trattasse di una decisione politica più che giuridica, distaccandosi dalla tendenza a ricondurre tutto alla tecnica e schierandosi, tra l'altro, a favore delle Università cattoliche). Si occupò, inoltre, nel medesimo contesto, della relazione per l'eventuale soppressione della regalia regia del terzo pensionabile. In quest'ultimo caso, dovendo affrontare la questione se la quota di concorso dovesse o no assorbire il terzo pensionabile sostenne, dopo averne analizzato la genesi storica e le differenze tra la Sicilia e il resto del Sud Italia, che i fini e i caratteri delle due imposte fossero diversi e che quindi dovessero ritenersi entrambe legittime, concludendo con alcune riflessioni di opportunità politica ed economica:

“Giustificata, pertanto, sarebbe la conservazione ancor oggi del Terzo pensionabile.

Che se poi per la figura specialissima e quasi eccezionale di tale diritto, limitato ormai alla sola Sicilia, e per le mutate condizioni economiche delle Mense onerate, non che per il nuovo indirizzo di politica ecclesiastica, si ritenesse di abolirlo, salvo ad aumentare la misura del contributo dello Stato per sopperire alle eventuali deficienze della spesa, ora a carico esclusivo del bilancio dell'Economato Generale dei Benefici vacanti di Palermo, sarà bene presente che, giusta quanto l'Economato stesso ha riferito, quell'Amministrazione calcola, in base agli accertamenti eseguiti relativamente all'ultimo triennio, un provento medio di circa Lire 80 mila annue per il titolo di Terzo pensionabile inassegnato”¹⁵³.

Durante le trattative per la Conciliazione, Consiglio mostrò una combinazione di intransigenza e rispetto, la prima sulle idee e le proposte che riteneva valide, la seconda per le persone con le quali discuteva. A tal punto che quando voleva obiettare qualcosa iniziava dicendo che avrebbe voluto mormorare e che, persino Mussolini, ebbe a dirgli, per incoraggiarlo a parlare, che in Italia era stata abolita la critica ma non la mormorazione¹⁵⁴. La sua competenza di diritto canonico fu uno dei motivi principali per i quali lo si chiamò a partecipare a quelle riunioni. Egli affrontò l'incarico, senza dubbio traendo ispirazione dai suoi principi di cattolico praticante, ma avendo come fine la tutela dei diritti e delle garanzie dello Stato sovrano¹⁵⁵. A tal proposito è possibile cogliere dagli

¹⁵³ Cfr. APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento “*Incarichi*”: “XII: Segretario della Commissione incaricata dello studio della riforma della legislazione ecclesiastica. Decreto Ministeriale 10 gennaio 1925 Boll. Uff. 1925, pag. 20”; APC, *Nicola Consiglio, Ministero*, documento “*Risposta al foglio marzo 1925 9 pos. 5 n°1437 – Oggetto: Liceo ginnasio E.Q. Visconti, Assegnazione a favore del Cardinal Vicario per l'insegnamento della teologia*”; documento “*Relazione 9 giugno 1925 per l'eventuale soppressione della sovrana regalia del terzo pensionabile*”.

¹⁵⁴ Discorso del professor Viesti, magistrato di Corte di Cassazione e docente universitario, in Consiglio, *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit., p. 34.

¹⁵⁵ Discorso dell'Avv. Rossi, in Consiglio *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit., p. 44: “Nella commissione affrontò il difficile incarico sorretto, senza dubbio, dai suoi saldi principi di cattolico

appunti di Consiglio non solo la fretta ed il nervosismo con i quali Mussolini affrontava la questione, ma alcuni dettagli che non sfuggirono allo spirito osservatore di chi li riportava e che mostrano un'analisi tutt'altro che ideologica delle dinamiche e dei rapporti di potere che andavano instaurandosi tra la dirigenza dello Stato e quella della Chiesa¹⁵⁶.

Oltre alle questioni relazionali, all'analisi delle proposte e degli articoli, ad una profonda stima per Pacelli e Jacuzio, dal diario traspare anche una divergenza tra le idee giurisdizionaliste e separatiste di Consiglio e Rocco e ciò che aveva in mente Mussolini:

“In casa del Ministro furono esaminate le osservazioni che in tutta fretta avevo buttate giù: ci trovammo in accordo perché entrambi nello stesso ordine di idee giurisdizionaliste-separatiste. Ma sin dalla prima riunione nella abitazione privata di Mussolini – in via Rasella, Palazzo Tittoni – avemmo la sensazione che l'orientamento del Presidente era diverso: non sembrava tener molto al rigore dei principi tradizionali”¹⁵⁷.

Consiglio fece probabilmente rilevare a Rocco che l'arrendevolezza di Mussolini non avrebbe condotto alle giuste garanzie legali per lo Stato, ma questi condivideva con Mussolini la riserva mentale per cui alla fine dei conti era il più forte a dettare legge, per cui i rapporti di potere si sarebbero regolati dopo la stipula dei Patti e non per vie giuridiche:

“Il Ministro Rocco a chi gli faceva rilevare la soverchia arrendevolezza di Mussolini verso le richieste della Autorità ecclesiastica, ripeteva che non c'era nulla da fare perché il Presidente vuole assolutamente concludere; che per altro non era il caso di preoccuparsene grandemente perché avrebbe poi sempre avuto ragione il più forte. Riserva mentale della quale si ebbero, tra le altre, manifestazioni nella compilazione della legge per l'applicazione del Concordato nella parte relativa al matrimonio, nella quale ritenuto di riprendere qualcosa su le concessioni già fatte: nel dissidio scoppiato circa l'attività dell'Azione Cattolica. Altra prova dell'incomprensione del nuovo sistema di rapporti fra l'autorità civile e quella ecclesiastica si ebbe in occasione della regolamentazione dell'art. 10 del Trattato”¹⁵⁸.

Più volte, nei diari, Nicola Consiglio, pur non criticando apertamente Mussolini, ne metteva in risalto le mancanze, soprattutto l'arrendevolezza, ma anche l'assenza di cultura storica e giuridica. Un esempio è il caso della discussione, sul finire delle trattative, avvenuta per non concedere al Vaticano una sottilissima striscia di terreno adiacente al S. Ufficio. Consiglio si soffermò su alcune illusioni che Mussolini nutriva per preservare la sua apparenza di difensore della patria:

praticante che non gli impedirono certo di contribuire a tutelare i diritti dello Stato sovrano, affermando contemporaneamente la sovranità della Chiesa nella sua sfera spirituale, convinto come sempre era stato dell'alta funzione morale che svolge nel mondo la Chiesa di Roma per il bene di tutta l'umanità”.

¹⁵⁶ Si possono ritrovare riferimenti del genere in tutti i suoi appunti e diari, un esempio è De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 26: “Il Ministro che, quando ha parlato con noi si mostrava risoluto e deciso, è ora divenuto duttile e tergiversa alla presenza di Pacelli. Le cose rimangono quali erano”.

¹⁵⁷ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “A proposito dei Patti Lateranensi”, p.6.

¹⁵⁸ *Ibidem*. p. 7.

“Così Mussolini credette di poter proclamare: col Trattato dell’11 febbraio nessun altro territorio passa alla Città del Vaticano all’infuori di quello che esso già possiede e che nessuna forza al mondo e nessuna rivoluzione le avrebbe tolto. Non si abbassa la bandiera tricolore perché là non fu mai issata.

Per verità, se non in molti, siamo ancora in parecchi a ricordare la sentinella italiana al portone del fabbricato dell’antica Zecca dietro l’abside di S. Pietro, di fronte al portone d’ingresso al Vaticano: la strada che fiancheggiata da modestissime casupole abitate da povera gente, saliva diritta dall’arco delle campane fin sotto le mura dei giardini vaticani: una piccola lapide marmorea apposta al muro di parte destra della strada medesima e nella quale si leggeva che quel terreno apparteneva al Comune di Roma”¹⁵⁹.

Anche nella sua collaborazione nell’elaborazione della legge Falco, che comunque risentì della concezione organicista imperante all’epoca, Consiglio mantenne la fede nel fatto che la società civile si fondava sul rispetto e sulla tutela delle minoranze; a tal punto che, come racconta ancor oggi chi l’ha conosciuto, agli inizi degli anni ’30, come parte del mondo cattolico, credeva ancora che fosse possibile che il regime smorzasse la sua violenza e si cattolicizzasse. Egli credette di aver compiuto, nella collaborazione alla stesura del concordato con le comunità ebraiche, la sua più importante opera e mostrò sempre con orgoglio la medaglia che gli fu da loro consegnata¹⁶⁰.

Come molti altri, Consiglio prese la tessera del PNF solo nel 1932 (all’indomani del decennale, il 29 ottobre), in un momento storico in cui non essere tesserati voleva dire automaticamente essere considerati persone sospette¹⁶¹.

¹⁵⁹ *Ibidem.* p. 9.

¹⁶⁰ Cfr. Discorso dell’avvocato generale della Repubblica presso la Corte d’Appello di Bari, dott. N. Distaso, docente universitario, in *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit., pp. 21-22: “Eccellenza, onorando Lei, noi oggi rendiamo omaggio ad una vita operosa e fervida di fede [...] nel riscatto di tante creature infelici, segnate da una sorte per sempre avversa nel loro recupero con ogni mezzo, soprattutto con la comprensione e con l’amore, che ricostruisce e ripara. Di fede ardente in una società civile, la quale pone il suo fondamento morale più profondo e la più intima essenza nella inflessibile tutela delle minoranze, sicché essa non abbia il ben triste privilegio di avere nel suo seno oppressori ed oppressi. [...] sorretto da un sentimento invincibile di giustizia e da una salda fede morale e religiosa, ebbe parte cospicua nell’affermazione dei diritti inviolabili delle minoranze religiose, le quali hanno il diritto di seguire il culto dei loro padri e di adorare Dio nel quale credono.

Forse, Eccellenza, la sua modestia istintiva non gli avrà fatto considerare che quella sua opera anticipò i tempi e solo dopo le infinite sofferenze delle guerre e delle rivoluzioni, doveva trovare consacrazione solenne nell’art. 3, primo comma della nostra Costituzione, la quale afferma il principio della parità giuridica di tutti i cittadini dinanzi alla legge ed è stato affermato col suggello solenne della storia, negli atti di un evento di storica importanza, il più grande di quest’epoca, tanto travagliata, il Concilio Ecumenico Vaticano II”; per quanto riguarda l’influenza della concezione organica della Società nella regolamentazione dell’ebraismo vedasi Birocchi, *Il giurista intellettuale e il regime*, in *I giuristi e il fascismo del regime*, cit, p. 50; invece, per il tentativo provato dai cattolici di “convertire” il regime vedasi il *Chirografo di Sua Santità Pio XI "Ci si è domandato" all'em.mo cardinale Pietro Gasparri, segretario di Stato sulla firma dei Trattati Lateranensi*, Vatican.Va, cit., (http://www.vatican.va/content/pius-xi/it/letters/documents/hf_p-xi_lett_19290530_domandato.html).

¹⁶¹ Cfr. Birocchi, *L’integrazione dell’Università nello Stato totalitario: la politica e il diritto nelle Facoltà di Giurisprudenza*, in *La costruzione della ‘legalità’ fascista negli anni Trenta*, cit., p. 65, nota 120; ACS, fasc. 66933, cit., documento “Comunicazione del Guardasigilli Dino Grandi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Gabinetto), Oggetto: Ecc. Consiglio Nicola, di Angelo, nato a Bisceglie il 21 febbraio 1874, coniugato, iscritto al P.N.F. dal 29 ottobre 1932. Procuratore Generale di Corte di Appello, in funzione di Direttore Generale nel Ministero di Grazia e Giustizia. 19/11/1941”.

L'avv. Rossi ci dona preziose informazioni su quali fossero le frequentazioni di Nicola Consiglio e della moglie, Matilde Carcano, nella seconda metà degli anni Trenta:

“In casa Consiglio, a Roma, ogni tanto si organizzavano dei ricevimenti che riuscivano sempre molto bene. Vi partecipavano altissimi magistrati, uomini politici e, spesso, avvocati di grido. Una volta, capitato a Roma e cortesemente invitato, ricordo che fui presentato a S.E. Innocenti procuratore generale della Corte di Cassazione, all'On. Martire, ex deputato cattolico, non certo in odore di santità presso il governo dell'epoca, ed altri dei quali non rammento i nomi”¹⁶².

Quando la direzione generale degli affari di culto fu trasferita al Ministero dell'Interno, fu proposto a Consiglio di passare in questa amministrazione. Tuttavia egli, già promosso al grado terzo, ovvero procuratore generale di Corte d'Appello, declinò l'offerta per rimanere magistrato, ma fu destinato comunque alla direzione generale degli affari penali. In questa sede, dimostrò di voler tutelare, in ogni occasione, “il libero arbitrio del magistrato giudicante”, dando prova della sua non comune preparazione giuridica e della propria equanimità. Infatti in più occasioni si trovò in contrasto con il ministro della Giustizia, riuscendo ad aver ragione quando quest'ultimo voleva si procedesse contro due giovani accusati di aver offeso Mussolini con alcuni scritti, ma non riuscì ad evitare l'esecuzione di due condanne a morte pronunziate per motivi politici. Questi contrasti portarono al suo allontanamento dalla Direzione Generale degli Affari Penali¹⁶³.

Sul finire degli anni Trenta si concentrò, quindi, su questioni di educazione religiosa, diventando presidente onorario del Comitato Nazionale Antiblasfemo¹⁶⁴. Dopo la pensione, ritirandosi a vita privata, non cessò il suo interesse per la cultura ed il diritto, e seguì con interesse i dibattiti dell'Assemblea Costituente. Egli riteneva, come si è già anticipato nel paragrafo precedente, che non fosse necessario consacrare costituzionalmente i Patti Lateranensi, ma stabilire il principio per il quale “i rapporti tra lo Stato e la S. Sede in materia ecclesiastica dovessero regolarsi in via ordinaria”. Tuttavia era consapevole che la questione era più politica che giuridica e che, una volta sollevata, congedarla avrebbe significato insinuare il sospetto che si volesse tornare a legiferare la

¹⁶² Discorso dell'Avv. Rossi, in Consiglio, *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit., p. 44.

¹⁶³ Su questo rilevante episodio cfr. Discorso del prof. Viesti, magistrato di Corte di Cassazione e docente universitario, in Consiglio, *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit., p. 36; Discorso dell'avv. Rossi, in *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit., p. 44.

¹⁶⁴ Cfr. APC, Sez. II, *Nicola Consiglio*, documento “*Diploma conferito con Verbale n° 15 del Consiglio Direttivo del 23/10/1938*”; documento “*Lettera del Comitato Nazionale Antiblasfemo del 15/03/1939*”; documento “*Lettera di Nicola Consiglio al Presidente della Sezione di Bisceglie del Comitato Naz. Antiblasfemo del 16/03/1939*”.

materia in via ordinaria¹⁶⁵. In tal modo si può dire che, anche in questa stagione di svolta, Consiglio mantenne delle posizioni politiche di sintesi tra il liberalismo e il cattolicesimo politico, non rinnegando la sua formazione, anche a costo di rinunciare al prestigio che la consacrazione costituzionale di atti che lui stesso aveva contribuito a scrivere avrebbe comportato.

Nel 1948 rifiutò la candidatura al Senato per non schierarsi con un partito politico. L'apprezzamento che gli esponenti di alcuni partiti provavano nei suoi confronti si rivelò negli anni seguenti, col tentativo, coordinato da monsignor Giannattasio, di renderlo Giudice della Corte Costituzionale o senatore a vita. A sostenere tale iniziativa vi furono personaggi come il sen. Ciasca (della DC), Luigi Vittorio Longo Consigliere di Cassazione a riposo, l'on. Corsanego (della DC), l'on. Massimo del Fante (del partito monarchico popolare), il preside Giuseppe Dell'Olio, don Pasquale Uva ed esponenti della curia. Egli, tuttavia, che non riteneva di voler chiedere raccomandazioni a nessuno ed era turbato che la nomina a così alte cariche dello Stato venisse promossa da esponenti della curia, rifiutò ogni offerta ed ebbe a dire che per quanto egli si ritenesse "spiritualmente liberale", la sua non appartenenza ufficiale ad alcun partito, fosse da considerare ostativa all'assumere delle cariche così alte¹⁶⁶.

In conclusione, si può dire che i principi ispiratori fondamentali della vita e dell'attività di Nicola Consiglio siano stati la fede cattolica, il servizio dello Stato e l'impegno nella società civile, mantenuti da una salda consapevolezza del primato della legge garantito dall'indipendenza del magistrato. Egli fu cattolico e liberale: cattolico per

¹⁶⁵ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento "A proposito dei Patti Lateranensi", p.1: "La discussione avvenuta all'Assemblea Costituente a proposito dell'art.7 -5 del progetto- è stata ampia ed elevata; però sin dal principio non era difficile prevederne l'esito. Sotto l'aspetto giuridico si poteva fondatamente ritenere che i Patti Lateranensi non andavano richiamati nella Costituzione: a premunirsi contro l'eventualità che lo Stato tornasse a legiferare unilateralmente sulla materia ecclesiastica, bastava includervi una disposizione, la quale stabilisse che i rapporti tra lo Stato e la S. Sede in materia ecclesiastica dovessero regolarsi in via concordataria. Ma prevalente nella questione era il profilo politico: una volta avanzata la proposta di connettere quei Patti con la Costituzione non poteva essere respinta senza suscitare sospetti circa intenzioni, per il momento sottaciute, di tornare quando che si fosse a legiferare in materia ecclesiastica nella semplice via ordinaria. Le stesse preoccupazioni, com'è noto si ebbero già per la legge 13 maggio 1871, N 214, detta delle Guarentigie, sul carattere costituzionale di essa, il parere 27 febbraio 1878 del Consiglio di Stato la ritenne tale".

¹⁶⁶ Cfr. Discorso di Veneziani Sinesi, in Consiglio, *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit., p. 45; APC, Sez. II, *Nicola Consiglio*, documento "Diario del 1954-1956", pp. 1-5; documenti "Lettera al Presidente Einaudi del 1954" e "Lettera al Presidente Gronchi del 1956"; documento "Lettera di Luigi Vittorio Longo a Nicola Consiglio del 22/07/1954"; documento "Lettera di Nicola Consiglio a Longo del 2/08/1954"; APC, *Nicola Consiglio, biografia e carriera*, documento "Lettera dell'On. Massimo del Fante al Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi dell'11/03/1958".

la fede in Dio e per l'etica, liberale per la concezione dello Stato e delle sue prerogative. Su questo secondo profilo della sua personalità intellettuale, che sarebbe stato interessante documentare meglio, le fonti non consentono di formulare ulteriori riflessioni. Egli rientrò a tutti gli effetti tra i giuristi che il fascismo, per la loro capacità tecnica e per la loro cultura giuridica, impiegò per costruire le basi giuridiche del regime, occupandosi tuttavia di materie che, connesse al suo credo religioso e ai rapporti tra Stato e Chiesa, non gli richiesero di rinnegare i propri principi e, quando fu necessario rinunciare alla propria carriera per difenderli (come nel caso dell'opposizione alle due condanne a morte per motivi politici), non si tirò indietro.

CAPITOLO III

IL CONTRIBUTO DI NICOLA CONSIGLIO

AI PATTI LATERANENSI

3.1. Le riflessioni di Nicola Consiglio sugli articoli del Trattato e del Concordato

Dopo aver gettato luce sulla genesi storica dei Patti Lateranensi e sulla figura, spesso ignorata, di Nicola Consiglio, ci si può concentrare sull'analisi dei singoli articoli che egli contribuì a scrivere, allo scopo di vedere quale fu nello specifico il suo contributo. A tal fine, il metodo che verrà seguito in questa sede sarà quello di prendere in considerazione un articolo alla volta, nell'ordine in cui essi sono disposti nel Trattato e nel Concordato.

Il primo articolo rilevante, quindi, è il 10 del Trattato, che stabilisce, in aggiunta ad altre garanzie per i funzionari della Santa Sede, l'esenzione dal servizio militare, dalla giuria e da ogni prestazione di carattere personale, dei dignitari della Chiesa e degli appartenenti alla Corte Pontificia, a patto che essi siano indicati in un elenco da concordarsi tra le Alte Parti contraenti⁵⁸¹. Benché non siano pervenute modifiche di Consiglio, il cui contributo comunque non va escluso visto che durante la Grande Guerra si era già occupato della questione delle esenzioni dal servizio militare per gli ecclesiastici, egli fu difensore, davanti alle istituzioni del regime, della vigenza dello

⁵⁸¹ Art. 10 del Testo originale del Trattato, in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 37-38: "I dignitari della Chiesa e le persone appartenenti alla Corte Pontificia, che verranno indicati in un elenco da concordarsi fra le Alte Parti contraenti, anche quando non fossero cittadini del Vaticano, saranno sempre ed in ogni caso rispetto all'Italia esenti dal servizio militare, dalla giuria e da ogni prestazione di carattere personale.

Questa disposizione si applica pure ai funzionari di ruolo dichiarati dalla Santa Sede indispensabili, addetti in modo stabile e con stipendio fisso agli uffici della Santa Sede, nonché ai dicasteri ed agli uffici indicati appresso negli articoli 13, 14, 15 e 16, esistenti fuori della Città del Vaticano. Tali funzionari saranno indicati in altro elenco, da concordarsi come sopra è detto e che annualmente sarà aggiornato dalla Santa Sede.

Gli ecclesiastici che, per ragione di ufficio, partecipano fuori della città del Vaticano all'emanazione degli atti della Santa Sede, non sono soggetti per cagione di essi a nessun impedimento, investigazione o molestia da parte delle autorità italiane.

Ogni persona straniera investita di ufficio ecclesiastico in Roma gode delle garanzie personali competenti ai cittadini italiani in virtù delle leggi del Regno".

stesso⁵⁸². Dai suoi diari risulta, infatti, che i princìpi contenuti nella disposizione furono uno dei maggiori frutti dell'incomprensione dei rapporti di potere tra le autorità civile ed ecclesiastica instauratisi dopo la firma dei Patti:

“Altra prova dell'incomprensione del nuovo sistema di rapporti fra l'autorità civile e quella ecclesiastica si ebbe in occasione della regolamentazione dell'art. 10 del Trattato. Un giorno al Ministro Guardasigilli fu richiesto con una telefonata dal Ministero degli Esteri di mandare un suo rappresentante nella commissione che si trovava riunita a palazzo Chigi sotto la presidenza dell'ambasciatore d'Italia presso la S. Sede, on. Cesare Maria de Vecchi e si occupava di argomento concernente i Patti Lateranensi. Fui mandato io. Appena giunto, il presidente m'informò che la commissione aveva già deliberato che la S. Sede nel nominare gli appartenenti alla Curia pontificia e gli altri funzionari per i quali l'art. 10 del Trattato stabilisce l'esenzione dal servizio militare, dovesse limitare la scelta alle persone che per ragione di età o altro motivo riconosciuto non fossero soggette ad obblighi militari verso l'Italia.

Letto l'articolo, osservai che in punto di diritto non mi sembrava fondata la deliberazione presa: l'articolo accordava la esenzione per il fatto che una persona copriva un certo posto, ma nulla diceva circa il modo come a quel posto si dovesse nominare. La mia osservazione suscitò vibrante proteste dei componenti la commissione: uno solo, il comm. Pierri, si associò alla mia tesi. Il presidente fece sue quelle proteste e con l'impeto che gli era naturale, gridando alla possibilità d'imboscamenti cui la mia interpretazione dava adito e al pregiudizio che ne sarebbe derivato all'efficienza bellica dello Stato ad opera di autorità straniere: omise di ripetere il luogo comune del Ministero della giustizia pantofolaio e amico dei preti. Insistetti nel mio rilievo e aggiunsi che le preoccupazioni della commissione, che il legislatore peraltro non aveva avute, potevano, tutt'al più consigliare di richiamare in proposito, in via diplomatica, l'attenzione della S. Sede per le possibili intese atte ad evitare il verificarsi degli abusi e degl'inconvenienti prospettati”⁵⁸³.

Se con riguardo a detto articolo il contributo di Consiglio fu in difesa delle prerogative della Chiesa, nel successivo esso si spese invece per garantire l'indipendenza delle alte cariche dello Stato. Il primo comma dell'art. 21 della bozza di trattato del 6 febbraio 1929, infatti, era “Tutti i Cardinali godono in Italia delle prerogative dei Principi del sangue: quelli residenti in Roma, anche fuori della Città del Vaticano, sono a tutti gli effetti cittadini della medesima”⁵⁸⁴. Consiglio fece rilevare che se la formula non fosse mutata, allora “tutti i Cardinali, anche esteri, a 21 anni sarebbero di diritto Senatori”, per cui ottenne che a “prerogative dei principi” si sostituissero le parole “degli onori dovuti ai principi”⁵⁸⁵. Per comprendere la portata di questa disposizione, si considerino le norme per le quali le due figure sarebbero state equiparate: l'art. 105 disp. att. c.p.c. (Forma speciale di esame testimoniale) e l'art. 351 c.c. (Dispensa dall'ufficio tutelare), gli artt. 356 (norme relative all'assunzione di determinati testimoni) e 453 (Casi in cui i testimoni o i periti possono assumersi a domicilio) del c.p.p. del 1930, che comunque nelle parti

⁵⁸² Si ricordi che nel 1916 N. Consiglio si era occupato della relazione sull'esenzione dei sacerdoti dal servizio militare, APC, *Nicola Consiglio, Ministero*, documento “*Culto cattolico-Esenzione dalla chiamata alle armi*”.

⁵⁸³ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “*A proposito dei Patti Lateranensi*” pp. 7-8.

⁵⁸⁴ Bozza del Trattato del 6 febbraio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 495.

⁵⁸⁵ Verbale della seduta del 6 febbraio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 198.

relative all'assunzione delle testimonianze dei cardinali, non trovano riscontro nel codice vigente⁵⁸⁶. È evidente la differenza che ne sarebbe scaturita nell'ordinamento italiano se essi, oltre che per questi onori, fossero stati resi di diritto senatori.

Non sempre, tuttavia, le modifiche di Consiglio vennero accolte ed un caso in cui ciò non avvenne fu la stesura dell'art. 23 del Trattato:

“Per l'esecuzione nel Regno delle sentenze emanate dai tribunali della Città del Vaticano si applicheranno le norme del diritto internazionale. Avranno invece senz'altro piena efficacia giuridica, anche a tutti gli effetti civili, in Italia le sentenze ed i provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche ed ufficialmente comunicati alle autorità civili, circa persone ecclesiastiche o religiose e concernenti materie spirituali o disciplinari”⁵⁸⁷.

Dai verbali delle sedute del 22 gennaio e del 6 febbraio risulta che Consiglio riteneva che l'oggetto delle sentenze e dei provvedimenti dell'autorità ecclesiastica con piena efficacia dovessero concernere “esclusivamente cose spirituali o annesse di diritto alle medesime”, il che avrebbe ridimensionato in favore dell'autorità civile la portata dell'articolo, stabilendo un criterio esclusivamente oggettivo⁵⁸⁸. Inoltre, in una lunga discussione sulla formula del secondo comma, *in primis* Rocco e Consiglio, e in seguito anche Mussolini, richiesero la soppressione delle ultime parole: “o disciplinari”, in tal modo seguendo la medesima *ratio* della proposta di Consiglio di limitare le materie su cui l'autorità ecclesiastica avrebbe potuto emanare sentenze e provvedimenti con efficacia civile. L'insistenza di Pacelli, tuttavia, fece rimanere l'articolo immutato⁵⁸⁹.

Il contributo più rilevante, tuttavia, Consiglio lo diede nella stesura del Concordato. È infatti in questa sede che le sue competenze di diritto canonico e diritto ecclesiastico costituirono una base preziosa sulla quale elaborare una disciplina compiuta. Il primo articolo del Concordato rilevante a questi fini è il 3, riguardante la disciplina del servizio militare per gli ecclesiastici:

“Gli studenti di teologia, quelli degli ultimi due anni di propedeutica alla teologia avviati al sacerdozio ed i novizi degli istituti religiosi possono, a loro richiesta, rinviare, di anno in anno, fino al ventesimosesto anno di età l'adempimento degli obblighi del servizio militare.

I chierici ordinati *in sacris* ed i religiosi, che hanno emesso i voti, sono esenti dal servizio militare, salvo il caso di mobilitazione generale. In tale caso, i sacerdoti passano nelle forze armate dello Stato, ma è loro conservato l'abito ecclesiastico, affinché esercitino fra le truppe il sacro ministero sotto la giurisdizione ecclesiastica dell'Ordinario militare ai sensi dell'art. 14. Gli altri chierici o religiosi sono di preferenza destinati ai servizi sanitari.

⁵⁸⁷ Art. 23 del Testo originale del Trattato, in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 43.

⁵⁸⁸ Verbale della seduta del 22 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 170.

⁵⁸⁹ Verbale della seduta del 6 febbraio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 198.

Tuttavia, anche se siasi disposta la mobilitazione generale, sono dispensati dal presentarsi alla chiamata i sacerdoti con cura di anime. Si considerano tali gli Ordinari, i parroci, i vice parroci o coadiutori, i vicari ed i sacerdoti stabilmente preposti a rettorie di chiese aperte al culto”.

Risulta che Consiglio, il 6 febbraio, specificasse, per la giurisdizione dell’ordinariato militare, che essa fosse “ecclesiastica”, formula accolta nell’articolo definitivo ed atta a puntualizzare la natura ed i fini che detta giurisdizione avrebbe avuto⁵⁹⁰. Egli inoltre, ricco dell’esperienza passata durante la Grande Guerra sul tema dell’esonazione dalla chiamata alle armi per “i sacerdoti aventi cura d’anime”, fece aggiungere all’ultimo comma dell’art. 3 una specifica su cosa doveva intendersi con questa espressione ai fini della disposizione concordataria, intendendo come tali gli ordinari, i parroci, i viceparroci o coadiutori, i vicari ed i sacerdoti stabilmente preposti a rettorie di chiese aperte al culto⁵⁹¹.

In merito all’art. 5, sul *nulla osta* dell’ordinario ecclesiastico per l’impiego o l’ufficio pubblico di un ecclesiastico, che all’ultimo comma prevedeva la disciplina dei “sacerdoti apostati o irretiti da censura”, Consiglio chiese di modificare la formula in questo modo: “non potranno assumere né conservare uffici ed impieghi, nei quali...”⁵⁹². Egli propose inoltre, sempre per l’ultimo alinea, di sopprimere la parola “impieghi”, evidenziando che, al contrario della disciplina prevista per gli uffici, anche i sacerdoti apostati o irretiti da censura avrebbero potuto assumere un impiego a contatto col pubblico⁵⁹³. Questa modifica tuttavia non fu accolta.

Assumono rilievo a questo punto, le preziose riflessioni di Consiglio sull’art. 19 del Concordato, sulla scelta di vescovi ed arcivescovi:

“La scelta degli Arcivescovi e Vescovi appartiene alla Santa Sede. Prima di procedere alla nomina di un Arcivescovo o di un Vescovo diocesano o di un coadiutore *cum iure successionis*, la Santa Sede comunicherà il nome della persona prescelta al Governo italiano per assicurarsi che il medesimo non abbia ragioni di carattere politico da sollevare contro la nomina. Le pratiche relative si svolgeranno con la maggiore possibile sollecitudine e con ogni riservatezza, in modo che sia mantenuto il segreto sulla persona prescelta, finché non avvenga la nomina della medesima”⁵⁹⁴.

⁵⁹⁰ Verbale della seduta del 6 febbraio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 199.

⁵⁹¹ Verbale della seduta del 31 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 187.

⁵⁹² Cfr. Art. 5 del Testo originale del Concordato, in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 49: “Nessun ecclesiastico può essere assunto o rimanere in un impiego od ufficio dello Stato italiano o di enti pubblici dipendenti dal medesimo senza il nulla osta dell’Ordinario diocesano. La revoca del nulla osta priva l’ecclesiastico della capacità di continuare ad esercitare l’impiego o l’ufficio assunto. In ogni caso i sacerdoti apostati o irretiti da censura non potranno essere assunti né conservati in un insegnamento, in un ufficio od in un impiego, nei quali siano a contatto immediato col pubblico”; Verbale della seduta del 6 febbraio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 199, si noti l’affinità tra la formula definitiva e quella proposta da Consiglio.

⁵⁹³ Verbale della seduta del 22 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 170.

⁵⁹⁴ Art. 19 del Testo originale del Concordato, in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 54.

Egli riteneva che la disposizione non tutelasse abbastanza le ragioni dello Stato e che, a differenza dell'art. 24 sull'abolizione dell'*exequatur* e del regio *placet*, nel caso del combinato disposto degli art. 19 e 22 (divenuto poi 21 nel testo definitivo), lo Stato potesse avere il fondato timore che la sua ingerenza nelle nomine ecclesiastiche non fosse ascoltata:

“In massima non si ebbe difficoltà ad accettare la sostituzione dell'istituto del *r.exequatur* e del *r.placet* – provvedimenti di ragion pubblica e che susseguivano alle nomine degli investiti di un beneficio già avvenute da parte delle autorità ecclesiastiche, con l'altro del *nulla osta* preventivo dato con procedura svolgentesi in via riservata – restava allo Stato la possibilità di cautelarsi contro nomine non gradite e ciò bastava per rassicurare. Ma gli art. 19 e 22 non sembravano tutelare compiutamente le ragioni dello Stato, in quanto che il testo di essi autorizzava il timore che le rimostranze del Governo potessero rimanere senza effetto: quindi si insistiva affinché fosse conservata, come era stato sin allora, l'ultima parola al Governo. Ma non si ottenne nulla: rimase immutato il dissenso, il caso è deferito alla S. Sede. Si riuscì soltanto a modificare un po' la dizione del primo capoverso dell'art. 19. Questo nella locuzione originaria diceva: prima di procedere... la Santa Sede comunica il nome della persona prescelta al Governo italiano, perché questo possa far conoscere se vi siano ragioni che a suo giudizio ostino alla nomina medesima. Sembrava troppo poco il solo diritto di far conoscere senza nessun accenno alle conseguenze nel caso di comunicazioni ostative del Governo e si chiedeva che si facesse seguire a quel capoverso un altro per dichiarare testualmente: non può essere nominato chi non abbia ottenuto il gradimento del Governo italiano. Le resistenze furono forti.

