HISTORIA ET IUS - ISSN 2279-7416 - DOI 10.32064/28.2025.19 - 15 November 2025

rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

Filippo Rossi

Un giurisdizionalismo amministrativo. Forme e modi del rapporto tra Stato e Chiesa nel Regno Lombardo-Veneto preconcordatario (1815-1855)*

An Administrative Jurisdictionalism: Structures and Dynamics of Church-State Relations in the Pre-Concordat Lombardo-Venetian Kingdom (1815-1855)

SOMMARIO: 1. Introduzione: per un giurisdizionalismo "nel contesto". Scambi e intrecci tra poteri nella Restaurazione (e nel Regno Lombardo-Veneto) – 2. Lo Stato *sulla* Chiesa tra echi di giuseppinismo e dominazione francese – 3. La Chiesa *nello* Stato: matrici e direzioni del giurisdizionalismo lombardo-veneto – 3.1. La parrocchia come ganglio nodale nei rapporti fra Stato e Chiesa – 3.2. La parrocchia come ufficio per tutto – 3.3. La parrocchia sui banchi delle scuole – 3.4. Oltre la scuola (e la parrocchia): politica religiosa e religione politica – 3.5 La punizione degli ecclesiastici (un particolare impianto tripartito) – 4. Parrocchia amministrativa, professionalità civile, ragion di Stato. Qualche considerazione conclusiva sulle direttrici del giurisdizionalismo lombardo-veneto.

ABSTRACT: This article explores the specific modalities and forms of the Church-State relations in the Lombardo-Venetian Kingdom, before the 1855 Concordat. It examines how the Habsburg administration utilized legal and bureaucratic mechanisms to control ecclesiastical affairs, with local clergy playing a significant role in governance. The study highlights how this model of governance integrated religious structures within the secular state framework, reflecting broader strategies of state-building and centralized control.

KEYWORDS: Church-State relations; State Building; Administrative Monarchies.

* Il saggio è stato sottoposto a valutazione da parte della redazione della rivista.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

1. *Introduzione: per un giurisdizionalismo "nel contesto". Scambi e intrecci tra poteri nella Restaurazione (e nel Regno Lombardo-Veneto)*

Alla ridefinizione della categoria nota come "giurisdizionalismo" partecipano le ricerche che, muovendo dall'insoddisfazione per una nozione altrimenti dogmatica e limitante, hanno superato i limiti ricostruttivi di «modelli ideali» e di «costruzioni a posteriori»[1]. Con progressione via via più marcata lungo il corso degli ultimi decenni, il rapporto tra potere temporale ed ecclesiastico è stato letto non solo e non tanto in chiave di affermazione del primo a discapito e contro le attribuzioni del secondo, bensì alla stregua di una rete di scambi, nell'economia della quale il conflitto e l'ingerenza dello Stato sulla Chiesa rappresenta solo una tra le manifestazioni operative di un più ampio fenomeno di compenetrazione tra prassi di governo[2].

Il passaggio compiuto dalla storiografia recente (compresa quella storico-giuridica) da un approccio di ricostruzione «oppositiva» alla messa a fuoco di canali di «interscambio» ha contribuito a «calare nella concretezza storica la categoria giuridica di giurisdizionalismo»[3], di pari passo con il disvelamento della molteplicità di modelli sperimentati nelle sedi istituzionali di volta in volta prese in considerazione, rispecchiando «più realisticamente la portata degli eventi, le trasformazioni in atto e i valori culturali in gioco»[4].

---

[1] C.A. Jemolo, *Giurisdizionalismo*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Milano 1970, pp. 187-190, citazioni a pp. 185-186.

[2] Cfr. E. Tavilla, *Giurisdizionalismo e storiografia giuridica: qualche riflessione*, in «Archivio Storico Italiano», 175.2 (2017), pp. 239-248, a cui si rinvia per la rassegna degli studi che attestano il rifiorire, negli ultimi quarant'anni, delle tematiche giurisdizionalistiche in prospettiva storico-giuridica (pp. 240-245), e in particolare i saggi raccolti in D. Edigati - L. Tanzini (curr.), *La prassi del giurisdizionalismo negli Stati italiani. Premesse, ricerche, discussioni*, Roma 2015, a dimostrare «la vivacità e l'attrattività» che il tema «è ancora in grado di esercitare sotto il profilo più schiettamente giuridico» (p. 243). All'interscambio quale chiave di lettura dei rapporti Stato-Chiesa si sono dedicati anche L. Mannori, *Una difficile eredità: la tradizione giurisdizionalista nell'Ottocento preunitario*, in «Archivio Storico Italiano», 175.2 (2017), pp. 287-304 (in particolare pp. 287-290), che sposta l'angolo visuale al tornante (meno esplorato) della Restaurazione, individuandone le differenti declinazioni operative nella prima metà del XIX secolo (pp. 290-304), e M. Rosboch, *A proposito di «La prassi del giurisdizionalismo negli stati italiani» e altri contributi*, in «Rivista di storia del diritto italiano», 91.1 (2018), pp. 135-148, nella recensione ai saggi qui sopra citati.

[3] C. Fantappié, *Giurisdizionalismo. Dalla classificazione dogmatica alla nozione storico-politica*, in *La prassi del giurisdizionalismo*, cit., pp. 305-322, in particolare pp. 318-321 (p. 307 per la citazione)

[4] F. Vecchi, *Mutamenti prospettici della storiografia attorno al modello descrittivo del 'giurisdizionalismo': dalla logica del conflitto alla 'prassi' dell'interscambio ideale*, in «Rivista di storia della Chiesa in Italia»,

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

L'approdo a un giusnaturalismo che si potrebbe definire "nel contesto", oltre ad allargare l'orizzonte cronologico del fenomeno alle sue manifestazioni prodromiche, da un lato, e alle vicissitudini successive all'antico regime, dall'altro, ne ha evidenziato il ruolo di «direttrice performativa» dello Stato, con particolare riferimento ai parametri della legittimazione del potere, degli obiettivi da raggiungere e delle forme con cui realizzarli[5].

L'intreccio di queste prospettive di indagine, la concezione di giurisdizionalismo come «contenitore allargato e con tratti non del tutto definiti e fissi di politiche e tecniche giuridiche di controllo della Chiesa e delle istituzioni ecclesiastiche»[6], l'idea infine per cui la storia del rapporto tra lo Stato e la Chiesa coincida «in larga misura con quella stessa del farsi dello Stato»[7], sono acquisizioni assai utili per tematizzarne i risvolti nella fase finale, quella cioè che si apre all'indomani della stagione napoleonica, al fine non solo di sondare la tenuta dei paradigmi, ma soprattutto di metterne in luce la dimensione operativa, così da cifrarne le caratteristiche e le peculiarità assunte dalle prassi giurisdizionalistiche entro gli ordinamenti della Restaurazione italiana[8].

Al lavoro di analisi della politica ecclesiastica condotta dagli Stati preunitari non può sottrarsi una ricognizione intorno alle matrici, le direttrici e le latitudini del giurisdizionalismo sperimentato da quell'invenzione della politica che fu il Regno Lombardo-Veneto, specie nei suoi primi decenni di vita e, in ogni caso, prima che il concordato del 1855 riconoscesse il primato del Pontefice e concedesse poteri più ampi all'organizzazione ecclesiastica[9].

Un giurisdizionalismo per certi versi tradizionale, quello sperimentato nel Lombardo-Veneto, dotato come fu del consueto insieme di potestà (gli *iura circa sacra*) esercitate quali attributo della sovranità sul territorio, sui corpi e sulle persone soggette alla sua giurisdizione[10]. Ma allo stesso tempo un

71.1 (2017), pp. 215-230 (citazione a p. 230).

[5] L. Mannori, *Una difficile eredità*, cit., p. 288. Si veda anche C. Fantappié, *Giurisdizionalismo*, cit., pp. 318-321.

[6] D. Edigati, *Per un nuovo approccio storiografico al tema del giurisdizionalismo*, in *La prassi del giurisdizionalismo negli Stati* italiani, cit., pp. 11-28, citazione a p. 27.

[7] L. Mannori, *Una difficile eredità*, cit., p. 289.

[8] M. Meriggi, *Gli stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale*, Bologna 2002, in particolare pp. 111-149.

[9] Cfr. M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime al fascismo*, Torino 2007, p. 187. Sul concordato si rinvia ad A. Zanotti, *Il concordato austriaco del 1855*, Milano 1986, e Id., *Effetti del concordato austriaco del 1855 nel Lombardo-Veneto*, in F. Citterio - L. Vaccaro (curr.), *Storia religiosa dell'Austria*, Milano 1997, pp. 457-488.

[10] Per una classificazione «di sapore scolastico», ma utile per fare chiarezza, degli *iura circa sacra*, si rinvia ad A.C. Jemolo, *Giurisdizionalismo*, cit., p. 188 (si veda anche quella prospettata

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

giurisdizionalismo che, accanto ai *diritti sopra la Chiesa*, manifestava altresì connotazioni precipue, derivanti dal modello costituzionale di riferimento del Regno, «quello dello stato amministrativo»[11], sul cui architrave la seconda dominazione asburgica innestò un vero e proprio "giurisdizionalismo amministrativo".

Dall'istituzione, nel 1815, sino ai primi anni successivi al *Nachmärz,* quando si coglieranno i segnali dell'imminente inversione di rotta nella primazia statale sulla Chiesa, il governo della cosa pubblica si era infatti innervato nell'organizzazione ecclesiastica attraverso i suoi uomini – nel frattempo resi dipendenti pubblici – a cui assegnava, in un "giuseppinismo"[12] rivisitato e corretto per strutture e capillarità, un variegato ed estesissimo insieme di funzioni amministrative (soprattutto in capo ai parroci)[13] a cui corrispondeva un peculiare sistema sanzionatorio[14].

Il disbrigo di molteplici incombenze burocratiche, funzionalmente articolate attraverso catene di comando a cui corrispondevano procedure di *check and balance* comportanti oneri di comunicazione, raccordo e controllo con le autorità statali di governo e di polizia, contribuì a fare della politica ecclesiastica di quell'esperimento istituzionale che fu il Regno Lombardo-Veneto un'esperienza peculiare, i cui tratti principali vale la pena prendere in rassegna, principiando dalle fonti normative con cui si gettarono le fondamenta del governo *in publico ecclesiasticis*.

2. *Lo Stato* sulla *Chiesa tra echi di giuseppinismo e dominazione francese*

> La conservazione dei diritti del sovrano negli affari ecclesiastici e la sorveglianza dello stato nei rapporti del sacerdozio coll'impero; la cura di promuovere i vantaggi

da F. Ruffini, *Relazioni tra Stato e Chiesa. Lineamenti storici e sistematici, a cura di F. Margiotta Broglio. Premessa di Arturo Carlo Jemolo*, Bologna 1971, pp. 87-93).

[11] L. Mannori, *Una difficile eredità*, cit., p. 296, e M. Soresina, *L'età della Restaurazione 1815-1860. Gli stati italiani dal Congresso di Vienna al crollo*, Milano-Udine 2015, pp. 20-25.

[12] Sul "giuseppinismo" come politica di erosione del potere ecclesiastico da parte dei sovrani austriaci (e in particolare Giuseppe II) ci si limita a rinviare alla ricostruzione di F. Maas, *Der Josephinismus. Quellen zu seiner Geschichte in Österreich, 1760-1790*, Wien, II voll., 1951-1953, e, per la Lombardia austriaca, a X. Toscani, *Il clero lombardo dall'Ancien Régime alla Restaurazione*, Bologna 1979 (per una rassegna biografica si veda S. Salvi, *Tra privato e pubblico. Notai e professione notarile a Milano (secolo XVIII)*, Milano 2012, pp. 372-374). Sulle alterne vicende del lemma "giuseppinismo" cfr. A. Trampus, *La monarchia asburgica nella storiografia italiana degli ultimi vent'anni. Orientamenti e problemi aperti nel quadro europeo*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento», 45.1 (2019), pp. 93-116, in particolare pp. 99-103.

[13] Vedi meglio *infra*, §§ 3.1-3.3.

[14] Vedi *infra*, § 3.5.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

> della religione dominante, e di proteggere le sette tollerate entro i limiti prescritti dalla legge; l'ispezione di disciplina sopra gli oggetti secolari della Chiesa; il culto esterno e gli stabilimenti che vi appartengono; l'ispezione sopra tutte le comunità ed associazioni religiose e sull'economica amministrazione delle loro sostanze appartengono alle attribuzioni del Governo; alle rispettive regie Delegazioni incombe l'immediata sorveglianza per la regolare esecuzione.

Con queste parole, le *Istruzioni governative* del 1815 (poi confluite nelle *Istruzioni* per le delegazioni provinciali del 1818)[15] confermavano la titolarità degli *iura circa sacra* in capo al potere statale, nelle province italiane, riunite a formare, in inedita compagine, il Regno Lombardo-Veneto[16].

Attraverso i due governi di Milano e Venezia e la struttura accentrata e piramidale che da essi promanava, gli *Austrias* tessero infatti una fitta trama di relazioni con la Chiesa Cattolica, nelle maglie di un regime confessionale, sì, ma

[15] *Istruzioni governative per il Governo Veneto*, in *Istruzioni per le RR. Delegazioni del Regno Lombardo-Veneto*, in *Collezione di leggi e regolamenti pubblicati dall'Imp. Regio governo delle provincie venete*, Venezia 1818, V, parte 1, pp. 24-85, § 19, pp. 36-39.

[16] Per una bibliografia di massima sulle vicende storico-politico-istituzionali del Lombardo-Veneto si rinvia a M. Berengo, *Le origini del Lombardo Veneto*, in «Rivista storica italiana», 83 (1971), pp. 525-544, nonché a N. Raponi, *Il Regno Lombardo-Veneto (1815-1859/1866)*, in *Amministrazione della giustizia e poteri di polizia dagli stati preunitari alla caduta della destra. Atti del LII Congresso di storia del Risorgimento italiano (Pescara, 7-10 novembre 1984)*, Roma 1986, pp. 91-164, e a M. Meriggi, *Il Regno Lombardo Veneto*, in *La grande storia di Milano dall'età dei comuni all'Unità d'Italia*, IV, Torino 2010 (per un'analisi dalla reggenza in avanti). Sui profili costituzionali-strutturali, accanto ad A. Sandonà, *Il Regno Lombardo Veneto 1814-1859. La Costituzione e l'Amministrazione*, Milano 1912, si segnalano: M. Meriggi, *Potere e istituzioni nel Lombardo-Veneto pre-quarantottesco*, in P. Schiera (cur.), *La dinamica statale austriaca nel XVIII e XIX secolo. Strutture e tendenze di storia costituzionale prima e dopo Maria Teresa*, Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento, VII, Bologna 1981, pp. 207-245, e Id., *Amministrazioni e classi sociali nel Lombardo-Veneto (1814-1848)*, Bologna 1983; B. Mazohl-Wallnig, *Österreichischer Verwaltungsstaat und administrative Eliten im Königreich Lombardo-Venetien 1815-1859*, Mainz 1993; F. Della Peruta, *Il Lombardo-Veneto da Ranieri a Massimiliano*, in *Regno Lombardo-Veneto*, I, *Delegazioni lombarde (1815-1859)*, Milano 1996, pp. 13-53; E. Tonetti, *Governo austriaco e notabili sudditi. Congregazioni e Municipi nel Veneto della Restaurazione (1816-1848)*, Venezia 1997; M. Meriggi, *Le istituzioni del Regno Lombardo-Veneto*, in P. Preto (cur.), *Il Veneto austriaco 1814-1866*, Treviso 2000, pp. 29-40; S. Mori, *La Polizia fra opinione e amministrazione nel Regno Lombardo-Veneto*, in «Società e Storia» 105 (2004), pp. 559-601, in particolare pp. 560-575. Con riferimento al governo veneto, cfr. A. Bernardello, *Venezia nel Regno Lombardo-Veneto. Un caso atipico (1815-1866)*, Milano 2015. Per una ricognizione bibliografica si rinvia a L. Romaniello, *Il Regno Lombardo-Veneto*, in *Bibliografia dell'età del Risorgimento 1970-2001*, II, Firenze 2003, pp. 811-869. Tra i contributi più recenti si consiglia M. Soresina, *L'età della Restaurazione 1815-1860*, cit., in particolare pp. 30-35.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

non concordatario (il progetto di intesa Stato-Chiesa del 1814-1816, come noto, fallì)[17].

