

LA SOVRANITÀ DELLA CHIESA CATTOLICA E LO STATO SOVRANO.
UN CAMPO DI TENSIONE DALLA CRISI DELLO STATO LIBERALE
AI PATTI LATERANENSI, CON UN EPILOGO NELL'ARTICOLO 7
PRIMO COMMA DELLA COSTITUZIONE

*THE SOVEREIGNTY OF THE CATHOLIC CHURCH AND THE SOVEREIGN
STATE. A FIELD OF TENSION FROM THE CRISIS OF THE LIBERAL
STATE TO THE LATERAN PACT, WITH AN EPILOGUE IN ART. 7 FIRST
PARAGRAPH OF THE CONSTITUTION*

Floriana Colao

Università degli Studi di Siena

Abstract English: The essay reconstructs the genesis of the 'Premise' to the Lateran Treaty of 1929, in which Two High Parties – the Italian government and the Holy See, with the signatures of Mussolini and Cardinal Gasparri – guaranteed the Church «an indisputable sovereignty even in the international field». Hence the «need to establish [...] the Vatican City [...] with sovereign jurisdiction of the Holy See», and art. 2, «Italy recognizes the sovereignty of the Holy See in the international field as an inherent attribute of its nature, in accordance with its tradition and the requirements of its mission». The essay considers that the jurists – Vittorio Emanuele Orlando, who, as Prime Minister in May-June 1919 attempted a negotiation with the Holy See for the solution of the Roman dispute, and Amedeo Giannini, who was among the first to suggest to Mussolini a «new code of ecclesiastical legislation» – linked the Conciliation to the crisis of the liberal State and to the «different regime», which took office in Italy on October 1922. The essay considers that already in 1925 Alfredo Rocco saw a stumbling block in the 'two sovereignties' in the construction of the totalitarian state, even if he declared that he had to abandon the «agnostic disinterest of the old liberal doctrinaire». The essay considers that Rocco remained on the sidelines of the negotiations with the Holy See, because he warned against the recognition of the «sovereign Pope, subject of international law» and of «another State within the State», a principle on which jurists such as Ruffini, Scaduto, Schiappoli, Orlando converged. Secret negotiations were entrusted to Domenico Barone – counselor of State, trustee of the Duce – and Francesco Pacelli, consistorial lawyer and trustee of Cardinal Gasparri; the sovereignty of the Church and its 'State' appeared to be at stake. The essay considers that the birth of the Vatican City State complicated the 'image' of the Kingdom of Italy as a unitary legal entity, 'built' by Italian jurists, also defended by Giovanni Gentile in the «Corriere della Sera». The essay shows that Fascism intended to recognize Catholicism as the «dominant religion of the State», in order to strengthen the law of May 13, 1871, no. 214, «on papal guarantees and relations between State and Church», which had foreseen a *favor religionis* for the Catholic Church. The Conciliation

- ❖ Italian Review of Legal History, 8 (2022), n. 7, pagg. 257-312
- ❖ <https://riviste.unimi.it/index.php/irlh/index>
- ❖ ISSN 2464-8914 – DOI 10.54103/2464-8914/19255. Articolo pubblicato sotto Licenza CC-BY.

stands out as the culmination of a long historical process, which offered legal form to the role that Catholicism had and would have played for the Italian identity; not by chance in March 1929 Agostino Gemelli celebrated a «new Italy reconciled with the Church and with itself, with its own history and its two-thousand-year-old civilization».

The essay shows that the sovereignty of the Church and the Vatican City State were much discussed in the parliamentary debate on the ratification of the Pacts signed on February 11, with the harsh tones of Mussolini, who defined the Church as «not sovereign and not even free». Rocco affirmed that the «fascist regime» recognized «*de jure*» a sovereignty that was «*de facto* immutable»; he replied to the «improvised and not sincere zealots of the sovereign State, but anticlerical», that «the State is fascist, it does not abandon any part of its sovereignty». Jemolo and Del Giudice – admirers of the «new foundations of ecclesiastical Law» – grasped the meaning of this ‘armed peace’ between Mussolini and the Holy See. The essay examines the wide debate on the «juridical nature» of the sovereignty of the Church and on the «statehood» of the Vatican City State, between public, ecclesiastical, international law, general theory of the state. It captures a junction in the thought of Santi Romano, not by chance indicated by Giuseppe Dossetti to the Constituent Assembly as who theorized the «principle of the plurality of legal systems». The essay then examines the confrontation on the Italian State as a confessional State, supported by Santi Romano, denied by Francesco Scaduto. Some jurists – Calisse, Solmi, Checchini, Schiappoli – looked to the Lateran Pacts as the terrain for strengthening the sovereignty of the State; Meacci wrote of «the super-confessional state, that is, above all confessions»; Piola and Del Giudice thematized a «confessionist State». Jemolo – who in 1927 defined the «sovereignty of the Church as a possibly insoluble question» – affirmed that, after the Agreements, «our State will not be classifiable among separatist countries, but among confessional ones». The essay then examines the debate on the international sovereignty of the Church – discussed, among others, by Anzillotti, Diena, Morelli – regarding the distinction or unity between the Holy See and the Vatican City State, continuation of the papal state or «new state» – and of the ownership of sovereignty. The essay then focuses on Ruffini’s dilemma, «but what exactly is this State», analyzing one of the last writings of the Turin master, the thought of Orlando, Jemolo, Giannini, a monograph by Donato Donati and one by Mario Bracci, two dense *Lectures* by Mario Falco on the Vatican city, held in Oxford, the legal system of the Vatican City State by Federico Cammeo, in which the «sovereignty exercised by the Pope» was due to the «special importance» in «Relations with Italy». Among the professors of ecclesiastical law the essay examines the perspective developed in the Constituent Assembly, Giuseppe Dossetti on the Church as a primary juridical order, characterized by absolute sovereignty and autonomy not only *in spiritualibus*; Jannaccone and D’Avack on the «convergence between ecclesiastical potestas and state sovereignty as a necessary coexistence of the Church and the State and of the relative powers»; a ‘pamphlet’ by Jemolo «for religious peace in Italy», which in 1944 he placed freedom as the architrave of new relations between State and Church. The essay concludes the path of the «word sovereignty» – so Aldo Moro to the Constituent Assembly – in the examination of the suffered text of the first paragraph of Article 7 of the Constitution, with the question defined by Orlando as a «flammable zone». Romanian pluralism was imposed on the ‘ancient liberal statualism’ and on ‘legal monism’; Dossetti recalled the «doctrine of the last thirty years against the exclusivist thesis of the statehood of law». He responded to the objections of Cevolotto, Calamandrei, Croce, Orlando, Nenni, Basso in the name of an «historical fact, the

Catholic Church [...] original order [...] without any compression of the sovereignty of the State». As for the discussed communist vote in favor of art. 7 in the name of «religious peace», Togliatti also recalled Ruffini's *Dispense* of 1912 – learned during his university years in Turin – on the «formulation The State and the Catholic Church are, each in its own order, independent and sovereign». Between juridical continuities and political discontinuities, the field of tension between 'the two sovereignties' has proved to be one of the constitutive elements of Italian identity, in marking the Italian history of relations between State and Church from liberal Italy to the fascist one to the republican one, in a prism of themes-problems, which still questions us today.

Keywords: Sovereignty of the Church and sovereign State from the Lateran Pacts to art. 7 first paragraph of the Constitution; Constitutional history of relations between Church and State; History of legal thought in the twentieth century about Sovereignty of the Holy See and SCV

Abstract Italiano: Il saggio ricostruisce la genesi della 'Premessa' al Trattato del Laterano del 1929, in cui le Due Alte Parti – governo italiano e Santa Sede, con le firme di Mussolini e del cardinale Gasparri – garantiscono alla Chiesa «una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale». Da qui la «necessità di costituire, con particolari modalità, la Città del Vaticano [...] con giurisdizione sovrana della Santa Sede», e l'art. 2, «l'Italia riconosce la sovranità della Santa Sede nel campo internazionale come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione ed alle esigenze della sua missione». Il saggio considera che i giuristi – Vittorio Emanuele Orlando, che, da presidente del Consiglio nel maggio giugno 1919 tentò una trattativa con la Santa Sede per la risoluzione della Questione romana, e Amedeo Giannini, che tra i primi suggerì a Mussolini un «nuovo codice della legislazione ecclesiastica» – legarono la Conciliazione alla crisi dello Stato liberale ed al «regime diverso», insediatosi in Italia il 28 Ottobre 1922. Il saggio considera che già nel 1925 il guardasigilli Alfredo Rocco coglieva nelle 'due sovranità' una pietra d'inciampo nella costruzione dello Stato totalitario, anche se dichiarava di dover abbandonare l'«agnostico disinteresse del vecchio dottrinarismo liberale». Il saggio considera che Rocco rimase ai margini delle trattative con la Santa Sede, dal momento che metteva in guardia dal riconoscimento del «Pontefice sovrano, soggetto di diritto internazionale», e da «un altro Stato nello Stato», principio su cui convergevano giuristi quali Ruffini, Scaduto, Schiappoli, Orlando. Le trattative segrete furono affidate a Domenico Barone – consigliere di Stato, fiduciario del Duce – e Francesco Pacelli, avvocato concistoriale e fiduciario del cardinal Gasparri; la sovranità della Chiesa ed un suo 'Stato' appariva come la posta in gioco.

Il saggio considera che la nascita dello Stato della Città del Vaticano complicava l'«immagine» del Regno d'Italia persona giuridica unitaria, 'costruita' dalla giuspubblicistica nazionale, difesa anche da Giovanni Gentile sul «Corriere della Sera». Mostra che il fascismo intese riconoscere il cattolicesimo «religione dominante dello Stato» per rafforzare la legge 13 Maggio 1871 n. 214, «sulle guarentigie pontificie e le relazioni fra Stato e Chiesa», che aveva previsto un *favor religionis* per la Chiesa cattolica. La Conciliazione risalta come l'approdo di un lungo processo storico, che offriva forma giuridica al ruolo che il cattolicesimo aveva e avrebbe rivestito per l'identità italiana; non a caso nel Marzo 1929 Agostino Gemelli celebrava una «nuova Italia riconciliata con la Chiesa e con sè stessa, con la propria storia e la propria bimillenaria civiltà». Il saggio mostra che la sovranità della Chiesa e lo Stato

della Città del Vaticano furono molto discusse nel dibattito parlamentare sulla ratifica dei Patti firmati l'11 Febbraio 1929, con i toni duri di Mussolini, che definì la Chiesa «non sovrana e nemmeno libera». Rocco affermò che il «regime fascista» riconosceva «*de iure*» una sovranità «immutabile *de facto*»; rispondeva agli «improvvisati e non sinceri zelatori dello Stato sovrano, ma anticlericale», che «lo Stato è fascista, non abbandona parte alcuna della sua sovranità». Jemolo e Del Giudice – estimatori delle «nuove basi del diritto ecclesiastico» – colsero il senso di questa «pace armata» tra governo e Santa Sede. Il saggio esamina l'ampio dibattito sulla «natura giuridica» della sovranità della Chiesa e sulla «statualità» dello Stato della Città del Vaticano, tra diritto pubblico, ecclesiastico, internazionale, teoria generale dello Stato. Coglie uno snodo nel pensiero di Santi Romano, indicato da Giuseppe Dossetti alla Costituente come assertore del «principio della pluralità degli ordinamenti giuridici». Il saggio esamina poi il confronto sullo Stato italiano come Stato confessionale, teoria sostenuta da Santi Romano, negata da Francesco Scaduto. Taluni – Calisse, Solmi, Checchini, Schiappoli – guardavano ai Patti Lateranensi come terreno del rafforzamento della sovranità dello Stato; Meacci scriveva di «Stato superconfessionale, cioè al di sopra di tutte le confessioni»; Piola e Del Giudice tematizzavano uno «Stato confessionista». Jemolo – che nel 1927 definiva la «sovranità della Chiesa questione forse insolubile» – affermava che, dopo gli Accordi, «il nostro Stato non sarà classificabile tra i Paesi separatisti, ma tra quelli confessionali». Il saggio esamina poi il dibattito sulla sovranità internazionale della Chiesa – discussa, tra gli altri, da Anzillotti, Diena, Morelli – a proposito della distinzione o unità tra la Santa Sede e lo Stato Città del Vaticano – prosecuzione dello Stato pontificio o «Stato nuovo» – e della titolarità della sovranità. Il saggio si sofferma poi sul dilemma di Ruffini, «ma cos'è precisamente questo Stato», analizzando uno degli ultimi scritti del maestro torinese, il pensiero di Orlando, Jemolo, Giannini, una monografia di Donato Donati e una di Mario Bracci, due dense «*Lectures*» di Mario Falco sul *Vatican city*, tenute ad Oxford, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano* di Federico Cammeo, in cui assumeva particolare rilievo la «sovranità, esercitata dal Sommo Pontefice», per l'«importanza speciale» nei «rapporti con l'Italia». Quanto agli ecclesiastici, il saggio esamina le prospettive poi sviluppate nell'Assemblea Costituente, uno scritto del giovane Giuseppe Dossetti – docente alla Cattolica – sulla Chiesa come ordinamento giuridico primario, connotato da sovranità ed autonomia assoluta non solo *in spiritualibus*; le pagine di Jannaccone e D'Avack sulla «convergenza tra *potestas* ecclesiastica e sovranità dello Stato come coesistenza necessaria della Chiesa e dello Stato e delle relative potestà»; un 'opuscolo' di Jemolo «per la pace religiosa in Italia», che nel 1944 poneva la libertà come architrave di nuove relazioni tra Stato e Chiesa. Il saggio conclude il percorso della «parola sovranità» – così Aldo Moro all'Assemblea Costituente – nell'esame del sofferto approdo all'articolo 7 primo comma della Costituzione, con la questione definita da Orlando «zona infiammabile». Sull'«antico» statualismo liberale e sul «monismo giuridico» si imponeva il romaniano pluralismo; Dossetti ricordava la «dottrina dell'ultimo trentennio contro la tesi esclusivista della statualità del diritto». Rispondeva alle obiezioni dei Cevolotto, Calamandrei, Croce, Orlando, Nenni, Basso in nome di un «dato storico», «la Chiesa cattolica [...] ordinamento originario [...] senza alcuna compressione della sovranità dello Stato». Quanto al discusso voto comunista a favore dell'art. 7 in nome della «pace religiosa», Togliatti ricordava anche le *Dispense* del 1912 di Ruffini – imparate negli anni universitari a Torino – a suo dire ispiratrici della «formulazione Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani». Tra continuità

giuridiche e discontinuità politiche, il campo di tensione tra 'le due sovranità' si è rivelato uno degli elementi costitutivi dell'identità italiana, nel segnare la storia nazionale dei rapporti tra Stato e Chiesa dall'Italia liberale a quella fascista a quella repubblicana, in un prisma di temi-problemi, che ancora oggi ci interroga.