Si giunse all'accordo sulla formula, accolta poi nel testo definitivo: la Santa Sede comunicherà.... e si assicurerà (cambiato poi in per assicurarsi) che questo (il Governo italiano) non abbia obiezioni (cambiato poi in ragioni) di carattere politico da sollevare contro la nomina medesima. Si intese così di garantire che sino a quando le eventuali obiezioni non cadessero, non si procedrebbe alla nomina”.

Consiglio ricondusse la sua interpretazione dell'articolo alla volontà del legislatore concordatario di garantire la massima collaborazione tra le autorità. Dopo aver analizzato le modalità di nomina del primo presule scelto col nuovo sistema concordatario, Schuster, proseguì l'analisi del combinato disposto degli articoli 19 e 22 del progetto, concentrandosi sulle modalità di difesa degli interessi dello Stato:

“Oltre che i mezzi di difesa preventiva, formarono oggetto di ampia discussione anche i mezzi repressivi dello Stato contro il clero che divenisse non più gradito. Gli articoli sopra citati prevedevano bensì la ipotesi nei relativi ultimi capoversi ma lasciavano sussistere la possibilità che l'azione del Governo non conseguisse risultato soddisfacente. Diceva l'ultimo capoverso dell'art. 19, al quale si riportava l'ultimo capoverso dell'art. 22,: sopraggiungendo gravi ragioni di carattere politico che possano rendere dannosa la permanenza di un ecclesiastico in una determinata sede arcivescovile o vescovile, il Governo italiano avrà facoltà di segnalare il caso alla Santa Sede che, fatte le opportune indagini, giudicherà se e quali provvedimenti siano da adottare e comunicherà al Governo medesimo i risultati delle indagini e le sue decisioni al riguardo. Anche qui ci si domandava: che farà il Governo quando riceverà la comunicazione? Dovrà limitarsi a prenderne atto? E non si voleva ammettere che sulla segnalazione del Governo il giudizio definitivo spettasse, come pareva stabilire l'articolo, alla Santa Sede. Si osservava dall'altra parte che la fase ulteriore delle trattative si sarebbe svolta in via diplomatica. Ma l'incertezza della soluzione che si sarebbe potuta avere con tale mezzo e la lunghezza dello svolgimento della procedura facevano dubitare che ne potessero rimanere menomati il prestigio e l'autorità del Governo il quale era stato indotto alla segnalazione per gravi motivi. E si richiedeva l'aggiunta di un altro capoverso che dicesse trascorso un certo termine senza che sia adottato un provvedimento soddisfacente, il Governo, perdurando le gravi ragioni sopra indicate ritira il gradimento già dato e l'investito cessa senz'altro di esser tale”.

Nonostante i contrasti sulla delicatissima questione della preminenza dell'autorità civile o ecclesiastica, nelle nomine dei vescovi, Consiglio propose una soluzione, che, lasciando intatta la questione di principio, affrontava il problema da un punto di vista pragmatico:

“La discussione fu lunga: e si spiega. Erano di fronte due tesi inconciliabili: la preminenza di una autorità su l'altra. Anche in proposito si raggiunse un'intesa con la quale, per altro, si lasciava impregiudicata la questione di principio. Data l'elevata dignità - arcivescovile o vescovile - degli ecclesiastici ai quali si riferiva l'art. 19, si soppresse il capoverso di tale articolo, lasciando alle Alte Parti di trovare nella pratica, di volta in volta, la via migliore per giungere ad una soluzione di accordo. La disposizione fu conservata per gl'investiti di benefici minori, trasferendola all'art. 22. Pur modificata nel senso di una più regolamentazione della procedura e di un maggiore sviluppo della parte spettante al Governo italiano, la disposizione evita ogni riferimento al punto centrale della controversia: quello di stabilire a quale delle due autorità dovesse deferirsi l'ultima decisione risolutiva delle divergenze: e si spiega; lo ritiene superato in quanto il regime di collaborazione volenterosa postula l'accordo immancabile”⁵⁹⁵.

È giusto ricordare, visto che si sta trattando delle riflessioni di Consiglio sul combinato disposto degli articoli 19 e 21 (già 22) del Concordato, che egli propose per quest'ultimo una modifica al fine di limitare la provvista dei benefici ecclesiastici appartenente all'autorità ecclesiastica ex comma 1, esclusivamente ai benefici minori, ma detta proposta non venne accolta⁵⁹⁶.

Si è già visto quale fosse la formula definitiva dell'art. 19. Nel caso dell'art. 21, 22 del progetto, invece egli si trovò l'accordo su queste parole:

“La provvista dei benefici ecclesiastici appartiene all'autorità ecclesiastica.

Le nomine degl'investiti dei benefici parrocchiali sono dall'autorità ecclesiastica competente comunicate riservatamente al Governo italiano e non possono avere corso prima che siano passati trenta giorni dalla comunicazione.

In questo termine, il Governo italiano, ove gravi ragioni si oppongano alla nomina, può manifestarle riservatamente all'autorità ecclesiastica, la quale, permanendo il dissenso, deferirà il caso alla Santa Sede.

Sopraggiungendo gravi ragioni che rendano dannosa la permanenza di un ecclesiastico in un determinato beneficio parrocchiale, il Governo italiano comunicherà tali ragioni all'Ordinario, che d'accordo col Governo prenderà entro tre mesi le misure appropriate. In caso di divergenza tra l'Ordinario ed il Governo, la Santa Sede affiderà la soluzione della questione a due ecclesiastici di sua scelta, i quali d'accordo con due delegati del Governo italiano prenderanno una decisione definitiva”⁵⁹⁷.

Anche la formulazione definitiva dell'art. 24 del Concordato è stata frutto del contributo di Consiglio. L'articolo, riguardante l'abolizione già affrontata dell'*exequatur* e del *placet*, è così formulato:

⁵⁹⁵ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “*A proposito dei Patti Lateranensi*” pp. 12-15.

⁵⁹⁶ Verbale della seduta del 6 febbraio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 199.

⁵⁹⁷ Art. 21 del Testo originale del Concordato, in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 55.

“Sono aboliti l'*exequatur*, il regio *placet*, nonché ogni nomina cesarea o regia in materia di provvista di benefici od uffici ecclesiastici in tutta Italia, salve le eccezioni stabilite nell'art. 29 lettera g)”⁵⁹⁸.

Si deve a Consiglio il richiamo all'art. 29 (già 30 del progetto) lettera g) per le chiese palatine conservate, mentre non venne accettata la sua proposta di limitare l'abolizione del *placet*, dell'*exequatur* e delle nomine cesaree esclusivamente ai benefici e non anche agli uffici ecclesiastici, rimuovendo dall'articolo le parole “od uffici”⁵⁹⁹.

Non stupisce che il suo contributo alla formulazione dell'art. 25 del Concordato fu quello di evitare che gli oneri relativi al terzo pensionabile cessassero di essere a carico dello Stato, visto che egli si era già occupato, nel 1925, della relazione per la sua possibile soppressione⁶⁰⁰. L'articolo, grazie a questa modifica, risultò così:

“Lo Stato italiano rinuncia alla prerogativa sovrana del Regio patronato sui benefici maggiori e minori.

È abolita la regalia sui benefici maggiori e minori. È abolito anche il terzo pensionabile nelle province dell'ex-regno delle due Sicilie.

Gli oneri relativi cessano di far carico allo Stato ed alle amministrazioni dipendenti”⁶⁰¹.

L'art. 26 rappresenta un esempio di quegli articoli per i quali Consiglio espresse dubbi e riflessioni, ma anche modifiche che non vennero accolte nel testo definitivo del Concordato. La formula che ne risultò fu:

“La nomina degli investiti dei benefici maggiori e minori e di chi rappresenta temporaneamente la sede o il beneficio vacante ha effetto dalla data della provvista ecclesiastica, che sarà ufficialmente partecipata al Governo. L'amministrazione ed il godimento delle rendite, durante la vacanza, è disciplinata dalle norme del diritto canonico.

In caso di cattiva gestione, lo Stato italiano, presi accordi con l'autorità ecclesiastica, può procedere al sequestro delle temporalità del beneficio, devolvendone il reddito netto a favore dell'investito, o, in sua mancanza, a vantaggio del beneficio”⁶⁰².

Si sono viste, trattando degli articoli 19 e 21 del Concordato, le vivissime discussioni che avevano caratterizzato la formulazione delle disposizioni, e ciò valse naturalmente anche in questo caso, visto che l'art. 26, al pari del 19 e del 21, era dedicato al tema delle nomine e del bilanciamento di poteri tra autorità civili ed ecclesiastiche:

“Altro argomento sul quale si discusse molto, ma non si ottenne nulla, fu quello relativo alla nomina degli amministratori apostolici, dei vicari capitolari e degli economi spirituali. Si sarebbe voluto che le norme le quali disciplinano le nomine degli ordinari diocesani e dei parroci si estendessero alle

⁵⁹⁸ Art. 24 del Testo originale del Concordato, in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 56.

⁵⁹⁹ Verbale della seduta del 31 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 187.

⁶⁰⁰ Cfr. APC, *Nicola Consiglio, Ministero*, documento “*Relazione 9 giugno 1925 per l'eventuale soppressione della sovrana regalia del terzo pensionabile*”; Verbale della seduta del 31 gennaio 1929, in PACELLI, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 187.

⁶⁰¹ Art. 25 del Testo originale del Concordato, in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 56.

⁶⁰² Art. 26 del Testo originale del Concordato, in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 56.

nomine degli amministratori apostolici, dei vicari capitolari, degli economi spirituali mediante le quali si provvede al governo della diocesi e degli enti parrocchiali durante i periodi di vacanza. La giustificazione della richiesta di estensione sembrava evidente: si trattava, bensì, di amministrazioni interinali, ma le funzioni rimanevano sostanzialmente le medesime di quelle dei titolari nominali e non sembrava avesse decisiva rilevanza l'osservazione contraria che le amministrazioni interinali erano, di regola, di breve durata. Per vero, a differenza di quanto disponeva la legislazione austriaca la quale limitava ad un anno la durata di esse, le nostre leggi non prescrivevano alcun termine in proposito. Rimaneva così possibile, pur se poco provabile, che le obiezioni le quali avessero impedito la nomina di un ecclesiastico a titolare di un beneficio, non avrebbero evitato che egli fosse destinato a reggere quel beneficio medesimo nella veste di interino”⁶⁰³.

Queste riflessioni che, essendo legate alle nomine per i benefici ecclesiastici, valevano sia per le discussioni inerenti l'articolo 21, che per quelle riguardanti il 26, provano il coinvolgimento di Consiglio nella genesi di questi articoli. Il 22 gennaio, infatti, venne delegata la formulazione esatta del testo dell'art. 26 alle discussioni da tenersi tra Pacelli e Consiglio⁶⁰⁴. Quando, nella seduta successiva, Pacelli lesse la formula a cui erano giunti, essa non fu accettata dalle parti rappresentanti lo Stato, volendosi mantenere la vigilanza anche per gli enti ecclesiastici che non costituivano beneficio; quindi si stabilì nuovamente che la discussione sull'articolo sarebbe stata fatta tra Pacelli e Consiglio⁶⁰⁵. Inoltre, nella seduta del 29 gennaio, si innescò una discussione sulle richieste della Santa Sede, di cui si può trovare riscontro nelle parole già riportate delle riflessioni di Consiglio. Il Vaticano domandava che si ammettesse l'autorizzazione civile per gli acquisti e si escludesse la conversione per tutti gli enti, ma si ammettesse l'ingerenza civile negli atti eccedenti la semplice amministrazione esclusivamente per i benefici. Consiglio allora, per parte della direzione generale, insistette nel mantenere conversione e tutela per tutti gli enti ecclesiastici, tranne i centrali di cui al Trattato. Rocco, tuttavia, si mostrò dubbioso circa le proposte di Consiglio, mentre Pacelli, a nome della Santa Sede, ne fece una questione di fiducia. Mussolini si trovò costretto ad accedere alle richieste di Pacelli, ma riservandosi di procedere all'esame dell'art. 26 in un'altra seduta⁶⁰⁶. L'unica modifica che fu apportata in seguito, fu proprio quella di Consiglio, che chiese di specificare che il reddito da devolversi a norma dell'ultimo comma fosse quello netto⁶⁰⁷.

⁶⁰³ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “*A proposito dei Patti Lateranensi II*”, pp. 4-5.

⁶⁰⁴ Verbale della seduta del 22 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 172.

⁶⁰⁵ Verbale della seduta del 24 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 177.

⁶⁰⁶ Verbale della seduta del 29 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 183.

⁶⁰⁷ Verbale della seduta del 31 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 188.

Volendo trattare dell'art. 27 del Concordato, invece, bisogna ricordarsi che esso è l'erede dell'art. 27 *bis* dello schema, il quale era così formulato:

“È abolita qualsiasi ingerenza dell'autorità civile sui Santuari esistenti in Italia, sui beni, Istituti ed Opere annesse; la loro amministrazione spetterà esclusivamente alla Santa Sede”⁶⁰⁸.

La formula, proposta da Pacelli, fu inizialmente accettata, ma con una riserva generale per le opere laicali annesse ai santuari, così venne deciso che essa sarebbe stata ridiscussa tra Pacelli e Consiglio⁶⁰⁹. Si ottenne, in tal modo, entro il 29 gennaio, una formula dell'art. 27 del Concordato così articolata:

“Le basiliche della Santa Casa di Loreto, di S. Francesco in Assisi e di S. Antonio in Padova cogli edifici ed opere annesse, eccettuate quelle di carattere meramente laicale, saranno cedute alla Santa Sede e la loro amministrazione spetterà liberamente alla medesima.

Relativamente ai beni ora appartenenti ai detti santuari, si procederà alla ripartizione a mezzo di commissione mista, avendo riguardo ai diritti dei terzi ed alle dotazioni necessarie alle dette opere meramente laicali.

Per gli altri santuari, nei quali esistano amministrazioni civili, la gestione spetterà liberamente all'autorità ecclesiastica”⁶¹⁰.

Consiglio insistette affinché le espressioni “meramente laicale” e “meramente laicali” non venissero, come invece è accaduto, sostituite con “meramente laico” e “meramente laiche”. Ciò perché mentre l'aggettivo “laicale” presuppone unicamente l'esclusione del carattere ecclesiastico, “laico” invece, come aggettivo contrapposto a “confessionale”, implica una rivendicazione di indipendenza e di autonomia di scelta nei confronti della Chiesa.

Egli chiese, inoltre, che al primo alinea si aggiungesse un richiamo all'art. 11 del Trattato, al fine di garantire gli enti centrali della Chiesa di fronte ad ogni ingerenza dello Stato, e che all'ultimo comma si aggiungessero le parole: “salvo, ove del caso, la separazione a norma del capoverso precedente”⁶¹¹. La forma definitiva dell'articolo risultò la seguente:

“Le basiliche della Santa Casa in Loreto, di San Francesco in Assisi e di Sant'Antonio in Padova con gli edifici ed opere annesse, eccettuate quelle di carattere meramente laico, saranno cedute alla Santa Sede e la loro amministrazione spetterà liberamente alla medesima. Saranno parimenti liberi da ogni ingerenza dello Stato e da conversione gli altri enti di qualsiasi natura gestiti dalla Santa Sede in Italia nonché i Collegi di missioni. Restano, tuttavia, in ogni caso applicabili le leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali.

Relativamente ai beni ora appartenenti ai detti Santuari, si procederà alla ripartizione a mezzo di commissione mista, avendo riguardo ai diritti dei terzi ed alle dotazioni necessarie alle dette opere meramente laiche.

⁶⁰⁸ Bozza del Concordato del 15 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 433.

⁶⁰⁹ Verbale della seduta del 24 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 177.

⁶¹⁰ Bozza del Concordato del 29 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 466.

⁶¹¹ Verbale della seduta del 31 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 188.

Per gli altri Santuari, nei quali esistano amministrazioni civili, subentrerà la libera gestione dell'autorità ecclesiastica, salva, ove del caso, la ripartizione dei beni a norma del precedente capoverso"⁶¹².

Prima di considerare il contributo di Nicola Consiglio alla genesi dell'art. 29, avente come oggetto la riforma della legislazione ecclesiastica italiana per armonizzarla alle nuove direttive del Trattato e del Concordato, è opportuno notare che l'esigenza di una siffatta disposizione nasceva dal presupposto dell'art. 26 del Trattato:

“La Santa Sede ritiene che con gli accordi, i quali sono oggi sottoscritti, Le viene assicurato adeguatamente quanto Le occorre per provvedere con la dovuta libertà ed indipendenza al governo pastorale della Diocesi di Roma e della Chiesa Cattolica in Italia e nel mondo; dichiara definitivamente ed irrevocabilmente composta e quindi eliminata la «questione romana» e riconosce il Regno d'Italia sotto la dinastia di Casa Savoia con Roma capitale dello Stato italiano.

Alla sua volta l'Italia riconosce lo Stato della Città del Vaticano sotto la sovranità del Sommo Pontefice.

È abrogata la legge 13 maggio 1871 n. 214 e qualunque altra disposizione contraria al presente Trattato"⁶¹³.

Questo articolo, letto in combinato disposto con l'art. 45 del Concordato, abrogava nominativamente la legge delle guarentigie e i concordati tra gli ex Stati italiani e la Santa Sede, oltre che le norme del diritto positivo italiane contrarie o incompatibili con i Patti Lateranensi, rendendo necessario che la disposizione dell'art. 29 del Concordato ponesse alcuni principi e norme convenuti già dalle Alte Parti contraenti per orientare e programmare la legislazione ecclesiastica dello Stato⁶¹⁴. Nei diari di Nicola Consiglio, viene messo in risalto come ciò comportasse anche l'esigenza di una nuova legge sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato:

“Ultimata la revisione dei progetti dei Patti, l'ultima sera, quando la riunione stava per sciogliersi, Mussolini domandò se si fosse regolata l'intera materia già regolata dalla legge delle guarentigie che con il Trattato si abrogava – art. 26. Gli fu fatto rilevare che rimaneva da occuparsi dell'argomento cui si riferiva l'ultimo capoverso dell'art. 2 di quella legge: la discussione sulle materie religiose è pienamente libera, il quale era in una certa relazione con l'art. 1 dello Statuto fondamentale del Regno, articolo del quale con il Trattato si riproduceva solo il primo comma. E Mussolini immediatamente disse che vi si fosse provveduto con legge apposita.

Così nacque l'idea della legge su l'esercizio dei culti ammessi dallo Stato"⁶¹⁵.

⁶¹² Art. 27 del Testo originale del Concordato, in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 57.

⁶¹³ Art. 23 del Testo originale del Trattato, in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., p. 43.

⁶¹⁴ APC, *Nicola Consiglio, Direzione Culti*, documento “*Amministrazione del fondo per il culto, a S.E. il Ministro Guardasigilli, Oggetto: Revisione della legislazione relativa agli enti ecclesiastici soppressi. Roma, dicembre 1929*”.

⁶¹⁵ Cfr. APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “*A proposito dei Patti Lateranensi*” p. 10; A. Rocco, *Relazione del Ministro della Giustizia e degli affari di culto, presentata alla Camera dei Deputati (30 aprile 1929) e al Senato del Regno (24 maggio 1929) sul Disegno di legge contenente le “Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi”*, in *Codice della legislazione ecclesiastica*, a cura di C. Merolli e A. Alibrandi, Stamperia Nazionale, Roma 1965, p. 947: le disposizioni della nuova legislazione erano in astratto garantistiche, come l'art. 5, della legge 24 giugno 1929, n. 1159 sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato,

Dunque, come si è visto, l'evento concordatario rappresentò una forza di rottura notevole verso il regime precedente. L'eterogeneo *corpus* del diritto ecclesiastico ereditato dal regime veniva in tal modo abrogato ed il nuovo diritto ecclesiastico, le cui basi venivano poste nell'art. 29 del Concordato, tendeva, non solo in campo cattolico, ad irreggimentare la vita religiosa entro spazi dominati dalla dimensione pubblica dello Stato e della Chiesa e, in misura minore, anche delle altre confessioni organizzate⁶¹⁶.

Dai verbali delle trattative del 1929 risulta che l'art. 30 del progetto di Concordato, che sarebbe diventato il 29 nella versione definitiva, fu il frutto delle discussioni di Pacelli e Consiglio che, dopo averne elaborata una bozza, conferirono con il ministro Rocco⁶¹⁷. Dopo l'approvazione del primo e del secondo alinea, si procedette all'analisi dei singoli casi sulla scorta delle discussioni già svolte tra Pacelli e Consiglio⁶¹⁸. I primi alinea vennero, nella versione definitiva, così formulati:

“Lo Stato italiano rivedrà la sua legislazione in quanto interessa la materia ecclesiastica, al fine di riformarla ed integrarla, per metterla in armonia colle direttive, alle quali si ispira il Trattato stipulato colla Santa Sede ed il presente Concordato.

Resta fin da ora convenuto fra le due Alte Parti contraenti quanto appresso:

a) Ferma restando la personalità giuridica degli enti ecclesiastici finora riconosciuti dalle leggi italiane (Santa Sede, diocesi, capitoli, seminari, parrocchie, ecc.), tale personalità sarà riconosciuta anche alle chiese pubbliche aperte al culto, che già non l'abbiano, comprese quelle già appartenenti agli enti ecclesiastici soppressi, con assegnazione, nei riguardi di queste ultime, della rendita che attualmente il Fondo per il Culto destina a ciascuna di esse.

Salvo quanto è disposto nel precedente art. 27, i consigli di amministrazione, dovunque esistano e qualunque sia la loro denominazione, anche se composti totalmente o in maggioranza di laici, non dovranno ingerirsi nei servizi di culto, e la nomina dei componenti sarà fatta d'intesa con l'autorità ecclesiastica”⁶¹⁹.

che, riprendendo quasi alla lettera l'art. 2, c. 4° della legge delle Guarentigie, affermava che «la discussione in materia religiosa è pienamente libera». Il ministro Rocco affermò che la ratio di questa norma dovesse considerarsi come diretta emanazione del principio di libertà di coscienza, «che fu consacrata esplicitamente dalla legge delle guarentigie, e che, abrogata tale legge, occorre mantenere nel sistema del nostro diritto»; tuttavia già nella Relazione della Commissione speciale della Camera dei Deputati del 15 maggio 1929, il relatore Ernesto Vassallo fornì un'interpretazione restrittiva della norma, sostenendo che tale facoltà dovesse sottostare alle “generalì norme di polizia” e “svolgersi nei limiti di serena ed elevata discussione”, riducendo quindi la libertà di discussione in materia religiosa a una libertà di dibattito teologico o accademico, trovandole come campo di esplicazione naturale contesti ben definiti. Ciò si può sostenere a fortiori se si considera che era escluso il proselitismo: “Si è prospettato il sospetto che il settarismo, il quale sta in agguato contro il fascismo e il cattolicesimo, tragga pretesto, dopo quanto è avvenuto, dalla riaffermata libertà in materia religiosa, per intensificare coi mezzi di cui dispone una subdola, camuffata attività per propaganda antifascista” (anche questa Relazione si trova nel codice a cura di Merolli e Alibrandi; cit. dalle pp. 953-954). Considerazioni di Tira, *Il diritto ecclesiastico negli anni Trenta: sistematica concordataria e percorsi dottrinali*, in *La Costruzione della 'legalità' fascista negli anni Trenta*, cit., pp. 346-347, nota 5.

⁶¹⁶ Tira, *Il diritto ecclesiastico negli anni Trenta: sistematica concordataria e percorsi dottrinali*, in *La Costruzione della 'legalità' fascista negli anni Trenta*, cit., pp. 346-348.

⁶¹⁷ Verbale della seduta del 22 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 173.

⁶¹⁸ Verbale della seduta del 24 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 178.

⁶¹⁹ Art. 29 del Testo originale del Concordato, in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 57-58.

Nel caso della lettera a), si deve al Consiglio la sostituzione delle parole del progetto “questo non potrà occuparsi che della gestione temporale” con “questo non dovrà ingerirsi nei servizi di culto”, in tal modo specificando il limite dell’ingerenza dei consigli di amministrazione degli enti ecclesiastici nelle questioni religiose. Nelle bozze del Concordato venne appuntato, durante la discussione su questa norma, a matita, il can. 1184 del *Codex iuris canonici*, che probabilmente ebbe la funzione di principio ispiratore della formulazione:

“Consilium fabricae curare debet rectam bonorum ecclesiae administrationem, servato praescripto can. 1522, 1523; sed nullatenus sese ingerat in ea omnia quae ad spirituale munus pertinent, praesertim:

1° In exercitium cultus in ecclesia;

2° In modum et tempus pulsandi campanas et in curam tuendi ordinis in ecclesia atque in coemeterio;

3° In definiendam rationem qua collectae, denuntiationes aliique actus ad divinum cultum ornatumque ecclesiae quoquo modo spectantes in ecclesia fieri possint;

4° In dispositionem materiale altarium, mensae pro distributione sanctissimae Eucharistiae, cathedrae sive suggestus e quo ad populum verba fiunt, organorum, loci cantoribus assignati, sedilium, scannorum, capsularum oblationibus recipiendis, aliarumque rerum quae ad exercitium religiosi cultus spectent;

5° In admissionem vel reiectionem sacrorum utensilium aliarumque rerum quae sive ad usum, sive ad cultum, sive ad ornatum in ecclesia vel sacrario destinentur;

6° In scriptionem, dispositionem, custodiam librorum paroecialium aliorumque documentorum quae ad archivum paroeciale pertineant”⁶²⁰.

Per quanto riguarda la lett. b) dell’art. 29, in una lunga discussione tenutasi nella seduta del 24 gennaio, Rocco e Consiglio insistettero nel riconoscimento delle sole case, invocando anche i precedenti della Commissione Mattei Gentili, ma le modificazioni proposte da Rocco non vennero accolte⁶²¹. Invece, nella discussione del 29, mentre Consiglio insisteva ancora affinché il riconoscimento fosse dato alle sole case e non agli ordini, Rocco si mostrò incerto. Pacelli sostenne la tesi contraria e Mussolini si mostrò disposto ad assecondare i desideri della S. Sede, per cui la formula che ne derivò fu⁶²²:

“b) Sarà riconosciuta la personalità giuridica delle associazioni religiose, con o senza voti, approvate dalla Santa Sede, che abbiano la loro sede principale nel Regno, e siano ivi rappresentate, giuridicamente e di fatto, da persone che abbiano la cittadinanza italiana e siano in Italia domiciliate. Sarà

⁶²⁰ Cfr. Verbale della seduta del 29 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 183; Canone 1183-1184: “*Se sono parecchi ad amministrare, costoro col Preside amministratore formano il Consiglio della Fabbrica, i cui componenti sono scelti e rimossi dall’Ordinario, per gravi cause, salvo costituzioni contrarie. Il Consiglio avrà cura dei beni; ma non si ingerirà nello spirituale e specialmente nel culto, nell’uso delle campane, nella direzione della chiesa e del cimitero, nelle collette, denunce e decoro della chiesa, per gli altari, mensa eucaristica, pulpito, organo, cantoria, sedili, coro, cassetta ed altro; ammissione, o rifiuto degli utensili per il culto, la chiesa e la sacrestia; per i libri parrocchiali ed Archivio della parrocchia”*.

⁶²¹ Verbale della seduta del 24 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 178.

⁶²² Verbale della seduta del 29 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 184.

riconosciuta, inoltre, la personalità giuridica delle province religiose italiane, nei limiti del territorio dello Stato e sue colonie, delle associazioni aventi la sede principale all'estero, quando concorrano le stesse condizioni. Sarà riconosciuta altresì la personalità giuridica delle case, quando dalle regole particolari dei singoli ordini sia attribuita alle medesime la capacità di acquistare e possedere. Sarà riconosciuta infine la personalità giuridica alla Case generalizie ed alle Procure delle associazioni religiose, anche estere. Le associazioni o le case religiose, le quali già abbiano la personalità giuridica, la conserveranno.

Gli atti relativi ai trasferimenti degli immobili, dei quali le associazioni sono già in possesso, dagli attuali intestatari alle associazioni stesse saranno esenti da ogni tributo⁶²³.

Non si hanno notizie di modifiche apportate da Nicola Consiglio al testo della lett. c) dell'art. 29, mentre, nel caso della lett. d), risulta che la formula attuale, ad eccezione delle parole "e non ne derivi alcun onere finanziario allo Stato" aggiunte nella seduta del 31 gennaio, sia integralmente frutto della proposta di Consiglio del 24 gennaio⁶²⁴. Per cui, la formulazione definitiva fu:

"d) Sono ammesse le fondazioni di culto di qualsiasi specie, purché consti che rispondano alle esigenze religiose della popolazione e non ne derivi alcun onere finanziario allo Stato. Tale disposizione si applica anche alle fondazioni già esistenti di fatto"⁶²⁵.

Anche la lettera e), f) del progetto, subì un apporto significativo delle proposte di Consiglio. Risulta che una prima formulazione della disposizione fu da lui formulata il 24 gennaio:

"Nella gestione civile del patrimonio ecclesiastico proveniente dalle leggi eversive i consigli di amministrazione saranno formati per metà con membri designati dall'autorità ecclesiastica"⁶²⁶.

In seguito, oltre il cambio di collocazione dalla lettera f) alla lettera e), venne estesa la disposizione ai fondi di religione delle nuove province e il testo che ne risultò fu:

"e) Nelle amministrazioni civili del patrimonio ecclesiastico proveniente dalle leggi eversive i consigli di amministrazione saranno formati per metà con membri designati dall'autorità ecclesiastica. Altrettanto dicasi per i Fondi di religione delle nuove province"⁶²⁷.

La lettera g) dell'art. 29, già h) dell'art. 30 del progetto, derivava dalla lett. i) dell'art. 28 del progetto di concordato del 21 agosto 1928, che ne aveva fissato esclusivamente la finalità:

⁶²³ Art. 29 del Testo originale del Concordato, in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 57-58.

⁶²⁴ Cfr. Verbale della seduta del 24 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 179; Verbale della seduta del 31 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 188.

⁶²⁵ Art. 29 del Testo originale del Concordato, in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 57-58.

⁶²⁶ Verbale della seduta del 24 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 179.

⁶²⁷ Art. 29 del Testo originale del Concordato, in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 57-58.

“L’abolizione dei privilegi di esenzione giurisdizionale ecclesiastica del clero palatino, salvo per quello addetto alle Chiese della Santa Sindone di Torino, di Superga, del Sudario di Roma ed alle Cappelle annesse ai palazzi di dimora dei Sovrani”⁶²⁸.

Questa finalità, aveva trovato formulazione nella lettera h) dell’art. 30 del progetto, che il 15 gennaio 1929 era così concepita:

“Sono aboliti i privilegi di esenzione giurisdizionale ecclesiastica del clero palatino in tutta Italia (salvo per quello addetto alle Chiese della Santa Sindone di Torino, di Superga, del Sudario di Roma ed alle Cappelle annesse ai Palazzi di dimora dei Sovrani) rientrando tutte le nomine e provviste di benefici e di uffici sotto le norme degli articoli precedenti.

Le Chiese palatine, già aventi personalità giuridica conserveranno la dotazione loro propria e gli eventuali assegni fin qui percepiti; le Chiese palatine che acquisteranno la personalità giuridica in forza della lettera a) del presente articolo e che finora erano comprese tra i beni della lista civile, trasferiti all’Opera Nazionale dei Combattenti coll’articolo I del Regio Decreto 31 dicembre 1919 n. 2578, riceveranno dalla detta Opera Nazionale in dotazione un capitale le cui rendite siano adeguate alla loro manutenzione ed ufficiatura”⁶²⁹.

Quando Consiglio dovette affrontare la questione, il 24 gennaio 1929, propose nel primo alinea “La Corona rinuncia al privilegio di esenzione”. Di questa proposta non si accettò il soggetto (la Corona), poiché probabilmente si voleva accentuare il protagonismo dello Stato nell’evento concordatario, che non coincideva con la famiglia reale, né con alcuna altra istituzione quali potevano essere la Presidenza del Consiglio o il PNF; ma si accettò il concetto che queste abolizioni derivassero da una rinuncia, che a livello giuridico cambia ben poco, ma autorizza alcune considerazioni di livello politico e di concezione dello Stato. Inoltre Consiglio formulò un’altra proposta che venne accolta, sostituendo integralmente l’intera ultima parte dell’articolo con le parole “Un’apposita commissione provvederà all’assegnazione ad ogni basilica o chiesa palatina di una congrua dotazione con i criteri indicati per i beni dei santuari nell’art. 27-bis”⁶³⁰. Come si è già detto, l’art. 27 bis fu assorbito ed integrato nell’art. 27, per cui, il testo conclusivo della lett. g) dell’art. 29 del Concordato divenne:

“g) Lo Stato italiano rinuncia ai privilegi di esenzione giurisdizionale ecclesiastica del clero palatino in tutta Italia (salvo per quello addetto alle chiese della Santa Sindone di Torino, di Superga, del Sudario di Roma ed alle cappelle annesse ai palazzi di dimora dei Sovrani e dei Principi Reali), rientrando tutte le nomine e provviste di benefici ed uffici sotto le norme degli articoli precedenti. Un’apposita commissione provvederà all’assegnazione ad ogni basilica o chiesa palatina di una congrua dotazione con i criteri indicati per i beni dei santuari nell’art. 27”.

Per ultima viene in evidenza la lett. h), già lettera e) del progetto:

“h) Ferme restando le agevolazioni tributarie già stabilite a favore degli enti ecclesiastici dalle leggi italiane fin qui vigenti, il fine di culto o di religione è, a tutti gli effetti tributari, equiparato ai fini di beneficenza e di istruzione.

⁶²⁸ Progetto di concordato del 21 agosto 1928, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 371.

⁶²⁹ Bozza del Concordato del 15 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 436.

⁶³⁰ Verbale della seduta del 24 gennaio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 180.