Seppure culto dominante[18], la Chiesa del Lombardo-Veneto era infatti oggetto di rivendicazione in moltissimi ambiti della sua organizzazione, compresi gli *interna corporis*, nel solco dell'esercizio, da parte del braccio secolare, di una missione protettiva estesa «alla disciplina ecclesiastica, alla regolare amministrazione ed alla conservazione dei beni temporali», da affidarsi necessariamente al sovrano, «qual Capo supremo dello Stato e protettore della Chiesa», «in ciò che col bene di questa combini quello dello Stato»[19].

Come emerge da questo passaggio, tratto dalle *Instituzioni del diritto pubblico interno* di Antonio Lorenzoni, lo *ius advocatiae* si irradiava al di là della funzione protettiva *tout court*, chiamando in causa ulteriori prerogative di controllo riguardanti rituali, persone, cose e norme della Chiesa, che la tradizionale tassonomia suole riconnette allo *ius inspectionis*, allo *ius reformandi*, allo *ius dominii eminentis* e allo ius *cavendi*.

La disciplina di quest'ultimo, in particolare, costituisce il terreno d'elezione per comprendere ove originassero tali poteri e quanto l'invasione di campo, a Restaurazione avviata, potesse ormai dirsi penetrata «nelle fibre dell'organismo religioso»[20]. Il sistema di controllo preventivo, che la sovrana risoluzione del 3 aprile 1816 regolava nel dettaglio «pel bene della Religione e della Chiesa cattolica» e per la salvaguardia dei «diritti sovrani concernenti le disposizioni ecclesiastiche»[21], riproponeva *de plano* l'ordito normativo giuseppino, incardinato sul

[17] Cfr. A. Gambasin, *Religione e società dalle riforme napoleoniche all'età liberale. Clero, sinodi e laicato cattolico in Italia*, Padova 1974, p. 14.

[18] L'unica confessione, cioè, a cui era concessa «la preferenza del culto pubblico», a quelli tollerati rimanendo invece concesso «l'esercizio privato» e le altre prerogative di cui all'editto di tolleranza giuseppino del 1781 (cfr. circolare veneta 9 agosto 1817, in *Collezione di leggi e regolamenti*, 1817, V, parte 2, p. 446).

[19] A. Lorenzoni, *Instituzioni di diritto pubblico interno*, Padova 1835, II, p. 6.

[20] G.B. Pertile, *Corso elementare di giurisprudenza ecclesiastica avuto speciale riguardo al diritto vegliante nell'impero austriaco*, Padova 1861, I, p. 143.

[21] La risoluzione del 1816 assoggettava alla «placitazione governativa»: le bolle «d'istituzione canonica ne' benefizii coi relativi documenti comprovanti il diritto di chi nomina e di chi è nominato»; le pastorali e circolari «da emanarsi nelle singole diocesi, e i calendarii diocesani»; i rescritti «provenienti dalla s. Sede, e dagli offizii, e congregazioni romane»; i ricorsi alla Santa Sede «in oggetti ecclesiastici (eccettuati i casi di coscienza)»; i rescritti «sotto forma di bolla, costituzione, o decreti di massima, e le bolle d'istituzione de' nuovi vescovi»; le bolle dogmatiche se concernenti «qualche articolo disciplinare che per avventura vi fosse compreso», «quei rescritti pontificii anteriori, di cui si volesse fare un uso giuridico». Il contenuto della sovrana risoluzione del 1816 è riportato in F. Nardi, *Elementi di diritto ecclesiastico aggiuntevi le norme civili e politiche in oggetti misti*, Padova 1854, I, p. 381 (sul

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

placet regio, obbligatorio per bolle, brevi ed ordinanze pontificie (così stabiliva la patente sovrana 26 marzo 1781), e poi esteso alle lettere apostoliche (decreto 1° settembre 1781) e alle indulgenze (decreti 7 maggio e 15 ottobre 1781)[22].

Impostazione non dissimile aveva seguito, durante la stagione napoleonica, la Repubblica italiana, se è vero che, tra le deroghe apportate alle disposizioni concordatarie del 1803[23], il decreto esecutivo del 26 gennaio 1804 sottoponeva bolle, brevi e rescritti al previo controllo statale[24].

La sostanziale continuità di tale indirizzo e la sua confluenza nell'ordinamento lombardo-veneto confermano un dato di fondo più generale, ormai ben acquisito dalla storiografia. Nel 1815, al termine dell'accidentato tornante storico di passaggio tra la fine dell'antico regime e la Restaurazione, Lombardia e Veneto ereditarono, scriveva il Nardi, «una legislazione politico-ecclesiastica speciale, composta da norme parte italiche, parte antiche e moderne austriache»[25]. «Una mistura di canonico, di italico e di austriaco» (così il Pertile) [26], che rappresentava il precipitato di una politica ecclesiastica perseguita senza fratture, tra giuseppinismo – in moltissimi casi senza bisogno di richiamarne in vigore le fonti – e "neogiuseppinismo" (cioè le politiche asburgiche di matrice

provvedimento, con il quale l'impero asburgico «estendeva alle province italiane le norme austriache in publico eclesiasticis», cfr. anche M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative*, cit., p. 186).

[22] In esecuzione della patente 26 marzo 1781, quella del 2 aprile 1784 vincolava al *placet* e pastorali, ordinanze e normali emanate dai vescovi. I provvedimenti giuseppini in materia di *placet* sono citati in G. Salvador, *Le riforme religiose sotto il governo di Giuseppe II. Memorie storiche*, Trieste 1870, p. 6, e in N. Vergottini, *Analisi del Concordato austriaco del 18 agosto 1855*, Venezia 1856, § 46, p. 115. Cfr. anche C. Capra, *Aspetti delle riforme ecclesiastiche nella Lombardia austriaca*, in P. Corsini - D. Montanari (curr.), *Pietro Tamburini e il giansenismo lombardo*, Brescia 1993, pp. 31-41.

[23] *Concordato fra la Repubblica Italiana e Sua Santità Pio VII*, in *Bollettino delle leggi della Repubblica italiana*, Milano 1804, III, parte 1, *Pubblicazione del Trattato tra la Repubblica Italiana, e la S. Sede, 26 gennaio 1804, anno II*, pp. 42-54.

[24] «Le Bolle, i Brevi, e Rescritti … non possono emettersi in uso esteriore, e pubblico senza la placitazione Governativa» (*Decreto relativo all'esecuzione del Trattato tra la Repubblica Italiana*, e la S. Sede, in *Bollettino delle leggi della Repubblica italiana*, cit., 1804, III, parte 1, pp. 56-58, § VIII). In tema cfr. G.B. Pertile, *Corso elementare di giurisprudenza ecclesiastica*, cit., I, p. 110. Come osservato, il concordato del 1803 fu sostanzialmente inapplicato per i contrasti di vedute tra il Melzi e Napoleone: cfr. M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative*, cit., pp. 121-123 per i rapporti Stato-Chiesa nell'Italia napoleonica (e le relative fonti, concordato del 1803 *in primis*).

[25] F. Nardi, *Elementi di diritto ecclesiastico*, cit., I, p. 101.

[26] G.B. Pertile, *Corso elementare di giurisprudenza ecclesiastica*, cit., I, p. 145.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

giurisdizionalistica connesse a quelle tardo-settecentesche), passando per l'"intervallo" francese che aveva succeduto l'uno e preceduto l'altro[27].

Nel combinare vecchio e nuovo, pertanto, non sembrò ardito "rispolverare", in nome del recupero della tradizione, la legislazione giuseppina, ma altrettanto facile parve, in linea con la comunanza di vedute sulla politica *in publico ecclesiasticis* e sul rapporto tra centro e periferia, mantenere in vigore gli assetti della macchina statale napoleonica, tesa com'era a centralizzare lo Stato organizzando in maniera uniforme e gerarchica le strutture ecclesiastiche nel territorio[28], sottraendone al contempo molte delle competenze nella gestione degli affari ecclesiastici[29].

Fu dunque l'adozione di una «soluzione intermedia tra il puro e semplice ritorno all'antico e l'adozione dei modelli istituzionali contaminati dall'odioso marchio rivoluzionario»[30] a suggerire agli austriaci di non smantellarne l'ossatura[31].

Certamente non sgraditi agli *Austrias* risultarono gli articoli con cui, nel 1803, il concordato tra Pio VII e Napoleone accordava al presidente della repubblica italiana lo *ius exclusivae* sulle nomine «di tutti gli Arcivescovati, e Vescovati», previo giuramento di fedeltà nelle sue mani[32]. Parimenti apprezzate furono quelle disposizioni del decreto 26 gennaio 1804 che, a seconda dei casi, confermavano o ponevano nel nulla gli assetti concordatari, attribuendo al presidente della repubblica ampie prerogative di ingerenza e controllo, ora in termini di proprietà dello Stato sui beni ecclesiastici, con il potere di «dichiarare, e determinare, i Capitoli più insigni da dotarsi» (punto 3), ora in termini di «placitazione» sulle «vestizioni», «professioni religiose individuali» e «promozioni negli ordini sacri» (punto 6) dei parroci[33].

La volontà di avere l'ultima parola sulla «condotta civile e politica» degli ecclesiastici e sulle relative *placitazioni* permeava anche le riforme avviate dal 1803

[27] O, per dirla col Friedberg, «furono rispettate e parte rifuse le leggi della prima dominazione (asburgica)», «conservando insieme alle leggi anteriori e posteriori alle francesi, anche queste» (E. Friedberg, *Trattato del diritto ecclesiastico, cattolico ed evangelico* (ed. ita. F. Ruffini), Torino 1893, p. 216).

[28] M. Meriggi, *Il Regno Lombardo-Veneto*, cit., p. 25.

[29] Rinvio, sul punto, alla puntuale ricostruzione di A. Gambasin, *Religione e società*, cit., pp. 1-10.

[30] L. Mannori, *Una difficile eredità*, cit., p. 294.

[31] In tema si rimanda a C. Ghisalberti, *Le amministrazioni locali nel periodo napoleonico*, in N. Raponi (cur.), *Dagli stati d'antico regime all'unificazione*, Bologna 1983, pp. 431-454, e a E. Pagano, *Enti locali e stato in Italia sotto Napoleone. Repubblica e Regno d'Italia (1802-1814)*, Roma 2007.

[32] *Concordato fra la Repubblica Italiana e Sua Santità*, cit., artt. IV e V, p. 43.

[33] *Decreto relativo all'esecuzione del Trattato*, cit., pp. 56-57.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

per limitare lo *ius eligendi* dei patronati, soprattutto con riguardo alle sedi vacanti[34], attraverso una ridda di provvidenze amministrative sui requisiti dei candidati, da nominare col benestare del ministero del culto, così da «vincolare in modo esclusivo il ceto sacerdotale alla politica governativa»[35].

In armonia con la politica adottata dal Lombardo-Veneto si collocavano poi le provvidenze normative di ingerenza nelle attività pastorali, prima fra tutte l'imposizione, nel 1807, di un «Catechismo nazionale» confezionato ad uso e consumo del potere politico, per rafforzare l'autorità del regno d'Italia napoleonico attraverso la formazione dei credenti[36].

Con le istruzioni del 15 settembre 1807, inoltre, veniva introdotto l'istituto della *fabbriceria* – anch'esso innestato poi nella legislazione lombardo-veneta – per amministrare «tutte le temporalità della Chiesa di qualunque provenienza» (art. 6), sottraendole all'ingerenza del clero attraverso la cooptazione di «persone probe ed onorate» (cioè, non politicamente sgradite), nominate dalle autorità statali (art. 1), residuando ai parroci, privati di «ingerenza positiva nell'amministrazione», una mera funzione consultiva «sopra i bisogni della chiesa» (art. 16)[37].

Altra direttrice del governo francese riguardava la "scure", calata dal 1805, su conventi e monasteri, da un lato riaccorpandone gli organici, ridimensionandone le rendite e «aggregandoli al Demanio nazionale» se non conservati, dall'altro sottoponendoli al controllo del Vescovo e alla vigilanza del ministero del culto[38].

Troppo drastico per essere confermato era invece il decreto 25 aprile 1810, emanato in momento di recrudescenza delle soppressioni di monasteri e

[34] Circolare 18 gennaio 1803, in *Decreti regolamenti istruzioni generali sopra gli oggetti appartenenti alle attribuzioni del Ministero del culto del Regno d'Italia*, Milano 1808, I, pp. 41-42.

[35] Così F. Agostini, *Istituzioni ecclesiastiche e potere politico in area veneta (1754-1866)*, Venezia 2002, pp. 290-293 (citazione a p. 290), che rinvia alle altre circolari emanate per semplificare, uniformandola, la disciplina dei giuspatronati, avvinghiandola il più possibile al potere statale.

[36] *Decreto sul Catechismo nazionale*, 14 marzo 1807, in *Bollettino delle leggi*, cit., 1807, parte 1, pp. 156-157. In tema cfr. F. Agostini, *Istituzioni ecclesiastiche*, cit., p. 287.

[37] *Istruzioni 15 settembre 1807. Sopra l'istituzione e la direzione delle Fabbricerie*, in *Decreti regolamenti istruzioni*, cit., I, pp. 164-173, in particolare pp. 164, 165-166 e 169.

[38] La citazione è tratta da A. Sandonà, *Il Regno Lombardo Veneto*, cit., p. 137. Cfr. *Decreto 8 giugno 1805 sull'organizzazione del Clero secolare, regolare, e delle Monache*, in *Bollettino delle leggi*, cit., 1805, parte 1, pp. 123-132, poi integrata dal *Decreto 25 aprile 1806 concernente l'avocazione al Demanio de' beni delle Abbazie e Commende di qualunque ordine straniero, non che di quelli delle Scuole, Confraternite, o simili Consorzj laicali*, in *Bollettino delle leggi*, cit., 1806, parte 1, pp. 367-368.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

conventi, che aboliva le corporazioni e congregazioni ecclesiastiche, concentrando i beni degli stabilimenti soppressi nel Monte Napoleone[39].

Fatta la tara di qualche eccesso, del regime francese quello austriaco preferì insomma far propria la gran parte dei paradigmi operativi, piuttosto che smantellarli uno per uno. Del resto, che quella attuata dagli austriaci fu una recezione poco traumatica, lo dimostra il contegno dell'imperatore Francesco I nei colloqui precedenti le trattative poi confluite nel trattato di Parigi, con il dichiararsi «il continuatore e l'erede della politica ecclesiastica di Napoleone» (soprattutto per quanto riguarda l'eversione della proprietà ecclesiastica)[40].