Parole Chiave: Sovranità della Chiesa e Stato sovrano dai Patti lateranesi all'art. 7 primo comma della Costituzione ; Storia costituzionale delle Relazioni tra Chiesa e Stato ; Storia del pensiero giuridico nel Novecento sulla sovranità della Santa Sede e sullo Stato Città del Vaticano

Sommario: 1. Premessa. Politica e diritto dalla Questione romana alla Conciliazione. Una storia italiana. – 2. Un 'prologo': «il liberale Orlando». Dalla «ricerca di un punto di Conciliazione» da Presidente del Consiglio al giudizio sulla Conciliazione da «troppo vecchio cultore del diritto». – 3. La «sovranità degli Stati» per Francesco Ruffini e Alfredo Rocco. Divergenze e convergenze. – 4. Le «trattative segrete» e la Conciliazione. – 5. La «famosa Conciliazione» e lo «Stato fascista». – 6. «Una famosa questione tanto discussa tra i giuristi». Lo Stato della Città del Vaticano e il dibattito sullo Stato italiano «confessionale». – 7. La sovranità internazionale della Chiesa. – 8. «Ma cos'è precisamente questo Stato». – 9. Gli ecclesiasticisti dal decennale della Conciliazione alla caduta del regime. Un 'Prologo' dell'Assemblea Costituente. – 10. «La parola sovranità» nell'articolo 7 primo comma della Costituzione.

1. Premessa. Politica e diritto dalla Questione romana alla Conciliazione. Una storia italiana

Nel lungo viaggio verso la Conciliazione la questione della sovranità della Chiesa ha avuto una dimensione costituzionale, come coglievano tanti protagonisti della complessa vicenda. Nel 1921 Vittorio Emanuele Orlando – nel maggio-giugno 1919 impegnato da Presidente del Consiglio in trattative con la Santa Sede per la soluzione della Questione romana – osservava che da tempo, anche in Italia, la politica ecclesiastica era alla «ricerca di un punto di conciliazione fra uno Stato spiritualmente sovrano e l'autorità dello Stato stesso sovrano, politicamente soggetto a limiti e controlli»¹. Orlando rilevava un campo di tensione, dal momento che il riconoscimento di una sovranità non solo spirituale – con la nascita dello Stato della Città del Vaticano – complicava l'immagine del Regno

¹ Orlando, 1944, p. 40. Su Orlando di fronte alla Questione romana cfr. Pertici, 2009, pp. 91 ss; Cianferotti, 2013a, pp. 547 ss; Quaglioni, 2015, pp. 373 ss; Melillo, 2018, pp. 1-9; Carni', 2019a, pp.7 ss; Franceschi, 2020, p. 392 ss. In generale sui temi-problemi nel sempreverde campo di tensione tra la sovranità della Chiesa e la giurisdizione degli Stati sovrani cfr. Varnier, 1976a; Ferrari 1978, p. 107; Dalla Torre, De Lillo, 2008; Ferrari, 2011, pp. 69 ss; Adami, 2011, pp. 85 ss; Picardi, 2012; De Siervo, 2015, pp. 57 ss; Perego, 2015; Carni, 2019a, pp. 1-70; Tira, 2020, pp. 345 ss.

d'Italia persona giuridica unitaria, costruita dalla giuspubblicistica nazionale². Nel 1929 proprio il maestro siciliano Orlando riconosceva che, per la conclusione del processo approdato ai Patti Lateranensi, non era stato necessario un «governo», espressione del 'partito costituzional liberale', ma un «regime diverso»³. Questo profilo del «dibattuto problema» era colto anche da Amedeo Giannini – protagonista della prima fase della Conciliazione, per aver suggerito a Mussolini un «nuovo codice della legislazione ecclesiastica»⁴ – che legava il superamento della Questione romana alla crisi dello Stato liberale, innescata dalla Grande guerra, ed al tramonto del principio della sovranità temporale del Pontefice, «che resta Papa anche senza essere principe», principio cardine dei «nuovi Concordati»⁵. Dieci anni dopo Giannini ribadiva che la «condotta del governo nei problemi ecclesiastici», «nuova» rispetto a quella della stagione «liberale», aveva avuto sbocco normativo grazie ad una «nuova atmosfera politica, che non si crea per virtù di legge»⁶.

La politica era dunque componente essenziale della vicenda approdata agli Accordi del 1929; nel giugno 1914 il nazionalista Alfredo Rocco rifletteva sui «cattolici in senso religioso [...] quasi tutti gli italiani», e sui «clericali [...] cattolici in senso politico»⁷. Intendeva rovesciare quel che pareva il cuore vitale del cattolicesimo, ridurre lo Stato a «strumento della Chiesa»; poneva con forza il tema dello Stato che «afferma la sua sovranità davanti alla Chiesa», considerata mezzo per «servire alla nazione italiana nella sua espansione nel mondo»⁸. La Grande guerra rappresentava un salto di qualità anche nel «lungo itinerario cattolico verso la patria»⁹; il sacrificio dei cattolici nelle trincee era all'epoca definito la «prima pietra della Conciliazione»¹⁰. Mutava l'orientamento della Santa Sede verso la Questione romana; il Pontefice pareva disposto a rinunciare ad una richiesta di restaurazione dello Stato pontificio, inaccettabile per lo Stato italiano, in cambio di un programma 'praticabile', il riconoscimento di una sovranità territoriale entro il Regno d'Italia, come soluzione valida sul piano internazionale

² Sul punto cfr. Cianferotti, 2012, pp. 315 ss.

³ Orlando, 1944, p. 125.

⁴ Giannini, 1929, p. 55; sul consigliere di Stato, esperto di ordinamenti stranieri, consulente del governo per il diritto internazionale ed il commercio estero, protagonista della prima fase della Conciliazione, dal 1926 al 1937 direttore de «Il diritto ecclesiastico» cfr. Varnier, 1976a, pp. 1001-1017; Varnier, 1976b, pp. 1003-1021; Melis, 2013, pp. 981-984.

⁵ Giannini, 1939, pp. 455 ss.

⁶ Giannini, 1939, p. 455; Biggini, 1942, p. 13.

⁷ Sul rapporto tra Stato e Chiesa nel pensiero di Alfredo Rocco, a principiare dagli scritti su «Il dovere nazionale» cfr. Jemolo, 1998, pp. 481 ss; Pertici, 2009, pp. 84 ss; Battente, 2013, pp. 549 ss.

⁸ Rocco, 1916.

⁹ Moro, 2020, pp. 50 ss.

¹⁰ Fonte in Bocci, 1999, p. 27.

e dunque nei rapporti con lo Stato italiano¹¹. Alla fine del 1918 Rocco ancorava la «politica religiosa» del nazionalismo all'abbandono dell'«agnostico disinteresse del vecchio dottrinarismo liberale», condizione per il superamento del «dissidio ormai storico tra Stato e Chiesa». Sosteneva che a quest'ultima si doveva riconoscere «una posizione privilegiata», in quanto «italiana», dotata della «più universale forza di espansione»; il progetto era legato ad una «concezione positiva e attiva della sovranità dello Stato»¹².

Dal canto loro i cattolici prospettavano un andare «oltre lo Stato liberale»¹³; nel 1919 nasceva il Partito popolare, propenso all'archiviazione della Questione romana, avvertita come anacronistica¹⁴. Nel discorso di presentazione del suo Ministero il già anticlericale Mussolini annunciava, tra l'altro, un rinnovato e più forte riconoscimento del cattolicesimo «religione dominante dello Stato»¹⁵. Del resto la stessa legge 13 maggio 1871 n. 214, «sulle guarentigie pontificie e le relazioni fra Stato e Chiesa» – «legge fondamentale del Regno»¹⁶, «quasi costituzionale»¹⁷ – aveva previsto un *favor religionis* per la Chiesa cattolica, declinato da politici e giuristi nei termini della «libera chiesa in Stato sovrano» o delle «due parallele che non si incontrano mai»¹⁸. La Questione romana era nata dal 'mancato incontro', con una criticità cruciale per lo Stato liberale, la «distinzione tra Paese laico e minoritario e paese cattolico e maggioritario»¹⁹. In questo orizzonte la Conciliazione era l'approdo di un lungo processo storico, che – come richiesto dalla Santa Sede – offriva forma giuridica al ruolo che la religione cattolica aveva e avrebbe rivestito per l'identità italiana. Non a caso nel marzo 1929 Agostino Gemelli celebrava soprattutto una «nuova Italia riconciliata con la Chiesa e con sè stessa, con la propria storia e la propria bimillenaria civiltà»²⁰.

Gli studi di diritto ecclesiastico coglievano l'intreccio tra diritto e politica, che aveva scandito il percorso approdato ai Patti lateranensi. Nel 1930 Giannini tracciava sulla Rivista di «Vita e Pensiero» una prima rassegna dall'«ampia letteratura», «in Italia e all'estero»; osservava «lavori nati dall'atmosfera della

¹¹ Franceschi, 2020, pp. 389 ss.

¹² Fonti in Gaeta, 1965, p. 21.

¹³ Bocci, 1999, pp. 52 ss, 102 ss.

¹⁴ Malgeri, 2011, pp. 1109 ss.

¹⁵ Moro, 2020, p. 70; da qui i provvedimenti anti-laicisti e l'antiseparatismo su cui cfr. Pertici, 2009, pp. 72 ss; sull'anti clericalismo del Mussolini socialista e fascista cfr. Conti, 2011, pp. 667 ss.

¹⁶ Sul parere del Consiglio di Stato, richiesto da Crispi cfr. Saredo, 1887, pp. 22-23.

¹⁷ Sul carattere «quasi costituzionale» della legge delle guarentigie, messo a fuoco dalla dottrina cfr. Scaduto, 1891, pp. 696 ss. Sul punto cfr. Margiotta Broglio, 2011, pp. 713 ss; in generale cfr. Tira, 2021, pp. 395 ss.

¹⁸ Dalla Torre, 2011, p. 190.

¹⁹ Varnier, 2011, p. 19.

²⁰ Gemelli, 1929, pp. 1 ss.; sull'autorevole francescano, rettore dell'Università cattolica cfr. Bocci, 2003.

Conciliazione e [che]ne avvertono l'influenza, per la diversa valutazione che, nel clima storico, danno ad avvenimenti lontani e vicini». Pertanto indicava le fonti ufficiali come chiavi di lettura degli Accordi firmati l'11 febbraio – vivamente apprezzati – la Relazione ministeriale alla Camera del 30 aprile 1929, documenti 134 e 135, la Relazione Solmi, i verbali delle sedute del 19, 11, 13, 14 maggio alla Camera e delle sedute del 23, 24, 25 maggio al Senato²¹. Tra «punto di vista legale» e «politico» nel 1939 Cesare Magni distingueva una «epoca liberale», in cui si erano cercate soluzioni in grado di «salvaguardare l'interesse dello Stato», ed il decennio successivo ai Patti lateranesi, con contributi tesi all'«adesione agli interessi preminenti della Chiesa»²².