È abolita la tassa straordinaria del trenta per cento imposta con l'articolo 18 della legge 15 agosto 1867 n. 3848; la quota di concorso di cui agli articoli 31 della legge 7 luglio 1866 n. 3036 e 20 della legge 15 agosto 1867 n. 3848; nonché la tassa sul passaggio di usufrutto dei beni costituenti la dotazione dei benefici ed altri enti ecclesiastici, stabilita dall'art. 1° del R. D. 30 dicembre 1923 n. 3270, rimanendo esclusa anche per l'avvenire l'istituzione di qualsiasi tributo speciale a carico dei beni della Chiesa. Non saranno applicate ai ministri del culto per l'esercizio del ministero sacerdotale l'imposta sulle professioni e la tassa di patente, istituite con il R. D. 18 novembre 1923 n. 2538 in luogo della soppressa tassa di esercizio e rivendita, né qualsiasi altro tributo del genere⁶³¹.

Nell'elaborazione di questo articolo Consiglio chiese più volte la soppressione delle parole "e di istruzione", per evitare l'equiparazione agli effetti tributari, del fine di istruzione a quelli di culto, di religione e di beneficenza⁶³².

L'art. 30 del Concordato, sul solco del precedente, si occupava di disciplinare la gestione del patrimonio ecclesiastico affidandola al controllo della Chiesa ed escludendo ogni ingerenza dello Stato italiano:

"La gestione ordinaria e straordinaria dei beni appartenenti a qualsiasi istituto ecclesiastico od associazione religiosa ha luogo sotto la vigilanza ed il controllo delle competenti autorità della Chiesa, escluso ogni intervento da parte dello Stato italiano, e senza obbligo di assoggettare a conversione i beni immobili.

Lo Stato italiano riconosce agli istituti ecclesiastici ed alle associazioni religiose la capacità di acquistare beni, salve le disposizioni delle leggi civili concernenti gli acquisti dai corpi morali.

Lo Stato italiano, finché con nuovi accordi non sarà stabilito diversamente, continuerà a supplire alle deficienze dei redditi dei benefici ecclesiastici con assegni da corrispondere in misura non inferiore al valore reale di quella stabilita dalle leggi attualmente in vigore: in considerazione di ciò, la gestione patrimoniale di detti benefici, per quanto concerne gli atti e contratti eccedenti la semplice amministrazione, avrà luogo con intervento da parte dello Stato italiano, ed in caso di vacanza la consegna dei beni sarà fatta colla presenza di un rappresentante del Governo, redigendosi analogo verbale.

Non sono soggetti all'intervento suddetto le mense vescovili delle diocesi suburbicarie ed i patrimoni dei capitoli e delle parrocchie di Roma e delle dette diocesi. Agli effetti del supplemento di congrua, l'ammontare dei redditi, che su dette mense e patrimoni sono corrisposti ai beneficiati, risulterà da una dichiarazione resa annualmente sotto la propria responsabilità dal Vescovo suburbicario per le diocesi e dal Cardinale Vicario per la città di Roma⁶³³.

Trattando di questo articolo bisogna rilevare che non ci sono pervenute nei verbali modifiche sostanziali apportate da Consiglio: tuttavia, date le sue relazioni (già citate nel precedente capitolo) sui benefici ecclesiastici, le mense vescovili ed i rapporti col cardinale vicario per la città di Roma, non si può escludere che, almeno per mezzo di informative ministeriali, egli abbia influito nelle scelte da adottare. Inoltre, nei suoi appunti Consiglio riporta alcune considerazioni in grado di gettare luce sulla genesi travagliata di questa norma. L'ingerenza statale nella gestione del patrimonio ecclesiastico era stata infatti tradizionalmente ritenuta un diritto ed un dovere dell'autorità

⁶³¹ Art. 29 del Testo originale del Concordato, in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 57-58.

⁶³² Verbale della seduta del 6 febbraio 1929, in Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 200.

⁶³³ Art. 30 del Testo originale del Concordato, in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 60-61.

civile, data la rilevanza pubblica di questo. Egli riporta che sulla visione tradizionale prevalse tuttavia quella canonistica che, ispirata al canone 1495 contenuto nel *Liber tertius, De rebus, pars sexta, de bonis ecclesiae temporalibus* del *codex iuris canonici* del 1917:

“Ecclesia catholica et Apostolica Sedes nativum ius habent libere et independenter a civili potestate acquirendi, retinendi et administrandi bona temporalia ad fines sibi proprios proseguendos.

Etiam ecclesiis singularibus aliisque personis moralibus quae ab ecclesiastica auctoritate in iuridicam personam erectae sint, ius est, ad normam sacrorum canonum, bona temporalia acquirendi, retinendi et administrandi”.

Per questo principio canonico la Chiesa e la Sede Apostolica godono dell'indipendente diritto di acquistare, ritenere ed amministrare beni temporali per i propri fini, valendo ciò sia per le singole chiese che per le persone giuridicamente erette. Accogliere un principio di diritto canonico di questa portata fu un cambio di rotta rilevante ed una cesura netta rispetto al modello di Stato liberale improntato al giurisdizionalismo separatista. Nicola Consiglio coglie ed analizza esattamente questo aspetto:

“La vigilanza e la tutela sul patrimonio ecclesiastico era un altro diritto irrinunciabile della potestà civile, sul quale non si ammetteva da parte degli organi dello Stato possibilità di dubbio. Tale diritto era un attributo della sovranità dello Stato come supremo regolatore della vita giuridica di tutti gli enti di diritto pubblico, quali sono appunto gli enti ecclesiastici; essi, rispondendo a un interesse pubblico non potevano sfuggire al controllo che all'autorità civile spettava, come diritto e dovere, di esercitare per curarne la regolarità dell'amministrazione ed assicurarne l'adempimento dei fini di essi e l'osservanza degli Statuti di fondazione. Perciò non sembrava accettabile la limitazione che l'art. 30 del Concordato (26 del progetto) poneva all'intervento dello Stato, restringendolo alla sola tutela e unicamente ai benefici ecclesiastici e per di più in dipendenza della condizione che lo Stato corrispondesse assegni ai medesimi: con che l'azione dello Stato dal fine generale di tutelare la soddisfazione di un disegno sociale e politico veniva ridotta alla modestia della difesa di un interesse patrimoniale contro il pericolo di un maggiore onere finanziario. Ma le considerazioni a sostegno della conservazione dell'ingerenza dello Stato non prevalsero: si dubitò anzi, senz'alcun fondamento, che fossero suggerite da motivi interessati al fine della conservazione della funzione e del personale dei relativi uffici. Vinse così il principio sancito dal canone 1495 secondo il quale spetta alla Chiesa *ius... libere et independenter a civili potestate... administrandi bona temporalia... ad normam sacrorum canonum*. Si ammise che al buon funzionamento degli enti ecclesiastici al di sopra di tutti interessate le autorità ecclesiastiche e che ogni ingerenza delle autorità civili oltre che superflua, era irriguardosa, perché significava dubbio su l'efficienza dell'azione degli organi della Chiesa”⁶³⁴.

Il giurista, quindi, interpretò i contrasti sulle diverse visioni della gestione del patrimonio ecclesiastico attraverso la diversità ideologica che era presupposta tra la tradizionale concezione liberale e quella della Chiesa espressa dal diritto canonico.

Per comprendere al meglio la portata della prevalenza di quest'ultima sulla prima occorre fare un breve *excursus* sulla genesi del canone 1495. Se il giurisdizionalismo

⁶³⁴ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “*A proposito dei Patti Lateranensi*” pp. 15-16.

separatista aveva, in un certo senso, attenuato gli interventi di ingerenza dello Stato nella vita della Chiesa rispetto al giurisdizionalismo confessionale, ciò non era accaduto per le questioni ecclesiastiche di rilevanza patrimoniale. Le esigenze di bilancio avevano suggerito allo Stato liberale una politica di soppressione degli istituti ecclesiastici e di incameramento dei loro beni. L'opera di nazionalizzazione e pubblicizzazione dell'istruzione e della beneficenza aveva sottratto queste al secolare monopolio della Chiesa: le scuole confessionali, per esempio, che potevano operare solo con il riconoscimento statale, erano state sottoposte al diritto comune e gli enti caritativi erano stati assoggettati ad uno stretto regime di tutela e di vigilanza governativa. In questa maniera, proprio come il giurisdizionalismo confessionale, l'obiettivo dichiarato del laicismo era quello "di lasciare in vita gli enti annessi agli uffici responsabili della cura delle anime, considerati, essi soli, necessari alle esigenze culturali". Ma ciò che è di maggior interesse per capire come il canone 1495 (e quindi, secondo Consiglio, lo stesso art. 30 del Concordato) nascesse da questa opposizione tra visione cattolica e liberale, è il fatto che si predispose un articolato sistema amministrativo di vigilanza sulla gestione patrimoniale e di autorizzazione degli atti patrimonialmente rilevanti degli enti ecclesiastici che erano stati risparmiati dalla soppressione. Queste scelte di politica legislativa contingente derivavano dalla concezione della personalità giuridica accolta dal codice civile del 1865, che era stata usata per escludere ogni controllo dell'autorità ecclesiastica sull'amministrazione dei beni degli enti ecclesiastici. La personalità giuridica, "morale", era intesa infatti dallo Stato liberale come creazione della propria sovranità e la sua estensione *ex iure* agli enti ecclesiastici aveva ricondotto la loro capacità di possedere o acquistare alla sola volontà statale. L'ente veniva concepito come una monade in rapporto esclusivo con lo Stato, negando qualsiasi relazione con ordinamenti giuridici espressione di una sovranità diversa da quella statale, e rifiutando quindi la stessa unitarietà organico-patrimoniale della Chiesa. Fu proprio come reazione al laicismo monistico dello Stato che il Magistero della Chiesa elaborò l'esposizione più esplicita ed articolata dei suoi diritti patrimoniali. Il punto di partenza del percorso che portò all'elaborazione del canone 1495 può essere considerato l'allocuzione "*Afflictas in Hispania*", pronunciata dal predecessore di Pio IX, Gregorio XVI, il 1° marzo 1841, che denunciava gli errori della concezione del patrimonio della Chiesa come proprietà pubblica dello Stato, secondo quell'idea che aveva fatto da presupposto ai re assoluti ed

alle opere nazionalizzatrici della Rivoluzione, e la conseguenziale negazione del “diritto nativo”, quindi non riconducibile alla volontà dello Stato, della Chiesa ad acquistare e possedere beni. L’inconciliabilità tra questa posizione e l’idea di Stato espressa dal modello liberale si acuì durante il Risorgimento, quando andò confondendosi e legandosi con le proteste del pontefice per l’integrità dei suoi territori. La rilevanza di questo processo fu lo svilupparsi, nelle parole del papa, dell’ampliamento di un orizzonte giuridico, nel quale veniva inserita la rivendicazione dei diritti propri della “*Società Chiesa*”. L’affacciarsi della concezione della *societas iuridice perfecta*, di lì a poco avrebbe trovato compimento nel Sillabo, nel Concilio Vaticano I, nella giuspubblicistica della Scuola romana ed, infine, nel codice del 1917.

Dinnanzi al monismo dello Stato liberale, il magistero avvertì la necessità di condannare la preposizione secondo cui

“La Chiesa non è una vera e perfetta società pienamente libera, né è fornita di suoi propri e costanti diritti, conferitile dal suo divino Fondatore, ma tocca alla potestà civile quali siano i diritti della Chiesa e i limiti entro i quali possa esercitare detti diritti”.

In tal modo la Chiesa universale si riconosceva quale società vera ed autonoma, giuridica e non puramente morale, come avrebbe voluto lo Stato liberale; detenendo quindi, per sua natura, il diritto di esistere e di agire conformemente al suo fine ed essendo dotata di poteri legislativi, giudiziari e coercitivi in grado di obbligare i fedeli. Queste premesse, fondative dell’ordinamento canonico da cui promanerà il codice, implicavano una precisa declinazione in materia patrimoniale, evidentemente riscontrabile nel canone 1495⁶³⁵.

In effetti, questo riconoscimento della Chiesa e di queste premesse socio-giuridiche può essere considerato come una delle chiavi interpretative dell’intera opera concordataria. Lo stesso Consiglio, certamente legato alla concezione liberale, riconobbe che uno dei casi in cui questi attributi dell’autorità ecclesiastica, derivanti dalla concezione della *societas iuridice perfecta*, ebbero la meglio sulla concezione giurisdizionalista separatista, fu quello della battaglia, in sede concordataria, ingaggiatasi sull’art. 34, legato al matrimonio e così formulato:

“Lo Stato italiano, volendo ridonare all’istituto del matrimonio, che è base della famiglia, dignità conforme alle tradizioni cattoliche del suo popolo, riconosce al sacramento del matrimonio, disciplinato dal diritto canonico, gli effetti civili.

⁶³⁵ A.Perego, *L’amministrazione dei beni come spazio di libertà per l’ordinamento canonico*, Padova 2014, pp. 52-65, (http://paduaresearch.cab.unipd.it/6660/1/Perego_Alessandro_tesi.pdf).

Le pubblicazioni del matrimonio come sopra saranno effettuate, oltre che nella chiesa parrocchiale, anche nella casa comunale.

Subito dopo la celebrazione il parroco spiegherà ai coniugi gli effetti civili del matrimonio, dando lettura degli articoli del codice civile riguardanti i diritti ed i doveri dei coniugi, e redigerà l'atto di matrimonio, del quale entro cinque giorni trasmetterà copia integrale al Comune, affinché venga trascritto nei registri dello stato civile.

Le cause concernenti la nullità del matrimonio e la dispensa dal matrimonio rato e non consumato sono riservate alla competenza dei tribunali e dei dicasteri ecclesiastici.

I provvedimenti e le sentenze relative, quando siano divenute definitive, saranno portate al Supremo Tribunale della Segnatura, il quale controllerà se siano state rispettate le norme del diritto canonico relative alla competenza del giudice, alla citazione ed alla legittima rappresentanza o contumacia delle parti.

I detti provvedimenti e sentenze definitive coi relativi decreti del Supremo Tribunale della Segnatura saranno trasmessi alla Corte di Appello dello Stato competente per territorio, la quale, con ordinanze emesse in Camera di Consiglio, li renderà esecutivi agli effetti civili ed ordinerà che siano annotati nei registri dello stato civile a margine dell'atto di matrimonio.

Quanto alle cause di separazione personale, la Santa Sede consente che siano giudicate dall'autorità giudiziaria civile⁶³⁶.

In questa disposizione Consiglio vide una battaglia persa dallo Stato di fronte all'intransigenza dell'autorità ecclesiastica. Il principio della sufficienza del matrimonio canonico ai fini civili spalancò definitivamente la porta al riconoscimento dell'autorità della Chiesa come fonte di diritto ed al riconoscimento del matrimonio come negozio di diritto canonico. Il giudizio di validità canonica, infatti, dall'irrelevanza precedente al Concordato, grazie all'art. 34, divenne valido e necessario, in quanto da esso discendevano gli effetti civili del matrimonio⁶³⁷:

Altra battaglia strenuamente combattuta ma del pari completamente perduta fu quella che s'ingaggiò su l'art. 34, relato al matrimonio. Del resto era da prevedersi; trattandosi di un Sacramento, si comprende l'evidente intransigenza dell'autorità ecclesiastica al riguardo. L'avv. Pacelli riteneva che il S. Padre ci teneva moltissimo e che diceva di aver voluto il Concordato principalmente, se non esclusivamente, per regolare la materia matrimoniale. Rifiutato nettamente il concetto della dissociazione del contratto dal Sacramento, dal quale derivava che Stato e Chiesa seguissero ognuno il proprio diritto matrimoniale e identificato, senza possibilità di contestazione, il contratto con il Sacramento in modo da costituire inseparabilmente in esso un solo soggetto ed una sola realtà *inter baptizatos nequit matrimonialis contractus validus consistere, quin sit eo ipso sacramentum* – can. 1012 - rimaneva senz'altro delusa la potestà normativa della potestà civile nella materia matrimoniale⁶³⁸.

Il canone 1012 del *codex iuris canonici* del 1917 prevedeva che non vi fosse contratto matrimoniale che non fosse sacramento:

“Christus Dominus ad sacramenti dignitatem evexit ipsum contractum matrimonialem inter baptizatos.

*Quare inter baptizatos nequit matrimonialis contractus validus consistere, quin sit eo ipso sacramentum”*⁶³⁹.

⁶³⁶ Art. 34 del Testo originale del Concordato, in De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 61-62.

⁶³⁷ Del Giudice, *I Patti Lateranensi*, cit., pp. 177-182.

⁶³⁸ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “*A proposito dei Patti Lateranensi*” pp. 16-17.

⁶³⁹ Cfr. *Codex iuris canonici* del 1917, ; : “Gesù Cristo elevò a sacramento il contratto matrimoniale fra i battezzati e perciò fra questi non si dà contratto matrimoniale che non sia sacramento”.

Consiglio, quindi, dopo aver affermato la vittoria del principio del canone 1012 sulla visione civilistica, riporta altri tentativi che i commissari di parte governativa provarono a porre in atto per tutelare le prerogative dello Stato. Ciò che si voleva evitare era che l'autorità civile fosse ridotta a mera esecutrice di quella ecclesiastica:

“Lo sforzo, allora, degli organi del Governo mirò ad evitare che la funzione lasciata in proposito allo Stato fosse ridotta al livello di una formalità accidentale ed esterna, che gli uffici statali diventassero organi esecutivi dell'autorità ecclesiastica o di semplice registrazione degli atti della medesima. Il testo dell'articolo del progetto in esame consisteva di soli tre comma. Il primo corrispondeva a quello che espone il primo dell'articolo 34 del Concordato: ad esso seguiva un secondo che diceva: a tal fine si dovrà nella celebrazione del matrimonio fare espressa menzione degli effetti civili della medesima e dovranno essere letti gli articoli del codice civile italiano riguardanti il matrimonio. Veniva poi l'ultimo comma che era la traduzione dei canoni 1900 e 2016 del codice di diritto canonico: conseguentemente lo Stato si avvale della competenza esclusiva dell'autorità ecclesiastica nelle cause matrimoniali secondo il codice canonico, salva la competenza dello Stato in ciò che riguarda gli effetti meramente civili. Dal raffronto fra i due testi, quello del progetto e l'altro, molto più completo, del Concordato, si può argomentare l'ampiezza delle discussioni su l'argomento e la faticosa elaborazione per giungere a conciliare gli opposti punti di vista: l'articolo fu fatto e rifatto una infinità di volte. Ma la supremazia del diritto canonico sul civile ne restò confermata”⁶⁴⁰.

Egli, quindi, nell'ultimo comma del progetto dell'art. 34 del Concordato, vedeva la traduzione dei canoni 1900 e 2016 del codice di diritto canonico:

“Can 1900. Admissa instantia, si oppositor agere velit in gradu appellationis, tenetur legibus pro appellatione statutis; si coram ipso iudice qui sententiam tulit, regulae servandae sunt pro causis incidentibus datae.

[...]

Can 2016. Notario dari potest adiutor seu, ut aiunt, adiunctus qui ei auxilium praestet in conferendis transumptis cum actis originalibus, et exemplaribus cum documentis quae ex autographis in bibliothecis, tabulariis, etc., servatis transcribantur”⁶⁴¹;

Il giurista biscegliese era convinto che dal raffronto dei testi del progetto e del Concordato risultasse evidente l'ampiezza delle discussioni affrontate dalla commissione e la difficoltà di trovare una formula di sintesi che conciliasse le diverse visioni. Tuttavia, come nel caso dell'art. 30, egli rimase dell'opinione che il diritto canonico avesse ormai acquisito una supremazia su quello civile.

Vi furono ancora alcuni tentativi di far prevalere l'autorità civile su quella ecclesiastica, o almeno di rendere meno amara la sua sconfitta, in un argomento così delicato come quello del matrimonio. Egli tentò, infruttuosamente, di proporre come modello quello della legislazione del Regno delle Due Sicilie, ma Pacelli respinse convintamente l'idea:

⁶⁴⁰ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “A proposito dei Patti Lateranensi” p. 17.

⁶⁴¹ Cfr. *Codex iuris canonici* (1917), cann. 1900-1901: “Ammessa l'istanza, si osserveranno le regole dell'appello o delle incidentali, a seconda dei casi e, vincendo, devesi modificare la sentenza”. Can. 2016: “Al notaro si può concedere un aggiunto per raccogliere, confrontare, trascrivere i documenti”.

Si propose come ultima trincea di difesa dell'intervento statale di adottare un sistema analogo a quello già in vigore nel Regno delle Due Sicilie: la proposta fece inorridire l'avv. Pacelli che esclamò: i Borbone di Napoli! Che Dio ce ne scampi e liberi. Si suggerì di dire al terzo comma anziché subito dopo, prima della celebrazione: si pensava che fosse da rendere edotti i nubendi degli obblighi che assumevano, non dopo che il vincolo li avesse uniti inseparabilmente, ma prima in modo che il loro consenso fosse a pieno consapevole: quanto all'ultimo comma, si chiedeva che, esclusa come d'accordo l'espressione tollerata, traduzione letterale della istruzione del Sant'Ufficio, si cambiasse anche quella di consente, la quale dava l'impressione non di una facoltà propria, una concessione, d'una delega da parte di superiore a subordinato o dipendente⁶⁴².

Consiglio, quindi, lavorò in questa fase dell'elaborazione della disposizione, per la tutela degli interessi dello Stato, con proposte pragmatiche come quella di dare menzione degli articoli del codice civile relativi al matrimonio prima della celebrazione, in modo da rendere edotti i nubendi e capaci di prestare al meglio il loro consenso informato, pieno e consapevole. Anche la richiesta di cambiare il vocabolo "*consente*", ritenuto da Consiglio espressione di una concessione che presupponeva una subordinazione dell'autorità civile a quella ecclesiastica non fu accolta.

La battaglia sul matrimonio fu, in tal senso, pienamente vinta dalla Chiesa, anche se solo momentaneamente, dati i mutamenti di circostanze che le avrebbero imposto un ridimensionamento negli anni seguenti. Se si porta l'attenzione sull'evoluzione razzista del regime, infatti, si può cogliere che l'art. 6 del D.L. 17 novembre 1938, proibendo la trascrizione di matrimoni misti tra ariani e non ariani e tra cittadini e stranieri ed impedendo che, quand'anche essi fossero celebrati con rito cattolico, potessero avere effetti civili, violava palesemente l'art. 34 del Concordato poiché vietava unioni che la Chiesa benediceva, in quanto in linea col diritto canonico. Vi sarebbero state nuove trattative sulla questione, nelle quali la Santa Sede cercò di ottenere l'eliminazione o la riduzione della portata razzista dell'art. 6, ma l'intransigenza di Pio XI e di Eugenio Pacelli non avrebbero avuto la meglio sull'irriducibilità del regime⁶⁴³.

Nicola Consiglio concluse le sue considerazioni sugli articoli del Concordato con altre riflessioni su alcune formulazioni che non lo convincevano della versione conclusiva dell'art. 34, riportando, tra l'altro, l'eliminazione di un'espressione che avrebbe ridotto la figura dell'ufficiale di stato civile a mero esecutore d'ordine.

“Si sarebbe desiderato ancora una diversa locuzione al primo comma: ridonare dignità sembrava potere venir inteso come se tutti coloro che si erano sin allora sposati, avessero contratto matrimonio non degno, pur se lo avessero fatto, com'era generalmente avvenuto con il doppio rito: si sarebbe potuto dire:

⁶⁴² APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “*A proposito dei Patti Lateranensi*” p. 17.

⁶⁴³ Cfr. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., p. 508; Scoppola, *La Chiesa e il fascismo*, cit., p. 317; Salvatorelli-Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, cit., p. 994.

riconoscendo la grande importanza religiosa o usare altra locuzione simile. Si ottenne solo che il secondo comma terminasse con le parole casa comunale, togliendo le altre che seguivano a seguito di richiesta da parte del parroco all'ufficiale dello stato civile. Con queste si toglieva di diritto ogni iniziativa alle parti e si dava all'ufficiale dello stato civile la figura d'un esecutore d'ordine.

Relitto, inavvertitamente non rassellato, smantellato, dell'impiego della legislazione civile sul matrimonio è l'art. 564 del codice penale del 1931, nel quale, sebbene pubblicato ad oltre un anno e mezzo dalla firma dei Patti Lateranensi, sopravvive l'art. 337 del codice penale del 1881. Il codice vecchio, in corrispondenza con il sistema della disciplina civile, secondo la quale l'impedimento per affinità, in linea retta era dirimente, assoluto, mai dispensabile, puniva come incesto la relazione carnale di affini in linea retta. [...], secondo il diritto della Chiesa, quell'impedimento è disputabile, già che rende possibile gli affini in linea retta il matrimonio canonico, al quale ormai lo Stato in dipendenza del Concordato deve riconoscere gli effetti civili.

Ne consegue che il medesimo fatto poteva essere riconosciuto legittimo dalla legge civile ed essere considerato e punito come reato dal codice penale⁶⁴⁴.

Colpisce il fatto che Consiglio chiudesse le sue riflessioni riportando un caso - anche se solo "inavvertitamente non rassellato, smantellato" - di conflitto tra il diritto canonico, da cui dipendevano gli effetti civili del matrimonio concordatario, ed il diritto penale. Forse, il giurista cercò in tal modo di rilevare che vi fossero ancora, seppur pochi, spazi in cui la legislazione fosse indipendente ed altera dalle normative della Chiesa.

In aggiunta, attraverso un'attenta lettura della sua biografia, si può validamente argomentare che il contributo di Nicola Consiglio e le sue acute argomentazioni consentirono, tra le altre novità, il rigetto della validità quinquennale del Concordato, chiarirono alcuni concetti relativi agli enti centrali della Chiesa cattolica e precisarono lo sdoppiamento della parrocchia in due distinte entità giuridiche, quali la chiesa e il patrimonio parrocchiale.

Le modifiche e le proposte di Consiglio furono tendenzialmente orientate alla tutela dello Stato italiano, ma non mancarono i momenti nei quali offrì anche protezione agli interessi della Chiesa, come nel caso della discussione, a Palazzo Chigi, con l'on. Cesare Maria de Vecchi⁶⁴⁵. Queste considerazioni sono bene espresse, insieme all'osservazione dell'intransigenza di Nicola Consiglio, da Giovanni Viesti:

"Io ho avuto agio di scorrere i verbali di quelle riunioni ed ho potuto constatare quale contributo abbiano dato, nella stesura di molti articoli, le acute osservazioni di Nicola Consiglio. Mi limiterò a ricordare che si deve alle sue argomentazioni se non fu accettata la validità quinquennale dei Patti, proposta da taluno, se furono chiariti i concetti relativi agli enti centrali della Chiesa cattolica, se fu precisato lo sdoppiamento della parrocchia in due distinte entità giuridiche, cioè chiesa e patrimonio parrocchiale, se gli articoli del codice civile sul matrimonio vengono tuttora letti pubblicamente in chiesa anziché nel ristretto ambito dell'ufficio parrocchiale, come pure era stato proposto. Tutto ciò e altro ancora si deve all'intransigenza che il Consiglio non esitava a mostrare quando era convinto della bontà ed esattezza della

18. ⁶⁴⁴ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento "A proposito dei Patti Lateranensi" p.

⁶⁴⁵ De Ceglia, *Il diario del dott. Nicola Consiglio*, cit., pp. 14-16.

propria tesi, una intransigenza che però non si dissociava mai dal rispetto che Egli professava verso i suoi autorevoli interlocutori”⁶⁴⁶.

La partecipazione di Consiglio a questa commissione è dovuta, come è agevole notare dai suoi appunti e considerazioni, alla sua profonda conoscenza del diritto canonico acquisita al Fondo Culti. Grazie a queste competenze, egli poté affrontare l’incarico, con una sintesi tra la sua mente liberale e la sua anima cattolica, per trovare quali fossero i migliori rapporti instaurabili tra l’Italia e la Chiesa:

“E proprio perché conosceva profondamente il diritto canonico lo si volle chiamare nella commissione per il Concordato tra lo Stato e la Chiesa. Nella commissione affrontò il delicato difficile incarico sorretto, senza dubbio, dai suoi saldi principi di cattolico praticante che non gli impedirono certo di contribuire a tutelare i diritti dello Stato sovrano, affermando contemporaneamente la sovranità della Chiesa nella sua sfera spirituale, convinto come sempre era stato dell’alta funzione morale che svolge nel mondo la Chiesa di Roma per il bene di tutta l’umanità”⁶⁴⁷.

Nonostante queste parole suonino celebrative, Consiglio mantenne sempre la sua modestia, ed anche quando, il giorno della firma dei Patti, Mussolini gli disse “Lei passerà alla storia”, egli rispose “Sono stato semplicemente la mosca cocchiera”⁶⁴⁸.

⁶⁴⁶ Discorso di Viesti, in Consiglio, *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit., p. 34.

⁶⁴⁷ Discorso di Rossi in Consiglio, *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, cit., p. 43.

⁶⁴⁸ M.Veneziani, *Il Patto sconosciuto tra ebrei e duce*, da “Libero” dell’11 febbraio 2009.

3.2. Il ruolo di Consiglio nella Commissione applicativa dei Patti Lateranensi attraverso i verbali inediti

3.2.1. Nella genesi della l. 27 maggio 1929 n. 848, sugli enti ecclesiastici

I Patti Lateranensi, oltre ad aver abrogato la legge delle guarentigie attraverso l'art. 26 del Trattato ed i concordati tra gli ex stati italiani e la Santa Sede (art. 45 del Concordato), avevano esplicitamente abrogato le norme del diritto positivo italiano contrarie ed incompatibili con essi e previsto, inoltre, *ex art. 29 del Concordato*, la revisione complessiva di tutta la legislazione in materia ecclesiastica al fine di riformarla ed integrarla, per porla in armonia con i principi della Conciliazione. A tal fine, con la legge 27 maggio 1929 n. 848, per l'attuazione e l'applicazione del Concordato e col relativo regolamento tale materia fu riveduta e modificata per quanto concerneva "la polizia ecclesiastica rispetto a tutti gli enti, il riconoscimento di questi, la tutela del patrimonio degli enti beneficiari e l'ingerenza dello Stato nella amministrazione delle fabbricerie e delle confraternite"⁶⁴⁹.

Per giungere a questa normativa fu necessaria l'istituzione di una commissione mista, composta da rappresentanti dello Stato italiano e della Santa Sede. Essa, presieduta dal ministro Rocco, vedeva tra i suoi componenti, oltre Nicola Consiglio e l'avv. Pacelli, anche Carmelo Damiano, consigliere della Corte di Cassazione incaricato delle funzioni di direttore generale dei culti, il dott. Raffaele Jacuzio, anch'egli consigliere di Cassazione ed incaricato delle funzioni di amministratore generale del fondo per il culto, mons. Rossi Raffaele, assessore della sacra congregazione concistoriale, mons. Serafini Giulio, segretario della sacra congregazione concilio e mons. Testa Gustavo, minutante della segreteria di Stato⁶⁵⁰.

Nell'analisi dei fini di questa commissione, si può innanzitutto rilevare che a chi riteneva, come mons. Rossi, che bisognasse esaminare il Concordato articolo per articolo allo scopo di chiarire se e quali di essi richiedessero speciali norme di attuazione, Rocco rispose:

⁶⁴⁹ APC, Nicola Consiglio, Direzione Culti, documento "Amministrazione del fondo per il culto, a S.E. il Ministro Guardasigilli, Oggetto: Revisione della legislazione relativa agli enti ecclesiastici soppressi. Roma, dicembre 1929"

⁶⁵⁰ APC, Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi, documento "Commissione mista dei delegati della S.Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Adunanza dell'11 aprile 1929, anno VII", p.1.

“Il Concordato diverrà legge dello Stato – Non occorrono né si debbono perciò stabilire norme che ripetano ciò che nel Concordato si è detto – Disposizioni legislative debbono essere emanate, o per i casi in ordine ai quali il Concordato stesso dispone espressamente di provvedere con legge o per stabilire delle norme nelle materie alle quali esso non provveda, o per interpretare e chiarire i punti oscuri e controversi”⁶⁵¹.

Egli riteneva di massima importanza che, a tal fine, collaborassero tutte le varie amministrazioni dello Stato coinvolte nell’applicazione del Concordato, affinché esse, e le varie commissioni che sarebbero state istituite a tal fine, venissero coordinate dalla Commissione stessa – come nel caso degli interventi, nelle sedute, del comitato incaricato di predisporre lo schema del disegno di legge sul matrimonio (composto da Gaetano Azzariti, Gaetano Grisostomi-Marini e Filippo Vassalli)⁶⁵².

Uno dei primi temi che la Commissione si trovò ad affrontare, e di cui si analizzerà il contributo di Consiglio, fu se stabilire criteri e direttive per procedere alla ripartizione dei beni appartenenti ai santuari ed alle basiliche e chiese palatine ed all’assegnazione delle dotazioni. In tal proposito si rilevò, grazie all’intervento di Damiano, che i detti criteri fossero già stabiliti dagli articoli 29 lett. g) e 27 del Concordato. Consiglio sostenne in merito che tali disposizioni facevano distinzione tra il riparto dei beni dei santuari e quello delle basiliche palatine e che, mentre per i primi si poteva ritenere che vi fosse una pertinenza dei beni ai santuari stessi – salvo diversità di scopi -, per le seconde, viceversa, si trattava di beni appartenenti alla Corona e quindi facenti parte della lista civile. Quando a tali considerazioni Pacelli aggiunse che il criterio concordatario limitasse l’ingerenza dello Stato ai benefici congruati, mentre per tutti gli altri istituti ecclesiastici l’amministrazione spettava liberamente all’autorità ecclesiastica, Consiglio osservò che l’art. 27 del Concordato sottraeva all’ingerenza dello Stato soltanto gli enti gestiti dalla S. Sede ed i collegi di missioni, e che perciò si doveva ritenere che su tutti gli altri istituti ecclesiastici spettasse allo Stato la vigilanza nonché la tutela amministrativa, salvo l’eccezione contenuta nell’art. 30, per i soli istituti ecclesiastici intesi in senso stretto, ma non per quelli aventi carattere laico. La Commissione pertanto deliberò di astenersi da una risoluzione di indole generale, riservandosi di decidere di volta in volta, previa informazioni ed indagini da compiere sulla natura giuridica di ciascun istituto, e richieste alla direzione generale dei culti ed all’autorità ecclesiastica gli elementi necessari,

⁶⁵¹ *Ibidem*, p.10.