Se il trapasso del potere avvenne senza troppe scosse, non mancarono tuttavia significative operazioni correttive riguardanti alcuni aspetti particolarmente cari agli austriaci, su cui la stagione napoleonica aveva inciso sulla via della frattura con l'autorità religiosa.

Come noto, con un "colpo di coda", la parentesi francese aveva sottratto alla chiesa la competenza sui registri di stato e, soprattutto, la "gestione" del matrimonio. Lo "strappo" si era consumato sin dai tempi della Cisalpina, con la legge 6 Termidoro anno V (24 luglio 1797) che, nel disciplinare i registri anagrafici, ne attribuiva la tenuta delle nascite, dei matrimoni, delle morti e dei cittadini attivi all'«Ufficiale municipale» e all'«Agente municipale» (a seconda della densità del comune). Con riferimento agli affari matrimoniali in particolare, all'ufficiale o agente municipale spettavano i compiti già attribuiti al parroco, tra i quali assumere la dichiarazione di volontà dei nubendi, verificare gli impedimenti, stendere e registrare l'atto[41]. La secolarizzazione fu poi confermata, dopo l'incoronazione di Napoleone a re d'Italia, negli articoli del codice civile del 1806 in materia di atti dello stato civile, affidati a ufficiali (laici), compresi quelli di matrimonio, che comprendevano le pubblicazioni, le eventuali opposizioni, l'atto autentico del consenso dei familiari, la stesura dell'atto di matrimonio con relativi formalità e requisiti[42].

[39] *Decreto portante la soppressione delle compagnie, congregazioni, compagnie ed associazioni ecclesiastiche*, in *Bollettino delle leggi*, cit., 1810, parte 1, pp. 264-267, in particolare artt. 1 e 7, pp. 264-465, poi abrogato con sovrana determinazione 10 aprile 1815, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1815, I, parte 1, pp. 39-40.

[40] A. Sandonà, *Il Regno Lombardo Veneto*, cit., p. 140.

[41] Legge 6 termidoro anno V (*De' registri delle nascite, de' matrimoni, delle morti e de' cittadini attivi*), in *Raccolta degli ordini, avvisi e proclami pubblicati in Milano nell'anno V. Repubblicano francese*, Milano 1797, III, p. 88-91, in particolare n. 2, p. 99, e nn. 24-28, p. 90. Per un'applicazione pratica della legge nelle repubbliche giacobine cfr. M. Castelli, *«Il Concilio di Trento e di Pistoja sono alle mani»: la riforma matrimoniale della Repubblica bresciana nella* rerum perturbatissima conversione *del tramonto del Settecento*, in A.A. Cassi - E. Fusar Poli (curr.), Jus Brixiae et alibi. *Scritti scelti offerti ad Alberto Sciumè*, Torino 2022, pp. 93-145, in particolare p. 118 e pp. 142-143.

[42] *Codice di Napoleone il grande per il Regno d'Italia. Edizione originale e la sola ufficiale*, Milano 1806,

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

L'imposizione del matrimonio civile, implementata con il regolamento che attivava i registri di stato affidandone tenuta e custodia ai pubblici ufficiali[43], avrebbe destato malumori e rimostranze, a cui si tentò di porre rimedio cercando – invano – «di introdurre una disciplina di stampo giuseppino con l'obiettivo di temperare la legge della Cisalpina, riconoscendo ai ministri del culto la funzione di pubblici ufficiali per i cittadini cattolici»[44].

3. *La Chiesa* nello *Stato: matrici e direzioni del giurisdizionalismo lombardo-veneto*

Per il ritorno allo stampo giuseppino bisognava attendere il 20 aprile 1815. A pochi giorni dalla patente istituiva del Lombardo-Veneto[45], l'imperatore Francesco I, mosso dalle «pressanti replicate domande sul contegno e sulle direzioni da tenersi in affari matrimoniali, non meno che dalla grave e singolare importanza di questo oggetto», emanava la *Sovrana patente prescrivente le norme sul diritto di matrimonio*, le cui annesse *Prescrizioni sul diritto di matrimonio* investivano nuovamente i ministri di culto delle funzioni loro spettanti durante la prima dominazione austriaca.

Il cambio di passo rispetto alla napoleonica secolarizzazione del vincolo passava attraverso la riacquisita centralità del parroco, il cui fondamentale incarico di «congiungere gli sposi in matrimonio» (§ 27) gli imponeva il disbrigo delle «solennità essenziali» (pubblicazioni, § 28, e dichiarazioni, § 32), la verifica della sussistenza di vizi del consenso e degli impedimenti (§ 35), nonché l'iscrizione «del contratto», «per prova permanente», «nel libro matrimoniale» (§ 37). Al parroco, inoltre, le *Prescrizioni* affidavano la bonaria conciliazione che, se fallita, apriva la strada all'eventuale separazione giudiziale: l'aver, cioè, raccolto dai coniugi «insieme coi motivi la risoluzione loro di separarsi», una risoluzione che si richiedeva ferma, tale cioè da superare le «ammonizioni», ripetute per tre volte,

artt. 34-54 e 63-76, p. 11, e pp. 18-23.

[43] *Regolamento generale 27 marzo 1806 per l'attivazione in tutto lo Stato dei registri delle nascite, dei matrimonj e delle morti, in esecuzione del Codice Napoleone*, in *Bollettino delle leggi*, cit., 1806, parte 1, pp. 171-223.

[44] Cfr. S. Solimano, *Amori in causa. Strategie matrimoniali nel Regno d'Italia Napoleonico (1806-1814)*, Torino 2017, pp. 33-36, e la bibliografia ivi citata, p. 33 per la citazione nel testo, ma si veda anche F. Agostini, *La riforma napoleonica della Chiesa nella Repubblica e nel Regno d'Italia 1802-1814*, Vicenza 1990.

[45] *Patente sovrana 7 aprile 1815 sull'istituzione del Regno Lombardo-Veneto*, in *Collezione di leggi e regolamenti*, cit., II, parte 1, pp. 85-89.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

«sulle promesse reciproche solennemente fatte al momento dell'unione» e sulle «conseguenze dannose della separazione» (§ 61)[46].

Seguivano, il 19 e 20 dicembre 1815, due notificazioni di inoltro, dalla reggenza provvisoria, delle *Determinazione con cui vengono incaricati i parrochi dei registri degli atti di nascita e di morte*, con le relative *Istruzioni ai curati sul modo di tenere i suddetti libri*[47].

Con questa presa di posizione, che fu anche un tentativo per ricucire strappi poco apprezzati, la seconda dominazione austriaca avrebbe dato il via a una serie di provvedimenti di politica ecclesiastica non riconducibili al solo esercizio degli *iura circa sacra*.

Intendiamoci, però. Le pretese dello Stato sulla Chiesa furono molte e penetrarono all'interno dei suoi tessuti connettivi sino a radicarsi nell'organizzazione degli apparati, delle strutture e degli uomini, cominciando dalla gestione dei benefici vacanti, a cui il governo lombardo-veneto riservò attenzioni costanti sin dai primi vagiti, ai tempi delle Reggenza. Dal 1814 fino agli anni del governo militare, un fitto succedersi di circolari assegnò e confermò alle delegazioni provinciali, per conto dei governi (poi luogotenenze), non solo il compito di «munire le bolle vescovili di nomina e di istituzione dei benefici» del necessario *placet* regio, ma anche quello di verificarne la gestione finanziaria[48].

La salvaguardia dello *ius dominii eminentis* rientrava tra le «sfere di attività» attribuite alle delegazioni dalle *Istruzioni* del 1° gennaio 1818[49]. Il

[46] Le «amichevoli ammonizioni del parroco» valevano anche in caso di disaccordo sulla separazione (§ 64): *sovrana patente 20 aprile 1815 prescrivente le norme sul diritto di matrimonio*, in *Collezione di leggi e regolamenti*, cit., II, parte 1, pp. 102-106 (con le *Prescrizioni sul diritto del matrimonio*, pp. 106-134).

[47] Entrambe in *Atti del governo. Parte terza. Dal 1° novembre al 31 dicembre 1815*, Milano 1815, rispettivamente pp. 1081-1091, e pp. 1098. Ai sensi dell'art. XII delle *Determinazioni*, nella stesura dell'atto di nascita, il parroco doveva avvalersi dell'aiuto della levatrice (per tale motivo era necessario che nei registri battesimali si indicassero i nomi delle ostetriche che avevano assistito ai parti: circolare veneta 27 agosto 1825, in *Collezione di leggi e regolamenti*, cit., IX, parte 2, p. 96). L'atto di morte, ai sensi della circolare lombarda 25 giugno 1823 (in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1823, I, parte 2, pp. 173-175) doveva essere steso «colla voluta sollecitudine» e notificato «alle prime istanze entro 24 ore secondo la prescritta modula e le altre relative disposizioni». Dal 1845, ogni mancanza dei parroci sarebbe stata segnalata ai delegati provinciali per gli opportuni provvedimenti (circolare 3 aprile 1845, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1845, I, parte 2, pp. 165-167).

[48] Cfr. circolare 13 ottobre 1814, poi integrata dalla circolare 25 ottobre 1848 (entrambe in *Raccolta degli atti ufficiali dei proclami ec. emanati in Milano dalle diverse autorità durante l'I.R. governo militare*, Milano 1848, I, pp. 202-204 e pp. 209-211, nonché circolare 14 maggio 1850, in R*accolta degli atti ufficiali*, cit., IV, p. 159).

[49] *Istruzioni per le RR. Delegazioni*, cit., § 19, lett *f)*.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

provvedimento, che parafrasava le *Istruzioni governative* del 1815 illustrandone le ricadute applicative, affidava all'autorità politico-amministrativa provinciale ampi poteri per sorvegliare e dirigere il governo dello Stato sulla Chiesa, a cominciare dalla vigilanza sul rispetto dello *ius placeti*[50], passando al controllo sugli «oggetti secolari», che si traduceva nella pronta interruzione di ogni nuova festività, rito, cerimonia, confraternita o ordine non approvato dall'imperatore, per il tramite del governo[51].

Attributo regio era, invece, il diritto di nomina delle alte cariche ecclesiastiche: una vera e propria *exclusiva* diretta – già sancita dalla *conventio amicabilis* tra Pio VI e Giuseppe II nel 1784[52] – che il sovrano si riservava per arcivescovi (di stanza a Milano e Venezia) e per i vescovi[53], ogniqualvolta la delegazione gli notificasse la vacanza di una sede[54], nel rispetto di un ingessato cerimoniale di installazione[55]. Modalità non dissimili valevano per la cooptazione delle «dignità e Canonicati delle chiese cattedrali e collegiate» (a cui si richiedevano dieci anni «di lodevole servigi prestati nella cura delle anime»)[56], mentre di spettanza dei vescovi ed arcivescovi – salva la contrarietà dell'imperatore – era la nomina dei sacerdoti nelle chiese metropolitane e collegiate[57].

Per chiudere con la sommaria carrellata delle ingerenze dello Stato sulla Chiesa lombardo-veneta, almeno un cenno merita il veto implacabile a cui erano sottoposti gli ecclesiastici forestieri «dimoranti senza legale titolo e senza oggetto», per la cui ricognizione ed espulsione dal Regno la circolare 19 marzo 1819 invocava la collaborazione di diversi apparati del potere pubblico: i parroci, per dare «sollecito avviso alla cancelleria vescovile dell'arrivo e della

[50] Ivi, lett. a).

[51] Ivi, lett. c).

[52] Il concordato del 1784 sulle nomine episcopali nella Lombardia austriaca assegnava al Duca di Milano e di Mantova (e loro successori), il diritto di nomina dei principali uffici ecclesiastici delle chiese, abbazie, proposture e collegiate (cfr. Di*e Conventio Amicabilis von 1784*, in F. Maas, *Quellen zu seiner Geschichte in Österreich 1760-1850. Amtliche Dokumente aus dem Haus-, Hof- und Staatsarchiv und dem Allgemeinen Verwaltungsarchiv in Wien*, II, *Entfaltung und Krise des Josephinismus, 1770-1790*, Wien 1953, pp. 94-108).

[53] *Istruzioni governative*, cit., § 4.

[54] Circolare 18 agosto 1821, in *Raccolta degli Atti del Governo e delle disposizioni emanate dalle diverse autorità in oggetti sia amministrativi che giudiziari*, Milano 1821, II, parte 2, pp. 272-280, in particolare p. 273.

[55] Circolare 3 febbraio 1817, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1817, I, parte 2, pp. 78-79.

[56] Sovrana risoluzione 15 luglio 1815, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1815, I, parte 1, p. 160. La nomina dei cappellani delle chiese cattedrali e collegiate aspettava invece ai Vescovi (notificazione 10 aprile 1817, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1817, I, parte 1, pp. 97-98).

[57] Circolare 12 giugno 1817, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1817, I, parte 2, p. 219.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

partenza di sacerdote forestiero dalla loro parrocchia»; le cancellerie vescovili, per verificare i «ricapiti» e le «buone testimonianze» necessarie per la concessione della «licenza»; le «autorità provinciali di polizia», per elevare l'ordine di espatrio in caso di loro mancanza; il «braccio politico», per rimandare il «prete estero» al paese d'origine[58].

Fin qui gli *iura circa sacra* in sé e per sé considerati.

Nondimeno, se si vuole rintracciare la "cifra" della politica ecclesiastica lombardo-veneta, tale "cifra" non si rivela solo e soltanto analizzando le forme dell'ingerenza statale sulla Chiesa (lo Stato *sulla* Chiesa, per dirla con il titolo del paragrafo precedente)[59], bensì – e soprattutto – nel modo in cui il Regno "accolse" la Chiesa all'interno dello Stato (la Chiesa *nello* Stato), trattandola «come un settore distinto ma coordinato agli altri settori dell'apparato pubblico»[60].

Nel dispiegarsi di tale direttrice, di per sé comune alle esperienze costituzionali afferenti alla monarchia amministrativa, gli *Austrias* sperimentarono un peculiare innesto del giurisdizionalismo giuseppino (debitamente sfrondato di quel riferirsi ai corpi intermedi che nel Settecento, nonostante gli sforzi, non si era riusciti a eradicare), nell'*humus* burocratizzante con cui il riformismo napoleonico (seppur da una prospettiva così laicizzante da non potere essere totalmente conservata), aveva inquadrato la Chiesa nell'amministrazione dello Stato, alla stregua di un *instrumentum regni*[61]. Informate «a un principio di gerarchia piramidale non difforme da quello che caratterizzava l'organizzazione politica o quella giudiziaria»[62], le autorità ecclesiastiche – vescovi (o ordinari), diocesi e parrocchie – perseguivano infatti un'evidente funzione pubblica che andava al di là della cura d'anime.

Entro questa temperie programmatica, a cui si attese già durante il governo provvisorio, prese corpo una normazione amministrativa interna[63] pressoché

[58] Circolare 19 marzo 1819, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1819, I, parte 2, pp. 179-180.

[59] *Supra*, § 2.

[60] F. Agostini, *Istituzioni ecclesiastiche*, cit., p. 294.

[61] L. Mannori, *Una difficile eredità*, cit., p. 296.