All'indomani della caduta del «regime fascista» Giannini ridefiniva i compiti degli ecclesiasticisti; ricordava le discussioni, quando «il Partito si divertiva a crear dissensi ed attaccare la Chiesa», sostenendo che, a maggior ragione, le «ore difficili» imponevano «più larghe indagini e più vasti orizzonti». Il giurista napoletano ripercorreva la «letteratura più politica che giuridica», maturata all'«indomani dell'Unità nazionale»; gli «studi fondamentali» di Francesco Scaduto e Francesco Ruffini – allievo del Freidberg – l'«avvento del fascismo». Asseriva che l'interesse per i Progetti di riforma della legislazione ecclesiastica – di cui nel 1925 era stato relatore nella Commissione ministeriale – avevano suscitato interesse nel solo «campo politico», e che «gli attriti sopravvenuti tra il 1926 e il 1928 fra Stato e Chiesa, se non addirittura tra partito e Chiesa», erano stati d'ostacolo alla «Conciliazione» ed al varo dei «provvedimenti legislativi per la sua applicazione». Per Giannini le «basi largamente concordatarie della legislazione» avevano aperto un'ampia «fase di studi storici e politici», segnati dalle «tendenze anticoncordatarie» dei «laici»; alla critica politica della «Conciliazione» il giurista napoletano preferiva il recupero «di quella tradizione di eccellenza negli studi del diritto» – raggiunta dagli Scaduto, Ruffini, Calisse – «che risponde al profondo sentimento della giustizia e del diritto del popolo italiano [...] in potere nostro di conservare ed accrescere»²³.

Tra le «tendenze anticoncordatarie» – osservate da Giannini – nel 1957 Paolo Barile riprendeva gli argomenti di Salvemini²⁴ e Calamandrei²⁵ a proposito della Conciliazione 'matrimonio di convenienza', tra la ricerca di consenso interno ed internazionale da parte del «governo totalitario», e la scelta della Chiesa, che, «per poter svolgere la sua attività, prometteva di non fare politica». La critica investiva talune norme del Concordato – che parevano in conflitto «con i principi liberali e democratici della Costituzione» ed alimentare un «regime semi confessionale

²¹ Giannini, 1930, p. 142 ss., 550 ss.

²² Magni, 1939, pp. 361 ss., su cui cfr. Tedeschi, 2007, pp. 99 ss.; Varnier, 2011, pp. 9 ss.; Adami, 2011, p. 87; Varnier, 2013b, pp. 463 ss.

²³ Giannini, 1944-1946a, p. 142 ss., 165.

²⁴ Salvemini, 1969.

²⁵ Calamandrei, 1947, pp. 409 ss.

oggi in Italia»²⁶ – ma anche la «doppia sovranità», cui Barile opponeva la «teoria separatista», «tipica espressione della concezione individualistica liberale»²⁷. Essa era però tramontata con quell'Italia e con il monismo statualista, soppiantato dal pluralismo giuridico; al di là dei fallimenti speculari, 'cattolicizzare il fascismo' e 'fasticizzare i cattolici' – rilevati già dagli studi pionieristici di Francesco Margiotta Broglio²⁸ e Pietro Scoppola²⁹ – il campo di tensione tra 'due sovranità' è stato uno degli elementi costitutivi dell'identità italiana. Tra continuità giuridiche e discontinuità politiche ha segnato la storia nazionale dei rapporti tra Stato e Chiesa – o Chiesa e Stato³⁰ – dall'Italia liberale a quella fascista, per ripresentarsi alla caduta del regime, fino al discusso approdo all'articolo 7 della Costituzione, in cui il democratico cristiano Costantino Mortati ha visto un «privilegio di cui gode la Chiesa cattolica, che trova la sua giustificazione (ma anche il suo limite) nel fatto dell'adesione al cattolicesimo di una gran parte dei cittadini»³¹.

2. Un 'prologo': «il liberale Orlando». Dalla «ricerca di un punto di conciliazione» da Presidente del Consiglio al giudizio sulla Conciliazione da «troppo vecchio cultore del diritto»

Il lungo cammino verso gli Accordi del 1929, aspetto di una peculiare storia costituzionale italiana, aveva un punto di partenza, quando, all'indomani della presa di Roma, si riteneva sciolta in senso territorialistico la questione della personalità internazionale di diritto della Santa sede, con la *debellatio* dello Stato pontificio³². La concezione dominante tra gli ecclesiasticisti pareva incrinarsi nel nuovo secolo; i documenti sulla lunga «storia ufficiosa della Conciliazione» attestano che, fin dal 1914, Benedetto XV intesseva con il governo italiano tentativi di intesa per il riconoscimento della sovranità internazionale, condizione di libertà e indipendenza. Durante la Grande guerra si affacciava l'istanza del riconoscimento di una sovranità territoriale, più o meno ritagliata su quella esistente; la Santa Sede apprezzava in particolare l'«impegno e lealtà nel progetto di Conciliazione del liberale Orlando»³³. All'indomani degli Accordi del 1929 il

²⁶ Barile, 1957, pp. 168 ss. Sul pensiero laico sui rapporti tra Stato e Chiesa cfr. Lariccia, 2008, p. 17; Lariccia, 2020, pp. 1 ss.; sui limiti della visione e delle proposte del laicismo cfr. Melloni, 2019a, pp. 118 ss.

²⁷ Barile, 1972, pp. 1353 ss.

²⁸ Margiotta Broglio, 1966.

²⁹ Scoppola, 1967, 1973.

³⁰ Per una messa a punto storiografica cfr. tra gli altri Pombeni, 2011, pp. 269 ss.; Ceci, 2013; Ceci, 2014, pp. 223 ss.; Messina, 2018; Melloni, 2019, pp. 118 ss.; Moro, 2020, pp. 17 ss.

³¹ Mortati, 1962, p. 221.

³² In particolare cfr. Pierantoni, 1870, pp. 3 ss.

³³ Fonte in Scottà, 1997; sulle relazioni Stato Chiesa durante la Grande guerra cfr. Jemolo, 1921, p. 24 ss.; Margiotta Broglio, 1993, pp. 105 ss.; Pertici, 2009, pp. 41 ss.; Franceschi,

maestro siciliano ricordava i colloqui riservati come presidente del Consiglio con l'inviato pontificio, monsignor Bonaventura Cerretti³⁴, occorsi tra il maggio e il giugno 1919 a Parigi. Orlando ripubblicava alcuni articoli apparsi sulla stampa estera – suddivisi in «prima della guerra», «durante la guerra», «dopo la guerra» – ove ripercorreva la sua disponibilità ad un «disegno generale di accordo», offerta alla Santa Sede come «capo del governo», nello «svolgimento naturale e logico della politica di allora». Sottolineava che i rapporti tra il Regno d'Italia e la Santa sede avevano avuto per «grande cimento l'applicazione della legge delle guarentigie», con vicende «in generale felici»; aggiungeva che durante la guerra – «e che guerra» – la legge 13 maggio 1871 n. 214 aveva avuto un'interpretazione restrittiva come «atto di diritto pubblico interno».

Orlando affrontava inoltre una questione decisiva, la scelta su una eventuale «internazionalizzazione delle guarentigie», snodo e stimolo – come vedremo – dei successivi sviluppi. La presenza di monsignor Kelly alla Conferenza di Pace pareva mirare alla risoluzione della Questione romana grazie all'intervento di Stati esteri, scongiurato dalla Santa Sede come dal governo italiano³⁵. Orlando ricordava infatti la decisa contrarietà del Pontefice e ribadiva il carattere della legge del 1870 «legge nostra fondamentale», seppure, «come il Digesto per i giuristi», non connotata da «immutabilità [...] pregiudiziale assolutamente insormontabile». Aggiungeva che il Pontefice era inteso a vedersi riconosciuta la sovranità territoriale su un suo «vero Stato», e che il governo italiano era disponibile a riconoscere al «Capo della Chiesa» la «capacità di libera e sovrana azione», «per diritto suo proprio, non concessione della sovranità intera di un altro Stato», nei binari di una «indipendenza non solo reale ma anche apparente di fronte alle altre nazioni», funzionale al «compimento della missione spirituale». Orlando riconosceva la

tesi fondamentale della Chiesa da Essa professata per secoli, ogni capacità di libera e sovrana azione del Capo della Chiesa non può essere considerata come una concessione della sovranità interna di un altro Stato, ma bensì come un diritto suo proprio, che formalmente e originariamente le spetta, al di fuori del riconoscimento di altra potestà³⁶.

Nel 1929 il maestro siciliano illustrava sul «*Saturday Evening Post* di Nuova York» «il primo accordo tra Stato e Chiesa in Italia», ricordando la «celebre legge delle guarentigie» come un «atto di sovranità, reso necessariamente unilaterale» dal mancato riconoscimento della Santa Sede. Sosteneva che, nel giugno 1919, il «grave argomento della pacificazione di Roma con Roma» era

2020, p. 392.

³⁴ Il *Diario* del cardinale sugli incontri con Orlando in De Luca, 2000; cfr. anche De Marco, 1984.

³⁵ Fonte in Margiotta Broglio, 1966, pp. 366 ss.

³⁶ Orlando, 1944, p. 40.

stato complicato dalla Conferenza di pace, che pareva umiliare l'Italia, dall'ostilità di Francia ed Inghilterra, dalla questione adriatica, dalla «lotta dei partiti, di una incomparabile violenza», quando anche la «Questione romana» era ridotta ad «arma di combattimento», mentre la Chiesa, nella «Storia», pareva aver guardato alla legislazione «per attuare la sovranità [...] con una mistica flessibilità di adattamento»³⁷.

Orlando sottolineava di aver trattato con Monsignor Cerretti in qualità di «presidente del Consiglio di uno Stato parlamentare», per cui i «*pacta de contrahendo*» con la Santa Sede dovevano essere presentati alle Camere, «essendo tale il mio costume». Il maestro siciliano osservava che alla «pacificazione» non era mancata solo «una persona», la sua, piuttosto una «istituzione»; affermava che, per le trattative internazionali, «l'uomo di Stato deve essere nella pienezza del suo prestigio e della sua autorità», condizione negatagli dalla storia dieci anni prima; concludeva «ho sempre pensato e penso che l'uomo di Stato deve avere come prima qualità il senso dell'ora storica»³⁸.

Quanto alla pretesa 'novità' della legislazione del regime – su cui insistevano gli apologeti – Orlando osservava un «grado di evoluzione, una fase di ulteriore sviluppo sulla fase precedente [che] la continua»; definiva gli Accordi del Laterano «accettazione» rispetto alla legge delle guarentigie «proposta, unilaterale come tutte le proposte, cui il Pontefice aveva opposto il «*non possumus*». Orlando si dichiarava «troppo vecchio cultore del diritto per non attribuire alle forme la grande importanza che è loro dovuta»; ma affermava che, per il riconoscimento di tutte le «potestà e giurisdizioni», iscritte nel Trattato, sarebbero bastate un'interpretazione estensiva della legge del 1871 e una normativa in linea con le trattative esperite nel maggio-giugno 1919. Ripeteva che queste erano state rimandate di dieci anni per «ragioni storiche», e che l'«importanza del successo» degli Accordi del 1929 era enfatizzata da chi «professava opinioni», anche scientifiche, in base alla «fede politica nel regime». A proposito di una «sovranità [...] mantenuta identica attraverso i tempi» Orlando ricordava Francesco Ruffini, «grande maestro e amico mio carissimo, figura nobilissima di Italiano e di Giurista»³⁹. La crisi dello Stato liberale aveva però travolto il 'mondo di ieri'; l'11 maggio 1929 «La Stampa» osservava la cifra costituzionale della «Conciliazione [...] grande affermazione di forza per lo Stato fascista», che sarebbe stata invece «una grande prova di debolezza per il vecchio Stato liberale»⁴⁰.

³⁷ *Ivi*, p. 172.

³⁸ *Ivi*, p. 126.

³⁹ *Ivi*, p. 168.

⁴⁰ Fonte in Nacci, 2017, p. 107.

3. La «sovranità degli Stati» per Francesco Ruffini e Alfredo Rocco. *Divergenze e convergenze*

A conferma dell'intreccio tra questione politica e questione giuridica nel percorso verso gli Accordi del 1929, a cinquant'anni dalla legge delle Guarentigie si apriva un ampio confronto pubblico sulla tenuta della «liberalissima» legge, messa a dura prova dalla guerra, ma che, in uno scritto di Ruffini per «Nuova antologia», pareva poter ancora affrontare «fiduciosa i secoli»⁴¹. Il giurista torinese aveva guardato alle relazioni tra Stato e Chiesa nei termini separatisti dei «due lottatori, tenacemente avvinghiati, di cui l'uno è ora soccombente [...] ora riesce vittorioso»⁴². Aveva affermato inoltre la «libertà religiosa» come concetto *giuridico*, altro da teologico o filosofico, per cui l'individuo, credente o non credente, godeva della stessa libertà⁴³, principio ribadito nel Corso *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*⁴⁴. Ragionando sulle relazioni tra Francia e Santa Sede, nel 1924 Ruffini affidava al «Corriere della Sera» un'indicazione al governo italiano, sottolineando che «la più savia politica ecclesiastica è di farne il meno possibile [...] gli Stati debbono limitarsi alla difesa della loro sovranità». Il maestro torinese tematizzava un separatismo liberale, nel senso che, per lo Stato, «pretendere di ridurre la Chiesa cattolica ai propri schemi è temerarietà e follia [...] non si riducono a spalliera gli alberi frondosi, nodosi e annosi come quello»⁴⁵.