⁶⁵² APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “*Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l’esecuzione del Concordato. Seduta (3^a) del 19 aprile 1929-VII*”, p.4.

stabilendo che fossero eventualmente chiamati ad intervenire, in Commissione, degli esperti per opportuni chiarimenti⁶⁵³. Sempre sulla questione degli enti ecclesiastici e degli economati generali, quando si trattò di esaminare la disciplina delle rendite, Consiglio spiegò la *ratio* sottostante l'art. 28 del progetto di legge:

“Il terzo pensionabile consiste nel diritto conferito ai Sovrani della Sicilia di disporre di un terzo delle rendite delle Mense vescovili, abbazie e benefici di regio patronato, e di assegnare, su questo terzo, una parte, perciò detta assegnata, al pagamento di pensioni.

L'altra parte, inassegnata, era versata agli Economati Generali, e di essa disponeva il Ministro della Giustizia per dare altre pensioni. Cessata, ora, per gli Economati Generali, questa entrata, dovrà necessariamente cessare l'obbligo corrispettivo delle pensioni, rimanendo esse a carico delle Mense vescovili, ripartite tra questo in ragione del vantaggio economico che ciascuna risentirà per effetto del cessato obbligo di versare all'Economato la parte inassegnata del terzo pensionabile”⁶⁵⁴.

In effetti, il contenuto di tali considerazioni era reso necessario da quello che sarebbe divenuto l'art. 18 della legge sugli enti ecclesiastici (L. 27/05/29, n. 848):

“Gli economati generali ed i subeconomati dei benefizi vacanti sono soppressi.

I patrimoni degli economati generali dei benefizi vacanti e dei fondi di religione dei territori annessi al regno in virtù delle leggi 26 settembre 1920, n. 1322, e 19 dicembre 1920, n. 1778 e del regio decreto-legge 22 febbraio 1924, n. 211, sono riuniti in un patrimonio unico, che è destinato a sovvenire il clero particolarmente benemerito e bisognoso, a favorire scopi di culto, di beneficenza e di istruzione.

I redditi di tali patrimoni saranno congruamente integrati con appositi stanziamenti nel bilancio del ministero della giustizia e degli affari di culto”⁶⁵⁵.

Un'altra disposizione la cui portata fu lungamente discussa in sede di Commissione, fu quella contenuta nell'art. 29 lett. a) del Concordato. Il ministro Rocco, in qualità di presidente della Commissione, aveva infatti osservato che esso, con l'espressione “Consigli di amministrazione”, si riferisse manifestamente alle fabbricerie le quali, secondo l'ordinamento allora vigente ed il diritto canonico, erano organi preposti all'amministrazione delle chiese. Secondo la ricostruzione di Rocco, i criteri precisati dalla disposizione erano:

- a) la cooperazione dell'elemento laico nell'amministrazione delle chiese;
- b) che la scelta dei componenti la Fabbriceria venga fatta d'intesa con l'Autorità ecclesiastica;
- c) che quest'organo di amministrazione abbia compiti precisi, principalmente diretti alla cura esterna ed al decoro della chiesa, cioè alla conservazione del fabbricato ed alle spese di ufficiatura e di culto e che in ogni modo esso non debba ingerirsi nei servizi di culto”⁶⁵⁶.

⁶⁵³ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Adunanza dell'11 aprile 1929, anno VII”, pp. 8-9.

⁶⁵⁴ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (5^a) del 23 aprile 1929-VII”, pp. 6-7.

⁶⁵⁵ Legge 27 maggio 1929, n°848, art. 18.

⁶⁵⁶ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (6^a) del 24 aprile 1929, anno VII”, pp. 6-7.

In conformità a tali considerazioni furono predisposti gli articoli 21 e seguenti del progetto di legge sugli enti ecclesiastici. In tal proposito non mancarono i richiami, come quello di monsignor Rossi, ai canoni 1183 e 1184 del *Codex iuris canonici*. A tali formulazioni Pacelli rispose in maniera critica, dichiarando che gli art. 21 e seguenti del progetto non gli sembravano in armonia con i principi concordatari. La questione infatti, a suo avviso, era strettamente legata all'art. 30 del Concordato, la cui *ratio* era sostenere che il regime patrimoniale delle fabbricerie non potesse sfuggire alla esclusiva ingerenza dell'autorità ecclesiastica:

“La [...] interpretazione è avvalorata, da un lato da una notevole corrente della dottrina la quale ritiene che le Fabbricerie, pur essendo sfornite del requisito della erezione in titolo canonico, sono istituti ecclesiastici per gli scopi cui tendono, e dall'altro dalle speciali disposizioni di legge dello Stato Italiano, le quali, a cominciare dal Codice Civile (Art. 434), fino al Regio Decreto 3 Giugno 1924, N. 985, hanno costantemente assimilato le Fabbricerie agli enti di culto in senso stretto.

Concludendo, [...] le disposizioni del progetto debbono essere modificate nel senso:

a) che risulti ben chiaro che le Fabbricerie non sono istituti dotati di personalità giuridica, ma soltanto organi di amministrazione del patrimonio destinato alla conservazione, manutenzione e decoro degli edifici ecclesiastici;

b) che esse non abbiano la rappresentanza della chiesa, la quale dovrebbe essere esclusivamente affidata al sacerdote che vi è preposto;

c) che in ogni modo la vigilanza e la tutela debbano spettare all'Autorità ecclesiastica”⁶⁵⁷.

Tali considerazioni, tuttavia, non convinsero Rocco, che rimase convinto del carattere laico delle fabbricerie. A tal fine egli riteneva necessario modificare le disposizioni vigenti in materia, unificando l'ordinamento giuridico delle fabbricerie, semplificandone l'amministrazione ed assicurandone il funzionamento con una più stretta e fattiva collaborazione con l'autorità ecclesiastica. A questo punto, le considerazioni di Consiglio si inserirono sulla scia di quelle del presidente della Commissione, rilevando che non si poteva sostenere che le fabbricerie fossero da considerarsi senz'altro fra gli istituti ecclesiastici:

“Le Fabbricerie poterono esercitare il diritto di rivendicazione e svincolo ammesso dalla legge del 1867 unicamente perché non furono ritenute enti ecclesiastici: per la stessa ragione non si credette di assoggettarle all'obbligo della conversione dei beni, stabilito per il patrimonio ecclesiastico, salvo qualche piccola eccezione, e ci volle una legge apposita per estendere ad esse tale obbligo. Anche a proposito dell'articolo 434 del Codice Civile, si sostenne che il medesimo non riguardasse le Fabbricerie e, per applicarlo anche a queste, si emanò il Regio Decreto del 4 novembre 1893, al quale seguirono poi altri simili, sino a quello del 1924.

Si può dunque affermare che le leggi italiane considerano le Fabbricerie a parte dagli istituti ecclesiastici e fanno ad esse un trattamento speciale, come lo dimostra, ad esempio, la citata legge del 1870 la quale, all'articolo I, le assoggetta, come gli istituti ecclesiastici, alla conversione, mentre all'articolo 5 le esonera dalla tassa del 30 per cento, che pur grava su tutto il patrimonio ecclesiastico.

Ma anche comprendendo le Fabbricerie fra gli istituti ecclesiastici, per i fini di culto che si propongono, rimane sempre da decidere se in tale locuzione usata nell'articolo 30 del Concordato, siano da

⁶⁵⁷ *Ibidem*, pp. 7-8.

comprendere pure gli enti ecclesiastici in senso lato e cioè quelli laicali, o se invece essa sia da interpretarsi restrittivamente, posto che quell'articolo è una eccezione al principio generale per cui allo Stato spetta per diritto proprio la tutela sull'amministrazione di tutti i corpi morali che vivono nel suo ambito".

Dopo le considerazioni di Consiglio, il dibattito continuò sullo stesso argomento ed alla fine della seduta del 24 aprile 1929, la Commissione deliberò che si modificassero gli articoli 21 e 22 del progetto seguendo 4 criteri determinati:

“1) che la rappresentanza delle chiese (fra le quali sono compresi anche gli oratori pubblici), debba spettare all'Ordinario diocesano, al parroco, al rettore o al sacerdote che sia ad esse preposto e che agli stessi spetti anche l'amministrazione, ove non esistano Fabbricerie od Amministrazioni consimili.

2) nei luoghi ove esistano Fabbricerie od Amministrazioni consimili, spetta a queste a provvedere all'amministrazione del patrimonio e dei redditi delle chiese ed alla manutenzione dei rispettivi edifici, senza alcuna ingerenza nei servizi di culto.

3) Due o più Fabbricerie di un Comune possono essere riunite in una sola, conservando, possibilmente, distinte gestioni.

4) Le fabbricerie saranno sottoposte alla vigilanza ed alla tutela, oltreché dell'Autorità ecclesiastica, del Ministero della Giustizia e degli Affari di Culto che le eserciterà nei modi e nelle forme stabilite dal regolamento.

Su quest'ultimo punto i rappresentanti della Santa Sede consentono con riserva”⁶⁵⁸.

Nella settima seduta della Commissione, avvenuta il 25 aprile e presieduta da monsignor Rossi, si discusse dell'art. 7 del progetto di legge riguardante il riconoscimento civile degli istituti ecclesiastici e degli enti di culto, in relazione con la disposizione contenuta nell'art. 29 lettera b) del Concordato. Il monsignore ne approvò il disposto, ad esclusione di quanto contenuto nell'ultima parte, in cui veniva reso necessario il riconoscimento per ogni mutamento nella destinazione dei beni degli enti suddetti, compresa l'imposizione di pensioni perpetue o temporanee. Dal fatto che l'art. 30 del Concordato escludeva ogni intervento dello Stato nella gestione ordinaria e straordinaria dei beni appartenenti a qualsiasi istituto ecclesiastico od associazione religiosa, ne faceva discendere che non potesse ammettersi la necessità del riconoscimento anche per le pensioni, perfino se temporanee. Venne richiesto a questo punto a Consiglio di chiarire la portata della disposizione ed egli spiegò:

“Essa non contiene la sanzione della tutela per un semplice atto di gestione dell'ente, poiché l'imposizione della pensione è, invece, atto di disposizione dei redditi dell'ente compiuto dalla superiore Autorità ecclesiastica. Lo Stato accorda il riconoscimento a determinate condizioni, tra le quali è compresa l'esistenza per l'ente di una certa dotazione. Se, avvenuto il riconoscimento, vengono compiuti atti di disposizione di tale dotazione, si modifica il modo di esistenza dell'ente e si rende, in conseguenza, necessario il riconoscimento civile degli atti stessi. Non si vulnera o modifica, con ciò, il disposto dell'articolo 30 del Concordato, poiché questo accorda agli istituti ecclesiastici la gestione ordinaria e straordinaria soltanto, ed in essa non possono manifestamente comprendersi gli atti di disposizione”⁶⁵⁹.

⁶⁵⁸ *Ibidem*, pp. 8-12.

⁶⁵⁹ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (7^a) del 25 aprile 1929, anno VII”, pp. 1-2.

Dopo tali considerazioni, il Presidente della seduta e il comm. Pacelli concordarono sul fatto che il modo di esistenza di un ente non potesse ritenersi modificato dall'atto di imposizione di una pensione, anche se perpetua, e che, per potervi in esso comprendere i mutamenti nella destinazione dei beni, occorreva che questi fossero "statuari" o, in mancanza di statuti, almeno sostanziali. Il comm. Jacuzio, in aggiunta, precisò le osservazioni di Consiglio, osservando che le imposizioni delle pensioni, diminuendo i redditi degli enti, potevano comportare, per quelli di essi ai quali lo Stato assicurava una rendita, la necessità di integrazione dei redditi stessi. La Commissione quindi deliberò che fosse espressa l'importanza dei mutamenti nella destinazione dei beni con l'aggiunta della parola "sostanziali" e che fossero soppresse le ultime parole dell'articolo ("e l'imposizione di pensioni perpetue e temporanee"), ed aggiunto un altro comma, proposto da Jacuzio, del seguente tenore:

"Trattandosi di enti ecclesiastici per i quali lo Stato è tenuto ad integrare le deficienze dei redditi, tale riconoscimento è necessario altresì per la imposizione di pensioni anche temporanee"⁶⁶⁰.

La disposizione, che nella legge approvata in maggio risultò essere contenuta nell'art. 4, venne quindi così espressa:

Gli istituti ecclesiastici di qualsiasi natura e gli enti di culto possono essere riconosciuti agli effetti civili con regio decreto, udito il parere del consiglio di Stato.

Tale riconoscimento importa la capacità di acquistare e di possedere.

Parimenti con regio decreto, udito il parere del consiglio di Stato, deve essere riconosciuto agli effetti civili ogni mutamento sostanziale nel fine, nella destinazione dei beni e nel modo di esistenza degli istituti e degli enti suddetti.

Trattandosi di enti ecclesiastici, per i quali lo Stato è tenuto ad integrare la deficienza dei redditi, tale riconoscimento è necessario altresì per la imposizione di pensioni, anche temporanee"⁶⁶¹.

L'art. 8 del progetto di legge, divenuto il 5 della legge, era così formulato:

"Gli istituti ecclesiastici civilmente riconosciuti, quando esercitino attività di carattere educativo assistenziale o, comunque, di interesse sociale a favore di laici, sono sottoposti alle leggi civili"

Per meglio precisare tale disposizione, dopo alcuni chiarimenti del comm. Consiglio ed alcuni rilievi del comm. Pacelli, la Commissione deliberò di proporre la sostituzione delle parole "in quanto" alla parola "quando" e di specificare a quali leggi gli enti fossero sottoposti, con l'aggiunta, in ultimo, delle parole "concernenti tali

⁶⁶⁰ *Ibidem*, pp. 2-3.

⁶⁶¹ Legge 27 maggio 1929, n°848, art. 4.

attività”⁶⁶². L’art. 5 della legge 27 maggio 1929 n. 848, nella sua formulazione definitiva, fu quindi:

“Gli istituti ecclesiastici, civilmente riconosciuti, in quanto esercitino attività di carattere educativo, assistenziale o, comunque, di interesse sociale a favore di laici, sono sottoposti alle leggi civili concernenti tali attività”⁶⁶³.

Nella stessa seduta, mentre nella discussione sull’articolo 9 del progetto riguardante la disciplina degli istituti contemplati nell’art. 29 lett. b) del Concordato, Consiglio si limitò ad argomentare, contro chi riteneva inutile la disposizione, che la ratio fosse quella di favorire gli enti ecclesiastici; quando si trattò di analizzare la lettera c) del succitato art. 29, egli ricollegò le Confraternite, oggetto di tale disposizione, con l’art. 18 del progetto, che imponeva l’autorizzazione governativa per gli atti eccedenti l’ordinaria amministrazione. Egli espose inoltre lo stato di diritto delle Confraternite le quali:

“Anche quando avessero scopi di mero culto, furono dalla legislazione italiana considerate come pie associazioni laicali e non come enti ecclesiastici, e sfuggirono, perciò, alle leggi di soppressione. Equiparate, in seguito, alle Opere pie, furono assoggettate (art. 91 N.2 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza) a trasformazione quando fosse venuto meno il fine o quando per il fine loro non rispondessero ad un interesse della popolazione o fossero divenute superflue perché al medesimo fine si era altrimenti provveduto.

Le Confraternite esclusivamente di culto sono oggi poche ed hanno scarse rendite, che vanno erogate in celebrazione di messe od in funzioni religiose.

L’art. 29 lettera c) del Concordato, esclude la trasformazione le Confraternite aventi scopo esclusivo o prevalente di culto e le pone alla dipendenza dell’Autorità ecclesiastica per quanto riguarda il funzionamento e l’amministrazione. Per amministrazione bisogna intendere quella ordinaria, perché il Concordato (art. 30), quando ha voluto comprendervi quella straordinaria lo ha detto espressamente, e perché questo è il significato che la parola ha nelle leggi civili nei confronti degli incapaci ai quali, quanto alla gestione, sono equiparati gli enti morali. Ciò è conforme anche al diritto canonico: *personae morales... minoribus aequiparantur* (canone 100 par. 3°).

Per gli atti di ordinaria amministrazione occorre, perciò, l’autorizzazione governativa disciplinata dagli articoli 18 e seguenti del progetto”⁶⁶⁴.

La discussione sulla questione delle confraternite e delle amministrazioni relative contrappose le varie proposte e visioni di Pacelli, mons. Serafini, mons. Rossi e Jacuzio. La Commissione, quindi, considerando che la questione in esame per le confraternite fosse identica a quella fatta nella seduta del giorno precedente per le fabbricerie, deliberò di abbinarla ad essa e di rimandarne la soluzione⁶⁶⁵.

⁶⁶² APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l’esecuzione del Concordato. Seduta (7^a) del 25 aprile 1929, anno VII”, p. 3.

⁶⁶³ Legge 27 maggio 1929, n°. 848, art. 5.

⁶⁶⁴ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l’esecuzione del Concordato. Seduta (7^a) del 25 aprile 1929, anno VII”, pp. 4-6.

⁶⁶⁵ *Ibidem*, pp. 6-10.

Nella seduta seguente, presieduta dal ministro Alfredo Rocco, quest'ultimo osservò che era stata riunita la trattazione delle questioni riferentisi al regime di vigilanza e di tutela sulle fabbricerie, sulle confraternite e sulle fondazioni di culto derivanti dall'art. 29 lettere a), c) e d) del Concordato. Durante tali discussioni, il comm. Consiglio, quando Jacuzio introdusse su domanda di Rocco l'eventualità che il patrimonio amministrato dalla fabbriceria fosse interamente distaccato dalla chiesa e costituisse una fondazione autonoma, rispose ad analoga domanda del presidente con alcune considerazioni sulla natura giuridica della parrocchia:

“Nella costituzione della parrocchia, che è assai complessa, si distinguono, di regola, due enti con distinta finalità, che rispondono alla tutela ed al compiuto sviluppo di interessi diversi: l'uno è il beneficio, che è dotato di erezione canonica e quindi ha carattere nettamente ecclesiastico, le cui rendite sono destinate al sostentamento del sacerdote che ne è investito; l'altra è la chiesa, che ha un patrimonio principalmente destinato alla conservazione dell'edificio sacro. Su questo patrimonio, che può avere anche origine privata, ha sempre rivendicato la sua ingerenza l'elemento laico”⁶⁶⁶.

In seguito a queste affermazioni il Ministro osservò che in questo argomento l'interesse dello Stato non poteva dissociarsi da quello della Chiesa. Mons. Serafini invece non escludeva che l'argomento potesse comprendersi fra le “materie così dette miste”, e potesse essere regolato in comune accordo tra l'autorità ecclesiastica e quella civile. In tal proposito venne inoltre richiamata la disciplina data alle fabbricerie dal Concilio di Trento, “*Cap. XXII De Reformatione*”, secondo cui esse erano sempre tenute a rendere i conti della loro gestione all'ordinario diocesano, anche quando, in base a speciali disposizioni, erano sottoposte ad altre ingerenze. Per Pacelli, l'affermazione di Rocco lasciava adito ad un accordo, tuttavia non riteneva opportuna la disposizione contenuta nell'art. 8 del progetto secondo la quale la sorveglianza sulle fabbricerie era affidata al vescovo sotto la vigilanza del ministero della giustizia. La criticità di questa disposizione consisteva nella sottoposizione dei vescovi alle dipendenze di un organo dello Stato. Occorreva invece, secondo Pacelli, adottare un sistema di collaborazione tra l'autorità ecclesiastica e la civile che non si basasse sull'indipendenza delle due ma sulla coordinazione. La Commissione, quindi, anche se con riserve dei rappresentanti della S. Sede, deliberò di modificare l'art. 22 del progetto di legge in tal modo:

⁶⁶⁶ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “*Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (8^)* del 26 aprile 1929, anno VII”, pp. 1-4.

“La vigilanza e la tutela sull'amministrazione delle chiese aventi una fabbricera, saranno esercitate dal Ministero della Giustizia, d'intesa con l'Autorità ecclesiastica, nei modi e nelle forme stabilite dal regolamento”⁶⁶⁷.

Detta disposizione, con alcune modifiche lessicali, costituì la base per l'elaborazione dell'art. 16 della legge:

“La vigilanza e la tutela sull'amministrazione delle chiese aventi una fabbricera sono esercitate dal ministro per la giustizia e gli affari di culto, d'intesa con l'autorità ecclesiastica, nei modi e con le forme stabilite dai regolamenti”⁶⁶⁸.

Per Rocco il problema delle confraternite doveva essere risolto con criteri pratici, tenendo presenti le disposizioni del Concordato, gli interessi prevalenti che in materia erano stati riconosciuti alla Chiesa e gli interessi laici che potevano essere connessi. La differenza fondamentale delle confraternite dalle fabbricere consisteva nel fatto che esse fossero dotate di erezione canonica e avessero fini essenziali di culto. Ad avviso del ministro, l'art. 29 lett. c) del Concordato, se posto in relazione alle facoltà conferite all'ordinario dalle norme di diritto canonico, andava inteso nel senso che la vita della confraternita si dovesse svolgere in corrispondenza degli interessi della chiesa, sotto la vigilanza e la direzione dell'autorità ecclesiastica per assicurare l'adempimento dei fini religiosi, la disciplina interna dei soci e la regolarità dell'amministrazione.

Egli non aveva difficoltà ad ammettere che le confraternite, quando avessero scopi esclusivi o prevalenti di culto, rientravano fra gli istituti contemplati dall'art. 30 del Concordato. Esse però dovevano essere regolarmente costituite secondo le leggi della Chiesa, poiché ove si fosse trattato di semplici associazioni prive di personalità giuridica, non sarebbero potute sfuggire al regime delle altre associazioni. Si poteva stabilire quindi che le confraternite passassero di regola sotto le dipendenze dell'autorità ecclesiastica, previo accertamento del loro fine esclusivo o prevalente di culto, salvo l'esame dei casi pratici in cui fosse possibile separare il patrimonio destinato a fini di beneficenza, e conservare una gestione distinta, analogamente a quanto era prescritto nell'art. 27 per la ripartizione del patrimonio dei santuari. Il comm. Jacuzio aggiunse in seguito il rilievo che le confraternite, essendo istituzioni essenzialmente popolari, la cui vita era connessa con gli usi e le tradizioni locali ed il cui processo di laicizzazione era molto avanzato, avrebbero causato gravi problemi all'autorità ecclesiastica contestualmente all'introduzione del nuovo sistema di gestione. Anche Consiglio e Serafini riconobbero

⁶⁶⁷ *Ibidem*, p. 4.

⁶⁶⁸ Legge 27 maggio 1929, n. 848, art. 16.

che le confraternite, di frequente, erano insofferenti rispetto alla disciplina della Chiesa, costituendo una causa continua di litigi. Mons. Serafini soggiunse inoltre che molti prefetti si erano accordati con i vescovi per evitare discussioni. Dopo queste considerazioni, la Commissione accolse la proposta di Rocco perché le confraternite aventi scopi esclusivi o prevalenti di culto fossero soggette alla vigilanza e tutela dell'autorità ecclesiastica, salvo l'esame dei modi in cui fosse possibile distinguere il patrimonio destinato a fini diversi da quelli di culto. Inoltre la Commissione espresse i voti che le confraternite aventi scopi misti, ma prevalentemente di beneficenza, fossero sottoposte alla vigilanza del ministero della giustizia e non a quella del ministero dell'interno, ferma restando l'ingerenza dei vescovi "*quoad spiritualia tantum*".

Il discorso in ordine alle fondazioni di culto, invece, si aprì con le osservazioni di mons. Serafini, che rilevò che esse erano regolate dal *Corpus juris canonici* ai canoni 1544 e seguenti e che potevano essere costituite sia sotto forma di legato, che mediante la destinazione di un patrimonio autonomo per la celebrazione di messe o per altri scopi di culto. Affermato questo, ne discendeva il loro carattere ecclesiastico. Consiglio, tuttavia, riteneva necessario che si distinguesse tra le fondazioni propriamente ecclesiastiche, erette in titolo canonico, e le fondazioni laicali di culto. La Commissione tuttavia si trovò d'accordo con le affermazioni di Serafini, a cui si era associato Pacelli, e deliberò che le fondazioni di culto di qualsiasi specie rientrassero nella disciplina generale degli altri istituti ecclesiastici di cui all'art. 30 del Concordato.

Continuandosi la discussione sull'interpretazione dell'art. 29 del Concordato si diede atto che l'espressione "enti ecclesiastici", agli effetti delle lettere f) e k) del medesimo, andasse intesa in senso lato, in tal modo comprendendo sia le fabbricerie che le confraternite. Proseguendo l'esame dell'art. 30, poi, dopo alcune osservazioni di Damiano e Consiglio, la Commissione riconobbe che la tutela dello Stato per gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione si estendeva a tutti i benefici, e non soltanto a quelli allora congruati, essendo evidente che tutti i benefici erano potenzialmente congruabili e che, modificandosi la loro situazione patrimoniale, lo Stato sarebbe stato costretto a corrispondere il supplemento di congrua ad investiti che precedentemente non ne fruivano.

In relazione a tale articolo e a detta interpretazione, vi erano gli articoli 18 e seguenti del progetto di legge. In merito all'art. 19, invece, Pacelli osservò che la

formulazione fosse alquanto diversa dall'art. 1 del Regio Decreto 3 giugno 1924, chiedendone la *ratio*. Consiglio e Damiano chiarirono in proposito che tale divergenza fosse causata dal voler dare una più rigorosa formulazione giuridica al concetto degli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione:

“Si è sostituito, ad una espressione alquanto vaga, il criterio accolto, dalla prevalente dottrina, cioè che atti eccedenti l'ordinaria amministrazione sono le alienazioni in senso lato, ossia quegli atti che direttamente o indirettamente modificano o impegnano il patrimonio dell'ente”⁶⁶⁹.

Tale discussione portò all'elaborazione dell'articolo 13 della legge, già 19 del progetto:

“Per gli effetti dell'articolo precedente, si comprendono fra gli atti e contratti eccedenti la ordinaria amministrazione, oltre le alienazioni propriamente dette, le affrancazioni volontarie di censi e di canoni, i mutui, gli atterramenti di piante di alto fusto, le esazioni e gli impieghi di capitali, le locazioni ultra novennali d'immobili, le liti, sia attive che passive, attinenti alla consistenza patrimoniale degli enti”⁶⁷⁰.

Sul finire di quest'ottava seduta, si affrontò, anche se trasversalmente, il tema dell'obbligatorietà dell'insegnamento religioso nelle scuole primarie e medie, stabilito dall'art. 36 del Concordato. Consiglio, in tal proposito, accennò alla questione “se agli scolari di fede diversa da quella cattolica sarà riconosciuto il diritto di ottenere la dispensa dall'insegnamento religioso su accennato”. Rocco non mosse obiezioni al riguardo, affermando che questa interpretazione offerta da Consiglio desse modo di dichiarare che la Chiesa Cattolica propagasse la sua dottrina “con la persuasione e l'altezza dell'esempio, senza ricorrere mai a mezzi coercitivi”. Infine, durante il dibattito sull'art. 40 del Concordato, Consiglio fece un'osservazione alla quale la Commissione consentì:

“Il diritto canonico potrebbe essere assunto come materia di insegnamento nelle Università statali; per evitare, quindi, eventuali interferenze coi titoli di studio rilasciati dallo Stato, sembrerebbe opportuno limitare la disposizione alle lauree in Sacra Teologia ed in Sacra Scrittura”⁶⁷¹.

3.2.2. Nella predisposizione del regio decreto 2 dicembre 1929 n. 2262 e di altre norme attuative dei Patti Lateranensi

Quando, a legge n. 848 del 1929 già pubblicata, la Commissione passò ad occuparsi di altre questioni come quelle riguardanti la disciplina del matrimonio e i lavori

⁶⁶⁹ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (8^a) del 26 aprile 1929, anno VII”, pp. 4-9.

⁶⁷⁰ Legge 27 maggio 1929, n°848, art. 13.

⁶⁷¹ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (8^a) del 26 aprile 1929, anno VII”, pp. 4-10.

preparatori per la promulgazione del regolamento riguardante la legge suddetta, Consiglio poté esprimere la sua visione su questi argomenti.

Nella seduta del 22 giugno, alla presenza di Francesco Marfori Savini, Salvatore Ruggiero, Emanuele Piga, Domenico Iorio, Gaetano Grisostomi Marini, Gaetano Azzariti e Tito Giorgi, avvenne la discussione sulle istruzioni ministeriali riguardanti la disciplina matrimoniale e l'applicazione della legge 27 maggio 1929, n. 847. In tale occasione il contributo di Consiglio si risolse nella difesa del richiamo dell'art. 24 delle istruzioni predisposte dalla Sacra Congregazione della disciplina dei sacramenti, agli articoli da 130 a 132 del Codice Civile:

“Essi non contrastano al principio canonico della sacramentalità del matrimonio, ma possono anzi servire, nella mente e nella coscienza della gran massa poco colta della popolazione, a rafforzare il precetto, se proclamati nella stessa funzione della celebrazione del matrimonio, venendo intesi come un riconoscimento che l'Autorità civile dà all'insegnamento ed ai precetti della Chiesa nella costituzione della famiglia.

Deve ritenersi perciò socialmente utile accentuare nella unicità della funzione la uniformità dei precetti delle due istituzioni e la manifestazione del concorso di entrambe ad assicurare alla famiglia il regolamento consono di vita”⁶⁷².

Nella seduta del 28 giugno la Commissione si occupò, tra le altre cose, della discussione dell'esame della circolare destinata agli ordinari diocesani e preparata dalla Sacra congregazione del concilio, contenente le istruzioni e disposizioni per l'amministrazione dei beni ecclesiastici in Italia⁶⁷³. Allo scopo di facilitare il compito della Commissione, tale circolare era stata già esaminata dalla direzione generale dei culti, la quale aveva ritenuto opportuno un preliminare scambio di idee che aveva portato al comune accordo su alcuni emendamenti agli articoli.

Nell'analisi di tali emendamenti, particolare rilievo assume la discussione avvenuta sugli articoli 51 e seguenti. Per Damiano l'ipotesi prevista nell'art. 51 era analoga a quella prevista nel successivo art. 53 e rientrava nei casi in cui era possibile adottare il sequestro delle temporalità ai sensi dell'art. 26 del Concordato. Egli, non comprendendo perché fossero adoperate nelle disposizioni le due diverse espressioni, “cattiva amministrazione dei beni beneficiari” nel primo, e “cattiva gestione patrimoniale” nel secondo, chiese di analizzare le motivazioni dietro tali scelte

⁶⁷² APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (11^a) del 22 giugno 1929-VII”, pp. 1-5.

⁶⁷³ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (13^a) del 28 giugno 1929-VII”, p. 2.

linguistiche. Mons. Serafini, di conseguenza, chiarì che si era inteso designare due concetti diversi: l'art. 51 era riferito alle irregolarità nell'ordinaria amministrazione (come l'infrazione dei principi ricavabili dal canone 1473), mentre il 53 contemplava infrazioni di maggiore gravità per quegli atti che potevano danneggiare o mettere in pericolo il patrimonio dell'ente. Le sanzioni dei due articoli erano quindi proporzionate alla gravità dell'infrazione e, nel primo caso il provvedimento di sospensione del beneficiario rientrava nella piena facoltà dell'ordinario e poteva essere sufficiente che egli ne desse notizia all'autorità civile per le sue eventuali determinazioni. A conferma di queste osservazioni intervenne mons. Rossi, rilevando che negli articoli in esame erano richiamati due distinti precetti di diritto canonico che tendevano a colpire violazioni di diversa intensità. Nel canone 2147-2, n. 5, richiamato nell'art. 51, infatti, si trattava genericamente di cattiva amministrazione, mentre nei canoni 1534 e 2347 si faceva invece menzione di speciali atti, come le abusive alienazioni e le usurpazioni di beni ecclesiastici, che rivestivano tale gravità da giustificare il provvedimento di sequestro delle temporalità.

Rocco osservò che era necessario precisare che il provvedimento riguardava il cattivo uso delle rendite di spettanza del beneficiario, o comunque atti che rientravano nei poteri di quest'ultimo e che non potevano in alcun modo danneggiare il patrimonio prebendale, e non gli atti di amministrazione in genere, essendo evidente che anche con l'ordinaria amministrazione si potevano compromettere i suoi interessi. Questo concetto, infatti, era nitidamente rispecchiato anche nel canone 2147-2, n.5 che accennava genericamente alla cattiva amministrazione che poteva cagionare un grave danno alla chiesa od al beneficio. In tali casi, per Rocco non si poteva contestare un intervento tutorio dell'autorità civile. Le osservazioni di Consiglio, inseritesi in questo punto della discussione, furono la premessa per l'approvazione dell'emendamento:

“Non sempre riesce facile distinguere se le irregolarità che danno luogo al provvedimento di sospensione o di sequestro si riferiscano ad atti di ordinaria amministrazione o ad atti di alienazione. Il cattivo uso, o l'anticipata disposizione delle rendite sono considerate atti di amministrazione, ma possono determinare gravissime difficoltà per l'avvenire e creare poi la necessità, per far fronte ai bisogni indeclinabili d'intaccare la sostanza patrimoniale. Altrettanto dicasi delle riparazioni ordinarie e straordinarie, le quali, a differenza di quanto è stabilito per l'usufrutto comune, sono a carico del beneficiario; ma se questi non è in grado di farvi fronte perché ha sperperato le rendite, è ovvio che le spese delle riparazioni verranno a gravare sul patrimonio dell'ente.

Ciò posto, è essenziale esaminare se dal modo come è tenuta l'Amministrazione possa derivare un danno od un pericolo per il patrimonio dell'ente.