[62] F. Rossi, *Il cattivo funzionario. Fra responsabilità penale, amministrativa e disciplinare nel Regno Lombardo-Veneto*, Milano 2013, p. 93. Informazioni dettagliate sull'organigramma ecclesiastico in V. Guazzo, *Il funzionario pubblico, ossia Manuale pratico-disciplinare pegl'impiegati regii, pegli adetti ai corpi tutelati e pei disciplinati dallo Stato, in cui sono e saranno raccolte tutte le prescrizioni delle leggi civili, giudiziarie, amministrative (politico-camerali), ecclesiastiche, militari e penali di ogni genere che si riferiscono al personale di tutti i pubblici funzionarii*, Venezia 1846, p. 252.

[63] Sul tema cfr. M.S. Giannini, *Atto amministrativo*, in *Enciclopedia del Diritto*, IV, Milano 1959, pp. 157-196 e G. Cianferotti, *Attività interna e norme interne, politica e amministrazione, forme di Stato e di governo*, in F. Colao - L. Lacché - C. Storti - C. Valsecchi (curr.), *Perpetue appendici e codicilli alle leggi italiane. Le circolari ministeriali, il potere regolamentare e la politica del diritto in Italia*

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

ininterrotta, di mole elefantiaca, minuziosa fino a diventare «asfissiante»[64] ma certamente diffusa e capillare, scandita dal promanare di atti amministrativi dalla capitale dell'impero verso i due governi dei regni, e, di lì, diramati alle istanze di controllo – delegazioni, polizia, vescovi – per vigilare, impedire, correggere, fare rapporto, e quindi rassegnare a Milano e Venezia, e poi a Vienna, risultanze, risultati ottenuti e no, criticità da risolvere, molto spesso pure e semplici delazioni.

Dal centro alla periferia, dall'alto verso il basso delle gerarchie politico-amministrative e, di lì, nuovamente al centro, i vari apparati della cosa pubblica, comparti ecclesiastici compresi, erano infatti destinatari di un flusso constante di notificazioni, circolari, istruzioni in esecuzione di leggi, patenti, risoluzioni e regolamenti sovrani.

3.1. *La parrocchia come ganglio nodale nei rapporti fra Stato e Chiesa*

Solo tenendo a mente la mole e la pervasività del «positivismo pratico» del neogiuseppinismo imperante nelle province italiane[65] se ne possono comprendere le ripercussioni sulla Chiesa e le sue strutture nel quarantennio compreso tra la reggenza provvisoria e il concordato del 1855, a cominciare dal ganglio nodale più legato, per prossimità, ai sudditi: la parrocchia[66].

Un primo campo di osservazione di tale normativismo va rintracciato nelle provvidenze amministrative tese a strutturare la parrocchia sulle fondamenta del *beneficium*, prontamente ripristinato dal governo provvisorio per realizzare, a livello locale, uno scambio tra rendite di beni statali e svolgimento di compiti burocratico-amministrativi da affidare ai curati incaricati di dirigere le "tessere" del sistema diocesano[67].

Al fine di impostare l'«economia beneficiale» – e per il suo tramite le funzioni delle parrocchie – la sovrana determinazione 10 aprile 1815, nell'abrogare il decreto napoleonico del 25 aprile 1810, riassegnava le rendite dei benefici semplici

tra Otto e Novecento, Macerata 2011, pp. 49-116.

[64] F. Agostini, *Istituzioni ecclesiastiche*, cit., p. 301.

[65] A. Gambasin, *Religione e società*, cit., pp. 12-13.

[66] Se ci si basa sui dati tratti da L. Fontana, *Regolatore amministrativo teorico-pratico ad uso degli impiegati amministrativi in genere*, Milano 1848, I, pp. 23-24, la Lombardia contava 2576 parrocchie, il Veneto 1648. Il numero sarebbe poi diminuito, assestandosi rispettivamente a 2321 e 1229 poco prima dei moti del 1848. Per una storia delle parrocchie dal XVIII secolo alla costituzione del Lombardo-Veneto, vedi F. Foramiti, *Enciclopedia legale, ovvero lessico ragionato di gius naturale, civile, canonico, mercantile-cambiario-marittimo, feudale, penale, pubblico-interno, e delle genti*, Venezia 1852, IV, voce *Parrocchia*, pp. 749-752.

[67] Cfr., sul punto, F. Agostini, *Istituzioni ecclesiastiche*, cit., pp. 294-299.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

ai chierici secolari. A dispetto di un *incipit* teso a ostentare la sollecitudine sovrana «alla conservazione della cattolica religione e del relativo culto pubblico»[68], il provvedimento muoveva da valutazioni avulse dal riguardo tributato alla parrocchia quale «officio sacro» ed attenenti, piuttosto, al rilievo dell'«elemento religioso come mezzo di disciplinamento e di omologazione del popolo compreso entro il proprio territorio»[69], complice non solo la vicinanza, spirituale e fisica, dei parroci ai sudditi, ma anche la consolidata loro esperienza nell'attendere a mansioni burocratiche (tra tutte, quelle in affari matrimoniali, a mente delle riforme giuseppine del 1784)[70], nonché a «realizzare alcune istituzioni per le quali gli organi statali erano carenti»[71].

Proprio in cambio del disbrigo di tali funzioni, la determinazione sovrana del 1815 rinviava alla collaborazione tra governo e alto clero per esaminare «come si dovranno impiegare ed applicare le rendute di ciascun beneficio semplice»[72].

Sul crogiolo degli aspetti sacrali, amministrativi e finanziari evocati dalla questione, circolari e fonti consimili sarebbero tornate insistentemente nel volgere di pochi anni.

Lo stretto legame che stringeva a sé parroci e benefici – molto spesso ci si riferiva ai primi ricorrendo, con metonimia, proprio al termine *beneficio* – incideva anzitutto sulla cooptazione. La titolarità del beneficio, infatti, avveniva per effetto di apposita investitura subordinata alla «placitazione» del governo, previo esperimento di una procedura concorsuale e con il parere dei cancellieri del censo (dal 1819 commissari distrettuali), deputati al controllo dell'amministrazione finanziaria del distretto, ma dotati altresì di poteri di polizia[73]. Onde

[68] *Sovrana determinazione 10 aprile 1815*, cit., p. 39.

[69] L. Mannori, *Una difficile eredità*, cit., p. 289.

[70] Cfr. Editto del 17 settembre 1784, *Stabilimenti su li contratti de matrimonj*, §§ 29 e §§ 31-36, in *Gridario Stato di Milano dal 1727 al 1794*, Milano s.d., VI, n. 171. Il provvedimento costituiva l'attuazione in Lombardia della celebre *Ehepatent* del 30 luglio (su cui E. Dezza, *Lezioni di Storia della codificazione civile. Il Code Civil (1804) e l'Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB, 1812)*, Torino 2000, p. 130, nonché M.G. di Renzo Villata, *Il matrimonio tra sacro e profano. Dalla lezione giusnaturalistica al giurisdizionalismo*, in A.C. Amato Mangiameli - M.R. Di Simone (curr.), *Diritto e religione tra passato e futuro. Atti del Convegno Internazionale Villa Mondragone – Monte Porzio Catone (Roma), 27-29 novembre 2008*, Roma 2010, pp. 259-325, in particolare pp. 292-293.

[71] N. Faldon, *Il clero durante l'amministrazione austriaca*, in *I problemi dell'amministrazione austriaca nel Lombardo-Veneto. Atti del Convegno di Conegliano organizzato in collaborazione con l'Associazione Italia-Austria*, 20-23 settembre 1979, Conegliano 1981, pp. 121-137, citazione a p. 127.

[72] *Sovrana determinazione 10 aprile 1815*, cit., p. 40.

[73] Sulla nomina dei parroci, le circolari di riferimento sono le seguenti: Istruzioni per le RR. Delegazioni, cit., § 19, lett. *a)*; *circolare 27 ottobre 1817 sopra l'intervento dei R.R. commissari*

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

evitare «vacanze di sede», con connessa instabilità finanziaria e precarietà della «condizione di quelli che debbono reggere il popolo con dignità», le investiture, sotto il dominio francese ammissibili «a titolo provvisorio», per un triennio, dovevano considerarsi «a tempo indefinito»[74].

Che la nomina di un nuovo parroco non fosse affare secondario, lo si evince del resto dall'attestazione del compiuto percorso formativo che, accanto al rapporto poliziesco, doveva accompagnare la placitazione governativa. La concessione dei titoli d'ordinazione portava infatti con sé, si legge nella circolare diramata in Lombardia il 28 gennaio 1823, «l'obbligo di farsi impiegare sia nella cura d'anime sia nella pubblica istruzione od educazione», e ciò richiedeva il compimento degli studi teologici, «compresa la catechetica e la pedagogia», onde evitare il reclutamento – con annesso beneficio – di «individui indegni di tale dignità»[75].

Una tale dovizia di requisiti, attenzioni e cautele si spiega in ragione della lista di attribuzioni, che qui si riporta così come rassegnata nel *Manuale pratico-disciplinare* di Valentino Guazzo, ove emerge la pletora dei doveri incombenti sul parroco-funzionario di base:

> i parrochi oltre ai diritti ed obblighi dipendenti dall'ordine sacro, di cui sono insigniti, devono aver cura che si osservino diligentemente le costituzioni canoniche civili; sorvegliano i pii Istituti; invigilano sulle scuole elementari e sui rispettivi maestri; invigilano sui sacerdoti esistenti nella loro parrocchia; conservano diligentemente secondo le disposizioni della legge i libri dei battezzati, dei matrimoni e dei morti, e risiedono nella propria parrocchia, non potendosi assentare che per giusti e plausibili motivi, al fine di soddisfare nel migliore modo il loro ufficio, ec., rilasciano certificati di miserabilità, di domicilio, di moralità, di vita, di morte ecc. ecc.[76]

In vista dell'adempimento di tali compiti, che imponevano presenza costante

distrettuali all'elezione dei parrochi, qui consultata in C. Steffani, *Manuale pei M.M. R.R. arcipreti e parrochi contenente le leggi sovrane, le auliche e le vicereali risoluzioni, i decreti, i regolamenti, le istruzioni relative alle incombenze che furono loro appoggiate per ciò che riguarda l'amministrazione dello Stato*, Padova 1839, pp. 534-535; circolare 16 aprile 1818, *Disposizioni normali per rendere nota agli Ecclesiastici l'apertura del concorso ai vacanti Beneficj Parrocchiali*, in *Collezione di leggi e regolamenti*, cit., V, parte 1, pp. 445-447. Sul commissario distrettuale si rinvia a G. Pedrocco, *Note sulla figura del commissario distrettuale nella provincia di Treviso*, in G. Chiodi - C. Povolo (curr.) A*mministrazione della giustizia penale e controllo sociale nel Regno Lombardo-Veneto*, Sommacampagna 2007, pp. 251-269, e a M. Soresina, *L'età della Restaurazione 1815-1860*, cit., p. 34.

[74] Circolare n. 38765-5265, s.d., in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1816, II, parte 2, pp. 248-249.

[75] Circolare 28 gennaio 1823, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1823, I, parte 2, pp. 11-15, citazione a pp. 12-13.

[76] V. Guazzo, *Il funzionario pubblico*, cit., capo XIV, § 24, p. 252.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

sul territorio di competenza, il connubio trono-altare manteneva in vigore l'antica esenzione degli uomini di chiesa dal servizio militare (il cd. *privilegium immunitatis*). Ai sensi della patente sovrana 17 settembre 1820, tra gli individui totalmente dispensati rientravano «gli ecclesiasti aventi uno degli ordini maggiori», tra cui i parroci e gli aspiranti tali («gli allievi degli studi teologici in seminario»)[77].

Per la medesima ragione, agli ecclesiastici – parroci *in primis* – era preclusa la carriera politica[78] e così pure l'impiego in apparati dello Stato diversi dalla pubblica istruzione e la «direzione del culto»[79], l'esercizio della quale assai significativamente contemplava il disbrigo delle attività poco sopra citate.

3.2. *La parrocchia come ufficio per tutto*

La sovrapposizione di funzioni sacro-cultuali e di compiti fiscali-amministrativi nell'esercizio della «direzione del culto» spettante agli ecclesiastici lombardo-veneti conferma una volta di più la tesi dell'"interscambio" come chiave descrittiva dei rapporti Stato-Chiesa nel tornante storico considerato.

Della compenetrazione tra uffici «dipendenti dall'ordine sacro»[80] e «mansioni civili e burocratiche» davano conferma non solo i funzionari statali, come Valentino Guazzo (il suo *Manuale* era pensato «per facilitare il difficile cammino di chi deve percorrere impieghi pubblici»), ma anche le trattazioni destinate «ai giovani applicati allo studio delle leggi», quali il *Corso elementare di giurisprudenza ecclesiastica* di Giambattista Pertile, ove tra i «diritti e doveri dei parrochi» le

[77] Sovrana patente 17 settembre 1820, prescrizioni relative alla coscrizione militare„ in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1820, II, parte 1, pp. 117-162, § 10, lett. *c)* e *d)*, p. 123 (sulla quale, diffusamente, G. Ferragù, *La sovrana patente 17 settembre 1820 sulla leva militare di terra. Illustrata dalle sovrane risoluzioni, dagli aulici e vice-reali dispaccj e decreti governativi posteriormente emanati e combinata per la sua esecuzione colle provvisorie Istruzioni degli Ecc. II. RR. Governi di Milano e di Venezia in dipendenza delle pubblicate Notificazioni e successive Superiori Disposizioni*, Milano 1847, II ed., pp. 10-11). L'esenzione totale, dapprima limitata ai soli «chierici studenti di teologia», sarebbe stata poi estesa a tutti gli studenti: circolare 17 dicembre 1832, in *Raccolta degli Atti del Governo*, 1832, II, parte 2, pp. 205-206. L'abbandono della «carriera ecclesiastica» comportava l'automatico inserimento nel contingente e la «susseguente leva» (circolare 16 febbraio 1830, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1830, I, parte 2, p. 13, e notificazione 15 gennaio 1831, in *Raccolta degli Atti del Governo*, 1831, I, parte 1, pp. 2-3). Sul *privilegium immunitatis*, si veda il recente studio di M. Roviniello, *Drafting Italy. Conscriction and the Military from 1814 to 1914*, Abingdon 2023.

[78] Anche in via provvisoria, o in sostituzione di altri: cfr. circolare 25 settembre 1816, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1816, II, parte 2, p. 220 (per le amministrazioni comunali).

[79] Circolare veneta 31 ottobre 1818, in *Collezione di leggi e regolamenti*, cit., V, parte 2, pp. 257-258.

[80] V. Guazzo, *Il funzionario pubblico*, cit., p. 252.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

funzioni di cura pastorale sono accostate a quelle imposte dalle «leggi politiche»[81].

In questa temperie così intimamente pervasa dalla «profonda mescolanza di ordini e valori» destinati a riverberarsi «sia sulle dottrine della sovranità che sulla gestione corrente del potere»[82], un campo di osservazione assai proficuo per riflettere sui connotati del giurisdizionalismo "nel contesto" riguarda prima di tutto il rapporto tra parroci e incombenze amministrative in parallelo al perfezionamento dell'apparato statale tra Sette e Ottocento.

Di tale perfezionamento, avviato dalle riforme dell'assolutismo illuminato e poi proseguito dalla dominazione napoleonica con la creazione di una burocrazia centralizzata e irradiata sul territorio[83], gli *Austrias* fecero tesoro per affinare le competenze di governo attraverso specifiche tecniche e controlli sempre più articolati e interconnessi.