In questo orizzonte nel 1921 Orlando definiva il profilo costituzionale dei rapporti tra Stato e Chiesa nei termini di «due dichiarate impossibilità:

dello Stato italiano di considerare la sua legge delle guarentigie altrimenti che come atto di diritto pubblico interno, della Santa Sede di non poter ammettere altra fonte della propria sovranità che non sia in sé medesima, nella sua missione divina, nel suo diritto storico, con assoluta indipendenza da ogni altra sovranità territoriale»⁴⁶.

Intervenendo alla Camera nel 1921 Rocco da un lato riproponeva il tema delle forze cattoliche da «far entrare integralmente nella vita nazionale», del «clero italiano, che deve essere ricondotto nell'orbita nazionale integralmente, e lo Stato deve garantire ad esso condizioni di vita degne all'alta funzione a cui è chiamato»;

⁴¹ Ruffini, 1921 pp.193 ss. Sullo «scrittore italiano più intransigente nel senso di opporsi sempre ed assolutamente a qualsiasi riforma della legge» delle guarentigie cfr. Orlando, 1944, p. 54. Su Ruffini cfr. inoltre Adami, 2011, pp. 101 ss.; Margiotta Broglio, 2013a, pp. 1753-1755; l'ampia monografia di Frangioni, 2017; Pene Vidari (ed.), 2017; Tira, 2020, pp. 348 ss.; Sordi, 2022, pp. 35 ss.

⁴² Ruffini, 1974, p. 67.

⁴³ Ruffini, 1992.

⁴⁴ Ruffini, 1924.

⁴⁵ Ruffini, 1936a p. 424, su cui cfr. Ventura, 2014, p. 93; Frangioni, 2017 p. 12.

⁴⁶ Orlando, 1944, p. 45.

dall'altro metteva in guardia il governo dal riconoscimento del «Pontefice sovrano, soggetto di diritto internazionale», di «un altro Stato nello Stato»⁴⁷. Il 4 aprile 1922 Rocco ripeteva su «Il Resto del Carlino» l'auspicio che «cessi la Chiesa dall'ingerirsi nella politica interna dello Stato italiano per indebolirlo, gli dia il suo aiuto leale per il mantenimento civile e nazionale»⁴⁸. Il 24 Gennaio 1925 il guardasigilli di fresca nomina annunciava al Senato – in cui siedevano gli Scialoja, Ruffini, Orlando, Croce, Albertini – l'istituzione di una Commissione incaricata della riforma della legislazione ecclesiastica, composta, tra gli altri, da Angelo Solmi, Carlo Calisse, Giannini, da tre canonici delle Basiliche patriarcali, graditi alla Santa Sede, presieduta dal sottosegretario alla giustizia e affari del culto Paolo Mattei Gentili, già popolare di destra, fervente cattolico. Al senatore Scialoja – che rilevava l'assenza di Ruffini nella Commissione – Rocco opponeva la difficoltà a riunire tutti gli esperti in un organo ministeriale, che – a suo dire – aveva un carattere consultivo e preparatorio; aggiungeva «noi desideriamo la critica, specialmente quando la critica può venire da uomini competenti, anche se nostri cortesi avversari politici».

Con quel riferimento al Ruffini il guardasigilli – indisposto a seguire il maestro torinese sul terreno della libertà religiosa – pareva non voler abdicare all'ideario dei giuristi liberali sulle prerogative dello Stato sovrano; in seguito avrebbe legato la Conciliazione al profilo «fascista» dello «Stato, che non abbandona parte alcuna della sua sovranità»⁴⁹. Il guardasigilli pareva infatti cogliere nell'*unicum* italiano di 'due sovrani' una pietra d'inciampo nella costruzione dello Stato «a vocazione totalitaria»⁵⁰.

Nel consueto ricorso alla storia, fondamento di legittimazione di un rigoroso statualismo, Rocco ribadiva il legame tra il «governo nazionale» ed il «Risorgimento italiano, quando per disgrazia l'unità d'Italia e l'indipendenza della patria si dovette fare senza la Chiesa e contro la Chiesa». Da qui l'«anticlericalismo, necessità storica ed esasperata espressione di patriottismo», cui il guardasigilli opponeva la risalente torsione nazionalista della Chiesa «istituzione romana e quindi gloria nostra», della «religione cattolica essenza di tutta la nostra vita nazionale». Rocco parlava dell'«agnosticismo religioso» dell'Italia liberale come di uno «strano fraintendimento della formula libera Chiesa in libero Stato» del «grande statista, fervente cattolico, oltre che grande italiano». In un'ottica giurisdizionalista da un lato dichiarava che la legislazione intesa a «riconoscere» il «valore morale» del cattolicesimo sarebbe stata realizzata «senza nulla chiedere e nulla contrattare»⁵¹; dall'altro legava il «nuovo assetto legale della Chiesa

⁴⁷ Rocco, 1938, II, p. 674.

⁴⁸ Fonte in Scoppola, 1967, p. 517.

⁴⁹ Rocco, 1938, II, pp. 615 ss.; Rocco, 2006, pp. 138 ss.

⁵⁰ Sulla «vocazione totalitaria [che] dovette fare i conti con alcuni limiti strutturali, (diarchia e Conciliazione)» cfr. Lacchè, 2022, p. 30.

⁵¹ Rocco, 2006, pp. 138-140.

cattolica in Italia» a «convenienti trattative e legittimi accordi tra Santa Sede e noi», aggiungendo «non altri ha diritti e potestà di legiferare». Rassicurava inoltre il Senato che la riforma della legislazione ecclesiastica presentava «problemi essenzialmente tecnici, con scarsi riflessi politici», che non si sarebbe risolta in una «politica di rinunce», che i «diritti dello Stato» sarebbero stati «rigidamente tutelati»⁵².

Nell'ambito dei lavori della Commissione ministeriale Giannini era relatore di due disegni di legge, intesi a riconoscere alla Chiesa la personalità giuridica, poco graditi alla Santa Sede⁵³; a dieci anni dai Patti Lateranensi il consigliere di Stato ne spiegherà l'accantonamento, laddove Pio XI aveva subordinato la soluzione della Questione romana al riconoscimento della «sovranità della Santa Sede in campo internazionale» – tramite abrogazione della legge delle guarentigie – e di trattative paritarie con il governo italiano, «Santa Sede e Noi»⁵⁴. Le numerose fonti documentarie e la Memorialistica confermano che il lungo viaggio verso la Conciliazione poggiava su un doppio «caposaldo», un'«intesa tra due Potestà» ed il «riconoscimento da parte delle altre nazioni della sovranità assoluta del Pontefice sul territorio che le verrà assegnato». Il 4 maggio 1926 Mussolini comunicava dunque a Rocco la condizione, posta dal Pontefice, per risolvere il «problema della sistemazione giuridica della Santa Sede»⁵⁵; il 14 il guardasigilli dichiarava alla Camera che la discussione sulla legislazione ecclesiastica si sarebbe svolta «su basi più larghe»⁵⁶.

4. Le «trattative segrete» e la Conciliazione

Le trattative tra governo e Santa Sede iniziavano 'in sordina' alla fine del gennaio 1923, in una 'fase di avvicinamento' tra Mussolini – consigliato da Giannini – ed il cardinale Pietro Gasparri⁵⁷. Nel 1925 il senatore Carlo Santucci – dimissionario dal Partito popolare, aderente al Centro nazionale – presentava a Rocco *Alcuni ritocchi e chiarimenti al titolo I della legge 13 Maggio 1871 n. 214*. Nel *Progetto* – rimasto senza esito – Santucci argomentava che, prima della legge sulle Guarentigie, la Santa Sede aveva goduto di tre «specie di sovranità», la temporale, base del «governo», la spirituale, quanto al «foro interno», una «mista», e che, dopo il 1870, il Pontefice aveva conservato la dignità di sovrano. Il disegno di aggiornamento della legislazione ecclesiastica si muoveva nei binari giuridici della politica liberale, in un 'programma' che, per

⁵² *Ivi*, p. 114.

⁵³ Giannini, 1929, p. 58.

⁵⁴ Giannini, 1939, p. 455; Biggini, 1942, p. 13. Su Rocco, emarginato nel processo verso la Conciliazione perchè sgradito al Vaticano per il rigoroso statualismo cfr. Battente, 2013, p. 567.

⁵⁵ Fonti in Biggini, 1942, pp. 72 ss.; Margiotta Broglio, 1966, pp. 126 ss.

⁵⁶ Biggini, 1942, p. 72; Del Giudice, 1947, p. 184.

⁵⁷ Fonti in Piola, 1939, pp. 429 ss.; Pertici, 2009, pp.102 ss.

«La Civiltà cattolica», non era sufficientemente impegnato sul fronte della «piena libertà, sovranità e indipendenza del Papa nel suo altissimo Ministero». Rocco concordava sul «principio della sovranità territoriale del Pontefice nell'ambito dei Palazzi vaticani», non separabile dal riconoscimento della personalità giuridica internazionale; faceva presente a Santucci la necessità di procedere alla riforma con «trattati bilaterali»⁵⁸.

Nel *Diario della Conciliazione* Francesco Pacelli – fiduciario di Gasparri – ricordava di esser stato contattato nell'agosto 1926 da Domenico Barone, consigliere di Stato, per un «colloquio intorno alla Questione romana». Pacelli sottolineava di aver posto come «pregiudiziale» il riconoscimento di un «territorio con sovranità»; annotava poi che Mussolini era disposto ad accettare la «condizione», previa dichiarazione del Pontefice circa la rinuncia a «maggiori rivendicazioni territoriali»⁵⁹. Seguivano altre «trattative segrete non autorizzate», con l'autorizzazione concessa il 4 ottobre, in occasione della solenne celebrazione della festività di San Francesco. Dal 6 ottobre Pacelli incontrava Barone, «fiduciario del Duce»; una «convenzione politica e concordataria, che regoli la legislazione ecclesiastica in Italia», era posta come la condizione per «aprire trattative ufficiali». Il 24 ottobre 1926 i due convenivano sul «riconoscimento di una posizione sovrana della Santa sede», «vera sovranità ed inviolabile ad ogni evenienza». La questione del territorio era impostata nei termini di condizione per il riconoscimento da parte delle «potenze internazionali», con la sottolineatura del compito, affidato al governo italiano, di ottenerne il risultato⁶⁰. Nella «storia» del cardinale Gasparri le trattative – rese difficili dalle violenze squadriste contro sedi e circoli cattolici e dalle pretese di Mussolini di un'educazione integralmente fascista – rimanevano «segrete», fino all'ufficializzazione il 22 novembre 1928⁶¹. Ancora in una lettera del 3 febbraio 1929 Arturo Carlo Jemolo scriveva a Mario Falco di «patti coperti dal segreto», anche se «tutti non fanno che parlare della Conciliazione»⁶².

La questione di uno 'Stato del Papa' era nevralgica; Pacelli annotava che Mussolini era disposto a

⁵⁸ Fonti in Margiotta Broglio, 1966, pp. 145 ss., Pertici, 2009, pp. 117 ss.

⁵⁹ Pacelli, 1959, pp. 3-4. Sull'avvocato concistoriale, libero docente di diritto amministrativo a Roma, fratello di Eugenio, – futuro Pio XII – cfr. Carboni, 2014, pp. 91 ss.; su Barone cfr. Aquarone, 1964, pp. 445-458; su una 'preconciliazione' cfr. Nacci, 2015, pp. 9 ss.

⁶⁰ Fonti in Biggini, 1942, p. 88; Pacelli, 1959, pp. 5 ss., 208.

⁶¹ Fonti in Vasquez Garcia-Peruella, Ortiz, 2009, pp. 29-31.

⁶² Fonte in Jemolo, 2009, p. 90; sulla firma dell'11 febbraio, «sorpresa per la maggior parte degli italiani» Moro, 2020, p. 133. Su Jemolo «giurista di largo respiro ma ben immerso nelle certezze del vecchio Stato liberale» Grossi, 2000, p. 154; in generale Fantappiè, 2011; sul rapporto di Jemolo con il regime Fantappiè, 2015, pp.159 ss.; Trifone, 2018, pp. 295 ss.; Lariccia, 2020.

consentire alla sovranità *esclusiva* della Santa Sede [...] ma non vuole che sia *Stato* vero e proprio nel senso di poter prendere parte a tutte le competizioni di carattere internazionale e che debba limitare la sua attività ai problemi religiosi, morali, di civiltà ecc.⁶³.

Nel *Promemoria* al Duce Barone proponeva la strada per la «sistemazione» della Questione romana, non

mero atto di sovranità dello Stato italiano, qual'è la legge delle guarentigie, ma sibbene da una Convenzione liberamente conclusa fra il sommo Pontefice e il governo, con riaffermazione solenne della sovranità della Santa sede nel campo internazionale.