Che, poi, l'autorità civile, presi accordi con quella ecclesiastica possa, prima di addvenire al sequestro, adottare il provvedimento meno grave della sospensione del beneficiario dell'amministrazione

dei beni o della nomina di un coadiutore amministrativo, fu già ammesso dalla Commissione in sede di interpretazione dell'articolo 26 del Concordato.

Con queste riserve, accetta l'emendamento proposto che, del resto, mette in grado l'Autorità civile di conoscere il tenore del provvedimento e le circostanze che lo hanno determinato e di prendere le iniziative che riterrà opportune per salvaguardare il patrimonio dell'ente"⁶⁷⁴.

Quando, in sede di Commissione, si iniziò a discutere del regolamento esecutivo della legge sugli enti ecclesiastici e sulle amministrazioni civili dei patrimoni destinati ai fini di culto, mons. Rossi, che, in qualità di vicepresidente della Commissione presiedette la seduta del 3 luglio 1929 ed altre in assenza di Rocco, rilevò che la dizione dei primi articoli dello schema ripetevano quasi testualmente le corrispondenti disposizioni del Concordato. Tuttavia, dato che ciò che interessava ai fini del regolamento, era mettere in evidenza ciò che nel Concordato e nella legge non era contenuto, propose alcune modificazioni. La prima formulazione del testo dell'articolo 1, compiuta dai delegati del governo italiano, era del tenore seguente:

“La notificazione concernente la persona da nominare, arcivescovo o vescovo diocesano o coadiutore cum jure successionis è fatta al Ministro della Giustizia e degli Affari di Culto, il quale, assunte le necessarie informazioni, e udito, ove del caso, il Consiglio dei Ministri, fa le opportune comunicazioni alla Santa Sede per mezzo del R^o ambasciatore presso la Santa Sede medesima”⁶⁷⁵.

Dopo l'osservazione di mons. Testa sul fatto che, secondo la prassi, i nunzi comunicavano direttamente col ministero degli affari esteri, presso il quale in alcuni Stati era istituito un ufficio speciale per la trattazione degli affari di culto, soggiunse Nicola Consiglio:

“In materia tanto delicata, in cui sono richiesti l'assoluto segreto e la maggiore possibile sollecitudine (art. 19 del Concordato), è opportuno abbreviare il corso della comunicazione ciò che non si avrebbe dove si usasse del tramite del Ministero degli Esteri, al quale dovrebbe rivolgersi dapprima il Nunzio: il Ministero degli Esteri comunicherebbe, poi, a quello della Giustizia; questi, a informazioni assunte, riferirebbe al primo e da esso dovrebbe infine prendere la risposta il R. Ambasciatore”⁶⁷⁶.

La Commissione convenne nella replica di mons. Testa, che ribadì come il Governo italiano, quando volesse stabilire che la comunicazione in questione fosse da farsi dal nunzio direttamente al ministero della giustizia, non avrebbe riscontrato difficoltà nell'accettazione della detta procedura. Con ciò però non doveva escludersi che

⁶⁷⁴ Legge 27 maggio 1929 n. 848 sugli enti ecclesiastici; APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (13^a) del 28 giugno 1929-VII”, pp. 6-7.

⁶⁷⁵ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (14^a) del 3 luglio 1929-VII”, pp. 2-3.

⁶⁷⁶ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (14^a) del 3 luglio 1929-VII”, p. 3.

la S. Sede potesse rivolgersi direttamente al Ministero degli Esteri quando lo ritenesse necessario ed opportuno. Il testo che ne derivò, dopo la discussione fu:

“La notificazione concernente la persona da nominare arcivescovo, vescovo diocesano o coadiutore *cum jure successionis* è fatta per la via diplomatica al ministro per la giustizia e gli affari di culto, il quale, compiute le pratiche di sua competenza e udito, ove del caso, il consiglio dei ministri, fa pervenire le opportune comunicazioni alla Santa Sede per la medesima via”⁶⁷⁷.

L’art. 3 disciplinava la modalità di comunicazione delle nomine degli ecclesiastici a benefici aventi cura d’anime. Veniva disposto, nei commi 2 e 3 dell’art. 21 del Concordato che le nomine degli investiti dei benefici parrocchiali non potessero avere corso prima che fossero passati trenta giorni dalla comunicazione al governo italiano, e che, in questo termine, esso poteva manifestare le ragioni che si opponevano alla nomina. Ammettendo invece che, come disposto nella prima formulazione dell’art. 3, essa non potesse aver effetto neanche dopo essere passati trenta giorni, ma passati questi ed altri necessari per la comunicazione governativa; si sarebbe creato uno stato di incertezza circa l’esistenza dell’opposizione che si sarebbe potuta ritenere non pervenuta per disguidi. A queste ed altre incertezze sulla disciplina del termine per la comunicazione, Consiglio rispose osservando che il termine di trenta giorni concesso per dichiarare le ragioni dell’opposizione alla nomina ecclesiastica doveva ritenersi appena sufficiente per poter assumere le informazioni sulla condotta morale e politica dei sacerdoti e per poterne, in caso di discordanza, controllare l’attendibilità. La restrizione di esso, avrebbe ostacolato notevolmente l’esercizio del diritto all’opposizione. Egli non credeva che la disposizione regolamentare in esame fosse contraria all’art. 21 del Concordato. Questo disciplinava, nel comma 3, la facoltà di opposizione alle nomine degli investiti concessa al governo italiano, disponendo che l’opposizione stessa potesse essere manifestata nel termine di trenta giorni. Il comma 2, invece, riguardava la sospensione del corso della nomina ed utilizzava il termine “comunicare”. Consiglio sosteneva vi fosse una differente pregnanza di significato tra i termini “manifestare” e “comunicare” utilizzati rispettivamente nel 3° e nel 2° comma. Il primo equivaleva a “dichiarare” e da ciò ne conseguiva che l’opposizione si dovesse intendere tempestivamente proposta se la lettera raccomandata era stata spedita anche solo nell’ultimo giorno del termine. Il prolungamento che ne discendeva alla sospensione del corso della nomina doveva ritenersi una necessaria conseguenza del fatto che tale sospensione non fosse stata disposta in dipendenza appunto

⁶⁷⁷ Regio Decreto 2 dicembre 1929, n. 2262, Capo I, art. 1.

della riconosciuta facoltà dell'opposizione. Inoltre, per Consiglio, ciò non poteva ritenersi un grave danno ove si fosse tenuto presente che, per l'art. 26 del Concordato, la nomina "ha effetto nella data della provvista". Dopo tali osservazioni la Commissione ritenne che la notizia dell'opposizione dovesse non solo essere fatta, ma pervenire all'autorità ecclesiastica nel termine di trenta giorni dalla comunicazione della nomina⁶⁷⁸. Il 10 agosto, mons. Rossi, invitando la Commissione ad approfondire la disposizione di questo articolo, pose il quesito se per "investiti di benefici aventi cura d'anime" si dovessero intendere anche i coadiutori del parroco che esercitavano la cura d'anime alla dipendenza di questo. In proposito, mons. Bruno chiarì che vi erano dei sacerdoti i quali coadiuvavano il parroco ed erano investiti di un beneficio, che, però, non era curato. Egli chiedeva se anche per questi occorresse informare della nomina l'autorità civile per le sue eventuali osservazioni. Consiglio rispose a questi quesiti differenziando se il coadiutore fosse titolare indipendente di un beneficio oppure un semplice cooperatore del parroco:

"Bisogna distinguere due ipotesi: o il coadiutore è titolare di un beneficio curato con giurisdizione autonoma e indipendente, oppure è un semplice cooperatore del parroco insieme col quale e sotto la cui responsabilità esercita il servizio curato nella stessa parrocchia, sia in una zona distinta dalla circoscrizione della medesima, sia in tutto l'ambito di essa in concorso col parroco. È evidente che l'intervento della podestà civile è necessario nel primo caso, trattandosi di un beneficio curato a sé stante, per quanto possa essere piccolo; nel secondo, no, perché il coadiutore non è e non può essere titolare di un beneficio che non esiste"⁶⁷⁹.

Alle repliche di mons. Bruno, che, facendo presente che spesso avveniva che in una parrocchia, specie se vasta, il parroco dividesse il servizio curato con altri sacerdoti, e questi talvolta fossero investiti di un qualsiasi altro beneficio; si chiedeva se questi sacerdoti, essendo titolari di un beneficio ed esercitando la cura d'anime, dovessero essere assoggettati per la loro nomina alla disciplina dell'art. 3, Consiglio rispose:

"Il criterio in base al quale si deve risolvere la questione proposta non sta nella circostanza se il sacerdote di cui trattasi sia o meno investito di un beneficio qualsiasi, ma sta nell'accertare se esso sia il titolare di un beneficio curato e cioè di un beneficio al quale sia annessa istituzionalmente la cura delle anime. Nel caso indicato da Monsignor Bruno si ha un sacerdote che è titolare di un beneficio, anche semplice, come ad esempio: una cappellania, ed al quale il parroco affidi di sua iniziativa e liberamente l'incarico di coadiuvarlo nel servizio curato. In questo caso non occorre l'intervento della podestà civile, giacché quel sacerdote non è titolare di un beneficio curato, ma è soltanto un cooperatore, un incaricato del parroco il quale solo rimane responsabile verso l'Autorità civile"⁶⁸⁰.

⁶⁷⁸ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento "Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (14^a) del 3 luglio 1929-VII", pp. 5-7.

⁶⁷⁹ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento "Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (22^a) del 10 agosto 1929-VII", pp. 1-2.

⁶⁸⁰ *Ibidem*, pp. 2-3.

Il presidente e ministro Rocco optò perché la questione venisse posta volta per volta nei singoli casi e quindi la versione dell'articolo 3 che risultò nel testo definitivo del regolamento fu:

“La comunicazione della nomina degli ecclesiastici investiti di benefici aventi cura d'anime e dei loro coadiutori *cum jure successionis* è fatta per iscritto con lettera raccomandata dagli ordinari diocesani al procuratore generale del Re presso la corte d'appello.

Il procuratore generale del Re, appena pervenutagli la comunicazione, ne dà avviso con lettera raccomandata all'ordinario diocesano, indicando il giorno della ricevuta comunicazione.

Il termine di trenta giorni fissato perché la nomina abbia corso, decorre dal giorno successivo a quello in cui il procuratore generale ha ricevuto la comunicazione della nomina.

Entro tale termine devono pervenire all'ordinario diocesano le eventuali osservazioni del procuratore generale del Re. Se l'ultimo giorno del termine è festivo, il termine medesimo s'intende prorogato al primo giorno seguente non festivo”⁶⁸¹.

La lettura, in sede di Commissione, del successivo articolo 4, non diede luogo ad alcuna discussione ed a richiesta del comm. Jacuzio, i comm. Consiglio e Damiano dichiararono che, per le nomine ecclesiastiche avvenute prima della ratifica degli accordi lateranensi alle quali non fosse stato concesso il regio *placet* prima della stessa ratifica, sarebbero state applicate le nuove norme, ma le nomine stesse avrebbero avuto effetto non dalla data della provvista, ma da quella della ratifica dei Patti, con conseguente esercizio, fino a quella data, del diritto della sovrana regalia. In caso di precedente negazione del *placet*, invece, il provvedimento si sarebbe inteso come definitivo⁶⁸².

Un articolo che, al contrario, diede luogo a lunghe discussioni e per il quale la presenza di Consiglio in Commissione fu dirimente per la soluzione delle questioni e per la precisazione del significato della norma fu l'art. 7 del Regio Decreto 2 dicembre 1929 n. 2262. La portata di questa norma, disciplinante il riconoscimento agli effetti civili degli istituti ecclesiastici, aveva ripercussioni sull'intero sistema di regolazione dei suddetti:

“Il riconoscimento, agli effetti civili, degli istituti ecclesiastici canonicamente eretti o approvati ha luogo su domanda di chi li rappresenta, diretta al ministro per la giustizia e gli affari di culto.

La domanda deve essere corredata del provvedimento ecclesiastico di erezione o di approvazione e dei documenti atti a dimostrare la necessità o l'evidente utilità dell'ente e la sufficienza dei mezzi per il raggiungimento dei propri fini.

Nei casi contemplati negli ultimi due commi dell'art. 4 della legge, la domanda al ministro è diretta dal legittimo rappresentante dell'ente e deve essere corredata del provvedimento da riconoscere agli effetti civili e di tutti i documenti che valgono a giustificarlo”⁶⁸³.

Il primo comma del suddetto articolo, in principio, era del seguente tenore:

⁶⁸¹ Regio Decreto 2 dicembre 1929, n°2262, Capo I, art. 3.

⁶⁸² APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (14^a) del 3 luglio 1929-VII”, p. 7.

⁶⁸³ Regio Decreto 2 dicembre 1929, n. 2262, Capo II, Sezione 1°, art. 7.

“Il riconoscimento agli effetti civili degli istituti ecclesiastici eretti in titolo canonico, ha luogo su domanda dell’Ordinario diocesano, o di chiunque vi abbia interesse, diretta al Ministro della Giustizia e degli Affari di Culto”⁶⁸⁴.

Dopo alcune osservazioni di mons. Serafini, Consiglio rispose chiarendo innanzitutto che l’espressione “istituti ecclesiastici”, adoperata in tale articolo, come nel Concordato e nella legge 27 maggio, era generica, comprendendo anche gli enti di culto, quando non contrapposta a quella indicativa di questi ultimi, come, per esempio, nel capo 2° della succitata legge. Su richiesta di mons. Serafini la Commissione approvò le modifiche alla prima parte del primo comma. Quanto invece alla seconda parte dell’articolo, sul fatto che il riconoscimento agli effetti civili potesse aver luogo anche su domanda di “chiunque vi abbia interesse”, il presidente della seduta mons. Rossi, d’accordo con gli altri delegati della S. Sede, sostenne che fosse necessario aggiungere “d’intesa coll’Ordinario”. Non poteva essere riconosciuta la facoltà, attribuita dalla norma in esame ad un privato ed a chiunque altro, di chiedere il riconoscimento civile degli enti od istituti canonicamente eretti od approvati, senza tale intesa con l’Ordinario. Per effetto della canonica erezione od approvazione, infatti, l’ente era entrato nell’esclusivo e pieno dominio della Chiesa, alla quale spettava perciò, senz’alcuna limitazione od estranea ingerenza, di provvedere al modo di esistenza di esso. A questo punto Consiglio si schierò per la tesi contraria, sostenendo la necessità di tale ammissibilità e basando il suo ragionamento sulla garanzia del diritto del cittadino di richiedere allo Stato la tutela dei propri interessi:

“La richiesta del civile riconoscimento e la successiva concessione di questo non contrastano all’atto di canonica erezione, né rappresentano un’ingerenza nella costituzione dell’ente.

Non [...] sembra si possa in una legge o regolamento dello Stato subordinare l’esercizio del diritto, che ha ogni cittadino, di invocare la tutela giuridica dello Stato alla preventiva licenza di altra autorità. Postochè una persona abbia un interesse connesso ad un istituto ecclesiastico, non le si può non riconoscere la facoltà di rivolgersi, ove lo creda, alle autorità governative per mettere quel suo interesse sotto la tutela delle leggi dello Stato: e ciò liberamente, senza l’obbligo di ottenere la licenza dell’Autorità ecclesiastica”.

Il Consiglio non era contrario a che s’introducesse nell’articolo un’aggiunta affinché il Ministro, prima di deliberare sull’istanza dell’interessato, sentisse l’avviso dell’autorità ecclesiastica; ma riteneva tale cautela superflua, poiché la norma riguardava istituti per i quali era già intervenuto il provvedimento canonico di erezione o di approvazione. Egli escludeva, inoltre, che potessero comunque limitarsi le facoltà del

⁶⁸⁴ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l’esecuzione del Concordato. Seduta (14^a) del 3 luglio 1929-VII”, p. 8.

cittadino di rivolgersi direttamente e volontariamente alle autorità governative del suo paese:

“Il preventivo assenso dell’Ordinario diocesano può in qualche caso essere negato: in questo caso i rapporti fra il cittadino e lo Stato rimarrebbero paralizzati o impediti.

Tutto quanto attiene alla erezione o creazione di nuovi enti ecclesiastici appartiene alla competenza dell’Autorità ecclesiastica, che ne detta, perciò, con assoluta libertà le condizioni.

L’attribuzione degli effetti civili e le condizioni per poter questa addivenire, rientrano, invece, nella competenza dell’Autorità civile, che pure con piena indipendenza deve poterne dettare le norme regolative.

L’attribuzione al privato della facoltà di provocare il riconoscimento dei detti effetti, non può, perciò, ritenersi contraria al diritto della Chiesa sugli enti da essa creati, poiché riguarda soltanto i rapporti di diritto esterno, che cadono, cioè, nella sfera d’azione della podestà civile”⁶⁸⁵.

Nonostante queste ed altre considerazioni, mons. Serafini rimase fermo sul concetto, espresso da mons. Rossi, dell’esclusiva appartenenza alla Chiesa degli enti canonicamente eretti od approvati ed aggiunse che, se la liberalità del privato fosse condizionata al civile riconoscimento dell’ente erigendo, di tale condizione si sarebbe fatta menzione nel relativo atto di erezione affinché fosse osservata. Di conseguenza i delegati della S. Sede chiesero ancora che le parole “o di chiunque ne abbia interesse” fossero accompagnate dall’inciso “d’intesa con l’Ordinario medesimo”.

Il secondo comma dell’art. 7 subordinava il riconoscimento agli effetti civili degli istituti ecclesiastici, alle condizioni che essi fossero necessari ai bisogni del culto della popolazione e che fossero, inoltre, forniti dei mezzi sufficienti per il raggiungimento dei loro fini. Secondo Pacelli il requisito della necessità era eccessivo, bastando invece quello dell’utilità o magari della “somma utilità”. A sostegno di queste considerazioni rilevò che il Concordato, *ex art. 29 lett. d)*, richiedesse esclusivamente per le fondazioni il requisito delle esigenze religiose della popolazione e che non vi fosse norma che imponesse la condizione del possesso dei mezzi sufficienti. Benché dopo queste considerazioni la riunione si stesse per concludere, il dott. Consiglio ebbe modo di dare un’ultima risposta a queste tesi:

“È principio generale quello di non creare persone giuridiche se non nei casi di riconosciuta necessità di esse. [...] Il criterio dell’utilità non può da solo rappresentare un limite apprezzabile nella creazione degli enti di culto, i quali come che diretti al soddisfacimento dei bisogni dello spirito, possono ritenersi sempre utili. Peraltro, l’estremo della necessità è nell’articolo messo in rapporto ai bisogni del culto della popolazione.

Sono questi che vengono presi in considerazione per decidere sul riconoscimento di un ente, ed in tanti anni di applicazione della formula, adoperata nel testo in esame, non sembra che siano derivati inconvenienti.

⁶⁸⁵ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l’esecuzione del Concordato. Seduta (14^a) del 3 luglio 1929-VII”, pp. 8-10.

D'altronde il Concordato e la legge sugli enti ecclesiastici non dettano limiti in proposito al potere discrezionale dell'Autorità civile.

L'espressione "fondazioni di culto" della lettera d) dell'articolo 29, se non vuole intendersi comprensiva di tutti gli enti di culto, con esclusione soltanto delle associazioni religiose contemplate nella lettera b) dello stesso articolo, può ritenersi, più che eccezione, una conferma del principio enunciato.

Da ultimo, quanto alla necessità per l'ente del possesso dei mezzi necessari alla sua vita, è manifesto come lo Stato non possa riconoscere enti i quali per mancanza di mezzi non potranno raggiungere i fini per i quali sono stati costituiti, a nulla servendo in tali casi la creazione di essi"⁶⁸⁶.

Vista l'ora tarda alla quale si era giunti con tali argomentazioni, il dibattito sull'articolo 7 del progetto del regolamento per l'esecuzione della legge 27 maggio 1929 n° 848 continuò nella quindicesima riunione della Commissione, il 5 luglio. Riaperta la discussione, bisognava deliberare su due questioni: se la domanda di chi poteva avere interesse al riconoscimento agli effetti civili di un istituto ecclesiastico dovesse essere necessariamente fatta d'intesa con l'ordinario e se, come condizione essenziale per il riconoscimento, occorresse che ne fosse dimostrata la necessità in relazione ai bisogni di culto della popolazione.

Per mons. Rossi era impensabile che un ente di diritto canonico, di spettanza della Chiesa, potesse essere portato all'esame di cognizione dell'autorità civile per il riconoscimento agli effetti civili, senza che quella ecclesiastica ne fosse informata e ne consentisse. D'altro canto Consiglio e gli altri delegati del governo italiano insisterono sugli argomenti già svolti a sostegno della loro tesi nelle precedenti sedute, osservando inoltre che non si poteva negare a chiunque ritenesse di avere un interesse legittimo da far valere, la facoltà di rivolgere domanda all'autorità competente. Essi riconoscevano comunque che questa avrebbe chiesto sempre in via istruttoria il parere dell'ordinario, il quale in tal modo avrebbe potuto sempre influire sul provvedimento dell'autorità civile. Non giungendosi a nessun accordo tra i rappresentanti dello Stato e della Chiesa, si scelse di rimandare la soluzione delle questioni ad una seduta alla quale fosse stato presente anche il ministro⁶⁸⁷. La discussione riprese alla presenza di Alfredo Rocco, nella seduta del 16 luglio, quando il comm. Damiano, riferendosi al mancato accordo tra le due delegazioni riguardante il 1° comma dell'art. 7, chiese che la disposizione fosse mantenuta nella forma proposta. Jacuzio e Consiglio misero in rilievo come l'ente canonicamente eretto, prima del riconoscimento civile non avesse esistenza giuridica di

⁶⁸⁶ *Ibidem*, pp. 10-12.

⁶⁸⁷ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento "Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (15^a) del 5 luglio 1929-VII", pp. 1-2.

fronte a terzi, i quali potevano ostacolarne il funzionamento. L'ammissibilità della richiesta dell'interessato tendeva quindi ad assicurare l'adempimento dei fini per i quali l'ente era stato creato, garantendolo da eventuali rivendicazioni sul suo patrimonio. Intendendola in tal modo, i due commissari ritenevano che detta richiesta non potesse mai essere contro l'autorità ecclesiastica. Il presidente della Commissione, Rocco, partendo dal presupposto che la norma in esame fosse esecutiva di quanto stabilito negli articoli 32 del Concordato e 4 della legge 27 maggio 1929, riteneva che essa presupponesse l'esistenza di un ente ecclesiastico canonicamente eretto od approvato e stabilisse che doveva essere presentata una regolare domanda di riconoscimento. Egli, dopo aver spiegato le ragioni alla base della sua posizione, fece approvare un emendamento che consentiva al solo rappresentante dell'ente di presentare la domanda di riconoscimento:

“Chi può presentare la domanda? L'articolo consente questa facoltà, non solo all'Ordinario diocesano, ma anche ad un altro eventuale interessato. A questo punto c'è divergenza tra le due Delegazioni; poiché i rappresentanti della Santa Sede sostengono che se l'interessato è un privato, questi non possa avanzare la domanda se non dopo avere ottenuto l'assenso dell'Ordinario. Al che dagli altri si oppone che l'esercizio del diritto del cittadino di rivolgersi all'Autorità statale, per chiedere il riconoscimento agli effetti civili dell'ente, non può essere subordinato a preventive autorizzazioni dell'Autorità ecclesiastica.

[...] Il punto controverso non ha importanza pratica poiché ben raramente potrà verificarsi il caso di un interessato al riconoscimento di un ente ecclesiastico in dissenso con l'Ordinario. È da tener presente che quest'ultimo, di regola, avrà convenienza a domandare tale riconoscimento per rendere sicuro da insidie e legittimo, di fronte alle leggi civili, il possesso dei beni dell'ente, e perciò non ostacolerà la richiesta del privato. Ma, ove un dissenso si verificasse, restano sempre aperte al privato due possibilità, quella di muovere le sue doglianze alla Superiore Autorità ecclesiastica, e quella di rivolgersi all'Autorità giudiziaria per la rivendicazione del patrimonio offerto per l'istituto, giacché è evidente che quest'ultimo, quantunque canonicamente eretto, prima del riconoscimento da parte dello Stato, non è persona giuridica e non avrebbe la possibilità di conservare e tutelare civilmente il patrimonio medesimo.

In questo stadio anteriore al riconoscimento agli effetti civili non può quindi trattarsi che di un ente di fatto, il quale, peraltro, avrà la sua rappresentanza secondo le norme comuni; e pertanto [...] solo al rappresentante spetta di presentare la domanda di riconoscimento [...]"⁶⁸⁸.

Per la seconda questione posta a riguardo dell'art. 7 il 5 luglio, quella riguardante il requisito della necessità ai bisogni di culto della popolazione, i delegati della Santa Sede sostenevano che non vi fosse giustificazione a tale condizione, poiché di fronte al formarsi di quegli enti, lo Stato aveva soltanto la facoltà ed il diritto di accertare che i fini che essi si proponevano e le attività che esercitavano fossero leciti, e cioè conformi alle leggi e non contrari all'ordine pubblico ed alla morale. Per mons. Rossi, poi, la valutazione di tale necessità non poteva essere demandata all'autorità civile, ma doveva essere esclusivamente ed insindacabilmente devoluta a quella ecclesiastica, per cui la

⁶⁸⁸ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (19^a) del 16 luglio 1929-VII”, pp. 4-5.

disposizione in esame non avrebbe dovuto trovar posto nel regolamento in esame. Per giungere alla formulazione definitiva, precedentemente esposta, dirimente fu l'intervento di Consiglio, che infatti nei verbali è presentato correlato all'approvazione dell'emendamento:

“Gli elementi e le condizioni per l'esistenza degli istituti ecclesiastici debbono, evidentemente, essere riservati alla competenza dell'Autorità ecclesiastica, fino a che essi rimangono nel campo del diritto canonico; ma quando intendono di ottenere il loro riconoscimento agli effetti civili, non possono sottrarsi alle regole generali che riguardano l'esistenza di tutte le persone giuridiche civilmente riconosciute ed operanti nel diritto comune.

Vero è che anche nel campo civile i requisiti e le condizioni dell'esistenza di questi enti dovranno essere considerati con criteri relativi ai loro scopi, sempre, però, con rispetto alle norme generali sancite dal diritto pubblico in questa materia.

Riconosco pertanto, che, in considerazione della natura degli istituti ecclesiastici, l'estremo della necessità ai bisogni del culto possa adeguarsi a quello di una evidente utilità in relazione agli effettivi e riconosciuti bisogni della popolazione.

Non [ndr: sono] perciò contrario a che, con questa intesa, sia aggiunto nella disposizione in esame il concetto di utilità a quello di necessità che trovasi nel testo del progetto.

[...] Non si può prescindere dall'altra condizione, pure comune a tutte le persone giuridiche, che, cioè, anche gli enti di culto, per ottenere il riconoscimento ai fini civili, dimostrino di essere forniti di mezzi sufficienti per il conseguimento dei fini inerenti alla loro natura, che si sono preposti”⁶⁸⁹.

Il contributo di Consiglio, a proposito di riconoscimento agli effetti civili degli enti ecclesiastici, non si limitò alla formulazione dell'art. 7. Egli, contrariamente alla tesi di Pacelli per il quale, con l'art. 29 lett. a) del Concordato, lo Stato aveva rinunciato all'uso di ogni facoltà discrezionale in proposito al riconoscimento della personalità giuridica delle chiese aperte al pubblico, sosteneva che, basandosi sull'art. 32 del Concordato, si potesse ritenere che tale riconoscimento fosse ancora esclusivamente una facoltà dello Stato. Precisò inoltre un dato fondamentale per l'interpretazione delle norme regolamentarie: il linguaggio usato nel regolamento, destinato a far parte della legislazione civile, era quello in uso nelle leggi e nella pratica civile, per cui non bisognava ricercare in esso la perfetta aderenza alle forme del diritto canonico⁶⁹⁰.

Nel caso della discussione sull'art. 8 del regolamento applicativo della legge sugli enti ecclesiastici, viene in rilievo quanto discusso nella ventunesima seduta dell'8 agosto 1929. In tale occasione mons. Rossi diede lettura e chiese alcuni chiarimenti su alcune modificazioni apportate al testo del regolamento dall'ufficio del ministro. Nel caso della lettera c) del suddetto articolo, concernente il riconoscimento della personalità giuridica

⁶⁸⁹ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (15^a) del 5 luglio 1929-VII”, pp. 2-4.

⁶⁹⁰ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (15^a) del 5 luglio 1929-VII”, pp. 4-10.

delle province religiose, l'imposizione della limitazione dell'attività della provincia al territorio dello Stato, dei possedimenti e delle colonie avrebbe fatto sorgere alcune questioni per le province con missioni all'estero "mediante le quali svolgono, oltre all'azione propria di diffusione della fede, opera anche d'italianità". Egli propose quindi, e la commissione consentì, che alla disposizione fossero aggiunte le parole "senza pregiudizio dell'attività che la stessa provincia può svolgere in luoghi di missioni". Circa, invece, la disposizione contenuta nella lettera d) dello stesso articolo, che richiedeva per le case religiose la presentazione dei documenti comprovanti la capacità di acquistare e possedere, Pacelli osservò che vi erano ordini religiosi i quali per le proprie regole non potevano acquistare e possedere a titolo di proprietà e la stessa casa in cui avevano sede era loro concessa in uso dalla Santa Sede. Tale condizione, sostenne Pacelli, non doveva essere d'ostacolo al riconoscimento della personalità giuridica, e quindi propose che dopo le parole "secondo le regole particolari dell'Ordine a cui appartengono", fosse fatta l'aggiunta "oppure del documento pontificio che le autorizza a godere dell'uso dei beni immobili". Consiglio, che pure aveva insistito, durante il dibattito per l'elaborazione dell'art. 29 del Concordato, per la concessione della personalità giuridica alle sole case, non si mostrò contrario a tale aggiunta, ma ci tenne a precisare alcune cose, dopo le quali la Commissione deliberò per l'accoglimento della proposta:

"L'articolo 29 lettera c) del Concordato consente il riconoscimento della personalità giuridica delle Case quando dalle regole particolari dei singoli Ordini sia attribuita alle medesime la capacità di acquistare e di possedere. [...] Anche secondo quanto dichiara l'articolo 4 della legge 27 maggio 1929, N. 848, il riconoscimento agli effetti civili importa la capacità di acquistare e di possedere: ora, la formula proposta dal Comm. Pacelli faculterebbe lo Stato ad operare in difformità dal diritto della Chiesa, in quanto verrebbe a dare il riconoscimento agli effetti civili ad enti per le costituzioni ecclesiastiche non hanno la capacità ad acquistare e possedere in nome proprio. Sembra esistere una contraddizione fra l'istituzionale incapacità canonica di alcune Case religiose ad acquistare ed a possedere e la domanda che le medesime facessero per il proprio riconoscimento agli effetti civili. Nulla in contrario, peraltro, a che si faccia la proposta aggiunta, intendendo che le dette Case possederanno a titolo diverso da quello di proprietà"⁶⁹¹.

La formulazione definitiva dell'art. 8, quindi, divenne:

"Il riconoscimento della personalità giuridica degli ordini e delle congregazioni, delle province e delle case religiose è concesso su domanda dei rispettivi rappresentanti, diretta al ministro per la giustizia e gli affari di culto.

La domanda deve essere corredata:

- a) dei documenti atti a comprovare che le persone le quali le rappresentano giuridicamente e di fatto nel regno hanno la cittadinanza italiana e sono domiciliate nel regno;
- b) per gli ordini e le congregazioni, dell'attestato, ove non possa esibirsi l'atto originale di approvazione, dal quale risulti che l'ordine o la congregazione è di diritto pontificio;

⁶⁹¹ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento "Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (21^)^ dell'8 agosto 1929-VII", pp. 3-5.

c) per le province, del medesimo attestato circa l'ordine o la congregazione a cui appartengono ed, inoltre, dei documenti dai quali risulti che l'attività della provincia è limitata al solo territorio dello Stato, dei possedimenti e delle colonie, senza pregiudizio dell'attività che la stessa provincia può svolgere in luoghi di missioni;

d) per le case, dei documenti comprovanti la capacità di acquistare e possedere, secondo le regole particolari dell'ordine o della congregazione a cui appartengono, oppure del documento pontificio che le autorizza a godere dell'uso di beni immobili. Ove l'ordine a cui appartengono non sia già riconosciuto nel regno, debbono produrre anche l'attestato per comprovare che esso è di diritto pontificio.

Per il riconoscimento della personalità giuridica delle case generalizie e delle procure delle associazioni religiose, anche estere, basta che la domanda del legittimo rappresentante sia corredata dal certificato della Santa Sede che attesti l'esistenza canonica della casa e della procura⁶⁹².

Un altro articolo di questa sezione del regolamento che impegnò particolarmente Consiglio e gli altri delegati fu il 17. Analogamente a quanto accaduto per l'art. 7, anche in questo caso mons. Rossi aveva chiesto che si disponesse che, per presentare la domanda di riconoscimento della personalità giuridica delle fondazioni di culto di qualsiasi specie, l'interessato dovesse averne ottenuto la facoltà dall'ordinario ed anche in questo caso vi era stata opposizione da parte dei delegati del governo italiano.