Per comprendere la pervasività del ricorso alla religione come *instrumentum regni* vale la pena passare in rapida rassegna le funzioni assegnate ai parroci su cui l'elenco proposto dal Guazzo soprassedeva, sottendendo la funzione secondaria di tutte le incombenze ricomprese nel suo sbrigativo *ecc. ecc.*

Sfogliando le raccolte di notificazioni e circolari diramate da Vienna ai governi del Lombardo-Veneto, e appoggiandosi ai compilatori che ne hanno offerto una ricostruzione ora tematica (Carlo Steffani)[84], ora sistematica (Antonio Lorenzoni)[85], ora una silloge ragionata (Francesco Foramiti)[86], emerge in modo molto evidente come la parrocchia fosse un ufficio per tutto (o quasi tutto) e il parroco un vero e proprio «funzionario pubblico di base»[87]: specie nelle campagne, ove il controllo dello stato richiedeva la collaborazione di "intermediari" connessi al territorio, capaci di dialogare con la popolazione e in possesso

[81] Ivi, p. 3, e G.B. Pertile, *Corso elementare di giurisprudenza ecclesiastica*, cit., I, pp. 1-2, e II, pp. 108-110 (voce biografica di C. Valsecchi, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, diretto da I. Birocchi - E. Cortese - A. Mattone - M.N. Miletti, Bologna 2013, II, pp. 1928-1930).

[82] F. Vecchi, *Mutamenti prospettici della storiografia*, cit., 230.

[83] Sulle «direzioni» imboccate dalla Restaurazione nel perfezionamento della monarchia amministrativa si rinvia a M. Soresina, *L'età della Restaurazione 1815-1860*, cit., pp. 20-21. Cfr. anche M. Meriggi, *Gli stati italiani prima dell'Unità*, cit., pp. 113-116 e pp. 125-126.

[84] C. Steffani, *Manuale pei M.M. R.R. arcipreti e parrochi*, cit., pp. 9-272, 470-483, 542-556, 574-774.

[85] A. Lorenzoni, *Instituzioni del diritto pubblico interno*, cit., II, pp. 3-46 (voce biografica di A. Monti, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, cit., I, pp. 1201-1202).

[86] F. Foramiti, *Enciclopedia legale*, cit., IV, voce *Parrocchia*, pp. 51-55, e *Parroco*, pp. 55-56 (voce biografica di L. Casella, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, cit., I, pp. 886-887).

[87] L. Mannori, *Una difficile eredità*, cit., p. 295.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

dell'autorità necessaria per garantire l'applicazione dei desiderata governativi (o, per dirla col Foramiti, «la cura ed attenzione di promuovere qualunque istituto per la pubblica utilità introdotto dalle leggi civili e di esortare il popolo all'osservanza delle leggi»)[88].

Non erano mancate voci critiche, come quella levatasi, nel 1848, dal (semi)anonimo memoriale del commissario distrettuale F.S. (Fortunato Sceriman), sulla ridda di incombenze affidate dal governo centrale a un clero diocesano, in molti casi impreparato e alle volte svogliato, costretto a svolgere mansioni – la tenuta dei registri d'anagrafe e degli atti di matrimonio, soprattutto – che meglio sarebbero state gestite ove sottoposte alle cure di funzionari comunali nominati allo scopo[89].

Nel tener conto delle testimonianze sulle disfunzioni ingenerate dalla "amministrativizzazione" della parrocchia, bisogna effettivamente riconoscere che le attribuzioni burocratiche del clero in cura d'anime erano davvero gravose, sia a causa della quantità di mansioni che il loro disbrigo implicava, sia a causa dei protocolli e delle procedure da seguire durante il disimpegno delle pratiche, sia a causa della minuziosa normazione interna che il neogiuseppinismo aveva predisposto per guidare l'espletamento dell'azione amministrativa. Tale vastissima normazione può, per semplicità ricostruttiva, ricondursi qui ad alcune incombenze fondamentali, sebbene passate in secondo piano.

Competeva innanzitutto alla parrocchia coadiuvare le autorità per il disbrigo delle *Prescrizioni relative alla leva militare*, di cui alla sovrana patente 17 settembre 1820[90]. Un'«operazione cotanto dilicata», per il cui andamento era necessaria la puntuale tenuta dello stato di nascita, delle liste coscrizionali e dei vari certificati di esenzione, nonché la loro puntuale trasmissione alle amministrazioni comunali[91].

Altrettanto meticolosi dovevano dimostrarsi i parroci nel compilare i «certificati di vita» (o «fedi di vita») ai fini della riscossione delle pensioni (di quiescenza e di invalidità) spettanti agli impiegati, militari, loro vedove e orfani,

[88] F. Foramiti, *Enciclopedia legale*, cit.' p. 62. Elenco delle attribuzioni della parrocchia in A. Gambasin, *Religione e società*, cit., pp. 24-25.

[89] [F. Sceriman], *Dei difetti del Reggime austriaco nei paesi veneti e degli opportuni rimedi. Memorie di F.D. con quattro allegati*, Venezia 1848, pp. 32-33 (sul memoriale cfr. C. Valsecchi, *Economia pubblica, buon governo e condizioni della popolazione. Una voce dal Lombardo-Veneto*, in «Historia et Ius», 16 (2019), *paper* 22, in particolare pp. 14-19).

[90] Supra, § 3.2. Sull'adempimento dei compiti imposti ai parroci dalla patente del settembre 1820 insiste la circolare veneta 13 febbraio 1822, in *Collezione di leggi e regolamenti*, cit., 1822, X, parte 1, p. 207.

[91] Sul tema si rinvia a C. Steffani, *Manuale pei MM. RR. arcipreti e parrochi*, cit., pp. 457-465 (p. 457 per la citazione nel testo) che elenca i modelli di esenzione.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

verificando puntualmente il possesso dei requisiti necessari per l'erogazione dei sussidi, ovvero, in caso di loro mancanza, rassegnando «senza indugio rapporto alla superiore autorità politica»[92].

Ugualmente di rilievo era la sorveglianza del parroco sull'infanzia abbandonata nei contesti rurali, ove le prime cure erano prestate da nutrici reclutate "sul campo"[93].

Le «ingerenze» del parroco negli affari dello Stato riguardavano poi la polizia igienico-sanitaria, a cominciare dal controllo sui proprietari di bovini e ovini[94], per poi passare alle cautele da osservare per il «seppellimento» dei cadaveri[95].

Le parrocchie, inoltre, erano ufficio di profilassi contro le malattie endemiche: prima tra tutte il vaiolo, che colpiva i bambini in tenera età. Ai sensi del regolamento 13 novembre 1821, i parroci stendevano gli elenchi dei vaccinandi, avendo cura di conservarne i registri e, soprattutto nei contesti rurali, ove la prevenzione si faceva più difficile, svolgevano attività di sorveglianza sull'esito della campagna vaccinale, nonché di *moral suasion* sull'importanza di vaccinare i più piccoli: da un lato stendendo processo verbale «del dissenso dei genitori o tutori», in vista della trasmissione del relativo rapporto al governo e, di qui, alle cancellerie di stanza a Vienna; dall'altro leggendo dal pulpito, ogni tre mesi, «i nomi dei morti di vajuolo umano», facendo sentire ai genitori, «con breve, chiara allocuzione», «il dovere che hanno verso Dio e lo stato di non trascurare un mezzo che tende a preservare i loro figli da molte deformità e malattie, e dalla

[92] In particolare incombeva ai parroci, «sotto loro responsabilità nel caso che venisse a risultare una qualche mancanza», la dichiarazione che gli aventi diritto fossero ancora in vita, e, per le vedove, «ch'esse sono ancora in istato vedovile; per gli orfani poi, ch'essi sono ancora senza provvedimento, coll'apposizione del sigillo parrocchiale e della data» (§ 1): circolare veneta 3 novembre 1834, prescrizioni pei Parrochi sulle precauzioni da osservarsi nel confermare le Quietanze di pagamento sopra pensioni, provvigioni, doni di grazia, soldi di quiescenza, sussidii di educazione, capisoldi e sostentazioni patrizie (consultata in C. Steffani, *Manuale pei MM. RR. arcipreti e parrochi*, cit., pp. 478-482, in particolare §§ 1 e 8, pp. 478-479 e 482). Provvedimenti simili, ma meno organici, erano stati emanati con la circolare lombarda 31 gennaio 1823 (in *Raccolta degli Atti del Governo*, 1823, I, parte 2, pp. 18-19). Cfr. sul tema, A. Lorenzoni, *Instituzioni del diritto pubblico interno*, cit., II, pp. 181-255.

[93] Cfr. circolare veneta 3 agosto 1822, *Prescrizioni relative a la sorveglianza per parte dei parochi sopra gli esposti affidati alle nutrici in campagna*, in *Collezione di leggi e regolamenti*, cit., X, parte 2, p. 144 (sul tema si rimanda a S. Onger, *Infanzia abbandonata e assistenza agli esposti tra Sette e Ottocento*, in F. Della Peruta (cur.), *Sanità e società*, IV, *Veneto, Lombardia, Piemonte, Liguria. Secoli XVII-XX*, Udine 1989, pp. 111-137.

[94] Istruzioni 15 luglio 1816, in *Collezione di leggi e regolamenti*, cit., III, parte 2, pp. 31-33.

[95] Notificazione 20 ottobre 1838 sul seppellimento dei cadaveri umani, in *Collezioni di leggi e regolamenti*, cit., XXIX, parte 2, pp. 149-165.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

morte»[96].

3.3. *La parrocchia sui banchi delle scuole*

Oculato amministratore di benefici, attento ispettore e occhiuto impiegato d'anagrafe, il parroco del Lombardo-Veneto era insomma posto «a diretto continuo contatto con ogni suddito nei momenti chiave dell'esistenza», soprattutto nelle realtà del mondo rurale, ove l'esercizio della funzione pubblica e della cura d'anime assumevano fisionomia particolarmente penetrante nel guidare e formare le coscienze[97].

Questa capacità di farsi ascoltare e insegnare spiega perché, di fronte all'arduo compito di (ri)strutturare l'istruzione pubblica e gratuita infantile, il *Regolamento per le scuole elementari* del 1818 (con le successive integrazioni del 1821)[98] investisse i parroci di attribuzioni primarie, specie negli istituti «per la prima necessaria istruzione di tutti i fanciulli di qualunque condizione»: le cd. scuole minori (*Trivialschulen*)[99].

All'interno delle strutture che ospitavano i bimbi d'estrazione sociale più bassa, il parroco ricopriva la carica di direttore, raccoglieva i rapporti dei maestri «sopra gli oggetti morali»[100], insegnava i «principj della religione cattolica»[101] e, in campagna, ai sensi della circolare 30 novembre 1824, fungeva da supplente

[96] *Regolamento 13 novembre 1821 per provvedere alla più regolare esecuzione della vaccinazione*, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1821, II, parte 1, pp. 106-144, artt. 21-23, pp. 113, e art. 43, p. 123.

[97] Cfr. M. Meriggi, *Il Regno Lombardo-Veneto*, cit., pp. 209-212 (p. 212 per la citazione).

[98] Notificazione 7 dicembre 1818, *regolamento per le scuole elementari del Regno Lombardo-Veneto*, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1818, II, parte 2, pp. 276-293, poi ristampato con le integrazioni applicative (Venezia 1821, tra cui le *Istruzioni pei parrochi*, pp. 54-60). Sulle riforme in materia di istruzione pubblica avviate da Maria Teresa a Francesco I, passando per i governi francese e italico, si rinvia ad A. Filipuzzi, *Istruzione pubblica*, in *I problemi dell'amministrazione austriaca nel Lombardo-Veneto*, cit., pp. 205-223, in particolare pp. 209-211 per il regolamento del 1818. Per le riforme avviate nella stagione napoleonica cfr. S. Polenghi, *Istruzione elementare e maestri nella Repubblica e nel Regno Italico (1802-1814)*, in E. Brambilla - C. Capra - A. Scotti (curr.), *Istituzioni e cultura in età napoleonica*, Milano 2008, pp. 475-500. Sulla politica scolastica della seconda dominazione, e in particolare le scuole elementari, si rinvia a S. Polenghi, *La formazione dei maestri nella Lombardia austriaca*, e a M. Gecchele, *Maestri e formazione nelle province venete (1814-1866)*, entrambi in S. Polenghi (cur.), *La scuola degli Asburgo. Pedagogia e formazione degli insegnanti tra il Danubio e il Po (1773-1918)*, Torino 2012, rispettivamente pp. 45-89 e pp. 113-147.

[99] *Regolamento per le scuole elementari* (1818), cit., § 2, p. 278.

[100] *Istruzioni pei maestri delle scuole elementari minori*, in *Regolamento per le scuole elementari* (1821), cit., § 64, p. 37.

[101] *Regolamento per le scuole elementari* (1818), cit., § 19 lett. *a)*, p. 280.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

per gli scolaretti della comunità pastorale, purché munito di «certificato di pedagogia»[102]. Nel frattempo, nel 1821, le *Istruzioni pei parrochi* ne illustravano dettagliatamente le funzioni direttive, che spaziavano dalla sorveglianza sulla condotta morale di scolari e maestri al controllo sul rispetto dei programmi dei corsi e della gestione amministrativa (le iscrizioni degli alunni, lo stato dei fabbricati), passando per la supervisione di esami e concorsi interni[103].

Più di tutto, a conferma dell'autorità dispiegata nei due anni di insegnamento basico per i fanciulli del popolino, il parroco rappresentava per tutti «un esempio di moralità»[104].

La sua presenza, del resto, si faceva sentire anche nelle cd. scuole elementari maggiori (*Hauptschulen*), aventi «per iscopo l'istruzione della gioventù, che intende di applicarsi allo studio delle scienze e delle arti»[105]. Nei tre anni curriculari previsti per l'istruzione dei fanciulli delle classi agiate, il parroco, accanto a un insegnamento della religione da dispensarsi «più estesamente con un compendio della Storia Sacra, e colla spiegazione del Vangelo»[106], poteva impartire quello della calligrafia, dell'ortografia, della grammatica, i «precetti per istendere in iscritto piccoli componimenti», nonché insegnare «il leggere, e lo scriver in latino sotto dettatura»[107]. Inoltre, in tutte le scuole elementari, comprese quelle cd. tecniche (*Realschulen*, «destinate ad istruire coloro che vogliono particolarmente dedicarsi al Commercio, agl'impieghi economici, ed a tenere libri di ragione»), l'ispettore dell'istituto era scelto «preferibilmente tra gli ecclesiastici»[108].

Se, come si vede, dai parroci dipendevano l'andamento delle scuole e la

[102] Circolare 30 novembre 1824, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1824, II, parte 2, p. 376-379; il possesso del certificato di pedagogia era richiesto dalla circolare 28 luglio 1825, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1825, II, parte 2, pp. 276-277. Come osservato da F. Pruneri, *Oltre l'alfabeto. L'istruzione popolare dall'Unità all'età giolittiana: il caso di Brescia*, Milano 2006, p. 29, le scuole minori dei villaggi erano quasi esclusivamente gestite dai parroci, che dovevano render conto del proprio operato all'ispettore distrettuale nonché, per l'istruzione religiosa, al Vescovo (per maggiori dettagli ivi, pp. 25-38).

[103] *Istruzioni pei parrochi*, cit., *passim*.

[104] Ivi, art. 2, p. 54.

[105] *Regolamento per le scuole elementari* (1818), cit., § 3, p. 278.

[106] Ivi, § 21, lett. a, p. 281.

[107] *Circolare 30 novembre 1824*, cit., art. 1, p. 377.