Essa era collegata alla «funzione eminentemente spirituale, non già riaffermazione del potere temporale»; Barone sottolineava che il «moderato ampliamento del territorio», «condizione di indipendenza assoluta e immunità da ogni ingerenza», non comportava una «lesa sovranità dello Stato italiano». Il rappresentante del governo nazionale assicurava che la conclusione della «Questione romana» implicava la «rinunzia» del Pontefice – che pure voleva evitare la «parola» – alle «rivendicazioni temporali». Barone scriveva ad un riluttante Mussolini che, con il riconoscimento della «sovranità internazionale» e della «potestà spirituale», sarebbe cessato l'«eterno dissidio», con la «liquidazione del potere temporale»; per Barone riconoscere la «Città del Papa», termine dal «contenuto meno pieno di Stato», non «vulnerava l'integrità della sovranità del Regno d'Italia»⁶⁴. Pacelli annotava che Mussolini avrebbe accettato anche la formulazione «Città libera del Vaticano», invece di «Città libera del Papa» o «Stato della S. Sede»⁶⁵; al di là dei termini, Barone voleva tranquillizzare il Duce, a proposito del riconoscimento di una «sovranità *sui generis*», non di uno «Stato nel comune significato della parola». Paventava una «internazionalizzazione» del problema, di rilevanza tutta nazionale; ribadiva che l'eliminazione della Questione romana era nella «natura delle cose», «suggello della conseguita unificazione di un paese cattolico». Il consigliere di Stato assicurava che il riconoscimento della «sovranità della Santa Sede nel campo internazionale» – «mezzo per il libero esercizio della sovranità spirituale» – non era «il frutto di una nostra concessione», piuttosto una «realtà esistente» – «malgrado le logomachie degli scrittori di diritto internazionale» – che si era esplicitata nella stipulazione di Trattati «sotto forma di Concordati». Al proposito Barone coglieva un nodo, affermando che questi ultimi potevano anche essere cambiati, «tutelando gelosamente la sovranità dello Stato»; il 7 Marzo 1928 riferiva i punti qualificanti dello schema concordatario, effetti civili del matrimonio religioso, riconoscimento giuridico di ordini religiosi, competenza esclusiva dell'autorità religiosa negli uffici ecclesiastici, insegnamento

⁶³ Pacelli, 1959, p. 14.

⁶⁴ Fonte in Biggini, pp. 103 ss.; Margiotta Broglio, 1966, p. 192; Scoppola, 1971, p. 135.

⁶⁵ Pacelli, 1959, p. 21.

della religione cattolica nelle scuole pubbliche, impartito da docenti autorizzati dai Vescovi. L'11 Novembre 1928 Barone ripeteva a Mussolini che la «sovranità (del resto tutt'affatto speciale) della Santa sede sul territorio del Vaticano» non misurava che «meno di un chilometro quadrato di quanto l'Italia avesse preteso di aver assoggettato al suo potere sovrano [...] considerato straniero». Anche per vincere le ostilità del Re al riconoscimento della sovranità territoriale della Santa Sede, il consigliere di Stato sosteneva «che la Chiesa di fronte al mondo se ne dichiara soddisfatta» e che «si consolida quel che si è costituito dopo il 1870»⁶⁶.

Dal canto suo la Santa Sede si impegnava soprattutto a che il Trattato *in fieri*, da legare indissolubilmente al Concordato, facesse riferimento ad un suo «Stato»⁶⁷; per Gasparri il «Romano Pontefice» aspettava un suo «piccolo Stato, Sovrano libero e indipendente»⁶⁸. Una lettera del cardinale a Pacelli raccomandava la «visibilità della missione della Santa Sede quale Stato»; Gasparri asseriva che se la sovranità fosse risultata per tre quarti in capo al Regno d'Italia e per il restante al Pontefice, non si sarebbe potuto «dire che il Papa è indipendente dall'Italia e si trova a casa sua quando governa il mondo»⁶⁹. Il 4 Gennaio 1929 Barone moriva ed era sostituito nelle trattative da Mussolini; Rocco interveniva negli ultimi passaggi con un contributo per Pacelli 'tecnico-giuridico'. Nello schema di Trattato le Due Alte Parti si impegnavano nel garantire alla Chiesa «assoluta e visibile indipendenza [...] una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale»; da qui la «necessità di costituire [...] la Città del Vaticano, riconoscendo sulla medesima alla Santa Sede la piena proprietà e l'esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana». Rafforzato il principio della «Religione cattolica apostolica romana come sola religione dello Stato», (art. 1), l'art. 2 del Trattato recitava «l'Italia riconosce la sovranità della Santa Sede nel campo internazionale come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione ed alle esigenze della sua missione»⁷⁰.

5. La «famosa Conciliazione» e lo «Stato fascista»

Per quanto riservate, le trattative tra governo italiano e Santa Sede erano discusse ed oggetto di letture diverse; nelle pagine di Giovanni Gentile del 20 ottobre 1927 su «Corriere della Sera» «la famosa Conciliazione, tanto vagheggiata da Cavour a Crispi e dopo», appariva come «un'utopia». Il filosofo scriveva di «utopie belle e brutte», ricomprendeva la Conciliazione nelle seconde, tematizzava una «verità tutta intera, affinché essa giovi a entrambe le parti». In sostanza Gentile riteneva che non ci fosse molto da aggiungere alla legge delle guarentigie, dal momento

⁶⁶ Fonte in Biggini, 1942, p. 233; Pertici, 2009, p. 131.

⁶⁷ Fonte in Biggini, 1942, pp. 221-222.

⁶⁸ Fonte in Vasquez Garcia-Peruela, Ortiz, 2009, p. 40.

⁶⁹ Fonte in Scoppola, 1971, p. 137.

⁷⁰ Le minute del Trattato, discusso dal 4 Novembre 1926 in Pacelli, 1959, pp. 157 ss., 210 ss.

che la formula cavourriana della separazione era alla base dello Stato etico⁷¹. A Patti Lateranesi firmati, il filosofo affermava che «il riconoscimento del Regno d'Italia con Roma capitale» era l'«ultimo sigillo all'opera del Risorgimento e la definitiva instaurazione dei fondamenti dello Stato italiano nella coscienza degli Italiani». Asseriva che il Trattato riconosceva una «sovranità la cui sostanza è puramente spirituale», con «posizioni reciproche irrevocabili per la loro forma giuridica». Il Concordato pareva invece «un programma», con la sottolineatura della ineludibile «coscienza sempre più salda dell'autonomia indefettibile dello Stato»⁷². In un volume pubblicato postumo Gentile chiarirà il suo pensiero sul tema, «senza religione [...] non ci sarebbe moralità, cioè non ci sarebbe lo Stato», e che «il volere dello Stato è un volere divino [...] C'è sempre Dio: il Dio del Vecchio e del Nuovo Testamento»⁷³.

Da un altro punto di vista per «La Civiltà cattolica» scoccava *L'ora di Dio*, per l'«esplicito riconoscimento, anzi solenne proclamazione del principio», la «sovranità vera e propria della Chiesa», non solo «titolo e onore», ma «indiscutibile sul piano internazionale», in virtù di un «territorio microscopico», ma che «giuridicamente basta per salvare la sovranità vera e propria»; la «spiritualità» pareva anzi rafforzata dalla «piccolezza del territorio», sottratto alle «turbolenze»⁷⁴. Anche Giannini osservava il consenso generale per l'impresa del governo, con l'eccezione dei «superstiti [...] massoni, giacobini», ma anche di «alcuni ambienti cattolici», che parevano guardare con diffidenza al «*novus ordo*». Da giurista 'prendeva sul serio' le obiezioni dei «liberali», che, «con dolore», vedevano cadere la legge delle Guarentigie, «monumento per eccellenza della sapienza giuridica liberale»; al tempo stesso concludeva che «ogni movimento giuridico ha una sua funzione storica, che non si può non esaurire»⁷⁵.

Mussolinicoglieval'importanza della discussione parlamentare sull'approvazione dei Patti lateranesi alla Camera e al Senato; ne curava l'edizione⁷⁶ a ridosso del plebiscito, indetto il 24 Marzo per eleggere la nuova Camera, proprio sulla scia del successo dei recentissimi Accordi⁷⁷. In particolare il discorso del Duce del 14 Maggio intendeva definire le relazioni tra Stato fascista e Chiesa cattolica, anche ridimensionando le affermazioni di Arrigo Solmi – relatore sui disegni di legge per l'applicazione del Concordato – sulla «Chiesa libera e sovrana, Stato libero e sovrano». Mussolini parlava di «equivoco della coesistenza di due sovranità», proclamando «un conto è la Città del Vaticano, un conto è il Regno d'Italia, che

⁷¹ Gentile, 1927; su Gentile, la religione, il Concordato cfr. Biggini, p. 140; Molteni Mastai Ferretti, 1983; Melloni, 2016, pp. 581 ss.; De Giorgi, 2016, pp. 125 ss.

⁷² Gentile, 1929, su cui cfr. Scoppola, 1971, p. 206.

⁷³ Gentile 2003, p. 68.

⁷⁴ Rosa, 1929, su cui cfr. Scoppola, 1971, p. 200.

⁷⁵ Giannini, 1929, p. 71.

⁷⁶ Mussolini, 1930.

⁷⁷ Cfr. Moro, 2020, pp. 141 ss.

è lo Stato italiano», «due sovranità ben distinte»; aggiungeva che «la Chiesa non è sovrana e nemmeno libera», nel primo caso per la «contraddizione che non consente», nel secondo per «istituzioni e uomini sottoposti alle leggi generali dello Stato e alle clausole speciali del Concordato». Il Duce proclamava in Parlamento di non rinunciare ai principi risorgimentali, «non solo noi non rinneghiamo il Risorgimento italiano, ma lo completiamo»; richiamava «una pagina di storia inedita [...] molto interessante», l'incontro di Orlando con monsignor Cerretti. La vicenda era ricordata da Mussolini come banco di prova della distanza tra lo «Stato agnostico, demoliberale» – 'impersonato' da Orlando – e «lo Stato cattolico, ma fascista, anzi soprattutto esclusivamente, essenzialmente fascista», «Stato sovrano nel Regno d'Italia, Chiesa cattolica, con certe preminenze lealmente e volontariamente riconosciute»⁷⁸. Non a caso l'intervento del Duce alla Camera era definito da Pacelli «antipatico per la forma e il tono nei riguardi della Santa Sede»⁷⁹; il 23 gennaio 1947 sarà ricordato all'Assemblea Costituente come paradigmatico dell'approccio del regime agli Accordi del 1929, intesi a rafforzare lo Stato fascista⁸⁰.

Nella Relazione alla Camera sul disegno di legge n. 134, *Esecuzione del Trattato e dei quattro allegati annessi e del Concordato* Rocco tematizzava le «relazioni» tra Chiesa e Stato fascista, con il «punto di vista giuridico [...] connesso con quello politico». Il guardasigilli dichiarava di voler evitare «questioni di principio, in questo campo spinosissime», «la disputa millenaria sulla incondizionata sovranità di una Podestà di fronte all'altra». Affermava dunque che la legge delle Guarentigie – con il riconoscimento di onori al «Sovrano Pontefice», corpi armati anche stranieri per la difesa dei Palazzi pontifici, il diritto attivo e passivo di legazione – aveva istituito «una specie di sovranità», «per tre quarti *de iure*, per il resto *de facto*», senza che il Regno d'Italia «si fosse introdotto nel territorio vaticano». Rocco ricordava che la legge del 1870 non era stata riconosciuta dal Pontefice, ed era dunque «insufficiente ai fini dei rapporti tra l'Italia e la Santa sede»; la «formula facile» di Cavour – declinata nei termini della Chiesa cattolica come privata organizzazione, regolata dalle leggi dello Stato italiano – dopo tanto tempo pareva mostrare «la fallacia delle illusioni». Il guardasigilli sosteneva che non era stato possibile l'«accordo sulle basi del liberalismo», espressione del «vecchio giurisdizionalismo»; affermava che, grazie al fascismo, «lo Stato» era «essenzialmente cattolico», con la piena attuazione dell'art. 1 dello Statuto; ripeteva che il «regime fascista» riconosceva con un provvedimento «*de iure*» una

⁷⁸ Sul noto Discorso del Duce cfr. Jemolo, 1998, p. 486; Pertici, 2009, pp. 189 ss.

⁷⁹ Di fronte alle rimostranze del Pontefice, Mussolini si sarebbe rammaricato di aver affermato che, se il Cristianesimo fosse rimasto in Palestina, e non fosse venuto a Roma, non si sarebbe diffuso. Veniva allora aggiunto un «inciso, se la religione cristiana non fosse stata di origine divina». Cfr. Pacelli, 1959, p. 141. Sulla «pace armata» tra governo e Santa Sede cfr. Pertici, 2009, pp. 177 ss.

⁸⁰ Fonte in Capitini Lacaita (ed.), 1959, pp. 147 ss.

sovranità «immutabile *de facto*». Spiegava che il «nuovo sistema» poggiava da un lato sulla «reciproca indipendenza con piena sovranità della Santa sede, organo supremo e supernazionale della Chiesa cattolica»; dall'altro sulla «sottoposizione della organizzazione cattolica in Italia alla sovranità dello Stato, con una condizione di particolare favore a cagione del carattere religioso e cattolico dello Stato».

Il guardasigilli legava poi gli Accordi alla più generale politica del governo, intesa alla revisione dei rapporti giuridici tra Stato e confessioni religiose, anticipando la legge 24 Giugno 1930 n. 1159 sui culti ammessi, per cui

riservata alla religione cattolica [...] di Stato una particolare situazione giuridica, devesi consentire, in omaggio al principio della libertà di coscienza, che nessuno Stato moderno potrebbe ripudiare, il libero esercizio di tutti i culti, le cui dottrine o i suoi riti non siano contrari all'ordine pubblico o al buon costume⁸¹.