Quando mons. Serafini notando come, per il diritto canonico, sotto l'indicazione "Fondazioni di culto di qualsiasi specie", potessero intendersi le fondazioni in senso stretto, con proprio patrimonio destinato a fini di culto, ma anche i semplici pii legati, chiese a quali di questi enti fosse riferito l'articolo in esame; Consiglio chiarì che vi si comprendevano esclusivamente le fondazioni pie, e non i pii legati e che gli enti contemplati nella disposizione erano quelli non canonicamente eretti, visto che ad essi si riferivano gli articoli precedenti. Per mons. Rossi lo scopo di culto andava inteso in senso lato e generale, in modo da comprendere anche il fine di religione. Egli riteneva inoltre che tra i documenti di cui doveva essere corredata la domanda dovesse esservi anche l'approvazione o l'accettazione dell'ordinario e, circa l'ultimo comma, rilevò che l'obbligo di concentrare l'amministrazione delle predette fondazioni nella parrocchia fosse troppo assoluto e che quindi l'espressione "concentrare" fosse imprecisa ed andasse sostituita con quella "affidare". Consiglio convenne nella proposta di includere l'atto comprovante l'eventuale approvazione od accettazione dell'ordinario nei documenti da corredata alla domanda e, quanto alla disposizione contenuta nell'ultimo comma, dichiarò che essa fosse stata suggerita da considerazioni di ordine pratico, per evitare la molteplicità di amministrazioni col conseguente aggravio di spese, per assicurare unità di indirizzo nella gestione del patrimonio e per non sottrarre alla Chiesa, al clero o ai fedeli

⁶⁹² Regio Decreto 2 dicembre 1929, n°2262, Capo II, Sezione 1°, art. 8.

del luogo ove l'istituzione è sorta i vantaggi che da essa potevano derivare, volendosi così rendere omaggio alla presunta volontà del fondatore. Egli rilevò inoltre:

“Si intende che, ove la volontà del fondatore sia stata espressa in modo diverso, o il patrimonio della fondazione sia di tale importanza da giustificare una amministrazione separata, la regola generale può non trovare applicazione ed a ciò provvede l'ultimo inciso della disposizione in parola. Del resto se si ritiene che l'obbligo del concentramento dell'amministrazione della parrocchia sia troppo assoluto si può temperarlo sostituendo all'espressione: «deve essere», quella: «può essere»⁶⁹³.

Pacelli, osservando che la disposizione aveva ragion d'essere esclusivamente se di carattere imperativo, propose ed ottenne dalla Commissione la soppressione dell'ultimo comma. Il testo dell'art. 17 a questo punto della discussione divenne quindi:

“Qualsiasi interessato può chiedere, previa intesa con l'Ordinario diocesano, con domanda diretta al Ministero della Giustizia e degli Affari di Culto, il riconoscimento della personalità giuridica delle fondazioni di culto di qualsiasi specie.

La domanda deve essere corredata dei documenti dai quali consti:

- a) – l'eventuale approvazione od accettazione ecclesiastica;
- b) – che la fondazione è dotata di un proprio patrimonio destinato a scopi di culto;
- c) – che essa risponde alle esigenze religiose della popolazione e dal suo riconoscimento non possa derivare nessun onere finanziario per lo Stato⁶⁹⁴.

L'argomento venne ripreso, durante l'analisi finale delle questioni irrisolte avvenuta nella venticinquesima seduta, il 25 novembre. In tale occasione, il presidente aveva infatti comunicato che la Commissione avrebbe dovuto riesaminare alcuni articoli del progetto di regolamento per l'esecuzione della legge 27 maggio 1929, n°848, sui quali erano state chieste lievi modificazioni ed aggiunte che ne precisassero o ne chiarissero il significato. Il ministro, in tal proposito, richiamò l'impressione di Pacelli circa il testo dell'art. 16, e, dopo aver chiarito alcuni dubbi interpretativi; aggiunse una formula, “che già non la posseggono”, che precisava quali confraternite, in relazione alla personalità giuridica, fossero oggetto della disposizione. Pacelli stesso richiamò la questione dell'art. 17, chiedendo chiarimenti su quale fosse la portata della disposizione contenuta nella lettera c) di detto articolo. Essa, disciplinando le modalità del riconoscimento agli effetti civili delle fondazioni di culto, esigeva come condizione del riconoscimento stesso che non potesse derivarne alcun onere finanziario a carico dello Stato. La disposizione, secondo l'avvocato romano, come era formulata poteva dar luogo ad alcune incertezze interpretative o ingenerare il dubbio che non si potesse riconoscere civilmente qualsiasi ente ecclesiastico, se non fosse risultato che esso era dotato di sufficienti mezzi per il

⁶⁹³ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (16^a) del 6 luglio 1929-VII”, pp. 1-2.

⁶⁹⁴ *Ibidem*, p. 3.

raggiungimento dei suoi fini. Egli riteneva che tale interpretazione fosse “eccessiva e contraria allo spirito del Concordato” e chiese chiarimenti alla Commissione. Il presidente osservò, quindi, che l’espressione “fondazione di culto di qualsiasi specie” contenuta nella prima parte dell’art. 17 non si poteva ritenere comprensiva di tutti gli enti ecclesiastici, con esclusione soltanto delle associazioni religiose. A giustificazione di quanto espresso, Rocco richiamò quanto rilevabile sia dalle disposizioni del Concordato, che dal confronto di questo articolo 17 col precedente articolo 7 del progetto in discussione, in cui erano contemplati in genere gli istituti ecclesiastici canonicamente eretti ed approvati. Risultava, in tal modo, che l’art. 17 avesse un contenuto più ristretto e si riferisse precisamente alle fondazioni aventi oggetto di culto che erano state colpite da soppressione in base agli articoli 1, n. 6 della legge 15 agosto 1867 n. 3848 e 830 del codice civile, e che potevano risorgere soltanto per effetto del Concordato. Egli ricordò che la questione era già stata esaminata dalla Commissione, la quale, nella seduta del 19 luglio, aveva riconosciuto che il requisito della sufficienza dei mezzi richiesto per il riconoscimento degli enti ecclesiastici in modo che non potesse derivarne alcun onere per lo Stato, avesse carattere assoluto soltanto per le fondazioni di culto già soppresse dalle leggi eversive del patrimonio ecclesiastico o contemplate nell’art. 29 del Concordato. Invece, per gli altri enti ecclesiastici, ed in specie per i benefici curati dei quali lo Stato, in virtù delle disposizioni vigenti in materia di congrua, era tenuto ad integrare il *deficit* dei redditi, restava in facoltà dello Stato di concedere o meno il riconoscimento, anche quando fosse mancata la dotazione sufficiente per assicurare il raggiungimento dei loro scopi. Egli aggiunse inoltre che in tal senso, qualora non fossero bastati questi chiarimenti, si sarebbe potuta aggiungere una norma interpretativa che limitasse e precisasse la portata dell’art. 17 in esame. Consiglio, intervenendo nella discussione, avvertì che, agli effetti della questione proposta, si dovevano distinguere gli enti ecclesiastici conservati dalla legislazione preconcordataria, dagli enti che, già soppressi dalle leggi eversive, potevano rivivere soltanto in virtù del Concordato:

“Rispetto ai primi nessuna modificazione ha introdotto il Concordato, e pertanto sarebbe strano che si limitassero le condizioni per ottenere il loro riconoscimento giuridico. Per i secondi, invece, i requisiti della necessità e della sufficienza dei mezzi debbono essere più rigorosamente accertati, essendo manifesto che lo Stato non possa riconoscere enti che non rispondono ai bisogni religiosi delle popolazioni e che non sono in grado di raggiungere coi propri mezzi, i fini per i quali furono costituiti. Non v’è dubbio che questa categoria di enti rientra nella espressione generica “fondazioni di culto di qualsiasi specie” di cui all’art. 29 lettera d) del Concordato e dell’art. 17 del Progetto di Regolamento.

Premesso pertanto che questa disposizione regolamentare non riguarda gli enti ecclesiastici conservati dalla legislazione preconcordataria, non [sono] alieno dall'accostare una norma aggiuntiva all'articolo in esame che ne precisi il significato"⁶⁹⁵.

Il presidente, quindi, riassume la discussione e riconosce la necessità di eliminare ogni dubbio sull'interpretazione dell'articolo 17, propone, e la Commissione convenne, che all'articolo venisse aggiunto il seguente capoverso:

“Nulla è innovato rispetto agli enti ecclesiastici che potevano essere riconosciuti come persone giuridiche anche anteriormente alla entrata in vigore del Concordato”⁶⁹⁶.

Per l'articolo 18, Pacelli osservò che l'obbligo, imposto dal primo comma al rappresentante, di corredare la domanda con lo stato patrimoniale dell'ente, fosse eccessivo e contrario allo spirito del Concordato: rappresentando un correttivo dell'abolizione della conversione degli immobili che prima sussisteva ed essendo quindi diretto ad impedire la ricostruzione della “manomorta”, non poteva trascendere lo scopo che intendeva tutelare. L'indagine dell'autorità civile sulla consistenza del patrimonio degli enti ecclesiastici sarebbe dovuta essere pertanto limitata ai beni immobili, non potendosi parlare di una mano morta mobiliare. Inoltre l'obbligo della denuncia del patrimonio, imposta in modo generale a tutti gli enti, si sarebbe, per Pacelli, risolto in una forma di ingerenza dello Stato nel regime patrimoniale di tutti gli istituti ecclesiastici, mentre tale ingerenza doveva essere limitata agli enti beneficiari. In risposta a Pacelli, Consiglio sostenne che la distinzione effettuata dal rappresentante della S. Sede non trovasse rispondenza nell'art. 9 della legge a cui si riferiva la disposizione:

“Questo articolo, che riproduce sostanzialmente la norma della legge 5 giugno 1850 da cui trae origine, contempla tutti gli acquisti, sia a titolo oneroso che a titolo gratuito, ed è diretto ad accettare l'effettivo accrescimento di ricchezza degli enti ecclesiastici. La necessità dei controlli dello Stato è più evidente nel secondo caso che nel primo, poiché negli acquisti a titolo gratuito, vi è sempre un reale aumento del patrimonio, mentre nell'acquisto a titolo oneroso si presume che il prezzo versato sia in equa ed onesta corrispondenza col bene acquistato e quindi si ha solo una trasformazione di patrimonio. Se si tratta di una compra-vendita di mobili si ha uno scambio di beni della stessa entità ed importanza sociale e quindi non si ritiene necessaria l'autorizzazione. Se si tratta invece di una compra d'immobili l'autorizzazione è richiesta, pur trattandosi di un semplice scambio di beni, in considerazione appunto della diversa importanza politica e sociale che assume il possesso immobiliare rispetto a quello mobiliare. Preciso in tal modo il concetto della legge non può esservi dubbio che lo Stato abbia il diritto di conoscere la consistenza patrimoniale degli enti che vivono nel suo territorio.

⁶⁹⁵ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (25^) del 25 novembre 1929-VII”, pp. 3-5.

⁶⁹⁶ *Ibidem*, p. 5.

Quanto al mezzo adoperato per l'esercizio di questo diritto, esso è il più deferente e riguardoso per la Chiesa, poiché alle indagini minuziose e talvolta moleste che fino ad ora si eseguivano, si sostituisce la volontaria denuncia del rappresentante dell'ente interessato⁶⁹⁷.

Quando mons. Rossi si mostrò concorde con Pacelli sul fatto che la disposizione in esame avesse l'inconveniente di sottoporre gli enti ecclesiastici ad un'ingerenza dello Stato eccedente i limiti previsti dal Concordato, Consiglio rispose rilevando che esso riconosceva agli istituti ecclesiastici la libertà nella gestione ordinaria e straordinaria dei loro beni, ma non li esonerava da quel generico potere di vigilanza, attribuito immanente dello Stato e considerabile rispondente alle necessità inderogabili della sua conservazione e del suo sviluppo. In tal proposito richiamò il discorso del ministro Rocco alla Camera dei Deputati durante la discussione per l'approvazione dei Patti Lateranensi.

Dopo tali rilievi, il primo comma dell'articolo venne approvato e, contestualmente, anche il secondo e il terzo. L'ultimo comma contemplava la possibilità di un intervento tutorio da parte dello Stato anche rispetto a quegli enti che, in base agli articoli 30 del Concordato e 12 della legge 27 maggio 1929, ne erano esenti. Ciò, per i rilievi posti da Pacelli, alterava profondamente il carattere dell'autorizzazione degli acquisti, da non considerarsi come provvedimento tutorio, ma un atto di difesa dello Stato. Per il delegato della S. Sede, se si voleva introdurre il concetto sussidiario della tutela, questo doveva essere limitato agli enti che vi erano soggetti e ciò era ostativo a che la disposizione in esame, nella forma in cui era redatta, fosse accolta.

Intervenire, in difesa della disposizione, Consiglio. Per il giurista pugliese la portata della norma in esame consisteva principalmente nel prevedere l'ipotesi di una liberalità fatta a favore di un ente che si vuole erigere, di un soggetto quindi giuridicamente non ancora esistente. Egli addusse ragioni storiche: per lungo tempo la giurisprudenza, fondandosi sui principi accolti nel codice civile che non consideravano valida una disposizione testamentaria né una donazione fatta a favore di una persona inesistente al tempo della morte del testatore o dell'atto di donazione o di persona incerta o indeterminata, aveva dichiarato la nullità della suddetta liberalità. Tuttavia successivamente, considerando ragioni di pubblico interesse, si era temperata questa massima, ammettendo che lo Stato, in mancanza di una legittima rappresentanza

⁶⁹⁷ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento "Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (16^a) del 6 luglio 1929-VII", p. 6.

dell'ente, potesse intervenire per accettare la liberalità in attesa che l'ente fosse eretto o riconosciuto nelle forme ad esso proprie. Si trattava, per Consiglio, di una misura cautelativa, per sua natura provvisoria, imposta da un'evidente necessità e dalla circostanza che spesso interveniva un tempo lungo prima che l'ente potesse essere eretto. Da una parte la misura poteva identificarsi quindi con la tutela ordinaria, permanente e riferita sempre al funzionamento di enti già esistenti, e dall'altra non poteva in alcun modo vincolare l'azione della competente autorità ecclesiastica, la quale restava libera di erigere od approvare il nuovo ente nelle forme canoniche.

In seguito al dibattito tenutosi tra Pacelli e Consiglio il presidente della seduta, mons. Rossi, prese atto delle loro opinioni e propose di tenere sospesa l'approvazione dell'ultimo comma dell'articolo 18, da modificarsi o secondo i criteri esposti da Pacelli o quantomeno nella forma⁶⁹⁸. Quando si giunse all'accordo sull'articolo, esso nella sua completezza risultò:

“Ai fini dell'autorizzazione prescritta dall'art. 9 della legge, il legale rappresentante dell'istituto o dell'ente deve avanzare domanda all'ufficio per gli affari di culto presso la procura generale del re della corte d'appello, corredandola dei documenti necessari.

L'ufficio suddetto, raccolte le informazioni e notizie che ritenga opportune per completare l'istruttoria della domanda, e sentita l'autorità ecclesiastica, trasmette gli atti al ministero per la giustizia e per gli affari di culto, manifestando il proprio parere.

Deve essere sempre sentito anche l'avviso del regio prefetto della provincia in cui l'istituto o l'ente ha sede.

Se l'istituto o l'ente non abbia ancora ottenuto il riconoscimento agli effetti civili, la domanda di accettazione può essere presentata anche dall'ufficio per gli affari di culto”⁶⁹⁹.

Un'altra discussione che viene in evidenza ai fini della trattazione del contributo di Nicola Consiglio, è quella avvenuta a proposito dell'art. 33. Mons. Rossi chiese di emendare il primo comma della disposizione per renderlo più conforme alla lettera del Concordato e la Commissione, aderendo a questo avviso, deliberò di sostituire l'espressione “ogni fabbriceria”, con quella “I Consigli d'Amministrazione di cui all'articolo 29 lettera a) del Concordato o fabbricerie”. La Commissione diede atto che le disposizioni del regolamento si riferivano soltanto alle fabbricerie civilmente costituite, non a quelle ecclesiastiche e neanche riguardavano le amministrazioni civili dei santuari

⁶⁹⁸ *Ibidem*, pp. 6-9.

⁶⁹⁹ Regio Decreto 2 dicembre 1929, n°2262, art. 18.

di cui all'art. 27 del Concordato. Queste osservazioni portarono all'approvazione del primo comma⁷⁰⁰:

“Salvo quanto dispone l'art. 15 della legge 27 maggio 1929, n 848, per la rappresentanza giuridica delle chiese, riservata, a tutti gli effetti, agli ordinari diocesani ed ai sacerdoti legittimamente preposti alle chiese stesse, i consigli di amministrazione o fabbricerie di cui all'art. 29, lett. a, capoverso, del concordato, provvedono, ove esistano, alla manutenzione e ai restauri delle chiese e degli stabili annessi, compresa eventualmente la casa canonica, e all'amministrazione dei beni patrimoniali e avventizi a ciò destinati”⁷⁰¹.

In ordine al secondo comma sorse il dubbio se fosse opportuno fissare di volta in volta il numero dei componenti la fabbriceria con decreto reale, o se non fosse preferibile il sistema determinato col regolamento in base alla natura ed importanza della Chiesa. Per Consiglio, non potendosi parlare di un vero e proprio riconoscimento giuridico, non essendo le fabbricerie enti ma soltanto organi di amministrazione, il decreto reale che avrebbe stabilito il numero dei componenti sarebbe servito ad accertare l'esistenza della fabbriceria. Quanto al numero dei membri non si sarebbero potuti adottare criteri fissi, essendo, anche fra chiese della stessa natura, diverse le esigenze ed essendo opportuno in questa materia rispettare le tradizioni e le consuetudini locali. Quando mons. Rossi espresse l'avviso che ad ogni modo il decreto reale sarebbe dovuto essere emesso d'intesa con l'autorità ecclesiastica e non dopo averla semplicemente sentita, Consiglio rispose:

“L'atto con cui l'Autorità civile riconosce la esistenza di un corpo amministrativo stabilmente preposto alla gestione dei beni della chiesa è per sua natura discrezionale e pertanto il decreto reale, che è la più alta espressione della potestà governativa, non può essere subordinato al preventivo accordo con altra autorità. Ciò non è conforme al sistema del nostro diritto”⁷⁰².

Su questo punto le riserve dei delegati del Governo sospesero l'approvazione del secondo comma. Sul terzo comma, invece, mons. Rossi osservò che l'espressione “regolamenti” non gli sembrava tecnicamente esatta, e che, trattandosi di organi collegiali, sarebbe stato preferibile usare quella di “statuti”. La disposizione, inoltre, doveva essere modificata nella sostanza, mettendo in luce il concetto che tutti gli statuti delle fabbricerie esistenti dovevano essere riveduti per armonizzarli con le leggi canoniche e civili; quindi propose un emendamento in tal senso. Consiglio, però, osservò che la parola “statuti” si era voluta evitare di proposito, per non ingenerare confusione

⁷⁰⁰ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (16^a) del 6 luglio 1929-VII”, p. 13.

⁷⁰¹ Regio Decreto 2 dicembre 1929, n°2262, art. 33 primo comma.

⁷⁰² APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (16^a) del 6 luglio 1929-VII”, pp. 13-14.

facendo ritenere che le fabbricerie fossero enti giuridici indipendenti dalla Chiesa; mentre usando “regolamenti” risultava chiaro che si trattasse di norme che regolavano non la costituzione di un ente ma soltanto il funzionamento di un corpo amministrativo. Quanto all’emendamento proposto dal presidente della seduta, egli riteneva che non potesse essere accolto, poiché implicava un profondo e radicale mutamento nell’assetto giuridico di quegli organi, oltre i confini tracciati dal Concordato e dalla legge 27 maggio. Il mandato della Commissione, nell’ottica di Consiglio, in questo campo era nettamente delineato dai risultati della discussione che si fece in sede di interpretazione del Concordato, durante l’esame della legge suaccennata. Egli specificò:

“D’altra parte non si può fare oggi con regolamento ciò che non si è creduto opportuno di fare con legge. L’articolo 16 della legge 27 maggio stabilisce che saranno determinati con regolamento i modi di esercizio della vigilanza e tutela delle fabbricerie. Da questo articolo, posto in relazione con le norme del Concordato, emerge chiaramente che si può modificare il funzionamento delle fabbricerie per quanto concerne la nomina dei loro componenti, il divieto che esse hanno di ingerirsi nei servizi di culto ed il sistema dei controlli, ma non si possono alterare la loro struttura, il loro carattere, le loro norme costitutive che sono garantite da un possesso di stato ultra secolare. Questo è il criterio che deve tracciare il compito della Commissione: ciò non esclude che gli statuti possano essere riveduti, ma soltanto in quanto contengano norme contrarie a quelle del Concordato o prevedano ingerenze diverse da quelle che saranno stabilite nel regolamento. In tutto il resto, gli statuti non possono essere modificati poiché ciò significherebbe riplasmare ex novo l’assetto amministrativo di tali organi, con grave turbamento di interessi, con lesione di diritti precostituiti da tempo immemorabile e con dubbio senso di pratica opportunità”⁷⁰³.

Alle insistenze di mons. Serafini sulla natura giuridica delle fabbricerie e sul fatto che dal loro carattere di amministrazioni ecclesiastiche discendeva il diritto della Chiesa di regolarle secondo i propri interessi e le proprie leggi, venne data risposta dal comm. Damiano che, ricordando la lunga discussione avvenuta in aprile sulla natura delle fabbricerie che aveva lasciato ognuna delle delegazioni ferma nel proprio punto di vista, rilevò che in tale occasione si era creduto opportuno soltanto addivenire ad un accordo transattivo per regolare, d’intesa con l’autorità ecclesiastica, la vigilanza e tutela sulle fabbricerie, poi espresso nell’art. 16 della L. 27 maggio. Per Damiano, in tale disposizione non si poteva rinvenire il fondamento per modificare totalmente il carattere delle fabbricerie esistenti. Egli addusse tra le sue ragioni che ciò non potesse farsi neanche in base al diritto canonico, poiché questo aveva cura di rispettare scrupolosamente i diritti quesiti ed anche le consuetudini. Nei canoni 1183, 1184 e 1185, che disciplinavano la costituzione ed il funzionamento dei consigli di fabbrica, infatti, la norma canonica era sempre bilanciata dalla riserva “*nisi aliud ex speciali titulo vel legitima consuetudine*

⁷⁰³ *Ibidem*, pp. 14-15.

constet” o da altre di carattere simile⁷⁰⁴. Egli considerava l’argomento non scevro di interesse pratico, per la mole di lavoro che sarebbe derivata dalla revisione degli statuti, per le resistenze degli interessi locali e per le contestazioni inevitabili a cui avrebbe dato luogo. I delegati della S. Sede, insistendo nel proprio punto di vista, proposero di inserire in un articolo la seguente disposizione, ma le riserve dei delegati del governo sospesero l’approvazione degli emendamenti:

“Le fabbricerie sono rette da propri regolamenti che saranno riveduti per essere messi in armonia con le norme del Concordato e delle leggi canoniche e civili da approvarsi con decreto reale d’intesa con l’autorità ecclesiastica”⁷⁰⁵.

Quando, nella seduta dell’11 luglio, discutendo dell’art. 48, richiamata la disposizione contenuta nel secondo comma dell’art. 15 della legge, per la quale con il termine “fabbricerie” si intendevano tutte le amministrazioni che con varie denominazioni (fabbriche, opere, maramme, cappelle, etc..) provvedevano all’amministrazione dei beni delle chiese ed alla manutenzione dei rispettivi edifici, sorse il dubbio se quelle opere costituite da una sola persona, quindi senza consiglio di amministrazione, dovessero continuare ad essere amministrate in tal modo, o se, invece, si dovesse dar luogo anche per esse al consiglio di amministrazione; Consiglio, ottenendo poi l’approvazione della Commissione, opinò:

“Il dubbio al quale il Presidente si riferisce non potrà più aver luogo dopo che sarà andato in vigore il presente regolamento, il quale all’articolo 33 dispone che i Consigli di amministrazione di cui all’articolo 29 lett. a) del Concordato (Fabbricerie), sono composti di non meno di tre e non più di sette membri effettivi. Questa disposizione importa che per l’avvenire di tutte le amministrazioni indicate nell’articolo 15 della legge, si ricostruiscano nelle forme e secondo la disciplina della legge stessa e del regolamento”⁷⁰⁶.

Dopo la lettura dell’art. 34, mons. Rossi, avendo chiarito che non era escluso che, oltre i membri di diritto di cui al primo comma, potessero essere designati a far parte della fabbriceria anche altri ecclesiastici, propose che l’espressione “un delegato dell’Ordinario

⁷⁰⁴ Canone 1182 del Codice di diritto canonico del 1917, : “*Firmo praescripto can. 1519 -1528, administratio bonorum quae destinata sunt reparandae decorandaeque ecclesiae divinoque in eadem cultui exercendo, pertinet, nisi aliud ex speciali titulo vel legitima consuetudine constet, ad Episcopum cum Capitulo, si de ecclesia cathedrali agatur ; ad Capitulum ecclesiae collegiatae, si de collegiata ; ad rectorem, si de alia ecclesia*”. Confermato quanto disposto nei canoni 1519-1528, l’amministrazione dei beni destinati a riparare e decorare la chiesa, o ad assicurarvi l’esercizio del culto divino, inerisce, a meno che consti un titolo speciale o una legittima consuetudine, al Vescovo con il Capitolo, se si tratta di una chiesa cattedrale, [...].

⁷⁰⁵ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l’esecuzione del Concordato. Seduta (16^a) del 6 luglio 1929-VII”, pp. 15-16.

⁷⁰⁶ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l’esecuzione del Concordato. Seduta (18^a) dell’11 luglio 1929-VII”, pp. 2-3.

diocesano” venisse sostituita da quella “l’Ordinario o un suo delegato”, e, nel secondo comma, le parole “sentita l’autorità ecclesiastica” con quelle “d’intesa con l’autorità ecclesiastica”, ripetendo in tal modo la dizione del Concordato. Per Consiglio, invece, tale dizione usata dal Concordato era vaga e generica ed in sede di esecuzione doveva stabilirsi appunto in che modo si applicasse l’intesa con l’autorità ecclesiastica. Inoltre, richiedere il preventivo accordo di entrambe le autorità sulla nomina di tutti i componenti avrebbe comportato difficoltà pratiche non indifferenti⁷⁰⁷. Nonostante queste considerazioni, il testo definitivo dell’art. 34 del progetto, divenuto 35 del regolamento fu:

“Le fabbricerie sono composte di almeno cinque e non più di sette membri.

Le fabbricerie esistenti nelle chiese cattedrali che siano dichiarate monumento nazionale sono sempre composte di sette membri.

Il numero dei componenti di ogni fabbriceria è determinato nell'apposito regolamento. Può essere determinato anche separatamente, con decreto del Ministro per l'interno, se si tratti di chiese cattedrali o dichiarate monumento nazionale, o con decreto del prefetto, sentito l'ordinario diocesano, negli altri casi.

Salvo quando dispone il successivo art. 47, circa le attribuzioni di vigilanza e tutela spettanti all'ordinario diocesano, fa parte di diritto della fabbriceria, per le chiese cattedrali, un rappresentante dell'ordinario medesimo, da lui liberamente nominato, e, per le altre, il parroco o il rettore, secondo che si tratti di chiesa parrocchiale o semplice.

Gli altri membri sono scelti fra le persone pie e probe del comune professanti la religione cattolica e sono nominati con decreto del ministro per l'interno, per le chiese cattedrali e per quelle che siano dichiarate monumento nazionale, e con decreto del prefetto della provincia per le altre.

Per le fabbricerie esistenti nelle chiese cattedrali che siano dichiarate monumento nazionale, quattro dei componenti sono scelti dal prefetto, sentito l'ordinario diocesano, e due sono designati dall'ordinario diocesano.

Per le altre fabbricerie tutti i componenti non di diritto sono nominati su proposta dell'ordinario diocesano.

Il presidente della fabbriceria è nominato fra i membri della medesima, compresi quelli di diritto, con decreto del ministro per l'interno o del prefetto, secondo la competenza stabilita nel quinto comma del presente articolo.

Per le fabbricerie esistenti nelle chiese cattedrali dichiarate monumento nazionale, alla scelta del presidente provvede direttamente il ministro per l'interno; per tutte le altre fabbricerie il presidente è proposto dall'ordinario diocesano.

La fabbriceria nomina nel proprio seno un tesoriere.

Tutti i membri non di diritto, compresi il presidente e il tesoriere, durano in carica tre anni e possono essere riconfermati.

Tutti i componenti prestano l'opera loro gratuitamente⁷⁰⁸.

Nell’art. 36 del progetto si stabiliva che la fabbriceria amministrasse anche le fondazioni annesse alla chiesa. Ciò, secondo Pacelli, significava che le dette fondazioni, inscindibilmente legate alla disciplina delle fabbricerie, sarebbero state sottoposte ad un

⁷⁰⁷ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l’esecuzione del Concordato. Seduta (16^a) del 6 luglio 1929-VII”, p. 16.

⁷⁰⁸ Regio Decreto 2 dicembre 1929, n°2262, art. 35.

intervento tutorio dello Stato da cui, a rigore, dovevano essere esenti per l'art. 20 del Concordato. In risposta Consiglio osservò che non si trattava di fondazioni erette canonicamente, ma di istituzioni laiche a favore della chiesa, e quindi gli sembrava logico che venissero amministrate dallo stesso organo che amministrava la chiesa. Aggiunse inoltre che per esse, potendo avere identico scopo delle fabbricerie (cioè provvedere alla manutenzione dell'edificio sacro ed alle spese di ufficiatura di culto, per evitare la dispersione dei mezzi destinati ad un unico scopo) era necessario che l'amministrazione fosse unica. Per mons. Rossi, data la comunanza di temi tra l'art. 36 ed il 37, bisognava esaminare l'opportunità che le due disposizioni fossero fuse in una o se fosse preferibile tracciare in un articolo gli scopi generali delle fabbricerie, tenendo presente il can. 1182, eventualmente da riprodursi testualmente, e determinare nell'articolo successivo le speciali attribuzioni delle medesime. La Commissione convenne di rielaborare i due articoli e modificarne la redazione, rinviando la discussione ad altra adunanza⁷⁰⁹. Il tema sarebbe stato riaffrontato nella seduta seguente, dopo alcune osservazioni sulla circolare applicativa della legge sul matrimonio, conclusesi con le considerazioni di Consiglio:

“Rispetto alla richiesta della S. Congregazione riportata al n. 7, che S.E. il Ministro, nella seduta della Camera dei Deputati del 14 maggio, dichiarò “libero ogni cittadino di celebrare quella forma di matrimonio che più gli aggrada”, il progetto della circolare ministeriale è conforme a tale principio, e non può ritenersi contrario a quello dell'articolo 34 del Concordato”⁷¹⁰.

Merita a questo punto, prima di ritornare sul tema delle fabbricerie, che si faccia un breve *excursus* sul contributo di Consiglio sul tema della legislazione matrimoniale durante la seduta del 24 ottobre. In tale occasione, mons. Rossi sottopose alla Commissione il quesito se nei casi di impedimenti dirimenti ostativi al matrimonio dovesse richiedersi la dispensa anche alle autorità civili, oltre, beninteso, all'autorità ecclesiastica, per far luogo al rilascio del certificato di cui all'art. 7 della legge 27 maggio 1929, n°847. Egli rilevò che della dispensa dagli impedimenti la legge faceva menzione nell'art. 2 del Capo I, contenente modificazioni al Titolo V del libro I del codice civile, le modificazioni, cioè, alla disciplina del matrimonio civile; mentre era il Capo II che conteneva le disposizioni relative ai matrimoni celebrati davanti ai ministri del culto

⁷⁰⁹ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (16^a) del 6 luglio 1929-VII”, p. 16.

⁷¹⁰ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (17^a) del 10 luglio 1929-VII”, pp. 1-3.

cattolico, rispetto ai quali pertanto la dispensa dagli impedimenti doveva ritenersi regolata solo dal diritto canonico e non soggetta anche alle norme del codice civile. Damiano osservò allora che l'Ufficiale dello stato civile non potesse manifestatamente far luogo al rilascio del certificato di cui all'art. 7 della legge 27 maggio, ove gli risultasse l'esistenza di cause le quali si opponessero alla celebrazione di un matrimonio valido agli effetti civili, poiché il certificato doveva contenere invece l'attestazione della inesistenza delle cause stesse. Né poteva invece bastare la menzione della dispensa ecclesiastica, poiché nella legge 27 maggio non vi era alcuna disposizione in proposito. A questo punto prese parola Consiglio che, udito dal presidente, spinse quest'ultimo a dichiarare che su tale punto non si potevano impartire disposizioni interpretative della legge, trattandosi di provvedere non già alla sua esecuzione, ma di definire un punto controverso. Consiglio, infatti, aveva ricordato che nella seduta del 25 giugno fosse stato riaffermato il principio che le pubblicazioni alla casa comunale erano regolate dal codice civile, e che la dispensa da quelle proprie, concessa dall'autorità ecclesiastica, non potesse bastare a farle omettere, necessitando per esse il provvedimento dell'autorità civile. Egli specificò quindi:

“A nulla ciò servirebbe, manifestamente, se l'Autorità ecclesiastica potesse dispensare da sola dagli impedimenti, poiché le pubblicazioni alla casa comunale sono appunto dirette a fare accertare dalle autorità civili la esistenza di impedimenti al matrimonio. – La legge 27 maggio ha modificato soltanto alcune disposizioni del codice civile; tutte le altre restano in vigore e devono perciò essere osservate nella disciplina delle varie forme di matrimonio.

In proposito [...] la stessa legge, all'art. 16, il quale è compreso nel Capo II°, dispone che le pubblicazioni debbano essere fatte a norma degli articoli 70 e seguenti dal codice civile e 65 e seguenti del R.decreto del 1865 sullo Stato civile. – Ora, gli articoli – non abrogati – 74 del codice civile e 68 e seguenti del decreto su citato prescrivono i documenti che debbono essere presentati all'Ufficiale dello Stato civile che si rifiutano di fare le pubblicazioni quando non sono osservate le disposizioni tuttora vigenti delle leggi civili circa gli impedimenti alle pubblicazioni.

Giova notare che tali impedimenti sono diversa cosa dagli impedimenti alla trascrizione, dei quali tratta l'art. 12; e quindi non si contesta che avvenuta, nonostante la mancata dispensa dell'autorità civile dagli impedimenti, la celebrazione del matrimonio davanti il ministro del culto cattolico, il relativo atto debba essere trascritto, ciò essendo disposto dall'art. 12 della Legge 27 maggio”⁷¹¹.

Tornando al 10 luglio, invece, quando fu ripreso l'esame del regolamento applicativo della legge sugli enti di culto, mons. Rossi propose un nuovo testo delle disposizioni degli articoli 36 e 37 divise in tre articoli. Nel primo erano indicati in via generale i compiti della fabbriceria ed i beni da essa amministrati, mentre nel secondo e nel terzo erano contenute rispettivamente le specifiche indicazioni dei beni e delle

⁷¹¹ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (23^a) del 24 ottobre 1929-VII”, pp. 10-11.

mansioni. Le uniche considerazioni a riguardo furono di Consiglio che rilevò la superfluità dell'accenno che la fabbriciera amministrasse "in nome della Chiesa", poiché essa non era più un ente distinto della Chiesa, ma un organo di questa e non poteva operare che in nome di essa.