[108] *Regolamento per le scuole elementari (1818)*, cit., §§ 4 e 51, pp. 278 e 287. Nel *Nachmärz*, con l'istituzione della cd. scuola reale superiore, in cui confluivano la quarta elementare e le classi della scuola tecnica (per «procacciare alle classi industriali meno elevate quel grado di educazione intellettuale e quel novero di cognizioni che si richiedono ad un illuminato esercizio delle arti e dei mestieri»), tra le «materie d'obbligo» campeggiava la religione: notificazione della luogotenenza lombarda 14 ottobre 1851, in *Raccolta degli atti ufficiali dei proclami ec. emanati in Milano dalle diverse autorità durante l'I.R. governo militare*, Milano 1851, VI, pp. 621-624.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

formazione dei fanciulli, tanto da indurre alcuno a rappresentare le scuole elementari lombardo-venete (soprattutto quelle minori) come «in balìa del clero»[109], era perché la seconda dominazione austriaca si appoggiava all'insegnamento – ricoperto in gran percentuale dal clero, specie per l'istruzione del popolino rurale – quale strumento per formare la cittadinanza sociale e difendere l'ordine pubblico.

Emblematico, a tale riguardo, si rivela l'art. 10 delle *discipline scolastiche delle scuole*, annesse nel 1821 al *regolamento per le scuole elementari*, che incaricava i maestri, nella maggior parte dei casi parroci,

> d'insinuare ai loro scolari l'amore pel Sovrano, e per la patria, l'ubbidienza alle leggi, il rispetto ai Magistrati; e la riconoscenza soprattutto, che devono a chi loro procura una gratuita istruzione, e cerca di nobilitare l'animo loro. Nella scuola oltre gli studj proprj della medesima debbono avvezzarsi i fanciulli ad esercitare le virtù sociali, e ad apprendere la costumatezza, la decenza, ed il contegno, che conviene a persone ben educate[110].

3.4. *Oltre la scuola (e la parrocchia): politica religiosa e religione politica*

Il governo dell'opinione pubblica attraverso l'ausilio degli uomini di chiesa andava ben oltre l'insegnamento elementare, riproponendosi da una tappa all'altra della carriera di studi, nel solco di una generalizzata impronta moraleggiante a cui la somministrazione dei corsi di religione offriva imprescindibile supporto.

Ne discendeva che dello studio della «istruzione religiosa» fosse richiesta attestazione comprovante la conoscenza a quanti, formati privatamente sul programma delle scuole maggiori, intendessero iscriversi al ginnasio[111]. Una volta al ginnasio, la «scienza della religione» (impartita da catechisti due ore alla settimana) rientrava tra le materie principali, così da instillare nelle giovani menti «sincero amore della virtù», «retto pensare» e «buoni sentimenti»[112]. Non vi è da stupirsi, pertanto, che si richiedesse agli studenti di eccellere nell'«istruzione religiosa» e nella «moralità», meritando sempre la prima classe (cioé la votazione

[109] A. Sandonà, *Il Regno Lombardo Veneto*, cit., p. 145, a cui si rinvia per l'analisi della riforma dell'istruzione elementare, pp. 143-150 (sui fallimenti delle riforme, si veda A. Filipuzzi, *Istruzione pubblica*, cit., pp. 211-215).

[110] *Discipline scolastiche. Metodo d'insegnamento – orario delle scuole-esami, art. 10*, in *Regolamento per le scuole elementari* (1821), cit., pp. 88-89.

[111] Circolare 31 gennaio 1823, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1823, I, parte 1, p. 19.

[112] *Codice ginnasiale, o sia raccolta degli ordini e regolamenti intorno alla costituzione ed organizzazione dei Ginnasj*, Milano 1818, sez. III, *cultura religiosa degli studenti dei ginnasj*, pp. 13-18, art. 24, p. 13; nonché circolare lombarda 24 luglio 1830, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1830, II, parte 2, p. 181.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

più alta) nelle prove d'esame, pena il mancato passaggio «ad uno studio superiore»[113].

Ispirato a una *Weltanschauung* non dissimile, il piano di studio dei licei, che da Vienna si inoltrava nel novembre 1816, prevedeva un insegnamento obbligatorio di «istruzione religiosa» per ciascuno dei tre anni di corso, le cui prove si doveva superare brillantemente[114]. Una votazione mediocre (seconda classe) o addirittura bassa (terza classe) riportata all'esame semestrale avrebbe altrimenti impedito – ai sensi dell'ordinamento didattico (*Statuto disciplinare*) del 1825 – il passaggio «a qualunque anno di studio superiore» (nel primo caso), obbligando il direttore dell'istituto a consigliare l'abbandono degli studi (nel secondo caso)[115].

Ma le vie di intervento della Chiesa lombardo-veneta per plasmare i cittadini potevano incidere anche su un piano diverso dalla carriera scolastica *tout court*.

Dai banchi delle elementari sino alle aule delle Università (anch'esse riformate nel 1816)[116], il "tempo scolastico", per alunni e studenti, era infatti scandito dall'incontro rituale-catechetico con gli ecclesiastici, anche laddove – come negli istituti di più elevata formazione – la guida pastorale del parroco cedeva il passo alla figura, non meno paternalistica, del professore di religione. Lo *Statuto disciplinare* dei licei, per esempio, obbligava ad assistere «ogni domenica ed ogni festa di precetto alla messa ed al sermone tenuto dal professore di religione»; «al *Veni Sancte Spiritus* in principio dell'anno scolastico ed al *Te Deum* alla fine»; «a confessarsi e comunicarsi sei volte all'anno»[117]. Nessuna messa comune, «né per i giorni feriali, né per quelli di festa» era invece prevista all'università, i cui ordini istitutivi raccomandavano tuttavia agli studenti, «il giorno di domenica alle ore 9», di assistere «ad un discorso religioso, adequato al loro stato, e pronunziato dal professore ecclesiastico», nonché di «d'andar 6 volte all'anno alla

[113] *Codice ginnasiale*, cit., art. 29, p. 14.

[114] Il rescritto è riportato in A. Sandonà, *Il Regno Lombardo Veneto*, cit., pp. 153-154.

[115] *Circolare 5 settembre 1825, statuto disciplinare per gli studi filosofici negli imperiali regij licei ed istituti filosofici*, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1825, II, parte 2, pp. 334-354, §§ 16-18, 25-28, pp. 344, 347-348 (cfr. D. Giglio, *I ginnasi e i licei lombardi nell'età della Restaurazione, in I problemi scolastici ed educativi della Lombardia del primo Ottocento*, II, *L'istruzione superiore*, Milano 1978, pp. 87-192).

[116] Cfr. sovrana risoluzione 7 dicembre 1816, in *Collezione di leggi e regolamenti*, cit., IV, parte 2, pp 81-99.

[117] *Statuto disciplinare*, cit., § 37, p. 351. Non diversamente prevedeva il governo militare del *Nachmärz,* con l'obbligo per gli studenti dei ginnasi e dei licei di assistere alla Messa nei giorni di domenica e festivi, «salvi importanti motivi» (circolare della luogotenenza lombarda, 17 marzo 1852, in *Raccolta degli atti ufficiali*, cit., VII, parte 1, p. 462).

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

santa Confessione, e Comunione»[118].

Canali diversi seguiva poi la sorveglianza sulla condotta politica dei cittadini, a cui la Chiesa attendeva non sulla base di espliciti comandi di legge, bensì in ragione dell'adesione – forse non sincera ma comunque tale, almeno sino ai moti del 1848[119] – all'ordito valoriale di un regime politico contrassegnato dai principi di ordine, coesione, subordinazione all'autorità sovrana.

Lo dimostra l'acquiescenza da parte del clero veneto, all'ordine impartito dalla notificazione 25 agosto 1820 di mettere la popolazione a conoscenza delle pene riservate dal codice penale ad aderenti e fiancheggiatori della carboneria. Il provvedimento del 1820, bisogna precisarlo, non chiamava espressamente in causa il clero, incaricandolo di farsi parte diligente nel dare cognizione al popolo di ciò che avrebbe atteso chi si fosse macchiato di «alto tradimento» (prima parte, §§ 52-56), né tantomeno del dovere di denunciare quanti mirassero allo «sconvolgimento» e alla «distruzione dei Governi»[120].

Tali doveri, la notificazione imponeva a non meglio specificati destinatari: i sudditi in generale, e certamente le autorità, senza però menzionare quelle ecclesiastiche. Da parte di queste ultime, però, vi fu un vero e proprio *endorsement*, se è vero che, a stretto giro di posta dalla ricezione della notificazione, i vescovi veneti non solo si adoperarono per diffondere ai parroci (e di lì ai fedeli) la provvidenza sovrana, ma la accompagnarono vergando di propria mano una ridda di a dir poco orientate lettere pastorali (si trovano raccolte in brossura per i tipi di Francesco Andreola) che ben dimostrano la solidarietà legittimista, per non dire la subordinazione supina, della Chiesa veneta nei confronti

[118] Sovrana risoluzione 7 dicembre 1816, cit., art. 20, pp. 96-97.

[119] Negli anni che precedono e accompagnano la "primavera liberale", l'avversione degli ecclesiastici (specie del basso clero) nei confronti della dominazione asburgica appare infatti più radicata: M. Meriggi, *Il Regno Lombardo-Veneto*, cit., pp. 328-329, p. 355, e, per le indagini segrete sullo "spirito del popolo" (preti compresi), S. Mori, *Spiare il popolo nel primo Ottocento: gli informatori di polizia lombardo-veneti, interpreti dello spazio pubblico cittadino*, in «Acta Histriae», 17 (2009), pp. 527-550, in particolare p. 541.

[120] Notificazione 25 agosto 1820 *che sottopone i Carbonari e loro correi dalla data della pubblicazione alle pene stabilite dal Capo VII. della prima Sezione della prima Parte del Codice penale del 3 settembre 1803*, in *Collezione delle leggi e regolamenti*, cit., VII, parte 2, pp. 49-50, con allegato *Estratto Del Capo VII. della prima sezione della prima parte del Codice Penale dei 3 settembre 1803*, pp. 50-51 (sul codice si rinvia a *Codice penale universale austriaco (1803). Ristampa anastatica con scritti di S. Ambrosio, A. Cadoppi, C. Carcereri de Prati, M.A. Cattaneo, M. Da Passano, P. De Zan, E. Dezza, P. Pittaro, P. Rondini, S. Tschigg, S. Vinciguerra, raccolti da S. Vinciguerra*, Padova 1997). Cfr. anche F. Brunet, *La gestione punitiva del delitto politico nelle province lombarde e venete durante la prima metà dell'Ottocento*, in F. Leoncini (cur.), *L'alba dell'Europa liberale. La trama internazionale delle cospirazioni risorgimentali*, Rovigo 2012, pp. 21-29.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

dell'autorità politica a pochi anni dall'avvio della seconda dominazione[121].

3.5. *La punizione degli ecclesiastici (un particolare impianto tripartito)*

Parte integrate dell'incasellata, strutturatissima cosa pubblica lombardo-veneta, il clero formava un comparto a sé stante, ma allo stesso tempo si trovava accomunato ai funzionari pubblici, condividendone lo *status* giuridico in tutte le ipotesi – molte, come si è visto – che lo vedevano impegnato nel disbrigo di faccende amministrativo-burocratiche. L'inquadramento nei ranghi degli apparati statali, che tante incombenze comportava, condizionava inevitabilmente le sorti degli ecclesiastici qualora, nell'attendere agli «obblighi civili», emergesse la loro responsabilità «per le trasgressioni riguardanti le mansioni pubbliche»[122].

Il trattamento sanzionatorio da riservare al presule impiegato nei ranghi statali si innervava nel tema più generale, e storicamente delicato perché al crocevia tra giurisdizione ecclesiastica e secolare[123], riguardante la punibilità del clero nel succedersi delle dominazioni straniere sulle terre lombarde e venete.

Come noto, la scelta dei napoleonidi di abolire il foro ecclesiastico[124] aveva significato deferire lo *ius puniendi* dei chierici allo Stato, salva la riserva di giurisdizione per le figure delittuose di natura esclusivamente ecclesiastica, da

[121] Cfr. *Lettere pastorali e circolari dei Vescovi delle provincie venete intorno alla setta de' carbonari dietro la Notificazione dell'Eccelso I.R. Governo di Venezia 25 agosto 1820*, Venezia, 1821: per un approfondimento sugli autori delle lettere pastorali e il relativo contenuto si rinvia a E. Reato, *I Vescovi del Veneto e la carboneria (1820)*, comunicazione letta il 3 aprile 2008 nell'Odeo Olimpico, pp. 127-141.

[122] V. Guazzo, *Il funzionario pubblico*, cit., p. 252.

[123] Sulla vastissima letteratura in tema, mi limito al rinvio ai seguenti saggi e alla bibliografia ivi riportata: A. Banfi, Habent illi iudices suos. *Studi sull'esclusività della giurisdizione ecclesiastica e sulle origini del* privilegium fori *in diritto romano e bizantino*, Milano 2005 (e Id., *A proposito di giurisdizionalismo. Alle origini della questione. I precedenti costantiniani in materia di giurisdizione ecclesiastica*, in *La prassi del giurisdizionalismo*, cit., pp. 29-50); M. Mancino - G. Romeo, *Clero criminale, L'onore della Chiesa e i delitti degli ecclesiastici nell'Italia della Controriforma*, Roma-Bari 2013, in particolare pp. 15-22, nonché, per il "milanesato" tra XVI e XVII secolo, S.T. Salvi, *"Diabolo suadente". Celibato, matrimonio e concubinato dei chierici tra Riforma e Controriforma*, Milano 2018, pp. 131-135; D. D'Urso, *Il foro ecclesiastico a Napoli dopo il concordato del 1818*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», 39.2 (2009), pp. 323-340; C. Latini, *La giustizia militare pontificia tra* privilegium fori *e specialità giurisdizionale. Il "Regolamento di giustizia criminale e disciplinale militare" (1842)*, in «Le Carte e la Storia», 13.2 (2017), pp. 141-155.

[124] Circolare 20 giugno 1806 *sulla cessazione del foro ecclesiastico*, in *Decreti regolamenti istruzioni*, cit., I, p. 148.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

sanzionare con pene canoniche[125]. Nonostante le giurisdizioni separate *ratione materiae*, la dominazione francese intersecava comunicazioni e controlli per consentire alle autorità di connettere responsabilità dei chierici ai regimi di pena, imponendo ai magistrati l'obbligo di render noto ai vescovi non solamente «le sentenze contro gli ecclesiastici, e il loro arresto», in vista della loro sospensione («in caso di condanna politico-criminale») ovvero della «degradazione» («per azioni criminose a pena afflittiva od infamante in vita»)[126], ma altresì dando loro contezza «di ogni traviamento degli ecclesiastici»[127].

Sotto l'egida francese, però, gli ecclesiastici furono estromessi dagli affari pubblici[128], e ciò ridusse il problematico rapporto tra giurisdizioni al discernere, caso per caso, se la responsabilità del chierico investisse ora il foro ecclesiastico, ora invece quello secolare.

Riacquisita la Lombardia e conquistato il Veneto senza ripristinare il privilegio di foro, gli *Austrias* optarono per il sistema punitivo "binario", al cui buon funzionamento partecipava la puntuale comunicazione ai vescovi, da parte delle «prime istanze e le giudicature di pace», di «ogni processura criminale e di polizia, che riguardi qualsiasi persona addetta al clero di qualunque grado e condizione essa siasi», e così pure di «ogni sentenza di condanna o assoluzione dall'istanza»[129].