In questo orizzonte Rocco intendeva il Trattato come riconoscimento di una sovranità reciproca, il Concordato come «accordo e collaborazione tra due potestà distinte e sovrane». In nome della «salvaguardia completa della sovranità dello Stato» sottolineava che «concordia e collaborazione» non significavano «confusione tra Stato e Chiesa». Con un approccio non lontano dal «vecchio giurisdizionalismo» l'architetto del regime ammetteva che il Concordato, «non solo politicamente, ma giuridicamente presuppone il Trattato»; al tempo stesso negava che la legislazione ecclesiastica del regime fosse subordinata ad una soluzione concordataria. Ribadiva che il Concordato era legato al Trattato «dal punto di vista spirituale e forse anche politico [...] non altrettanto certamente da quello giuridico»⁸². Al proposito l'ecclesiasticista Vincenzo Del Giudice osservava che, al Senato, il «fine giurista Scialoja» aveva elogiato l'«opera continua e leale di coloro che hanno dato fedele esecuzione alle Legge delle guarentigie», premessa della Conciliazione; aggiungeva che il senatore aveva rilevato «parti buone e meno buone» nel Concordato, sottolineando il «principio [...] di tutte le leggi e particolarmente delle leggi di diritto pubblico [...] più importante è l'interpretazione, l'applicazione», aspettando «alla prova dei fatti il valore del Concordato»⁸³.

Scialoja votava a favore dei disegni di legge attuativi degli Accordi, firmati l'11 febbraio 1929 da Mussolini e Gasparri; Ruffini contro. L'approccio della cultura liberale alla risoluzione della questione romana risaltava dal Discorso di Croce, che il 24 maggio – in un intervento concordato con il maestro piemontese – affermava di parlare «a nome mio e di pochi colleghi». Il filosofo non avanzava obiezioni di principio sul Trattato – «nessuna ragionevole opposizione potrebbe

⁸¹ Rocco, 1938, III, pp. 1131 ss.

⁸² *Ivi*, pp. 1065 ss., su cui cfr. Battente, 2013, p. 571.

⁸³ Del Giudice, 1929, p. 75 ss; sull'ecclesiasticista di Trani, docente alla Cattolica, maestro di Orio Giacchi e Giuseppe Dossetti cfr. Margiotta Broglio, 2013b pp. 737-739; Carni', 2019a, pp. 16 ss.; Tira, 2020, pp. 348 ss.

sorgere da parte nostra all'idea della conciliazione dello Stato italiano con la Santa Sede» – ma sul «modo» in cui il governo era addivenuto al Concordato ed alla Convenzione finanziaria. Croce sottolineava la sua scelta di «coscienza», che valeva «più di Parigi»; criticava l'abbandono della politica ecclesiastica del «partito nazionale-liberale-cattolico», «non respinto o condannato dai cattolici, ma dalla Chiesa»; asseriva che, nel cinquantennio liberale, tra potere civile e religioso si era raggiunto un buon equilibrio, ora interrotto. Ai tanti, che avevano «salutato lietamente l'avvenimento», convinti di «insperati ottimi effetti per l'avvenire», Croce replicava che «chi tutta la vita ha fatto professione di studi storici» non poteva non prendere posizione «contro la violenza e l'abuso che è di moda esercitare nel nome della storia»⁸⁴. Da qui l'accusa di Mussolini agli «imboscanti della storia», incapaci a risolvere la Questione romana e dunque critici della Conciliazione, «senza obbiettività e qualche volta senza pudore»; il Duce concludeva «abbiamo tolto questa spina [...] Roma appartiene di fatto e di diritto al Re d'Italia e della nazione italiana»⁸⁵.

Nel discorso al Senato Rocco rispondeva agli «improvvisati e non sinceri zelatori dello Stato sovrano, ma anticlericale», che «lo Stato è fascista, non abbandona parte alcuna della sua sovranità». Spiegava che il Concordato affrontava temi quali il matrimonio e la pubblica istruzione, senza però resuscitare il foro ecclesiastico privilegiato, la manomorta, il diritto di asilo, la soppressione «della libertà di coscienza e culto», senza essere d'ostacolo a «nuove idee e conquiste del tempo moderno». Concludeva che lo Stato fascista postconcordatario continuava ad essere uno «Stato cattolico, bensì, ma moderno, ma civile, ma tollerante, ma liberalmente ospitale per tutte le religioni, che non siano in contrasto con le esigenze fondamentali della sua vita»⁸⁶. Alla luce della legge sui culti ammessi Jemolo osservava «parità di posizioni tra la Chiesa cattolica e le altre confessioni»⁸⁷.

Il conflitto tra il governo e la Santa Sede – rilevato da Romolo Murri nei termini delle «due posizioni ideali nettamente contrastanti, due tesi irriducibili, due cittadinanze totalitarie»⁸⁸ – risaltava da subito, con il rischio che la ratifica dei Patti si arenasse, soprattutto di fronte alla questione della inscindibilità del Trattato e Concordato, posta dal Pontefice come pregiudiziale. La richiesta del secondo come «necessario complemento del primo» da parte della Santa Sede era motivata dal timore che eventuali modifiche del Concordato mettessero in discussione la sovranità della Chiesa. Per Pacelli dal 24 maggio al 7 giugno si

⁸⁴ Fonte in Capitini Lacaita (ed.), 1959, pp. 173 ss.; sul dibattito al Senato, momento paradigmatico degli argomenti di un «mondo di ieri» cfr. Pertici, 2009, pp. 13 ss., 200 ss.; Menozzi, 2016.

⁸⁵ Fonte in Pertici, 2009, pp. 603 ss.

⁸⁶ Rocco, 2008, pp. 615 ss.

⁸⁷ Jemolo, 1930, p. 18. Sul dibattito indicazioni in Pasquale Cerioli, 2018, pp. 48 ss.

⁸⁸ Murri, 1930, p. 174.

temeva dunque una «non ratifica e conseguente rottura», «dipinta a tinte fosche da Mussolini», «deplorata, non temuta dal Santo Padre». Anche grazie a Rocco la formulazione dello scambio delle ratifiche tra le «Due Alte parti contraenti» pareva garantire «irrevocabili reciproci riconoscimenti di sovranità e definitiva eliminazione della questione romana»⁸⁹. Di lì a poco la «pace armata» e lo scioglimento dell’Azione cattolica richiedevano una ‘riconciliazione’⁹⁰; quanto alla «Chiesa», Mussolini ribadiva la dottrina fascista,

lo Stato è sovrano e niente può essere fuori e contro lo Stato [...] e ciò spiega come i vescovi italiani prestano giuramento allo Stato; d’altra parte la Chiesa è sovrana in quello che è il suo specifico campo di attività: la cura e la salvezza delle anime⁹¹.

6. «Una famosa questione tanto discussa tra i giuristi». Lo Stato della Città del Vaticano e il dibattito sullo Stato italiano «confessionale»

Gli studi giuridici ricevevano un particolare impulso dagli Accordi del 1929; nel 1942 Carlo Alberto Biggini osservava che la sovranità della Santa Sede e la natura di Stato della Città del Vaticano erano stati i temi più discussi⁹². Quanto al problema della continuità o rottura dei nuovi studi con la tradizione giuridica, le certezze della ‘vecchia’ Italia liberale poggiavano su una concezione liberal-statuale della laicità, comprensibile nell’orizzonte dello Stato sovrano. Certi giuristi finivano per ‘trovarsi a loro agio’ nell’autoritarismo statualista del ventennio; altri, specie di matrice cattolica, introducevano altri argomenti. Tra questi fin dalle lezioni pisane e poi palermitane di diritto ecclesiastico⁹³ Santi

⁸⁹ «La Santa Sede ritiene che con gli accordi, i quali sono oggi sottoscritti, Le viene assicurato adeguatamente quanto Le occorre per provvedere con la dovuta libertà ed indipendenza al governo pastorale della Diocesi di Roma e della Chiesa Cattolica in Italia e nel mondo; dichiara definitivamente ed irrevocabilmente composta e quindi eliminata la «questione romana» e riconosce il Regno d’Italia sotto la dinastia di Casa Savoia con Roma capitale dello Stato italiano. Alla sua volta l’Italia riconosce lo Stato della Città del Vaticano sotto la sovranità del Sommo Pontefice. È abrogata la legge 13 maggio 1871 n. 214 e qualunque altra disposizione contraria al presente Trattato». «Le Alte Parti contraenti, nell’atto di procedere allo scambio delle Ratifiche dei patti lateranensi, hanno riaffermato la loro volontà di osservare lealmente, nella parola e nello spirito, non solo il Trattato, negli irrevocabili reciproci riconoscimenti di sovranità, e nella definitiva eliminazione della questione romana, ma anche il Concordato, nelle sue alte finalità tendenti a regolare le condizioni della Religione e della Chiesa in Italia». La ricostruzione dei contrasti tra governo e Santa Sede ed i testi in Pacelli, 1958, pp. 148-154.

⁹⁰ Casella, 2004 ; Moro, 2020, pp. 165 ss.

⁹¹ Fonte in Cuesta, 1936, p. 234.

⁹² Biggini, 1942, p. 350. Sull’autore della *Storia inedita della Conciliazione*, assertore della dimensione costituzionale della politica ecclesiastica fascista, inserita anche in un Progetto di costituzione per la RSI, rivisto da Mussolini, indicazioni in Martone, 2008, pp. 167 ss.; Margiotta Broglio, 2011, pp. 713 ss.; Mattone, 2013, pp. 253-254.

⁹³ Romano, 1912; Romano, 1923; sul Romano ecclesiasticista cfr. Ventura, 2010, p. 14;

Romano si riallacciava ad un filone di studi ottocentesco sulla natura giuridica del diritto canonico ed ecclesiastico; forte di questi insegnamenti, tematizzava la sovranità della Chiesa come profilo del «principio della pluralità degli ordinamenti giuridici». In questi termini Giuseppe Dossetti richiamerà il magistero romaniano, per indicare alla Costituente il caposaldo delle nuove relazioni tra Stato e Chiesa nella Costituzione *in fieri*⁹⁴. Soprattutto ne *L'Ordinamento giuridico* Santi Romano coglieva le contrazioni di sovranità subite dagli Stati moderni, a seguito del processo di internazionalizzazione e della crisi dello Stato liberale in Italia; tematizzava «ordinamenti giuridici non statuali, il diritto internazionale, il diritto ecclesiastico». Quello della Chiesa cattolica – al centro della riflessione del maestro siciliano – risaltava come «un altro ordinamento, che non si può, senza disconoscerlo o annientarlo, ridurre a quello statale», dal momento che il suo «carattere giuridico» non derivava dallo Stato. Romano argomentava che nessuno «Stato confessionale» aveva mai «trattato la Chiesa alla stregua di un Comune», e che «l'autonomia della Chiesa», cifra del «potere legislativo nello Stato laico», non si sarebbe potuta risolvere che in un «potere che lo Stato non attribuisce, ma soltanto riconosce, quando lo riconosce, il che equivale ad ammettere che il potere medesimo preesiste al riconoscimento statale». Da qui l'abbandono del monismo giuridico,

da un lato lo Stato, che può affermare sulla Chiesa la sua sovranità [...] in modo che esso pone liberamente i vincoli che crede [...] dall'altro la Chiesa, in forza della sua autonomia, che non le deriva dallo Stato, ma che riposa sul suo stesso ordinamento, esplica la sua potestà verso i fedeli, gli enti di cui è costituita e quelli in cui viene in relazione, compreso lo Stato.

Romano indicava le differenze tra i due ordinamenti, sostenendo che, «in base al diritto dello Stato, che ammette la libertà religiosa, la Chiesa cattolica è una Comunità libera, nel senso che chiunque può uscirne»; aggiungeva che, in base al diritto ecclesiastico, «il battesimo ha carattere indelebile». Affermava dunque che, «in materia spirituale e disciplinare», la Chiesa aveva «potestà normativa ad essa propria ed originaria», cui lo Stato attribuiva «effetti civili ossia statuali, che il diritto della Chiesa non potrebbe in alcun modo conseguire»; aggiungeva che la «giuridicità intrinseca dell'ente» risaltava «in se e per sè, indipendentemente dai rapporti con altri enti e con lo Stato». Sul punto il giurista siciliano si impegnava nella «confutazione» del *Manuale* di Domenico Schiappoli e de *Il diritto ecclesiastico in senso moderno* di Vincenzo Del Giudice; quei «concetti», validi per i «rapporti del diritto dello Stato col diritto internazionale», non parevano congrui alla peculiarità del «diritto della Chiesa», «anche secondo l'opinione

Ferrari, 2011, pp. 82 ss.; Mazzola, 2011, pp. 193 ss.; una riflessione sugli studi su Santi Romano in generale in Sordi, 2018, pp. 15 ss.

⁹⁴ Dossetti, 1994, p. 269; Capitini, Lacaita, (eds.), 1959 p. 428.

oramai dominante»⁹⁵.