Per l'esame, invece, dell'art. 39, che stabiliva che la fabbriciera avrebbe nominato il presidente ed il tesoriere, mons. Rossi, richiamandosi al canone 1183, dichiarò che l'ecclesiastico preposto alla chiesa fosse il presidente di diritto della fabbriciera, poiché essendo essa un istituto di diritto ecclesiastico regolato dal diritto canonico, per dettarne la disciplina bisognava rapportarsi al diritto della Chiesa. A tal proposito Damiano e Consiglio richiamarono quanto era stato a suo tempo detto dal ministro Rocco nell'illustrazione della lettera a) dell'art. 29 del Concordato, cioè il carattere laico delle fabbricere e l'opportunità di conservarle in tal modo. Per l'art. 15 della legge 27 maggio esse provvedevano all'amministrazione del patrimonio e dei redditi delle chiese ed alla manutenzione dei rispettivi edifici, quindi costituivano organi di amministrazione che, in quanto tali, dovevano avere un proprio presidente. La loro costituzione organica, secondo i due giuristi, ne sarebbe risultata alterata ove si fosse ammesso che presidente di diritto era il rettore della chiesa, tanto più che la vigilanza e la tutela su di esse era organizzata in modo rigoroso. L'art. 15 citato distingueva la rappresentanza delle chiese dall'amministrazione. La prima spettava sempre all'ecclesiastico che vi era preposto, mentre la seconda, nel caso dell'esistenza di una fabbriciera, spettava a quest'ultima. In questo secondo caso, i due delegati di parte governativa sostenevano che le due rappresentanze non potevano unificarsi di diritto nella persona del rappresentante della chiesa, senza ulteriori precisazioni non specificate nell'articolo. Pacelli, invece, sostenne che la disposizione dell'art. 15 suffragava la tesi esposta dal presidente della seduta mons. Rossi, poiché essa stabiliva che alla fabbriciera spettasse soltanto l'amministrazione, mentre la rappresentanza era in ogni caso attribuito dell'ecclesiastico preposto alla chiesa. Non mancarono i riferimenti ai lavori della commissione Mattei Gentili, come nel caso dell'intervento di mons. Bruno, a sostegno dell'attribuzione di diritto all'ecclesiastico della rappresentanza della fabbriciera. Per Damiano, tuttavia, la decisione della questione doveva discendere dalla disposizione dell'art. 29 del Concordato, che limitava i poteri dell'autorità civile solo per la nomina dei componenti i consigli di amministrazione, imponendo l'intesa con l'autorità ecclesiastica. I delegati governativi quindi dichiararono

di non poter consentire alla modificazione proposta ed ogni decisione in proposito fu rinviata ad una seduta in cui fosse presente il Ministro, ed alle osservazioni di mons. Bruno sul fatto che nelle piccole fabbricerie potesse consentirsi che il tesoriere cumulasse la funzione del computista, mentre in quelle importanti i due uffici dovevano essere tenuti distinti, Consiglio e Damiano risposero che in tal proposito provvedevano già gli statuti secondo le necessità dei singoli enti ed era opportuno, quindi, rimettersi ad essi per non aggravarli di spese⁷¹².

Mons. Rossi sostenne inoltre che nell'art. 43 del progetto non sembrava giustificato che il presidente della fabbriceria omettesse di inviare direttamente all'ordinario diocesano una copia del bilancio preventivo e del rendiconto. Per Damiano, trattandosi di un regolamento dell'autorità civile, in esso non potevano sanzionarsi obblighi che la fabbriceria doveva adempiere nei confronti dell'autorità ecclesiastica. Questa, inoltre, avrebbe ricevuto dall'ufficio di culto la comunicazione dei bilanci, poiché nel primo capoverso dell'articolo era disposto che l'approvazione o meno di essi fosse fatta d'intesa con l'ordinario diocesano. In sostegno di ciò, anche Consiglio affermò che non competesse all'autorità civile determinare gli obblighi delle fabbricerie nei confronti dell'autorità ecclesiastica e quindi non fosse possibile consentire alla detta modificazione. Tuttavia la Commissione consentì alla richiesta di mons. Bruno che all'ultimo comma fosse fatta l'aggiunta "del bilancio", in modo che anche la copia di questo, oltre che quella del rendiconto, fosse inviata dopo l'approvazione all'ordinario diocesano⁷¹³. Inoltre, in merito alla prima parte dell'art. 43, che dichiarava spettare al presidente la rappresentanza della fabbriceria, nella seduta dell'8 agosto, mons. Rossi e Pacelli osservarono che la rappresentanza della fabbriceria, essendo un organo di amministrazione del patrimonio della chiesa, ex art. 15 della legge 27 maggio 1929 n° 848, spettava all'ordinario diocesano, al parroco, al rettore od al sacerdote che vi era preposto. In quanto semplice organo, infatti, non poteva trattarsi in senso proprio di costituzione e di rappresentanza. Tuttavia dopo i chiarimenti di Consiglio la Commissione consentì a che la disposizione fosse conservata inalterata:

⁷¹² APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento "Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (17[^]) del 10 luglio 1929-VII", pp. 8-9.

⁷¹³ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento "Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (17[^]) del 10 luglio 1929-VII", p. 10.

“Le Fabbricerie amministrano i patrimoni ed i redditi delle chiese e curano la manutenzione dei rispettivi edifici, conforme dispone lo stesso articolo 15 della legge nel 3° comma: ora, nello svolgimento di tale attività, necessita stabilire a chi ne spetti la rappresentanza, anche per le azioni che i terzi possono contro di esse far valere. Non è dubbio che non si immuta con ciò la natura giuridica delle Fabbricerie, le quali non sono enti distinti dai patrimoni delle chiese, ma, come si è detto, semplici organi di amministrazione dei detti patrimoni”⁷¹⁴.

Alle osservazioni di mons. Rossi sull’opportunità di aggiungere, al primo comma dell’art. 44, le parole “d’intesa con l’autorità ecclesiastica” dopo le parole “Ministero della Giustizia e degli Affari di Culto”, Consiglio rispose che tale comma stabiliva che la vigilanza e la tutela spettavano al Ministero ed agli uffici per gli affari di culto, e che nel capoverso dov’era disciplinato l’esercizio di tale facoltà era fatta espressa menzione della necessità di adottare i relativi provvedimenti d’intesa con l’autorità ecclesiastica. Damiano, comunque, non si oppose a che la menzione di tale intesa fosse trasportata dal secondo al primo comma e la Commissione consentì⁷¹⁵.

Rispetto alla disposizione dell’art. 47, il presidente della seduta osservò che essa poteva ritenersi superflua, ma che, ove si ritenesse di doverla tener ferma, fosse opportuno aggiungere la solita formalità “d’intesa con l’autorità ecclesiastica”. Consiglio non si oppose a tale aggiunta, ma spiegò i motivi che lo portavano a ritenerla superflua, quindi la Commissione deliberò in conformità alle richieste di mons. Rossi:

“Nelle singole disposizioni del regolamento in esame, come nell’articolo 16, che fa parte del capv. IV° della legge 27 maggio, è espressamente detto che la tutela viene esercitata d’intesa con l’autorità ecclesiastica, e [...] appare superfluo, perciò, ripetere nell’articolo in esame la menzione del concorso di tale intesa. Chiarito ciò, nulla si oppone [...] a che l’aggiunta sia fatta”⁷¹⁶.

Nella seduta dell’11 luglio, mons. Bruno fece osservare a proposito dell’art. 49 che sarebbe stato opportuno determinare e stabilire preventivamente nel regolamento su quali basi e con quali criteri si dovessero distinguere le confraternite aventi scopo esclusivo o prevalente di culto, le quali, *ex art. 29, lett. c)* del Concordato non erano soggette ad ulteriori trasformazioni nei fini e dipendevano dall’autorità ecclesiastica, da quelle che tali non erano, e che perciò rimanevano soggette, secondo l’art. 49 in questione, alle leggi e regolamenti in vigore per le confraternite. Per Consiglio questa distinzione

⁷¹⁴ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l’esecuzione del Concordato. Seduta (21^)^ dell’8 agosto 1929-VII”, p. 6.

⁷¹⁵ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l’esecuzione del Concordato. Seduta (17^)^ del 10 luglio 1929-VII”, pp. 10-11.

⁷¹⁶ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l’esecuzione del Concordato. Seduta (17^)^ del 10 luglio 1929-VII”, p. 12.

non si poteva tracciare *a priori* ed in maniera generale, ma era necessario, a tal fine, partire dall'esame dei singoli bilanci:

“Non si può, a priori, e con norme generali regolare questa materia, e molto meno sarebbe opportuno formulare disposizioni che non potrebbero mai contemplare la molteplicità dei casi che la pratica può presentare. Si provvederà caso per caso in esito ad indagini di fatto sul modo di esercizio delle attività di ciascuna Confraternita: e a queste indagini potrà molto servire l'esame dei bilanci, i quali riveleranno a quali scopi furono destinate ed erogate le vendite”⁷¹⁷.

Alla fine di tale discussione, il presidente concluse, con l'approvazione della Commissione, che non si dovessero dettare nel regolamento norme speciali, nell'intesa che, ove sorgesse dissenso per stabilire se una confraternita si dovesse o no comprendere tra quelle indicate nell'art. 29 lett. c) del Concordato o tra quelle indicate nell'art. 49 del progetto di regolamento, la questione sarebbe stata decisa d'intesa dall'autorità civile e dall'autorità ecclesiastica, dopo aver ricostruito il vero stato di fatto del singolo caso risultante dalle tavole di fondazione, dallo statuto, dall'attività esercitata, dai bilanci e dalle particolari circostanze ricorrenti nel caso in esame.

Per l'articolo 50, invece, il presidente disse che non si poteva ammettere che la disposizione dell'ultimo comma, che riconosceva nel Governo, tramite gli uffici per gli affari di culto, la facoltà di una certa ingerenza sull'amministrazione delle confraternite che non avessero scopo esclusivo di culto, perché tali confraternite dipendevano soltanto dall'autorità ecclesiastica. A ciò Nicola Consiglio aggiunse un'interpretazione organica delle disposizioni, la quale prevedeva la collaborazione delle due autorità nel caso di confraternite a scopi misti:

“Il capoverso del quale il Presidente chiede la soppressione, non deve essere considerato a sé stante, ma insieme al penultimo capoverso dello stesso articolo, perché essi sono l'uno in funzione dell'altro. [...] Escluse le Confraternite a scopo esclusivo di culto, le quali interessano soltanto l'autorità ecclesiastica; le altre, quelle cioè a scopi misti, in qualsiasi misura, di culto e di beneficenza, possono interessare entrambe le autorità, la ecclesiastica e la civile, rispettivamente, per la parte riguardante il culto e per la parte riguardante la beneficenza. Per questa considerazione l'articolo dispone lo scambio delle copie dei bilanci, nell'intento che le due autorità possano per quello che loro interessa, seguire il funzionamento delle Confraternite a scopi misti”⁷¹⁸.

Insistendo su quanto precedentemente sostenuto, quindi, il presidente richiamò la disposizione della lettera c) dell'art. 29 del Concordato, rilevando che le confraternite aventi scopo esclusivo o prevalente di culto dipendevano dall'autorità ecclesiastica per il

⁷¹⁷ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (18[^]) dell'11 luglio 1929-VII”, p. 4.

⁷¹⁸ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (18[^]) dell'11 luglio 1929-VII”, pp. 5-6.

loro funzionamento e la loro amministrazione, avendo lo Stato rinunciato ad ogni ingerenza per quelle per le quali lo scopo di beneficenza non fosse prevalente, ma secondario o accessorio. L'obbligo che l'ultimo capoverso dell'art. 50 imponeva agli ordinari diocesani di comunicare agli uffici per gli affari di culto i bilanci di queste confraternite sarebbe stato in evidente contraddizione con quanto stabilito dal Concordato. Consiglio replicò che, ove si fosse eliminato quest'ultimo capoverso, si sarebbe dovuto eliminare anche il penultimo che ne costituiva il reciproco. Altri commissari rilevarono che il penultimo capoverso fosse in armonia con le disposizioni dell'art. 17 della legge 27 maggio n. 848 sugli enti ecclesiastici, la quale riconosceva all'autorità ecclesiastica il diritto di vigilanza su tutte le confraternite per quanto concernente gli scopi di culto; quindi, a questo punto, Consiglio fece rilevare che il suddetto art. 17 trovava le sue norme di esecuzione nell'art. 51 del progetto di regolamento, per cui si era dato inizio alla discussione su quest'ultimo. In base al rilievo posto dal giurista pugliese, la Commissione convenne che dovessero essere soppressi tanto l'ultimo quanto il penultimo comma dell'art. 50, nell'intesa, però, che l'esercizio della vigilanza e della tutela spettante sulle confraternite, secondo l'art. 51, all'autorità civile in concorso con l'autorità ecclesiastica, comprendesse l'esame dei bilanci.

Letto l'art. 55, mons. Bruno chiese qualche spiegazione sul sistema della scelta e della nomina dei componenti il consiglio di amministrazione del fondo per il culto e di quello speciale per gli usi di beneficenza e di religione della città di Roma, e specialmente se la scelta, da parte dei vescovi, sarebbe dovuta avvenire previa reciproca intesa tra le autorità civile ed ecclesiastica. Consiglio, quindi, fece osservare che le disposizioni dell'art. 54 in proposito non potevano dar luogo ad alcun dubbio:

“Quattro membri, più che scelti d'intesa, debbono essere designati dall'autorità ecclesiastica, due sono membri di diritto e cioè il Direttore Generale dei Culti e il Direttore Generale del Fondo per il Culto; gli altri due sono scelti dal Ministro della Giustizia”⁷¹⁹.

La discussione sugli articoli 54 e 55, quindi, aveva dato luogo, da parte di mons. Bruno, alla richiesta di chiarimenti sulla necessità o meno di un'intesa tra le due autorità nel sistema della scelta e della nomina dei componenti il consiglio di amministrazione del fondo per il culto e di quello speciale per gli usi di beneficenza e di religione della città

⁷¹⁹ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (18^a) dell'11 luglio 1929-VII”, pp. 7-8.

di Roma. Consiglio aveva osservato che le disposizioni dell'art. 54 in proposito stabilivano che quattro membri fossero designati dall'autorità ecclesiastica, due (il direttore generale dei culti e il direttore generale del fondo per il culto) lo fossero di diritto, mentre gli altri due fossero scelti dal ministro della giustizia. Letto l'art. 55, circa le attribuzioni del consiglio di amministrazione del fondo per il culto, il comm. Jacuzio rilevò che gli atti sottoposti al suo esame fossero solo quelli eccedenti l'ordinaria amministrazione, già indicati nelle precedenti disposizioni legislative. Per tutti gli altri atti dell'amministrazione, come per l'erogazione delle spese, tra cui quella dei restauri delle chiese, non occorre alcuna deliberazione del c.d.a., dipendendo essi esclusivamente dal ministro. Egli proseguì argomentando:

“È stata riprodotta anche la disposizione dell'articolo 4 del R.Decreto 21 luglio 1866 circa l'esame del bilancio; però tale disposizione perdette ogni valore dopo che fu applicata al Fondo Culto la legge sulla contabilità dello Stato. Il bilancio proposto dal Ministro Guardasigilli di concerto col Ministro delle Finanze è presentato al Parlamento per l'approvazione, come tutti i bilanci statali.

Il Consiglio, tuttavia, ne potrà prendere visione, senza alcun potere deliberativo, per quelle osservazioni che in merito credesse fare al Ministro Guardasigilli”

Egli, poi, rispondendo ad alcune domande di Pacelli circa i bilanci ed i fini cui erano destinate le rendite degli enti soppressi, osservò che lo scopo della legge era proprio quello di unificarne l'amministrazione:

“Lo scopo della legge fu quello di unificare l'Amministrazione delle rendite provenienti dagli enti ecclesiastici soppressi, come era stato sempre reclamato e come era stato già proposto col progetto Mattei Gentili, onde con precisa e chiara disposizione dell'articolo 19 si disse che le rendite dei soppressi Economati Generali e quelle del Fondo per il Culto e dei Fondi di religione, costituiscono un'unica amministrazione, la quale deve essere tenuta con distinta gestione e con bilanci separati, dalla Direzione Generale del Fondo per il Culto alla dipendenza del Ministro.

Con la legge è stata abolita l'autonomia amministrativa, ma non già l'autonomia patrimoniale del Fondo per il Culto, la quale poteva essere soppressa con l'incameramento delle rendite, il che non si è fatto.

Sarebbe quindi in aperto contrasto e con lo spirito e con la parola della legge se alcune di queste rendite, direttamente o indirettamente, per il tramite del Tesoro, fossero versate in un altro bilancio non amministrato dalla Direzione Generale del Fondo per il Culto.

Né l'amministrazione di cui, per legge, è investita la Direzione Generale del Fondo per il Culto, può limitarsi alla sola riscossione delle rendite ed al pagamento delle spese patrimoniali inerenti, poiché altrettanto valeva affidarlo agli uffici demaniali; ma comprende evidentemente l'intera gestione delle singole entrate e delle singole spese, le quali devono tutte essere comprese e specificate nei relativi bilanci: salva, beninteso, la disposizione di esse riservata a S.E. il Ministro.

La legge non ha voluto né in tutto né in parte l'incameramento delle rendite dei patrimoni destinati ai fini di culto; e parziale incameramento significherebbe il versamento in blocco di alcune delle relative rendite che dovesse eventualmente farsi al Tesoro dello Stato. Né la legge ha inteso soltanto limitare ad alcuni capitoli di spesa l'amministrazione con distinta gestione e separati bilanci la Direzione Generale del Fondo per il Culto deve tenere dei patrimoni stessi”⁷²⁰.

⁷²⁰ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (18[^]) dell'11 luglio 1929-VII”, pp. 8-10.

A ciò, Consiglio aggiunse, a titolo di informazione, che quanto osservato dal comm. Jacuzio si trovava già sottoposto all'attenzione del ministro. Egli riteneva che nessun dubbio potesse sussistere sui punti indicati dal suo collega:

“Niun dubbio può sussistere su questi tre punti, e cioè, che i tre patrimoni menzionati nell'articolo 19 della legge debbano continuati ad essere destinati ai fini del culto cattolico; che l'amministrazione di essi deve essere tenuta dalla Direzione Generale del Fondo per il Culto; che spetta al Ministro disporre circa l'erogazione delle rendite relative.

Il dubbio è un altro, e sta nel decidere se si debba o meno fare differenza tra le spese per le quali tali rendite vengano erogate o distinguerle, a seconda dell'indole diversa, in quelle di carattere patrimoniale, fisse e di pura gestione, e quelle, invece, facoltative e discrezionali; e, se, in conseguenza, il Ministro possa disporle a mezzo di entrambe le Direzioni Generali, quella del Fondo per il Culto e quella di Politica ecclesiastica, secondo la rispettiva competenza specifica delle medesime, e precisamente quelle patrimoniali e di gestione a mezzo della prima, le altre, di natura discrezionale e politica, a mezzo della seconda”⁷²¹.

Damiano, assentatosi per alcuni minuti durante la discussione, ritornato in sede riportò che per l'argomento di cui si discuteva era stata già formata una commissione nominata appositamente dal ministro, il quale si era riservato di prendere le sue decisioni sull'argomento. Secondo Jacuzio, tuttavia, qui si trattava di stabilire un principio fondamentale ed inderogabile per l'esecuzione di una legge concordataria, sul che era opportuno che la Commissione esprimesse il suo avviso. Pacelli dichiarò di trovarsi d'accordo con quanto espresso dal comm. Jacuzio e che rimanevano fermi due punti: *in primis* che nessuna parte delle rendite dei patrimoni di cui all'articolo 19 della legge potesse essere erogata per altro culto che non fosse il cattolico; *in secundis* che a scopo di istruzione e di beneficenza si erogassero solo quelle rendite che a ciò fossero destinate per rispetto ad obblighi specifici, e cioè per destinazione loro data dalle tavole di fondazione, e che tutte le altre fossero erogate a scopo di culto.

Letto invece l'art. 57, Pacelli rilevò che la disposizione, attribuendo agli uffici per gli affari di culto l'incarico di assicurarsi del regolare funzionamento di tutte le istituzioni di culto comprese nella circoscrizione territoriale delle rispettive Corti d'Appello, contraddiceva il principio affermato nell'art. 30 del Concordato. Si sarebbero dovuti almeno distinguere gli istituti sui quali non poteva aver luogo alcuna ingerenza da parte dello Stato, da quelli sui quali esso continuava ad esercitare la sua tutela. Per il presidente della Commissione, che si era associato alle osservazioni di Pacelli, era sottesa a questa disposizione “*la solita diffidenza verso la Chiesa, società perfetta e del più regolare funzionamento*”, mentre lo Stato avrebbe dovuto informare i suoi rapporti verso la Chiesa

⁷²¹ *Ibidem*, pp. 10-11.

ad uno spirito di assoluta fiducia, abbandonando ogni sospetto. Il comm. Damiano ed il comm. Consiglio, invece, esclusero che l'articolo in esame fosse stato ispirato da qualsiasi pensiero diverso dalla deferenza verso la Chiesa. Consiglio aggiunse che la disposizione di cui si stava discutendo si riferiva a quella vigilanza generica, dovere dello Stato da esercitarsi su tutte le persone morali, secondo le norme generali del diritto pubblico. Si era inserita tra le norme regolamentari perché trattava del funzionamento degli uffici per gli affari di culto, per indicare che ad essi era affidata tale vigilanza sugli istituti ecclesiastici. Jacuzio fece notare che l'esame della questione sarebbe dovuto partire dall'art. 30 del Concordato, il quale escludeva ogni intervento da parte dello Stato sulla gestione ordinaria e straordinaria dei beni di questi istituti, quindi per quanto riguardava il patrimonio. Tuttavia, all'infuori del campo patrimoniale Jacuzio sosteneva che con tale disposizione concordataria non si fosse voluto escludere ogni altro controllo da parte dello Stato.

I delegati di parte ecclesiastica in seguito avrebbero insistito per la soppressione dell'articolo, sostenendo che, inteso secondo i chiarimenti forniti da Consiglio, esso risultasse inutile o perlomeno non necessario, mentre si sarebbe potuto prestare ad interpretazioni poco rigorose nei confronti della Chiesa. Si scelse di riservare, quindi, l'esame della questione ad una seduta in cui fosse stato presente il ministro⁷²². Consiglio, anche nella seduta del 16 luglio, ribadì che la vigilanza generica fosse una conseguenza del riconoscimento giuridico in base al quale lo Stato assumeva la protezione dell'ente e vegliava affinché i suoi fini venissero raggiunti. Il presidente della Commissione e ministro Rocco, quindi, osservò che l'opportunità di riaffermare il potere di vigilanza dello Stato in una norma regolamentare risultava evidente, quando si fosse considerato che esso era tenuto ad integrare le deficienze dei redditi della categoria più numerosa di enti ecclesiastici, cioè dei benefici. Lo Stato, pertanto, secondo il giurista nazionalista Rocco, doveva essere in grado di controllare l'amministrazione di questi enti, essendo incontestabile che dalla cattiva amministrazione potevano derivare danni incalcolabili al loro patrimonio e, di conseguenza, allo Stato. Dopo altre osservazioni di vari commissari l'art. 57 del progetto, divenuto poi 60 del regolamento, fu così modificato definitivamente:

⁷²² APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento "Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (18^a) dell'11 luglio 1929-VII", pp. 12-16.

“Spetta all’Ufficio per gli Affari di Culto di assicurarsi che tutte le istituzioni di culto comprese nella circoscrizione territoriale delle rispettive Corti d’Appello esercitino la loro attività conformemente alle leggi ed ai regolamenti.

Quando vengano a conoscenza di irregolarità ne riferiscono prontamente al Ministro della Giustizia e degli Affari di Culto e possono anche adottare i provvedimenti conservativi consentiti dalle leggi”⁷²³.

Nella ventesima seduta, avvenuta il 19 luglio, il presidente e ministro Rocco espresse l’avviso che le questioni relative all’istruzione religiosa, prima di essere portate in discussione all’assemblea plenaria, formassero oggetto di un esame preliminare da parte di un comitato che avrebbe poi dovuto riferire sull’argomento. Propose inoltre che tale comitato procedesse subito ad uno scambio di idee col delegato del ministero della pubblica istruzione, mentre gli altri commissari avrebbero trattato le questioni poste all’ordine del giorno coi rappresentanti del ministero delle finanze. Il comitato in questione risultò costituito dal ministro stesso, mons. Serafini e Damiano, i quali, con il rappresentante del ministero della pubblica istruzione ed il segretario Ruggiero, si ritirarono in altro luogo a discutere.

Assunse quindi la presidenza della Commissione mons. Rossi, il quale comunicò che dovevano prendersi in esame le disposizioni del Trattato e del Concordato che potevano riguardare l’amministrazione finanziaria, specialmente se riferite alla materia tributaria. Limitando l’analisi agli articoli la cui applicazione fu frutto del contributo di Consiglio, il primo di essi che viene in evidenza è l’art. 17 del Trattato. Esso riguardava l’esonero dal pagamento di quei tributi che colpivano il reddito dell’individuo in considerazione dell’attività esercitata. L’espressione adoperata, secondo il comm. Marangoni, rendeva chiaro che doveva trattarsi della remunerazione di un’attività svolta a favore degli enti indicati nell’articolo medesimo e l’esonero era ammessa se il reddito proveniva dagli enti in questione. Il commissario soggiunse, inoltre, che il beneficio dell’esonero ricadeva non solo sull’imposta principale gravante sul reddito, ma anche sulle masse di cui si doveva eventualmente tener conto per il calcolo di altre imposte.

Il rappresentante del ministero delle finanze chiese quali fossero gli enti centrali della Chiesa e gli enti gestiti direttamente dalla Santa Sede di cui si faceva cenno nell’art. 17; quindi Pacelli rispose che dovevano ritenersi enti centrali tutti quegli istituti, organi od uffici mediante i quali si esplicava l’azione del Pontificato, facendo, inoltre, un elenco

⁷²³ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l’esecuzione del Concordato. Seduta (19[^]) del 16 luglio 1929-VII”, pp. 11-12.

nominativo di alcuni di essi. Per Consiglio, tuttavia, le indicazioni fornite da Pacelli erano, dal punto di vista giuridico, imprecise, poiché per enti centrali della Chiesa Cattolica dovevano intendersi quelli a mezzo dei quali si provvedeva al governo della Chiesa Universale, quindi non potevano comprendersi quegli istituti di carattere territoriale o locale:

“È evidente che il Trattato non poteva considerare se non quegli enti che abbiano carattere di universalità, che servono cioè ad agevolare le relazioni della Santa Sede col mondo cattolico e che abbiano in conseguenza una sfera di azione generale. [...] Il Pontefice ha la duplice figura di Capo della Chiesa Universale e di Vescovo della Diocesi di Roma.

In base a questo concetto sembra che non possano essere compresi fra gli enti di cui all'articolo 17, né le Basiliche patriarcali che, pure essendo pontificie, non hanno una diretta relazione con la funzione universale del Pontificato; né il Vicariato, che esercita la giurisdizione vescovile in nome del Sommo Pontefice soltanto nella città di Roma. Aggiungasi poi che nell'elencazione fatta dal Comm. Pacelli si comprendono uffici talvolta soltanto onorifici che a rigore non sono soggetti dotati di personalità giuridica propria e quindi non sono enti. È chiaro però che, se tali uffici fanno parte dell'organizzazione amministrativa della Santa Sede, le persone che vi sono addette potranno beneficiare dell'esenzione stabilita dall'articolo 17 in quanto sono direttamente retribuite dalla Santa Sede”⁷²⁴.

Per mons. Rossi, che aveva assunto la presidenza della seduta, l'espressione “enti”, adoperata nell'art. 17, non doveva intendersi in senso rigorosamente giuridico, ma in un significato più esteso comprendente anche gli organi. Pacelli disse di non poter consentire ai rilievi posti da Consiglio circa il carattere delle basiliche patriarcali poiché l'origine e le finalità di esse era strettamente connessa con la funzione del Pontificato. La Commissione, infine, concordò con Jacuzio nel sostenere che lo stabilire se i singoli enti rientrassero nell'articolo 17 fosse una questione di fatto che sarebbe potuta essere decisa di volta in volta quando fossero sorte incertezze nell'interpretazione.

Sempre a riguardo dell'art. 17, quando Pacelli presentò un nuovo elenco, in seguito approvato dalla Commissione, degli enti a cui il detto articolo era applicabile, Consiglio insistette comunque nel sostenere che, per l'esatta applicazione dell'art. 17 del Trattato, si sarebbero dovuti menzionare nell'elenco soltanto gli enti, e non anche gli uffici ed i semplici organi che non fossero stati enti:

“Comunque, nell'elenco presentato all'esame della Commissione sono indicati insieme con gli enti uffici che corrispondono le retribuzioni da esentare dai tributi anche le cariche e i dignitari che le percepiscono. Ora, ciò ingenera certamente confusione e può dar luogo all'errore di far ritenere compresi fra gli enti stessi anche i percipienti e considerare esenti da tributi pure le retribuzioni che i percipienti paghino a loro volta ai loro impiegati o salariati.

[...] Ai fini dell'applicazione pratica dell'articolo 17, sembra necessario indicare soltanto gli enti a carico dei quali gravano le retribuzioni dichiarate immuni da imposta e cioè la Santa Sede, gli enti centrali della Chiesa cattolica e gli enti gestiti dalla Santa Sede.

⁷²⁴ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (20^a) del 19 luglio 1929-VII”, pp. 1-4.

I singoli dignitari, impiegati o salariati, per fruire del beneficio, dovrebbero quindi dimostrare che ricevono direttamente la retribuzione da uno degli enti compresi nelle categorie suindicate.

Quanto poi agli istituti sul carattere dei quali sono sorte divergenze, come il Vicariato di Roma e le Basiliche patriarcali, non [posso] abbandonare le riserve fatte nell'adunanza del 19 luglio u.s., perché essi non rientrano fra gli enti centrali della Chiesa cattolica, né tra quelli gestiti direttamente dalla stessa. Riferendosi in modo particolare al Vicariato di Roma, [...] il Sommo Pontefice è Capo supremo della Chiesa cattolica – *primatum, Petri in universam ecclesiam* – e Vescovo di Roma.

In tale sua duplice qualità Egli ha organi propri per il governo della Diocesi di Roma e altri organi per il governo dell'intero Orbe cattolico. Ora, solo a questi ultimi può [...] riconoscersi carattere di universalità che è proprio degli enti centrali della Chiesa cattolica, mentre i primi, anche nella condizione specialissima e privilegiata della diocesi romana, restano sempre organi di amministrazione diocesano⁷²⁵.

Anche Pacelli non sarebbe stato alieno dall'accogliere tali concetti espressi dal comm. Consiglio, per quanto non li ritenesse scervi di pratici inconvenienti: indicando nell'elenco con la maggiore possibile precisione le istituzioni e gli uffici a beneficio dei quali ricadeva l'esenzione, si sarebbe realizzata con maggiore semplicità l'applicazione della norma. L'avvocato romano, peraltro, riconobbe che la disposizione riguardasse i membri del Sacro Collegio soltanto in quanto percipienti in tutto od in parte assegni dalla Santa Sede, e che, ad ogni modo, essa non poteva estendersi alle retribuzioni dovute dai cardinali o da altri dignitari ai privati dipendenti.

Quanto poi agli enti, rispetto ai quali era rimasta sospesa ogni decisione, l'avvocato sostenne che tanto i seminari regionali, quanto le basiliche patriarcali ed il vicariato di Roma rientrassero, senza alcun dubbio, nel disposto dell'art. 17 del Trattato. Per i primi egli richiamò a favore della sua tesi le ragioni esposte nelle precedenti discussioni riguardanti l'art. 20; per le basiliche patriarcali il motivo era invece che esse erano riconosciute in proprietà alla Santa Sede *ex art. 13 del Trattato*, ed infine per il vicariato di Roma perché, ai termini dell'art. 15 del medesimo Trattato, godeva delle immunità garantite dal diritto internazionale alle sedi delle rappresentanze di Stati esteri. In aggiunta, poiché tale privilegio aveva per necessario presupposto il carattere di organo od ufficio ausiliario della S. Sede, era da ritenere che anche il vicariato di Roma fosse un'istituzione connessa con la funzione universale del Sommo Pontefice e costituisse perciò uno degli enti centrali della Chiesa cattolica di cui si faceva cenno nell'art. 17. Anche per mons. Serafini era evidente il rapporto fra la funzione del vicariato e quella universale del Pontificato Romano, dato che la qualità di Capo supremo della Chiesa è inseparabile da quella di vescovo di Roma.

⁷²⁵ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento "Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (24^a) del 15 novembre 1929-VII", pp. 8-9.

Il comm. Niccoli espresse il dubbio che, accogliendosi i concetti espressi da Nicola Consiglio, potesse darsi nella pratica maggiore estensione al contenuto dell'art. 17 del Trattato, contenuto che era stato già notevolmente ampliato in seguito all'accordo tra le parti. Egli specificò in tal proposito:

“Qualunque sia la soluzione che voglia adottarsi in proposito, è però da tener presente che l'Amministrazione finanziaria, nell'accettare senza riserve l'inclusione nell'elenco di alcuni istituti sui quali sono sorte divergenze, come il Vicariato di Roma e le Basiliche patriarcali, è soprattutto ispirata da una considerazione di alta opportunità, quella cioè di non peggiorare in materia tributaria la condizione di fatto che le leggi preesistenti avevano riconosciuto a siffatte istituzioni.