Il completo reinserimento degli ecclesiastici negli apparati pubblici impose, però, di distinguere non solo tra giurisdizione ecclesiastica e laica, ma altresì di assoggettare a quest'ultima la cognizione dei reati commessi dal clero in cura d'anime nell'adempimento di attività amministrativa.

La circostanza per cui l'ecclesiastico fosse un «incaricato dello Stato, che direttamente od indirettamente prende parte nelle più importanti istituzioni politiche» costituiva l'architrave del *Regolamento per la correzione degli ecclesiastici delinquenti*[130], con cui i vertici dell'impero, nell'ottobre 1818, cimentandosi con il

[125] In ordine crescente: ammonizione, sospensione, ritiro e degradazione (cioè, la «cancellazione dal novero del Clero»): cfr. *circolare 14 maggio 1808 sopra la correzione degli Ecclesiastici Delinquenti*, art. 3 (in C. Steffani, *Manuale pei M.M. R.R. arcipreti e parrochi*, cit., pp. 709-713).

[126] Cfr. *circolare 14 maggio 1808*, cit., artt. 3 e 5, pp. 710-711.

[127] Circolare 24 maggio 1810 *sopra la correzione degli Ecclesiastici traviati*, in C. Steffani, *Manuale pei M.M. R.R. arcipreti e parrochi*, cit., pp. 714-717.

[128] Vedi *supra*, §§ 2 e 3.

[129] Circolare lombarda 8 marzo 1816, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1816, I, parte 2, pp. 19-20.

[130] *Regolamento dell'11 ottobre 1818 per la correzione degli ecclesiastici traviati e delinquenti* (annesso alla circolare lombarda 27 gennaio 1819), in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1819, I, parte 2, pp. 104-109, § 3, p. 107. La normativa del 1818, inoltrata in esecuzione del dispaccio della

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

compito di determinare «a quale autorità competa l'inquisizione e punizione delle trasgressioni di un ecclesiastico»[131], enucleavano tre figure di illecito, ciascuna foriera di differenti titoli di responsabilità, a cui corrispondevano procedure diversificate.

La prima fattispecie riguardava la «trasgressione *ecclesiastica*». Qualora il chierico avesse disatteso ai «doveri ai quali lo obbligano gli ordini» (il *regolamento* ne forniva un elenco non tassativo, che spaziava dall'inosservanza o dalla negligenza nel servire la Chiesa e rispettare i canoni «in punto di onestà e condotta», all'aver offeso «la morale, la decenza o la moralità per propensione al gioco e all'ubriachezza»), spettava al Vescovo «di procedere, di giudicare e d'imporre, a seconda de' casi, censure ecclesiastiche e pene canoniche proporzionate» (§1)[132].

La seconda fattispecie si aveva ove il fatto integrasse «*grave trasgressione politica*» o «*delitto*», la cui punizione era deferita «all'autorità politica o al giudizio criminale, giusta l'ordine comune delle giurisdizioni», vale a dire agli organi della polizia ovvero ai magistrati, come imponeva il peculiare ordinamento criminale delineato dal codice penale asburgico (§ 2)[133].

Ma vi era anche una terza ipotesi, che atteneva alle «mancanze» del clero «nella cura delle anime» commesse pregiudicando «la tenuta dei registri per le nascite, pei matrimonj, per le morti, la loro cooperazione nell'insegnamento pubblico e nell'assistenza de' poveri», o suscitando il «pubblico scandalo», o mettendo a rischio «l'esecuzione degli ordini sovrani, o il buon effetto delle istituzioni politiche suddette». «Simili trasgressioni», si precisava nel *Regolamento*, non costituivano «oggetto di mera disciplina ecclesiastica», ma interessavano altresì «le autorità dello Stato» nei cui confronti ogni pubblico funzionario, soprattutto se nelle condizioni di influenzare «i sentimenti dei sudditi», doveva rispondere.

Proprio tale duplice responsabilità *ratione personae* del chierico – ad un tempo uomo di Chiesa e, insieme, funzionario dello Stato – richiedeva il parere congiunto dell'«amministrazione politica» e del vescovo, la cui proposta di punizione, elaborata sulla scorta delle indagini di una «commissione mista», attivata

Cancelleria Aulica riunita del 7 dicembre, verrà poi integrata nel 1822 (circolare del 23 aprile, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1822, I, parte 2, pp. 107-109). Per un'analisi del *Regolamento dell'11 ottobre 1818*, cfr. A. Lorenzoni, *Instituzioni del diritto pubblico interno*, cit., II, §§ 629-640, pp. 19-24, nonché A. Gambasin, *Religione e società*, cit., pp. 25-28, F. Agostini, *Istituzioni ecclesiastiche*, cit., pp. 299-301, e F. Rossi, *Il cattivo funzionario*, cit., pp. 259-261.

[131] *Regolamento per la correzione degli ecclesiastici*, cit., p. 105.

[132] Ivi, § 1, p. 106. Il Vescovo era dotato di ampia discrezionalità nella scelta dei mezzi canonici per «rendere innocui i sacerdoti traviati» (circolare lombarda del 2 giugno 1831, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., I, parte 2, p. 52).

[133] *Regolamento per la correzione degli ecclesiastici*, cit., § 2, p. 106.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

su concorde divisamente del vescovo e della delegazione provinciale, doveva essere inoltrata al governo «onde ottenere la conferma del giudizio e l'ordine della esecuzione» (§ 3)[134].

Come si vede, l'impianto del provvedimento tesseva una "trama" sanzionatoria in linea con il paradigma per cui la potestà di sanzionare gli abusi degli ecclesiastici contro l'andamento degli affari pubblici fosse attribuito della sovranità statale.

In effetti, se alla commissione mista spettava una mera valutazione preventiva e non vincolante sulla sanzione, e alla delegazione insieme al vescovo competeva solamente rappresentare una proposta di castigo al governo, quest'ultimo godeva invece di poteri decisionali decisamente vasti, rafforzati non solo dalla facoltà di rinvio alla cancelleria viennese in caso di disaccordo con la proposta inviatagli[135], ma anche dal suo necessario e previo assenso sull'opportunità di avviare la procedura, come si precisava con circolari governative nel 1822[136].

Accanto all'ultima parola sui castighi da infliggere al clero incaricato di mansioni pubbliche, il governo poteva inoltre contare su una potestà decisoria assai lata, necessaria per garantirgli, con la discrezionalità appartenente *ab imis* alle amministrazioni, un pieno sindacato di merito sull'operato dei suoi funzionari. Di tale funzione sostanziale, ma svolta in forme che si potrebbe definire paragiurisdizionali, dava conferma il rapporto segreto, dell'agosto 1830, che il direttore della polizia lombarda, Carlo Giusto Torresani, rassegnava al governatore della Lombardia, Franz von Hartig: «nella procedura officiosa del detto Regolamento non è già col rigore della prova legale ordinaria che debba insinuarsi la colpa e la punizione, bensì colla prova morale, ossia coll'intimo ben ponderato convincimento»[137].

Dal precipuo angolo visuale delle tecniche di governo degli affari ecclesiastici, le strategie predisposte per la *correzione degli ecclesiastici traviati o delinquenti* forniscono una prova ulteriore del compiuto inserimento della Chiesa negli apparati pubblici delle province italiane dell'impero asburgico, alla cui *Weltanschauung* bisogna ascrivere la tela di relazioni e «processure» fra comparti della cosa pubblica che il regolamento del 1818 presuppone.

---

[134] Ivi, § 3, pp. 107-109. La collaborazione tra vescovi e delegazioni provinciali era imposta dalle *Istruzioni per le delegazioni*, cit., § 19 lett. *a)*, pp. 77-78.

[135] *Regolamento per la correzione degli ecclesiastici*, cit., § 3, pp. 109.

[136] Cfr. circolare lombarda 23 aprile 1822, cit., p. 107 (ma cfr. circolare veneta del 13 settembre 1822, in *Collezione di leggi e regolamenti*, cit., IX, parte 2, p. 257).

[137] Carlo Torresani a Franz von Hartig, rapporto n. 3206, 25 agosto 1830, in Archivio di Stato di Milano (ASMi), fondo *Presidenza di Governo*, cart. 125, n. 101/segreto: il rapporto è citato da F. Rossi, *Il cattivo funzionario*, cit., p. 260.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

Con una precisazione, però, sulle scaturigini di tale procedura integrata, la cui disciplina risaliva alla Lombardia austriaca di fine Settecento. Nell'«antica provincia», come la si chiamava, il sistema punitivo tripartito e le relative procedure – compreso «il giudizio comune dell'autorità politica ed ecclesiastica»[138] – riposavano infatti sulle provvidenze emanate da Leopoldo II per portare a compimento lo *Staatskirchentum* avviato dal fratello Giuseppe II. Ed in effetti, di tali provvidenze, la normativa lombardo-veneta del 1818 rappresentava «quasi la ripetizione»[139].

La battaglia contro i privilegi della Chiesa era prima di tutto passata attraverso la riserva di giurisdizione *ratione personae*, che la patente 17 marzo 1791 aboliva, sottoponendo il clero alla «podestà giudiziaria secolare» per tutti i reati non integranti «crimini propriamente ecclesiastici» (art. 2)[140].

Seguiva, il 3 marzo 1792, il decreto della Cancelleria aulica che, accanto ai tradizionali criteri di imputazione di responsabilità in capo al soggetto agente (l'essere, a seconda dei casi, sacerdote o suddito), aggiungeva quello di «impiegato nella Chiesa dello Stato», ricollegandovi «pene civili» per le medesime mancanze contemplate poi dal Regolamento del 1818, da deferire alla «cognizione comune» delle autorità ecclesiastica e civile, sulla base dello stesso *iter* poi previsto per il Lombardo-Veneto (parere da formulare sulla base dell'«inquisizione» della commissione mista e suo inoltro al governo)[141].

L'istituzione della commissione mista, a sua volta, era frutto di un provvedimento di Giuseppe II – il decreto aulico 20 novembre 1788 – che affidava all'«inquisizione» di un «commissario politico, e d'uno vescovile» il compito di preparare il terreno per le sanzioni da riservare alle trasgressioni così gravi «da doversi procedere alla privazione del benefizio»[142].

Come si vede, il regolamento del 1818 e le circolari del 1822 riproponevano il larga misura il contenuto del decreto giuseppino, da un lato estendendo il

[138] Circolare lombarda 23 aprile 1822, cit., p. 108.

[139] N. Vergottini, *Analisi del Concordato austriaco* , cit., § 311, p. 471.

[140] Cfr. *Sr. k.k. Majestät Leopold des zweyten politische Gesetze und Verordnungen für die deutschen, böhmischen und galizischen Erbländer: auf allerhöchsten Befehl und unter unmittelbarer Aufsicht der politischen Hofstelle herausgegeben*, Wien 1791, II, pp. 102-110 (analisi in N. Vergottini, *Analisi del Concordato austriaco*, cit., p. 461, da cui le citazioni nel testo).

[141] *Sr. k.k. Majestät Leopold des zweyten politische Gesetze und Verordnungen*, cit., 1792, IV, pp. 63-66 (ma cfr. anche N. Vergottini, *Analisi del Concordato austriaco*, cit., pp. 461-463, da cui le citazioni nel testo).

[142] [J. Kropatschek, cur.] *Handbuch aller unter der Regierung des Kaisers Joseph des II. für die K. K. Erbländer ergangenen Verordnungen und Gesetze in einer Sistematischen Verbindung*, Wien 1788, XVI, pp. 555-556 (cfr. anche F. Nardi, *Elementi di diritto ecclesiastico*, cit., III, § 681, p. 203, da cui la citazione).

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

ricorso alla «processura» alle trasgressioni degli ecclesiastici esulanti da quelle «che rendano necessaria o la loro destituzione dai beneficj, o la sospensione delle loro rendite beneficiarie», dall'altro confermando l'organico della commissione mista, con la raccomandazione che la scelta dei commissario politico e di quello ecclesiastico «non cadesse mai sopra vescovi, delegati, vicedelegati e vicarj generali»[143].

Nonostante gli sforzi dispiegati tra prima e seconda dominazione per sanzionare gli ecclesiastici *ratione officiis publicis*, la giurisdizione sugli uomini di Chiesa finì per incanalarsi nei tradizionali binari della responsabilità per materia, di fatto ricondotta alle due ipotesi dell'ecclesiastico «delinquente», nell'ipotesi di delitto o grave trasgressione di polizia, ovvero dell'ecclesiastico «traviato», in caso di «azioni immorali, senza che queste siano contemplate dal Codice», la cui cognizione ricadeva sui «rispettivi Ordinariati», che, valutato il carattere del sacerdote e reputatolo «cattivo», dovevano affidarlo alla casa di correzione di S. Clemente, a Venezia[144]. Non erano escluse sanzioni più gravi, rientranti nella categoria della privazione o addirittura della «dimissione» dallo stato clericale, ma trattavasi sempre di pene irrogate in via ecclesiastica.

Una terza via non vi fu, se è vero che, ancora nel 1830, quando si paventò di convocare la «commissione mista politico-ecclesiastica» per decidere cosa fare del sacerdote Antonio Botteri (sospettato di «libidine contro natura» a danno dei giovinetti della sua parrocchia), la procedura prevista dal Regolamento del 1818 non aveva conosciuto applicazione. Lo rilevavano sia il vicario capitolare di Cremona (la sede vescovile era momentaneamente vacante), sia il direttore generale della polizia lombarda, il primo auspicando che non si aprisse «una processura speciale, di cui non si è dato esempio sinora», il secondo invocandone l'esperimento onde evitare un precedente suscettibile «di mettere fuori d'azione il succitato Regolamento in tutti i casi di somiglianti disordini». Nonostante ne ricorressero i presupposti (lo scandalo in costanza di cura d'anime), alla commissione mista non fu dato impulso neppure in quel caso, vista la

[143] Cfr. rispettivamente, *Regolamento per la correzione degli ecclesiastici*, cit., § 3, pp. 109, nonché circolare lombarda 23 aprile 1822, cit., pp. 107-108, e circolare veneta 13 settembre 1822, cit., p. 257.

[144] Cfr. circolare veneta 16 agosto 1816, per l'istituzione della casa correzionale, e circolare veneta 18 agosto 1825, per la distinzione tra sacerdoti traviati di buono o cattivo carattere (entrambe in C. Steffani, *Manuale pei M.M. R.R. arcipreti e parrochi*, cit., pp. 726-728, e pp. 728-720). La casa correzionale ospitava anche i sacerdoti lombardi, previa intesa tra il rispettivo Vescovo e il Patriarca di Venezia (circolare lombarda 20 giugno 1831, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1831, I, parte 2, p. 52). In tema si veda anche A. Lorenzoni, *Instituzioni del diritto pubblico interno*, cit., III, p. 83.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

riluttanza dell'autorità ecclesiastica a farsi parte attiva nella procedura, inducendo il delegato provinciale e il governatore a soprassedere[145].

Botteri, alla fine dei conti, era stato sanzionato in via ecclesiastica, con la sospensione del servizio[146]. Bisognava quindi attendere che acconsentisse all'ordine di allontanamento dalla cura pastorale di Villa Rocca, per sostituirlo con un «vicario spirituale interinale», come imposto dalla circolare del 23 aprile 1822, così da porre nuovamente la parrocchia nelle condizioni di svolgere tutte le funzioni burocratico-amministrative assegnatele da Vienna.