In un orizzonte pluriordinamentale Jemolo nel 1927 apprezzava la «revisione della legislazione formatasi negli anni del Risorgimento»; riconosceva al «governo fascista» il merito dell'«intensificarsi dei rapporti cordiali» tra la Santa Sede e il Regno d'Italia, poggianti sul «valore grande che lo Stato riconosce alla religione come elemento della formazione morale del cittadino». Quanto alla «sovranità del Pontefice», Jemolo osservava il «più grande dei problemi politici italiani e il più italiano dei problemi politici [...] formidabile, indeprecabile, ma forse – ahimè – irresolubile»⁹⁶. All'indomani dei Patti lateranensi, che il problema pareva aver risolto, Jemolo rifletteva sulla «famosa questione tanto discussa tra i giuristi», lo Stato della Città del Vaticano «vero Stato o apparenza di Stato». In prospettiva storica osservava «uno Stato come gli altri» fino al 1870, ed in seguito uno «Stato con carattere peculiare», connotato dalla «sovranità della Santa Sede, non già stato sovrano, unito alla Santa sede con unione personale o reale»⁹⁷. Per chiarirne la natura giuridica Jemolo indicava come teoria più convincente quella di Santi Romano, «fondata sul concetto della pluralità degli ordinamenti giuridici»⁹⁸.

In un'intervista concessa al «Giornale d'Italia» il 15 Febbraio 1929 Santi Romano poneva un tema poi molto discusso, il «carattere confessionale», che lo Stato italiano avrebbe assunto all'indomani degli Accordi. Il presidente del Consiglio di Stato sosteneva che, anche quando l'«ordinamento» nazionale pareva essersi orientato verso «il principio di laicità», l'art 1 dello Statuto («legge fondamentale»), era rimasto in vigore e la «Religione cattolica continuava ad essere Religione di Stato». Romano argomentava che, fino ai recentissimi Accordi, «il principio del confessionalismo», «carattere del nostro paese», «era stato adottato per volontà unilaterale dello Stato», e che il «carattere di Stato confessionale dell'Italia», «punto fondamentale degli Accordi della conciliazione», riceveva una «nuova figura giuridica», con l'imporre allo Stato un «preciso impegno. E le sue applicazioni saranno importanti e numerose»⁹⁹. Francesco Scaduto – maestro legato allo statualismo liberale, senatore del Regno – negava invece al Concordato il carattere di sistemazione 'definitiva' delle relazioni tra sovranità dello Stato e sovranità della Chiesa; obiettava che l'«accoglimento di certi principi fondamentali» non implicava per lo Stato l'«obbligo di riformare tutta la propria legislazione in conformità dei medesimi». Coglieva una continuità tra la legge delle Guarentigie ed i Patti lateranensi, pur ascrivendone il merito politico all'«Uomo eccezionale»; sosteneva che il recente «*Codex iuris canonici*»¹⁰⁰ diveniva «legge italiana solo in quella parte che nel

⁹⁵ Romano, 1917.

⁹⁶ Jemolo, 1927 pp. 249, 294.

⁹⁷ Jemolo, 1938, pp. 15 ss.

⁹⁸ Jemolo, 1940, p. 564.

⁹⁹ Fonte in Missiroli, 1929, pp. 22-23.

¹⁰⁰ Sulla codificazione del 1917, «la prima nella storia bimillenaria della Chiesa» cfr. Grossi,

Concordato si stabilisce che diventi tale». Concludeva che «lo Stato italiano» era «confessionista solo parzialmente, e non completamente: neppure ora diventa confessionista completamente»¹⁰¹.

Tra i giuristi impegnati ad argomentare che i Patti lateranensi erano soprattutto intesi a rafforzare la sovranità dello Stato il senatore Carlo Calisse tematizzava la centralità di questo peculiare profilo come cifra della «politica ecclesiastica del governo nazionale fascista»¹⁰². Solmi osservava che la Chiesa cattolica, «con la sua potente organizzazione, ma soprattutto con la sua spiritualità, è elemento di forza e coesione»¹⁰³; Giusti indicava i meriti del «regime», per aver contribuito a non «disgregare l'unità religiosa cattolica [...] orgoglio degli italiani»¹⁰⁴. Checchini insisteva nel ricondurre entro queste coordinate la «qualificazione giuridica» delle relazioni tra lo Stato e la Chiesa, in un sistema ancora separatista, che gli Accordi parevano aver solo «liberato dai residui di giurisdizionalismo»¹⁰⁵. Nella stessa prospettiva Schiappoli continuava ad affermare che «spetta allo Stato [...] in forza del suo diritto sovrano, di coordinare tutte le forze collettive della società al fine del benessere comune, e quindi anche della Chiesa nazionale». Sosteneva che il Concordato non limitava la sovranità statale, dal momento che alla Chiesa mancavano quei «requisiti di sovranità necessari per instaurare un rapporto bilaterale paritetico con lo Stato»; Schiappoli tematizzava una «sovranità spirituale», diversa dalla «sovranità vera e propria»¹⁰⁶, senza che essa fosse in grado di imprimere al Regno d'Italia carattere di Stato confessionale¹⁰⁷.

Al proposito una monografia dell'avvocato Vittorio Meacci pare rilevante per tematizzare l'interesse per il tema anche in «vaste zone dell'opinione pubblica» e prendere atto del «persistente spirito clericale» o «massonico sotto la maschera della camicia nera». Il libero docente di diritto ecclesiastico negava allo Stato italiano sia la «definizione di cattolico», che quella di confessionale», termini-concetto distinti; tematizzava, con Volpicelli, uno «Stato superconfessionale, cioè al di sopra di tutte le confessioni», poggiante sul «principio della libertà di coscienza che non su quello di adesione a una professione di fede». Definiva il Concordato «negazione più aperta del principio confessionale e cattolico dello Stato»; asseriva che la «fine del dissidio», l'«accordo», la «Conciliazione» erano «parole bellissime», ma che lo «Stato cattolico» poteva nascere solo dopo

2000, p. 206.

¹⁰¹ Scaduto, 1929, pp. 68 ss. Sull'ecclesiasticista cfr. Varnier, 2006, pp. 127 ss.; Ferrari, 2011, pp. 78 ss.; Varnier, 2012, pp. 149 ss.; Bordonali, 2013, pp. 1814-1817; Tira, 2020, pp. 349-350; sulla polemica con Santi Romano cfr. già De Felice, 2019, p. 418.

¹⁰² Calisse, 1937, p. 657.

¹⁰³ Solmi, 1937, p. 7.

¹⁰⁴ Giusti, 1936, p. 456.

¹⁰⁵ Checchini, 1930a, pp. 601 ss.; Checchini, 1930b, pp. 484 ss.

¹⁰⁶ Schiappoli, 1934 p. 18; sul pensiero di Schiappoli cfr. Tira, 2018, pp. 41 ss; Tira, 2020, pp. 349 ss.

¹⁰⁷ Schiappoli, 1930, p. 39.

essersi conformato alla «dottrina della Chiesa, avendo rinunciato ed abdicato alla propria sovranità. Ed allora solo sarà Stato cattolico»¹⁰⁸. Meacci interveniva anche sui temi – cari a Pio XI – della propaganda e proselitismo degli altri culti, profili della libertà religiosa, compressa dal principio della religione di Stato. Secondo gli schemi interpretativi rodati dalla dottrina liberale nella vigenza della legge delle Guarentigie, Meacci sosteneva che il *favor* accordato alla religione cattolica non limitava la diffusione di altra dottrina «filosofica e religiosa»¹⁰⁹.

In una riflessione storica sugli «Stati moderni» Jemolo sosteneva che, dopo gli Accordi, «il nostro Stato non sarà classificabile tra i Paesi separatisti, ma tra quelli confessionali»¹¹⁰. Le *Lezioni di diritto ecclesiastico italiano* insegnavano che il principio della «Religione dello Stato» non era stato introdotto «in omaggio alla verità della religione», quanto per la «cooperazione con lo Stato per il raggiungimento di finalità d'ordine politico»¹¹¹. In particolare una monografia di Vincenzo Del Giudice era decisa nel riconoscere lo «Stato confessionista», con l'esclusione di «ogni forma di insofferentismo religioso», in un «coordinamento giuridico con reciproca limitazione delle potestà pel maggiore bene comune». Per il docente alla Cattolica le apprezzate «nuove basi del diritto ecclesiastico» poggiavano sul riconoscimento della «sovranità piena ed esclusiva del Sommo Pontefice o Santa sede sul nuovo Stato della Città del Vaticano». Esso risaltava dal distacco dallo Stato italiano del territorio che la Chiesa aveva già «in godimento ed uso» ai sensi della legge delle guarentigie. Del Giudice escludeva il «conflitto», scrivendo di «eterogeneità tra i due ordini», «sistema giuridico di coordinazione tra Stato e Chiesa», «con sovranità entrambe *genere et iura*», senza «confusione, ma collaborazione». Le parole del Duce sul «Regno d'Italia Stato sovrano» e sulla «Chiesa cattolica, con certe preminenze lealmente e volontariamente riconosciute», parevano contare più delle analisi critiche di chi «ha per mestiere cercare le farfalle sotto l'Arco di Tito»¹¹².

Nel 1931 un'ampia monografia di Andrea Piola si presentava come «prima storia giuridica del famoso dissidio tra lo Stato italiano e la Santa Sede». Il giovane ecclesiasticista sosteneva che, con l'«avvenuta estinzione dello Stato Pontificio», al Pontefice non era stata riconosciuta una «vera sovranità», e che la legge delle guarentigie, «di diritto pubblico interno dello Stato», aveva avuto nel carattere di legge unilaterale il «tallone d'Achille, il vizio di origine» agli occhi della «teoria curialista della Chiesa *societas iuridice perfecta*». Piola osservava che, con la «nascita di un nuovo Stato», erano sorte «interessanti questioni giuridiche»; non trascurava gli argomenti di Gentile, espressi nel 1927, a proposito di un

¹⁰⁸ Meacci, 1931a, pp. 39, VII. Un cenno sull'autore in Jemolo, 2009, pp. 166, 194.

¹⁰⁹ Meacci, 1931b, p. 63.

¹¹⁰ Jemolo, 1931, p. 168; sulla polemica ingaggiata con Checchini sulle pagine della «Rivista di diritto pubblico» Tira, 2020, p. 365.

¹¹¹ Jemolo, 1933, p. 27.

¹¹² Del Giudice, 1929, p. 77.

eventuale «tribunale [...] in grado di decidere in margine alla sovranità italiana»; aggiungeva che, per il filosofo siciliano, «una sovranità in cui spetta ad un'altra segnare i limiti non è sovranità». Alle «tesi liberali», a suo avviso favorevoli al «mantenimento dello *status quo*», Piola opponeva che «il governo» aveva evitato la «internazionalizzazione delle legge delle guarentigie», l'«intervento di Stati esteri a garanzia del Trattato», ed aveva riconosciuto un «*minimum territoriale*» allo Stato della Città del Vaticano ed una «vera sovranità alla Santa sede». Agli «avversari del Concordato» chiedeva ironicamente se l'«Italia avesse italianizzato o fascistizzato il Papato», o se il Vaticano avesse «clericalizzato lo stato italiano e particolarmente il fascismo»¹¹³.

7. La sovranità internazionale della Chiesa

Dalla legge delle Guarentigie ai Patti lateranensi la questione della sovranità internazionale della Chiesa investiva quella dello Stato italiano sovrano, in uno snodo costituzionale. Nel 1925 Gaetano Arangio Ruiz si dichiarava «conciliatorista da tempo», riconosceva la personalità internazionale della Chiesa cattolica, ma si diceva contrario al conferimento «al Capo della Chiesa dei poteri giuridici e temporali del capo di Stato»¹¹⁴. Con l'art. 2 del Trattato del 1929 «l'Italia» riconosceva «la sovranità della Santa Sede nel campo internazionale»; pertanto la dottrina riservava al tema una nuova lettura, a proposito della distinzione o unità tra la Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano – continuazione di quello pontificio o «Stato nuovo» – e della titolarità della sovranità. Con toni romaniani Piola asseriva che, «sotto i colpi della pratica», era ormai «caduto un dogma», per cui solo gli Stati potevano essere considerati soggetti di diritto internazionale; vi ricomprendeva la Santa Sede, specie alla luce della «garanzia internazionale», riconosciuta dalle «grandi potenze», e della prassi universale del «diritto» del Pontefice agli «onori sovrani»¹¹⁵. Jemolo era il più convinto assertore della Chiesa come soggetto internazionale, realtà a suo avviso peraltro già esistente; sosteneva che nel 1929 l'Italia aveva stipulato Accordi con un «soggetto che in fatto ed in diritto ha già una personalità di diritto internazionale». Quanto allo Stato della Città del Vaticano, osservava che «lo Stato sorge *ex novo*, innestandosi con entità precedenti»; al proposito argomentava che lo Stato fascista plasmava «organi costituzionali», ispirati a quella «idea politica», mentre la personalità internazionale della Chiesa non era stata interrotta dall'avvento del fascismo,

¹¹³ Piola, 1969, p. 219. Sull'autore, difensore della «perenne validità della Conciliazione» Varnier, 2013a, pp. 1502-1503.