Sta di fatto che, né il Vicariato di Roma, né le Basiliche patriarcali (ad eccezione della Basilica di S.Maria Maggiore che è iscritta nei ruoli di R.M, per un reddito imponibile tenuissimo) sono attualmente colpiti da imposta sul reddito. Sembra pertanto che, prescindendo da ogni rilievo di ordine giuridico, tale considerazione di opportunità debba prevalere per mantenere l'esenzione tributaria anche in avvenire agli enti accennati.

Resta inteso che se nell'elenco sono compresi insieme con gli enti pagatori anche le persone dei percipienti, l'esenzione tributaria nei riguardi di queste non si estende alle retribuzioni da esse a loro volta corrisposte ai propri dipendenti”⁷²⁶.

La Commissione, convenendo in tali osservazioni, approvò quindi l'elenco degli enti, istituzioni ed uffici ai quali era applicabile l'articolo 17 del Trattato. Tale elenco, come esposto dal comm. Niccoli su domanda di Pacelli, era da ritenersi esclusivamente esemplificativo e non tassativo.

Nella stessa seduta in cui si era conclusa questa discussione, quella del 15 novembre 1929, vi fu un'altra questione che coinvolse Consiglio nell'offrire un contributo e delle delucidazioni per l'applicazione di alcuni principi di diritto. Aperta la seduta, infatti, il presidente e ministro Alfredo Rocco aveva comunicato che il ministro delle finanze Antonio Mosconi aveva trasmesso uno schema di disposizioni concretate d'accordo col Governatorato della Città del Vaticano, e, per la parte che lo riguardava, (dazio sul consumo) col Governatorato di Roma, per regolare l'attuazione pratica dell'art. 20 del Trattato del Laterano. Si ebbe, in tale occasione, la discussione che poi Pacelli avrebbe citato trattando dell'art. 17. Lo schema di disposizioni in parola sarebbe dovuto essere sottoposto all'esame della Commissione e, qualora essa lo avesse approvato, sarebbe stato trasmesso al ministero degli affari esteri per dare corso all'atto con quelle forme e modalità che, nel caso particolare, sarebbero state ritenute più adatte.

Ciò che qui interessa considerare è il contributo offerto da Consiglio, specificatamente a proposito dell'art. 2 dell'anzidetto schema. Egli osservò che nella lettera c) di detto articolo si faceva cenno delle istituzioni ed uffici aventi sede negli

⁷²⁶ *Ibidem.* pp. 9-11.

immobili extraterritoriali di cui all'allegato II del Trattato, nonché delle persone che vi risiedevano e vi si erano stabilmente addette per ragioni di ufficio, studio, etc. Per Consiglio si era data un'interpretazione troppo lata dell'art. 20 del Trattato:

“Tale espressione lascia supporre che si sia data un'interpretazione troppo larga al contenuto dell'art. 20 del Trattato posto in relazione col precedente art. 15.

[...] Gli immobili menzionati in questo articolo godono del privilegio delle immunità diplomatiche. Ora, il concetto d'immunità corrisponde a quello di inviolabilità degli immobili, di esenzione locale da atti di giurisdizione ordinaria, ma non all'altro di esenzione fiscale delle merci che s'introducono negli immobili stessi. È vero che l'allegato II°, nel quale sono elencati gli immobili dei quali si tratta è intitolato “immobili con privilegio di extraterritorialità”: ma a parte il rilievo che l'espressione utilizzata nell'intestazione di esso allegato non può variare il contenuto della legge, sta in fatto che tale espressione è impropria. [...] La franchigia accordata dal Trattato con l'articolo 20 riguarda tutte le istituzioni e gli uffici della Santa Sede, indipendentemente dagli immobili nei quali risiedono e che possono anche essere diversi da quelli indicati nell'allegato II°, ma non può essere intesa a persone fisiche o morali che, pur risiedendo in quegli immobili, non siano, per avventura, anche istituzioni od uffici della Santa Sede. E che l'immunità riguarda gli uffici e non gli immobili è confermato dallo stesso articolo 15, il quale agli immobili elencati nell'allegato aggiunge espressamente tutti gli altri nei quali la Santa Sede in avvenire crederà di sistemare altri suoi dicasteri.

Non esclud[o] che lo schema comunicato dal Ministero delle Finanze possa essere accettato come oggetto di una convenzione diplomatica, giacché le stesse Alte Parti che hanno stipulato il Trattato possono con convenzioni aggiunte modificarlo: ma dubito che possa essere approvato dalla Commissione in linea di interpretazione e di applicazione delle disposizioni del Trattato.

Parimenti nella lettera d) ed e) dello stesso articolo 2 si contemplano istituti come i Seminari regionali e i Santuari di Loreto, di Assisi e di Padova, i quali, pur essendo sotto l'aspetto disciplinare ed amministrativo sottoposti alla diretta dipendenza della Santa Sede, a rigore non possono confondersi con essa.

Non riesco a comprendere in che i Seminari regionali si differenzino sostanzialmente da quelli diocesani ed interdiocesani, soltanto perché rappresentano un corso superiore di studi: né [...] sembra che la circostanza che al loro mantenimento concorra la Santa Sede possa mutarne la fisionomia di istituti locali di istruzione superiore per la preparazione del clero italiano. Fisionomia che esclude in essi qualsiasi carattere di universalità che deve, generalmente, richiedersi per attribuire la qualifica di istituzioni od uffici della Santa Sede. Quanto poi, più particolarmente ai Santuari, giova ricordare che tali istituti hanno una fisionomia giuridica nettamente distinta da quella della Santa Sede, un patrimonio proprio e sono stati sempre considerati dai poteri pubblici come istituzioni dotate di personalità giuridica propria ed in tale senso godono di un possesso di stato che non potrebbe essere alterato”⁷²⁷.

Alle considerazioni espresse da Consiglio, naturalmente, ebbe ad opporsi Pacelli. In ordine al primo rilievo fatto dal giurista pugliese, egli sostenne che il concetto di immunità espresso nell'art. 15 del Trattato fosse generico, in tal modo comprendendo anche quello di extraterritorialità. Il suo significato, infatti, era chiarito nel precedente articolo 7 in cui, menzionandosi gli immobili di cui all'art. 15, si diceva che essi godevano del privilegio della extraterritorialità. Per l'avv. Pacelli, a nulla rilevava la differenza posta tra extraterritorialità ed immunità, poiché agli effetti dell'applicazione dell'art. 20 del Trattato occorreva soltanto accertare che negli immobili descritti nell'allegato II

⁷²⁷ APC, Nicola Consiglio, *i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (24^a) del 15 novembre 1929-VII”, pp. 1-3.

risiedessero istituzioni od uffici della Santa Sede; cosa ritenuta indubitabile in linea di fatto, e che del resto sosteneva fosse confermata dalla circostanza che i detti immobili godessero dei privilegi concessi dal diritto internazionale alle sedi delle rappresentanze di Stati esteri. Per Pacelli, quindi, tale privilegio non avrebbe avuto ragione di esistere se non si fosse riconosciuto che nei detti immobili avevano sede istituzioni od uffici che rivestivano la qualità di organi ausiliari della Santa Sede e che erano quindi necessari per l'adempimento della sua missione religiosa o l'esercizio delle sue funzioni di governo della società cattolica. Le istituzioni ed uffici che risiedevano negli immobili di cui sopra erano da considerarsi rientranti, senza eccezioni di sorta, nella norma contenuta nell'art. 20. Vi rientravano inoltre anche i seminari regionali ed i tre santuari suaccennati: i primi perché la Santa Sede li aveva fondati e provvedeva con mezzi propri al loro funzionamento, ed i secondi per effetto dell'art. 37 del Concordato in base al quale il loro patrimonio era ceduto alla Santa Sede. Francesco Pacelli, dopo aver sostenuto l'applicabilità della norma a questi immobili, si spinse nell'affermare che, attesa la *ratio* e la lettera dell'art. 20, avrebbe potuto estendersene l'applicazione ad altre istituzioni che senza dubbio appartenevano alla Santa Sede, portando come esempi l'Istituto archeologico, il Seminario Russo, l'Istituto Orientale, l'Istituto biblico e l'Università Gregoriana. Tuttavia, facendo prevalere considerazioni di opportunità su quelle strettamente giuridiche, si era data un'interpretazione restrittiva della disposizione in esame e si era quindi limitato il beneficio dell'esenzione dai diritti doganali e daziari ad alcune istituzioni, fra quelle che avrebbero potuto fruirne.

Nella discussione si inserì quindi Rocco, dichiarando che, dal punto di vista giuridico, fosse almeno dubbio se i seminari regionali ed i santuari potevano considerarsi come istituzioni od uffici della Santa Sede. Il fatto che essi fossero gestiti direttamente da questa non gli sembrava decisivo per risolvere in tal senso la questione e comunque, a parte gli inconvenienti di ordine pratico, le disposizioni di cui alle lettere d) ed e) dell'art. 2 potevano dar luogo a qualche apprensione sull'aspetto politico, poiché una volta ammesso il principio che l'esenzione doganale e daziaria si applicasse ad istituzioni ed uffici esistenti fuori Roma, esso sarebbe stato suscettibile di ulteriori sviluppi imprevedibili. A questo punto della discussione intervennero mons. Serafini ed il comm. Troise, rispettivamente sulla riconducibilità dell'amministrazione dei seminari regionali ad un potere diretto del Pontefice e sul fatto che, una volta identificati gli enti od uffici

che avrebbero goduto dell'esenzione doganale e daziaria, ragionevolmente non se ne sarebbero potuti comprendere altri in mancanza di un nuovo accordo fra le parti.

Riassumendo la discussione, quindi, i delegati del governo italiano facevano le loro riserve circa l'interpretazione data all'art. 20 del Trattato, nel senso cioè che esso si applicasse ad istituzioni od uffici esistenti fuori Roma. Pur facendo però in linea di diritto tali riserve, non rifiutavano categoricamente la disposizione contenuta nell'art. 2 lett. d) ed e) dello schema in esame, dato che la Santa Sede rinunciava a far valere il beneficio a favore di altre istituzioni, esistenti in Roma, le quali si trovavano nelle condizioni stabilite *ex art. 20*. In tal modo, essendosi giunti ad un accordo tra le delegazioni, la prima parte dell'art. 2 fu approvata, mentre l'ultimo capoverso, in seguito ad alcune osservazioni del comm. Sandicchi e di Rocco, fu così modificato:

“Per le istituzioni ed uffici di cui alle lettere c) d) ed e), la franchigia sarà accordata dietro richiesta del Governatorato della Città del Vaticano o di chi per esso alla direzione di dogana territorialmente competente per quanto riguarda la franchigia doganale e daziaria di merci provenienti dall'estero e dal preposto a ciascun ente o da chi ne fa le veci, e sotto la responsabilità e sorveglianza del preposto stesso, per quanto concerne la franchigia dei dazi di consumo sulle merci nazionali o nazionalizzate”⁷²⁸.

Dopo l'approvazione dello schema delle disposizioni in esame, su richiesta del presidente, il comm. Sandicchi dichiarò, salva la determinazione che il ministro degli esteri avesse creduto di adottare, che gli accordi predisposti sarebbero potuti essere tradotti in atto mediante uno scambio di note fra il ministero degli affari esteri ed il Governatorato della Città del Vaticano, senza ricorrere ad una vera e propria convenzione diplomatica. Dopo tali dichiarazioni, Rocco deliberò che lo schema delle disposizioni, con le modifiche apportate dalla Commissione, venisse trasmesso al ministero degli affari esteri per l'ulteriore corso.

Consiglio, avutone l'assenso dal presidente Rocco, riferì che da un confronto fra la mappa e l'allegato I al Trattato del Laterano fosse emersa l'impossibilità di delimitare alcuni tratti del confine senza un ulteriore accordo fra le due Alte Parti. A tale scopo, quindi, fu delegato dal ministro delle finanze il comm. Ing. Umberto Bartolini, il quale insieme ad un delegato della Santa Sede procedette alla delimitazione, riferendone poi alla Commissione⁷²⁹.

⁷²⁸ APC, *Nicola Consiglio, i Patti Lateranensi*, documento “Commissione mista dei delegati della S. Sede e del Governo Italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato. Seduta (24^) del 15 novembre 1929-VII”, pp. 3-6.

⁷²⁹ *Ibidem*, 7-8.

Si è avuto modo, così, di esaminare quale fu il contributo di Nicola Consiglio, non solo nella fase più celebre delle trattative che portarono alla stipula dei Patti Lateranensi, ma anche nella parte, più tecnica ma non meno significativa, dell'applicazione degli stessi in sede di Commissione.

CONCLUSIONI

La tesi è partita da alcune premesse storiografiche, assunte come base della ricerca: la Chiesa cattolica, da una sostanziale ininfluenza del periodo risorgimentale, attraverso lo sviluppo della sua dottrina sociale, riuscì a guadagnarsi un diritto di cittadinanza nella vita politica. L'esperimento del popolarismo, nonostante il brusco arresto dovuto all'avanzata del fascismo, fu un primo esempio di centrismo cattolico italiano. Con l'abbandono momentaneo della strategia del partito dei cattolici, la Chiesa optò per delle relazioni dirette con i regimi ed i sistemi di governo italiani ed europei del Novecento. All'egemonia dei sistemi dittatoriali, Pio XI e Pio XII cercarono di contrapporre una preferenza per i sistemi conservatori, in funzione anticomunista e in alternativa alle democrazie liberali. L'idea, in principio, era quella di cattolicizzare il fascismo e porre, in tal modo, l'Italia alla testa di un gruppo di Stati conservatori e concordatari (tra cui avrebbero figurato Francia, Austria, Polonia e Spagna) che fossero un'alternativa tanto al regime comunista sovietico, quanto alla Germania nazista di Hitler.

Il tentativo di cattolicizzare il fascismo, però, si rivelò ben presto una pura illusione e la mancata restaurazione di uno Stato cattolico inasprì le divergenze tra la cultura cattolica e quella fascista. Le gerarchie ecclesiastiche elaborarono quindi una diversa strategia: formare, attraverso le garanzie offerte dal Trattato e dal Concordato ad associazioni come l'Azione Cattolica, una futura classe dirigente idonea a riportare l'Italia nell'egemonia culturale e politica del cattolicesimo sociale. Un esempio emblematico di detta strategia è rappresentato da quanto esposto nei manifesti del partito guelfo, affissi illegalmente a Roma in opposizione al regime.

Un evento fondamentale, che segna il cambio di passo tra le due strategie, è la stipula dei Patti Lateranensi. Già prima della loro ratifica erano sorti contrasti tra l'interpretazione cattolica dello Stato e quella fascista, ben rappresentati dalle polemiche sul congresso nazionale di filosofia, presieduto da Gentile. Ma i dissidi erano così profondi che avevano già accompagnato tutta la fase delle trattative sia per la stipula dei Patti stessi sia per l'interpretazione da dare ad essi in sede di Commissione applicativa.

A tal proposito si è voluto approfondire il contributo offerto dai giuristi alla costruzione del regime e, nello specifico, quello dato da Nicola Consiglio alla Conciliazione tra Stato e Chiesa. Lo studio del suo apporto si è reso possibile grazie ad una ricerca archivistica sui documenti rimasti nella sua casa di famiglia. Dall'analisi dei

suoi diari, delle sue riflessioni e del prezioso lascito dei verbali, sinora inediti, relativi alle sedute della Commissione mista di applicazione dei Patti, emerge un continuo confronto e scontro tra le visioni delle delegazioni italiana e della S. Sede.

Nicola Consiglio, grazie alla sua identità di credente cattolico, alla sua conoscenza del diritto canonico ed alla sua visione dello Stato, poté porsi come fonte di chiarimenti verso l'altra delegazione, quella vaticana. Egli era un giurista e come tale risentiva della visione giurisdizionalista comune nella cultura europea dei primi anni del Novecento, ma era anche cattolico, per cui il suo impegno si sviluppò contemporaneamente in due direzioni: tutelare lo Stato da indebite ingerenze delle cariche ecclesiastiche e garantire l'efficienza del sistema ecclesiastico per restaurare la pace religiosa in Italia.

Per quanto concerne il contributo di Nicola Consiglio all'elaborazione dei Patti Lateranensi, si possono formulare le seguenti conclusioni. Possiamo intanto partire da una considerazione: il protagonista di queste pagine aveva già maturato un'esperienza in qualità di legislatore nel crepuscolo dell'età liberale, in materie non ecclesiastiche. Ci riferiamo alla legge notarile del 1913 ed al suo regolamento di esecuzione. Nella redazione del Trattato egli si distinse per la difesa, contro le prevaricazioni della commissione presieduta da Cesare Maria de Vecchi, della vigenza dell'art. 10 sull'esenzione del servizio militare degli ecclesiastici, e per alcune integrazioni, come la modifica dell'art. 21, con la quale si escluse che i cardinali dovessero diventare di diritto senatori.

Più estesa fu la sua consulenza giuridica in sede concordataria. Egli precisò la natura ecclesiastica della giurisdizione dell'ordinario militare e specificò cosa dovesse intendersi con l'espressione "sacerdoti aventi cura d'anime", ai fini della dispensa dalla chiamata alle armi anche in caso di mobilitazione generale. Egli formulò inoltre l'articolo 24 del Concordato sull'abolizione dell'*exequatur* e del *placet* e, in seguito all'abolizione del terzo pensionabile, evitò che gli oneri relativi continuassero ad essere a carico dello Stato.

Il suo apporto più proficuo emerge tuttavia dall'analisi della legislazione di diritto ecclesiastico successiva all'emanazione dei Patti. L'art. 29 del Concordato, che aveva posto le basi per una riforma integrale della materia, fu principalmente frutto delle trattative svoltesi tra Consiglio e Pacelli. In sede di formulazione di questo articolo Consiglio ebbe modo di specificare il limite dell'ingerenza dei consigli di

amministrazione degli enti ecclesiastici nelle questioni religiose, in modo da evitare che essi si occupassero dei servizi di culto; scrisse la norma *ex art. 29, lett. d)* che ammetteva le fondazioni di culto con il doppio requisito della rispondenza alle esigenze religiose della popolazione e dell'assenza di oneri finanziari a carico dello Stato; strutturò i consigli di amministrazione per la gestione del patrimonio ecclesiastico proveniente dalle leggi eversive in modo che i loro membri fossero designati per metà dall'autorità ecclesiastica e configurò l'abolizione dei privilegi di esenzione giurisdizionale ecclesiastica come una rinuncia da parte dello Stato.

Dalla ricerca della corretta interpretazione dell'art. 29 del Concordato nacquero anche molte discussioni che, in sede di commissione applicativa, diedero luogo ad una più puntuale disciplina dell'amministrazione degli enti ecclesiastici in armonia la legge con i princìpi concordatari.

Durante le discussioni precedenti l'emanazione della l. 27 maggio 1929 n. 848, in sede di commissione applicativa del Concordato, Consiglio poté avvalersi della sua preparazione in diritto canonico ed ecclesiastico per porsi come fonte di chiarimenti circa le scelte legislative e le definizioni legali verso la delegazione della Santa Sede.

Egli chiarì la *ratio* dell'art. 28, che faceva discendere dalla cessazione delle entrate dovute al terzo pensionabile l'interrompersi dell'obbligo delle pensioni, e fornì argomentazioni storico-giuridiche alla volontà del ministro Rocco di affermare il carattere laico delle fabbricerie. Quando si discusse a proposito dell'art. 4 sul riconoscimento "agli effetti civili" degli enti ecclesiastici e di culto, Consiglio ne chiarì la portata e gli effetti sugli atti di gestione ordinaria e straordinaria. Lo stesso avvenne quando si dovette procedere all'esame della disciplina delle confraternite, che egli considerava opere laicali che dovevano chiedere l'autorizzazione governativa per gli atti di disposizione patrimoniale. Egli, inoltre, in vista dell'approvazione dell'art. 16 sulla vigilanza e tutela dell'autorità civile sull'amministrazione delle chiese aventi fabbricerie, precisò la natura giuridica della parrocchia come sovrapposizione di due enti: l'uno, il beneficio, dotato di erezione canonica e quindi avente carattere ecclesiastico, e l'altro, la chiesa, con patrimonio destinato alla conservazione dell'edificio sacro, i cui beni potevano anche avere origine privata. Consiglio riteneva il tema della tutela dello Stato sulle persone giuridiche una questione di importanza centrale e, durante l'esame dell'art. 30 della legge, in seguito alle sue osservazioni, la Commissione stabilì che la tutela statale sugli atti

eccedenti l'ordinaria amministrazione si sarebbe estesa a tutti i benefici, non soltanto a quelli allora congruati. Egli inoltre precisò con Damiano il concetto di atto eccedente l'ordinaria amministrazione ai fini dell'applicazione della disciplina in esame: tale concetto fu elaborato in armonia con la dottrina prevalente, nel senso che si dovevano considerare di amministrazione non ordinaria quegli atti che modificavano il patrimonio dell'ente. Durante le sedute antecedenti la pubblicazione della l. 27 maggio 1929 n. 848, Consiglio ebbe anche modo di accennare alla questione del diritto di ottenere la dispensa dall'insegnamento della fede cattolica da parte degli scolari di fede diversa e, infine, di convincere la Commissione sull'opportunità di assumere il diritto canonico come materia di insegnamento nelle università statali.

In seguito all'approvazione della legge sugli enti ecclesiastici, la Commissione si concentrò sul regolamento di applicazione della stessa. In questa occasione il ruolo di Consiglio fu centrale nel precisare la portata delle norme delle quali si discuteva. Egli si adoperò per abbreviare il corso della comunicazione concernente le nomine dei vescovi e dei coadiutori *cum iure successionis*, specificò la disciplina dei benefici curati e, insieme a Damiano, tratteggiò l'applicazione delle nomine ecclesiastiche in seguito all'abolizione dei *placet* ed *exequat*. Il suo contributo fu dirimente per la soluzione delle controversie sorte circa l'art. 7 del r.d. 2 dicembre 1929 n. 2262 sul riconoscimento agli effetti civili degli istituti ecclesiastici e precisò che tale espressione, come altre contenute nelle leggi civili, era generica ed indipendente dal corrispondente significato in materia canonica. Le sue osservazioni furono alla base della diversificazione della disciplina riguardante gli enti ecclesiastici che potevano essere riconosciuti in seguito all'approvazione del Concordato rispetto a quelli che potevano esserlo anche anteriormente. Consiglio, inoltre, sostenne la necessità del controllo dello Stato sulla compravendita degli immobili da parte degli istituti ecclesiastici, a cui ad ogni modo riconosceva la libertà nella gestione ordinaria e straordinaria. Egli contribuì alla formulazione della disciplina riguardante i consigli di fabbriceria, ma richiamando sempre la Commissione all'opportunità di evitare una regolamentazione troppo incisiva che avrebbe potuto entrare in contrasto con le diversità e le tradizioni locali; fornì un'interpretazione organica delle norme riguardanti le confraternite a scopi misti, che prevedeva la collaborazione dell'autorità civile con quella ecclesiastica e ricondusse la gestione delle rendite derivanti dagli enti ecclesiastici soppressi ad un bilancio separato della direzione generale del Fondo per il culto.

La Commissione, inoltre, si occupò anche di questioni interpretative ed applicative del Trattato e Nicola Consiglio, discutendo con Pacelli, ebbe modo di chiarire quali fossero gli enti centrali della Chiesa ai fini dell'applicazione dell'art. 17 del Trattato e quali gli immobili col privilegio delle immunità diplomatiche *ex art.* 20 dello stesso. Infine egli ebbe anche modo di esprimersi in materia matrimoniale, valorizzando il richiamo in sede sacramentale degli articoli del codice civile; schierandosi a favore della libertà di ogni cittadino di scegliere la forma di matrimonio più gradita, sulla scia del discorso del ministro Rocco alla Camera dei Deputati del 14 maggio 1929, e mettendo in risalto l'importanza delle pubblicazioni alla casa comunale anche nel caso di matrimonio concordatario.

Si deve ricordare infine che Nicola Consiglio fu anche tra gli autori del Regio decreto 30 ottobre 1930, n. 1731 sulle comunità israelitiche. Nel corso delle nostre indagini, tuttavia, non è stato ancora possibile appurare l'entità del suo contributo alla legge Falco.

La Conciliazione, com'è noto, offrì le basi giuridiche sulle quali la Chiesa poté contare durante i difficili anni della seconda guerra mondiale. Nel dopoguerra, essa poté così presentarsi (secondo la tesi storiografica che in questo lavoro si è inteso condividere) come unica garanzia di ordine ed unica istituzione rimasta solida e viva, soprattutto a Roma, sia di fronte agli Alleati, sia dinnanzi al popolo italiano. Ciò unitamente all'opera di solidarietà verso i rifugiati politici ed i perseguitati ed alla mediazione offerta tra il CLN e gli Alleati da una parte e le truppe nazifasciste dall'altra, rese inimmaginabile, nella fase di ricostruzione della società italiana, non solo un ritorno all'iniziale anticlericalismo delle classi dirigenti, ma anche una revisione o abolizione dei Patti Lateranensi e portò alla costituzionalizzazione del principio concordatario nelle forme dell'attuale art. 7 della Costituzione. Gli esperimenti politici sviluppatisi dapprima nel partito popolare e in quello guelfo ed ispirati alle encicliche sociali della Chiesa funsero da base per lo sviluppo della Democrazia Cristiana ed i suoi apporti in fase costituente.

In conclusione, riteniamo possibile affermare che i Patti Lateranensi, cui Consiglio diede un fattivo contributo, ebbero la funzione di garantire giuridicamente uno spazio di libertà alla Chiesa, che essa occupò allo scopo di influenzare la società italiana in un periodo in cui il fascismo ambiva all'egemonia culturale, limitando il totalitarismo ad una forma imperfetta.

BIBLIOGRAFIA

- Biggini, A., *Storia inedita della Conciliazione*, Milano 1942
- Bin, R., E Pitruzzella, G., *Diritto costituzionale, quindicesima edizione*, Torino 2014
- Birocchi, I., Chiodi, G., E Grondona, M., *La costruzione della "legalità" fascista negli anni Trenta*, Roma 2020
- Birocchi, I., Loschiavo, L., *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, Roma 2015
- Bonini, F., Di Maio, T., Tognon, G., *L'Italia europea, dall'Unificazione all'Unione*, Roma 2017
- Candeloro, G., *Il movimento cattolico in Italia*, Roma 1953
- Candeloro, G., *Storia dell'Italia moderna, IX, Il fascismo e le sue guerre*, Milano 1981
- Capograssi, G., *Opere*, vol. VII, Milano 1990
- Caretti, P., De Siervo, U., *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino 2014
- Ciano, G., *1937-1938 Diario*, Bologna 1948
- Ciriello, C., *Benedetto XV, la guerra e le posizioni dei vescovi italiani*, Roma 2014
- Colombo, C., *Nel ventennio di un messaggio natalizio*, Milano 1963
- Consiglio, E., Consiglio, A., *Per i cento anni di S.E. Nicola Consiglio*, Molfetta, 1975
- De Ceglia, L., *Quelle serate del 1929 a casa di Mussolini. Il diario del dott. Nicola Consiglio sulle trattative tra Stato e Chiesa per i patti lateranensi*, Bisceglie 2012
- De Felice, R., *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista (1925-1929)*, Torino 1968
- De Gasperi, A., *I cattolici dall'opposizione al governo*, Bari 1955
- De Luca, G., *Il Papato e l'Italia si concilieranno. Documenti e polemiche*, Roma 1928
- Del Giudice, V., *I Patti Lateranensi. Scritti giuridici per il trentennale della Conciliazione*, Roma 1960
- Gambra, R., *La Primera guerra civil de España (1821-1823). Historia y meditación de una lucha olvidada*, Madrid 1950
- Gentile, G., *Fascismo e cultura*, Milano 1928
- Gentile, S., *La legalità del male. L'offensiva mussoliniana contro gli ebrei nella prospettiva storico-giuridica (1938-1945)*, Torino 2013
- Giannini, A., *Il cammino della Conciliazione*, Milano 1946
- Giannini, A., *La Conciliazione dopo venticinque anni*, II, Milano 1954

Giannini, A., *La politica religiosa*, in AA. VV, *Il Ventennio*, I, Roma 1960, pp. 91-93

I comunisti ai cattolici italiani, in “Lo Stato operaio”, X, 1936, pp. 736-738

Jemolo, A.C., *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino 1948

La Pira, G., *Esame di coscienza di fronte alla Costituente*, in *I cattolici democratici e la Costituente. Ricerca dell’Istituto Luigi Sturzo*

La Sacra Bibbia della CEI, editio princeps, Bologna 2008

Lettera aperta ai cattolici italiani, in “Lo Stato operaio”, XII, 1938, pp. 161-168

Margiotta Broglio, F., *Italia e Santa sede dalla Grande guerra alla Conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Bari 1966

Maturi, W., voce *Neoguelfismo*, in *Enciclopedia italiana*, XXIV, 1934, pp. 567-569

Mazziotti Di Celso, M. E Salerno, G. M., *Manuale di diritto costituzionale*, sesta edizione, Padova 2014

Missiroli, M., *Date a Cesare. La politica religiosa di Mussolini con documenti inediti*, Roma 1929

Moro, R., *La formazione della classe dirigente cattolica*, Bologna 1979

Morocco Della Rozza, R., *La fede e la guerra. Cappellani militari e preti-soldati (1915-1919)*, Roma 1980

Orientamenti per lo studio e l’insegnamento della dottrina sociale della Chiesa nella formazione sacerdotale, Roma 1988

Pacelli, F., *Diario della Conciliazione. Con verbali e appendice dei documenti*, Città del Vaticano 1959

Parole pontificie sugli accordi del Laterano, Roma 1929

Pertici, R., *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, Bologna 2009

Popper, K., *La società aperta e i suoi nemici. Hegel e Marx falsi profeti*, vol. II, Roma 1974

Sale, G., *Popolari, chierici e camerati, II, Fascismo e Vaticano prima della Conciliazione*, Milano 2007

Salvatorelli, L., E Mira, G., *Storia d’Italia nel periodo fascista*, Torino 1964

Scoppola, P., *La Chiesa e il fascismo. Documenti e interpretazioni*, Bari 1971

Sforza, C., *L’Italia dal 1914 al 1944 quale io la vidi*, Roma 1944

Sturzo, L., *Chiesa e Stato*, vol. II, Bologna 1959

Tacchi, F., *Fascismo*, Firenze 2000

Togliatti, P., *Opere*, V, 1944-1955, Roma 1984

Tommaseo, N., *Delle nuove speranze d'Italia*, Firenze 1848

Varnier, G.B., *Amedeo Giannini e i rapporti fra la Santa Sede e l'Italia (1922-1926)*.

Considerazioni su alcuni documenti inediti, in *Studi in onore di P.A. D'Avack*, III, Milano 1976, pp. 1001-1017

Vitali, E., Chizzoniti, A.G., *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, Milano 2012

SITOGRAFIA

Barbero, A., presentazione del libro di Don Bignani, B., *La Chiesa in trincea, i preti nella*

Grande Guerra, Salerno 2014, presso il palazzo del Comune di Cremona il 6/03/2015

<https://www.youtube.com/watch?v=IC3r6YpT0bY&t=1006s>

Perego, A., *L'amministrazione dei beni come spazio di libertà per l'ordinamento*

canonico, Padova 2014

http://paduaresearch.cab.unipd.it/6660/1/Perego_Alessandro_tesi.pdf

Sito ufficiale della S. SEDE, Vatican.va:

Allocuzione di Pio XI "*La vostra presenza*" ai vescovi, sacerdoti, religiosi e fedeli profughi dalla Spagna

http://www.vatican.va/content/pius-xi/it/speeches/documents/hf_p-xi_spe_19360914_vostra-presenza.html

Allocuzione di Pio XI "*Ai professori ed agli alunni del collegio di Mondragone*",

http://www.vatican.va/content/pius-xi/it/speeches/documents/hf_p-xi_spe_19290514_ecco-una.html

Biografia di Pio XI

http://www.vatican.va/content/pius-xi/it/biography/documents/hf_p-xi_bio_20070330_biography.html

Chirografo di sua Santità Pio XI "ci si è domandato" all'em.mo cardinale Pietro Gasparri, segretario di stato sulla firma dei trattati lateranensi,

http://www.vatican.va/content/pius-xi/it/letters/documents/hf_p-xi_lett_19290530_domandato.html

Compendio della dottrina sociale della Chiesa cattolica

http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_it.html

Encicliche:

Ubi Nos

<http://www.vatican.va/content/pius-ix/it/documents/epistola-encyclica-ubi-nos-15-maii-1871.html>

Ad Beatissimi Apostolorum

http://www.vatican.va/content/benedict-xv/it/encyclicals/documents/hf_ben-xv_enc_01111914_ad-beatissimi-apostolorum.html

Divini illius magistri

http://www.vatican.va/content/pius-xi/it/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_31121929_divini-illius-magistri.html

Divini Redemptoris

http://www.vatican.va/content/pius-xi/it/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19370319_divini-redemptoris.html

Mit brennender Sorge

http://www.vatican.va/content/pius-xi/it/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_14031937_mit-brennender-sorge.html

Non abbiamo bisogno

http://www.vatican.va/content/pius-xi/it/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310629_non-abbiamo-bisogno.html

Rerum Novarum

http://www.vatican.va/content/leo-xiii/it/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html

Summi Pontificatus

http://www.vatican.va/content/pius-xii/it/encyclicals/documents/hf_p-xii_enc_20101939_summi-pontificatus.html

Fonti archivistiche

Archivio Privato Consiglio (APC), *Nicola Consiglio, Atti del CSM*

APC, *Nicola Consiglio, Biografia e carriera*

APC, *Nicola Consiglio, Direzione Culti*

APC, *Nicola Consiglio, Giornali*

APC, *Nicola Consiglio, I Patti Lateranensi*

APC, *Nicola Consiglio, Ministero*

APC, Sez. II, *Nicola Consiglio*

Archivio Centrale dello Stato (ACS), *Ministero di grazia e giustizia (1851-1983). Ufficio superiore personale e affari generali (1860-1949). Ufficio secondo (1860-1970).*

Magistrati, fascicoli personali (1860-1970), III versamento (1936-1949), fasc. 66933

Centro Bibliografico dell'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane (CBUCEI), *Riforma del Consorzio e delle Comunità*, fasc. 130