4. *Parrocchia amministrativa, professionalità civile, ragion di Stato. Qualche considerazione conclusiva sulle direttrici del giurisdizionalismo lombardo-veneto*

Questa rapida incursione nelle forme e modi della politica ecclesiastica sperimentata dalla seconda dominazione asburgica pare utile per isolarne le direttrici operative lungo i quattro decenni che separano la fondazione del Regno Lombardo-Veneto dal Concordato del 1855.

Naturalmente, trarre conclusioni definitive andrebbe al di là di uno studio, come quello qui proposto, di carattere ricognitivo sulle fonti normative (di primo e soprattutto di secondo livello), la cui applicazione merita di essere ulteriormente approfondita, specie nel contesto lombardo, fino ad oggi meno studiato rispetto a quello veneto, soprattutto attraverso ricerche d'archivio.

Nondimeno, l'analisi delle soluzioni adottate nelle province italiane dell'impero asburgico offre un campionario di strategie, tecniche e prassi di disciplinamento dei rapporti Stato-Chiesa che conferma l'impostazione metodologica da cui muovono queste pagine, suggerendo possibili strade da imboccare per future ricerche intorno ai *significati* del giurisdizionalismo e al ruolo rivestito dalle *politiche* giurisdizionalistiche nell'ambito degli ordinamenti giuridici dell'Italia preunitaria.

Passando dalla pluralità dell'atteggiarsi delle prassi giurisdizionalistiche alla specificità manifestate dal Regno Lombardo-Veneto pre-concordatario, il dato di fondo da cui muovere riguarda l'indiscussa centralità del parroco, al quale gli

[145] Cfr., rispettivamente, Francesco Penna a Giulio Strassoldo, 4 giugno 1830, e Carlo Torresani a Franz von Hartig, 25 agosto, in ASMi, fondo *Presidenza di Governo*, cart. 125, fasc. 101/segreto, ove il carteggio sulla vicenda è contenuto. Per maggiori dettagli sul caso Botteri si rinvia a F. Rossi, *Il cattivo funzionario*, cit., pp. 261-267.

[146] La sospensione ecclesiastica, come confermato dal delegato provinciale di Cremona, Benedetto Sordi, era stata disposta dall'avvio del procedimento penale contro Botteri (poi archiviato per mancanza di prove, nonostante i moltissimi indizi): cfr. Benedetto Sordi a Giulio Strassoldo, 27 gennaio 1830, in ASMi, Presidenza di Governo, cart. 125, fasc. 101/segreto.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

Austrias affidavano un ventaglio di funzioni pubbliche assai ampio, che il "paternalismo neogiuseppino" riconnetteva al *bureaucratic government* assegnatogli in cambio delle disponibilità economiche derivanti dal contratto beneficiale su cui riposava la sua legittimazione politica, prima ancora che funzionale.

Amministratore di «un ente morale con beni materiali e compiti amministrativi e burocratici»[147], il parroco si trovava a far parte di un sistema non più di corpi intermedi, come era quello di antico regime, bensì di organismi pubblici ad alta "densità" normativa, la cui pervasività attribuiva alla chiesa diocesana la gestione di ogni momento della vita dei sudditi in rapporto alla cosa pubblica, specie in termini di supervisione delle pratiche burocratiche, in vista del loro avviamento nel coacervo di comparti e controlli dalla periferia dei due regni ai rispettivi governatori e, se del caso, fino agli uffici centrali viennesi.

Si trattava di un percorso già imboccato durante l'assolutismo illuminato e la stagione napoleonica, a cui il Lombardo-Veneto si ispirò mutuando, del primo, le provvidenze che accordavano alla parrocchia il monopolio nella gestione di funzioni burocratiche tradizionali (come la tenuta dello stato civile e il rilascio di certificazioni) e proseguendo sulla via della "monarchia amministrativa", accentrata e unitaria, avviata dalla seconda.

Al contempo, però, la seconda dominazione austriaca potenziò il ruolo della Chiesa amministrativa affinando competenze parrocchiali non del tutto inedite, perché legate ai «compiti dello Stato paterno e dell'antica *Polizia*»[148] (si pensi alla gestione delle pratiche su inabilità al lavoro, esenzioni fiscali, profilassi per le malattie contagiose e sull'attività dei veterinari), il cui disbrigo, però, richiedeva ora tecniche di comando e di governo specializzate che, nel contesto preso in considerazione, spettavano alla sola amministrazione pubblica.

Tali competenze, come noto, verranno assegnate, durante la fase cosiddetta liberale, a funzionari laici incaricati di svolgere «attività di crescente complessità e rilevanza» su materie ormai assai più vicine all'amministrazione sociale che al tardo antico regime[149]. Nei decenni del neogiuseppinismo italiano, quando l'amministrazione dei servizi aveva abbandonato le forme delle antiche prestazioni assistenziali, i prodromi di tali responsabilità pubbliche si affidavano ancora al potere ecclesiastico (che sul fronte burocratico, dell'insegnamento e della carità aveva per secoli dato buona prova di sé). Un potere ecclesiastico che, per le materie cd. "esterne o miste", si era nel frattempo fatto professionalità civile e trovava collocazione funzionale nei comparti della macchina statale, a

[147] F. Agostini, *Istituzioni ecclesiastiche*, cit., p. 295.

[148] L. Mannori - B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari 2006, IV ed., p. 401.

[149] Ivi, pp. 212-213 e pp. 400-426, in particolare pp. 401-403 (pp. 401 e 403 per la citazione nel testo).

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

cominciare dalla sua declinazione operativa meglio connessa con il territorio e i sudditi: la parrocchia.

Ciò spiega perché uno dei terreni su cui si giocò la battaglia giurisdizionalistica lombardo-veneta fu l'"impiegativizzazione" dei ministri di culto.

Veri e propri professionisti della cosa pubblica, i parroci e, salendo dal clero inferiore alle alte gerarchie curiali, i vicari capitolari, i vescovi e gli arcivescovi, si facevano così carico di moltissime funzioni in settori strategici della vita civile, a cui corrispondevano vari ruoli da esercitare in conformità di un incessante promanare di fonti normative, per lo più secondarie, ma anche di prassi e di saperi uniformi, a garanzia e a conservazione dell'ordine attraverso il controllo e l'intervento della burocrazia, apparati ecclesiastici compresi.

Nella logica neogiuseppina, il disegno di *State building* a cui il corpo ecclesiastico partecipava in qualità di «incaricato dello Stato»[150] non poteva realizzarsi se non attraverso apparati in grado di parlare il linguaggio del sovrano e di diffonderne il messaggio.

Sotto questo punto di vista, il ricorso a un clero che registra, certifica, vigila, ordina, ammonisce, proibisce, riferisce ed educa consentiva di irradiare nel territorio delle province italiane il paternalismo regalista di Vienna, proiettando obiettivi di governo e aspirazioni politiche fino ai meandri più remoti, laddove il clero secolare svolgeva imprescindibili funzioni di coesione sociale, e consentendo di governare l'opinione pubblica, sia in termini di formazione di sudditi sani (sotto il profilo sanitario e politico), sia in termini formativo-scolastici in vista dell'inserimento del cittadino nella collettività.

Tutto ciò per rilevare che, se con le *Istruzioni governative* del 1815 la burocratizzata chiesa lombardo-veneta si vedeva conferito un posto preciso all'interno del macro-stato neogiuseppino, questo riconoscimento non le derivava semplicemente dallo scambio tra servigi resi e congrue beneficiali, né, aggiungerei, da uno *status* di culto dominante che spesse volte si risolveva in una confessionalità puramente ostentata.

Lo "spazio" della Chiesa burocratica riposava, piuttosto, sulle carenze d'organico laico in settori di primaria importanza (come l'insegnamento elementare)[151]. E, ancora, sull'afflato disciplinante di un giurisdizionalismo

[150] *Regolamento per la correzione degli ecclesiastici traviati*, cit., § 3, p. 107.

[151] Pur temperando, in continuità con le riforme avviate in età napoleonica, le criticità del XVIII secolo, (cfr. S. Polenghi, *Istruzione elementare e maestri*, cit., pp. 499-500), la gestione della scolarità nelle campagne, affidata alle scuole minori (*supra*, § 3.3), rimaneva affidata in prevalenza al clero (sotto l'osservanza del commissario distrettuale), a cui competeva il difficile (e in parte fallito) compito di fornire una solida istruzione di base ai fanciulli dei ceti popolari-rurali: cfr., *ex multis*, A. Filipuzzi, *Istruzione pubblica*, cit., p. 211; F. Pruneri, *Oltre l'alfabeto*, cit., pp. 27-29 (e, per una statistica dei maestri rispetto agli alunni (circa 1 a 60), p.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

amministrativo che, per un verso, offriva al clero il braccio secolare per il rispetto dei precetti liturgici (i «divini uffizij», come li si chiamava, messe solenni *in primis*)[152], ma che, per altro verso, lo obbligava a fondere, dai pulpiti, liturgia vera e propria e omaggio alle autorità – si pensi all'obbligo di nominare l'imperatore nel canone della messa[153] – così da sacralizzare il potere, a cui tutti i sudditi, clero compreso, avevano nel 1815 giurato fedeltà[154].

Ulteriore considerazione da fare riguarda poi le ricadute sulla fisionomia e sull'operato della cosa pubblica che tale temperie disciplinante (nel doppio senso di regolamentazione dell'azione amministrativa e di formazione degli amministrati) inevitabilmente determinava.

Non è infatti un mistero che gli apparati pubblici lombardo-veneti, vuoi per l'aumento dei comparti, vuoi per gli intrecci di rapporti e interlocuzioni tra autorità, fossero contraddistinti da una struttura assai pesante. Un tale assetto, poggiante sulle fondamenta della «lenta, difficile pedantesca» amministrazione giuseppina[155], e non alleggerito dalla stagione francese, si inseriva all'interno dell'ancor più macchinoso organismo imperiale, ai cui processi decisionali le amministrazioni delle province italiane dovevano spesso riferire o appoggiarsi.

48); S. Polenghi, *La formazione dei maestri nella Lombardia austriaca*, cit., in particolare pp. 52-57; M. Gecchele, *Maestri e formazione nelle province venete*, cit., in particolare p. 120 e pp. 138-140. Assai elevato era, più in generale, il numero di fedeli che ciascun parroco doveva assistere nella sua duplice qualità di pastore d'anime e di funzionario pubblico di base (il rapporto, nel 1815, era circa 1 a 160 e non sarebbe migliorato di molto nei decenni successivi: M. Meriggi, *Il Regno Lombardo-Veneto*, cit., p. 209).

[152] «I delegati provinciali col personale del loro uffizio, il corpo della municipalità e tutte le altre superiorità locali di qualsivoglia denominazione devono assistere agli uffizj divini pubblici» (cioè la messa solenne ed il sermone) «nella chiesa primaria della rispettiva città o comune in luogo distinto e cospicuo»: circolare lombarda 17 luglio 1822, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1822, II, parte 2, pp. 213-215 (cfr., in senso conforme, la circolare lombarda 20 aprile 1822, in *Raccolta degli Atti del Governo*, cit., 1822, I, parte 2, pp. 105-106, che incaricava il governo e i vescovi di vegliare sulla presenza dei «corpi» (cioè i deputati) «delle municipalità» ai divini uffici).

[153] Cfr. circolare veneta 18 novembre 1826, in C. Steffani, *Manuale pei M.M. R.R. arcipreti e parrochi*, cit., p. 810.

[154] Ai sensi della patente sovrana 8 maggio 1815, i vescovi dovevano prestar giuramento «tanto per se stessi, quanto per il loro clero secolare, e specialmente per i decani rurali, parrochi, e vícarj parrocchiali. Lo stesso avrà pure da seguire per parte di tutti i decani dei capitoli delle cattedrali, dei prepositi, abbati, prelati, provinciali, o altri superiori dei corpi religiosi tuttavia esistenti nel Regno» (patente sovrana 8 maggio 1815 sulla prestazione d'omaggio dagli abitanti del nuovo regno Lombardo-Veneto, in *Collezione di leggi e regolamenti*, cit., I, pp. 90-96).

[155] P. Verri, *Pensieri sullo stato politico del Milanese nel 1790*, in Id., *Scritti varii*, Firenze 1854, II, pp. 3-38, p. 23 per la citazione).

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

Si può allora comprendere perché, nella sterminata latitudine degli apparati asburgici, l'anelito a realizzare un'organizzazione strutturata, capillare e controllata finì per compromettere l'efficienza e la velocità dell'azione locale, compresa quella affidata alla Chiesa. Se, da un lato, il «congegno di rapporti con il beneficio e con l'amministrazione dello stato» imbrigliava, spesso controvoglia, gli ecclesiastici «nel ginepraio delle leggi viennesi»[156], dall'altro lato gli apparati pubblici manifestavano una condizione generale di ipertrofia, suscettibile di esacerbarsi all'avvio delle innumerevoli procedure integrate tra poteri (governo, polizia, censura, oltre che il clero) in molti casi portatori di istanze contrapposte.

Lo dimostra, nei primi anni Trenta, l'insuccesso incontrato dalla «commissione mista politico-ecclesiastica»[157] per la punizione dei sacerdoti, arenatasi nelle secche di protocolli precostituiti dagli uffici centrali a cui quelli periferici non vollero dare seguito. Del resto, proprio nel torno di tempo in cui la *commissione mista* si inabissava nel pelago delle *processure* inevase, comincia a prender corpo, negli ambienti di governo e della diplomazia, la sensazione che il giurisdizionalismo amministrativo costituisse un «fardello insostenibile», e che riflettere sull'abbandono del giurisdizionalismo neogiuseppino per avvinarsi a un modello concordatario non fosse un'eresia[158].

Ma il ragionamento sui limiti operativi di un sistema che, per taluno, aveva reso i parroci ben consapevoli «di non essere padroni nella propria Chiesa»[159] porterebbe lontano.

Al di là delle patologie a cui non fu certamente indenne, il normativismo paternalista lombardo-veneto, con la sua marcata interconnessione di forme e modi di governo tra autorità civili ed ecclesiastiche, dimostra che, entro la compagine istituzionale creata durante il Congresso di Vienna, la coabitazione tra *dignitates distinctae* assunse contorni peculiari, non adattabili, o quantomeno non interamente corrispondenti alla "lettura" tradizionale di giusnaturalismo in termini di assoggettamento e/o controllo della sfera religiosa da parte di quella statale.

A passarlo sotto la lente di ingrandimento, il Lombardo-Veneto pre-concordatario sperimentò sì forme *mainstream* di governo dello Stato sul clero e i suoi apparati, ma per molti altri versi manifestò una propria declinazione di interventismo statale sulla Chiesa. Pur soggetta al sovrano, quest'ultima intesseva con il governo civile una fitta trama di relazioni, alcune delle quali sommerse,

[156] A. Gambasin, *Religione e società*, cit., p. 18.

[157] Francesco Penna a Giulio Strassoldo, 4 giugno 1830, cit.

[158] L. Mannori, *Una difficile eredità*, cit., pp. 295-296.

[159] *Dei difetti del Reggime austriaco*, cit., p. 69.

HISTORIA ET IUS - 15 NOVEMBER 2025 - DOI 10.32064/28.2025.19 www.historiaetius.eu - 28/2025 - paper 19

che si esplicava in un interscambio di poteri non riscontrabile nelle altre realtà istituzionali del periodo storico di riferimento.