¹¹⁴ Arangio Ruiz, 1925, pp. 426 ss; sulla questione della personalità internazionale della Chiesa cfr. Arangio Ruiz Jr., 1991, pp. 253 ss.; Araujo, 2001; Barberini, 2003; Araujo, 2011; Tauran, Mengozzi, 2015; Caveada, 2018; Carnì, 2019b. In particolare sullo «Stato nuovo» Bonini, 2019, p. 19 ss. Sulla scienza giuridica italiana di fronte al tema cfr. Carnì, 2019a, pp. 1 ss.; Sossai, 2020, pp. 215 ss; Di Ruzza, 2020, pp. 310 ss.

¹¹⁵ Piola, 1969, p. 194.

definito nei termini di «crisi rivoluzionaria». Jemolo indicava l'elemento costitutivo dello Stato della Città del Vaticano nell'essere «mezzo e strumento della sovranità spirituale della Santa Sede, impersonata dal Pontefice». Nell'«epoca in cui tutti gli Stati si considerano sovrani», lo Stato della Città del Vaticano pareva uno «Stato fine», sorto per assicurare quanto occorre alla Santa Sede»; Jemolo aggiungeva che «se un giorno, per impossibile ipotesi», esso si fosse arrogato di «rivendicare una sovranità sua propria, distinta e contrastante con quella della Santa Sede, lo Stato italiano riacquisterebbe *ipso iure* la sovranità sulla particella di territorio e la popolazione cui ha rinunciato»¹¹⁶.

Dionisio Anzillotti osservava una «nuova organizzazione politica pienamente sovrana», un «nuovo soggetto della Comunità internazionale»; ne coglieva il profilo di «Stato pienamente sovrano», non continuazione dell'«antico». Precisava che l'*enclave* nel territorio italiano era sì uno Stato, «ma costituito nell'ambito della Chiesa cattolica e al servizio di essa», «estraneo alle competizioni temporali», con una sovranità squisitamente «spirituale»; sosteneva che anche il «valore giuridico» di Trattato e Concordato riposavano su questo «principio»¹¹⁷. Giulio Diena prospettava una continuità della sovranità del Pontefice; osservava che la Santa Sede da tempo stipulava Patti, divenuti Trattati internazionali. L'internazionalista asseriva che, con questa personalità, la Chiesa aveva stipulato gli Accordi del 1929, da cui era nato lo Stato della Città del Vaticano, «come prima entrato a far parte della Comunità giuridica internazionale», «col maggior numero degli Stati civili»¹¹⁸. Citando Anzillotti, Morelli osservava che, chiunque fosse in grado di stipulare Trattati e Concordati, era soggetto di «ordine giuridico internazionale»; sosteneva che il termine «personalità giuridica internazionale degli Enti» era da preferire alla «impropria ed abusata espressione sovranità»¹¹⁹.

All'indomani dei Patti Lateranensi Arangio Ruiz scriveva di «esistenza ormai perpetua della Città del Vaticano», identificato, in una prospettiva duale, in uno «Stato oggetto della sovranità di un altro, la Santa Sede». Rilevava l'assenza di uno degli elementi costitutivi dello Stato, il popolo, dal momento che le «persone del nuovo Stato» erano i «dignitari, funzionari, loro famiglie»; sosteneva poi che lo Stato italiano non rivendicava «anteriori diritti sul territorio». Quanto al rapporto Trattato e Concordato, Arangio Ruiz opponeva al principio «*simul stabunt, simul cadent*» – sostenuto da Pio XI – l'idea di due «pattuizioni distinte»; insisteva sull'«interesse» dell'Italia a che la Santa sede restasse «neutrale» nelle dinamiche internazionali, asserendo che «la guarentigia non espressa è in *re ipsa*»¹²⁰. Con ampio ricorso all'ideario di Santi Romano Ballardore Pallieri tematizzava la sovranità

¹¹⁶ Jemolo, 1929, pp. 188 ss.

¹¹⁷ Anzillotti, 1929, pp. 165 ss.

¹¹⁸ Diena, 1929, p. 187.

¹¹⁹ Morelli, 1929, p. 200.

¹²⁰ Arangio Ruiz, 1929, pp. 600 ss.

della Santa Sede sul terreno del diritto internazionale¹²¹; Petroncelli affrontava i «nuovi infiniti problemi di diritto», esaminando la «nascita di un nuovo soggetto di diritto internazionale» dal punto di vista del Trattato, dal momento che il Concordato non pareva avere «nessun influsso sul tema». Asseriva che la Santa Sede aveva già una sua «soggettività», che, da «non territoriale», era divenuta «territoriale», con una «porzione di territorio separato dallo Stato italiano», con una «propria sovranità»¹²². Anche Miele sosteneva che la Santa Sede era «entrata nella stipulazione sullo stesso piede formale del nostro Stato», in quanto «ente di diritto internazionale»; affermava pertanto che i Patti avevano avuto «per presupposto necessario e sufficiente della stipulazione la personalità di diritto internazionale della Chiesa cattolica»¹²³.

In un opuscolo Meacci affrontava la questione dal punto di vista del tema, assai dibattuto, del «Papa sovrano», nella consapevolezza di non «contribuire a creare quell'atmosfera di unanime ed idilliaco consenso alle direttive della Santa Sede circa l'attuarsi della politica religiosa instaurata, in Italia, con gli Accordi dell'11 Febbraio 1929». L'avvocato ripercorreva la storia, dalle Encicliche del 1859 e 1860 di Pio IX alla 'missione' di Orlando, dal particolare punto di vista della condizione dei diplomatici della Santa Sede, «risiedenti tutti in territorio appartenente allo Stato italiano», e che, durante il conflitto, erano stati costretti a lasciare Roma, con la «menomazione di un diritto proprio della Santa Sede», lamentato dal Pontefice. Meacci sosteneva che, con una «nuova conflagrazione» – «voglia il Cielo che l'Italia possa esser risparmiata ad altri conflitti» – si sarebbe potuto ripresentare il medesimo «inconveniente lamentato nel 1914-1918»; da qui il dubbio sulla «reale esistenza di una sovranità pontificia»¹²⁴. Nel 1937 anche Luigi Salvatorelli rifletteva sulla questione della personalità giuridica internazionale della Santa Sede in prospettiva storica; vedeva nella Grande guerra uno snodo nella storia del rilievo internazionale della Sede apostolica, con il successivo incremento delle relazioni intrattenute con gli Stati – come nel caso degli stessi Accordi del 1929 – che si sommarono al riconoscimento universale della sacralità del persona del Pontefice; Salvatorelli asseriva che «la Chiesa romana si sente Stato tra gli Stati»¹²⁵.

8. «Ma cos'è precisamente questo Stato»

Piola definiva l'ampio confronto dottrinale sulla «statualità della Città del Vaticano» nei termini di «un banco di prova della teoria generale dello Stato»¹²⁶,

¹²¹ Balladore Pallieri, 1939, 1 ss.

¹²² Petroncelli, 1932, pp. 169 ss.

¹²³ Miele, 1937, p. 67.

¹²⁴ Meacci, 1930, pp. 3-59.

¹²⁵ Salvatorelli, 1937, p. 13. Sul tema in generale Barberini, 1992.

¹²⁶ Piola, 1939, p. 242.

disciplina che innervava diversi interventi pubblicati a ridosso della Conciliazione. Una monografia di Donato Donati offriva un primo contributo alla definizione dello Stato della Città del Vaticano, in un prisma che legava teoria generale dello Stato, diritto ecclesiastico, internazionale, comparato. Il giurista israelita sosteneva dunque che, «negli Stati moderni», la persona statuale era costituita da una propria originaria organizzazione, il «popolo collettività originaria»; affermava poi che, nel «nuovo Stato», la statualità si identificava in una «persona preesistente, la Santa sede istituzione suprema della Chiesa cattolica, titolare della sovranità». Donati tematizzava un particolare «Stato patrimoniale», di cui erano «organi supremi il Sommo Pontefice quale organo ordinario e il Sacro Collegio quale organo straordinario [...] investiti di pieni poteri per l'esercizio della sovranità». A differenza di Anzillotti e Morelli, Donati affermava che lo Stato della Città del Vaticano non godeva della sola «sovranità spirituale»; dopo gli Accordi del 1929 ne coglieva la titolarità di una personalità internazionale, «che prima non aveva». In particolare commentava l'art. 26 del Trattato nei termini della Santa Sede, che riconosceva il «Regno d'Italia», che, a sua volta, riconosceva lo Stato della Città del Vaticano, «reciprocamente», «con effetto immediato [...] tra Stato e Stato», con l'«indipendenza assicurata innanzitutto dalla sovranità»¹²⁷. Anche Giannini coglieva negli Accordi del 1929 una cesura rispetto alla politica ecclesiastica liberale, con l'abolizione espressa della legge delle Guarentigie, suo 'monumento', la recezione formale dell'art. 1 dello Statuto sulla religione cattolica religione di Stato, il riconoscimento della «Santa sede in campo internazionale come attributo inerente alla sua natura, in conformità con la sua tradizione e missione nel mondo». Parafrasando l'art. 2 del Trattato Giannini asseriva che l'Italia aveva riconosciuto lo «Stato della Città del Vaticano sotto la sovranità del Sommo Pontefice [...] si venne a creare nel cuore di Roma un piccolo Stato che si pone accanto al Regno d'Italia parallelo e indipendente: tutti e due pienamente sovrani nei loro territori»¹²⁸.

Mario Bracci confrontava lo Stato della Città del Vaticano con «lo Stato giuridico moderno» ed i «tipi storici di Stati»; il titolo della monografia, *Italia, Santa Sede, Città del Vaticano*, pareva anticipare il cuore vitale dell'opera, ancorata alla visione dello Stato italiano unico sovrano, per cui

l'indipendenza concessa alla Santa Sede non solo lascia integra la totalità del territorio e dei fini sociali e politici dello Stato italiano, ma serve a raggiungere questi nella loro indiscussa pienezza [...] lo Stato italiano, qualunque cosa si dica o per inesatta valutazione giuridica o per contingente esigenza politica, non ha ceduto un lembo del suo territorio ad un altro Stato.

Bracci svolgeva una penetrante analisi giuridica della statualità della Chiesa dal punto di vista della teoria generale dello Stato e dei principi generali del diritto

¹²⁷ Donati, 1931, pp. 7 ss.; sul giurista israelita Carnì, 2019a, pp. 32 ss.

¹²⁸ Giannini, 1936, p. 66.

costituzionale, tematizzando una «materia ardente», dal «contenuto politico nel più ampio senso della parola». Osservava che, ancora «in tempi recentissimi», la dottrina sosteneva che solo gli Stati erano soggetti di diritto internazionale; il Kelsen di *Hautproblem* pareva indicare la pensabilità di un soggetto di diritto internazionale indipendente dallo Stato. Il giurista senese affermava poi che il Trattato aveva istituito lo «Stato della Città del Vaticano», senza che la sovranità ne fosse attribuito in rapporto al popolo ed al territorio, ma al «potere supremo spettante ad un ente diverso, cioè alla Santa sede». Al proposito ricordava i «discorsi polemici del Capo del governo», le dichiarazioni del Pontefice, un articolo di Mariano D'Amelio sul «Corriere della Sera», che parevano intesi ad escludere la natura di Stato dello Stato della Città del Vaticano in nome della distinzione tra «potere spirituale» e «sovranità civile». Bracci asseriva che questo «soggetto *sui generis*» era dotato di un «potere sovrano in quanto impiegato per la missione spirituale del Vescovo di Roma», a «garanzia di un potere spirituale, non base del potere politico di un nuovo Stato». Negava insomma alla Città del Vaticano la natura di Stato; affermava che la personalità internazionale era riconosciuta alla Santa sede per «attuare la sua missione pastorale nel mondo», nella sottolineatura della «unità intangibile dello Stato italiano, che la passione di un secolo volle coronata da Roma capitale». Bracci osservava inoltre che il Trattato aveva per «presupposto un clima politico di concordia»; quanto al nesso con il Concordato, definiva il «*simul stabunt, simul cadent*» – su cui insisteva il Pontefice – «teoria non accettabile sul terreno giuridico»¹²⁹.

Il 3 marzo 1929 il *Diario della Conciliazione* di Pacelli riferiva di «tre lunghe sedute» a Firenze «col prof. Cammeo, durante le quali compiliamo le quattro leggi per la Città del Vaticano, la prima denominata legge fondamentale, la seconda legge sulle fonti, la terza legge sulla cittadinanza, la quarta legge sull'ordinamento economico»¹³⁰. Nel 1932 Federico Cammeo dedicava l'ampio studio *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano* a Pacelli, «professore e avvocato», forte di «ottimi studi di diritto pubblico», che, «sotto le sovrane direttive», aveva «saggiamente operato» per la costruzione del diritto interno del «nuovo Stato». Il giurista israelita scriveva che l'opera avrebbe dovuto essere scritta da Pacelli, ma che, in mancanza, si accingeva all'«impresa», che lo aveva «sedotto per le sue difficoltà»¹³¹. Nella monografia – preceduta da un saggio del 1931 per la «Rivista di diritto pubblico»¹³² – Cammeo tematizzava dunque una «sovranità ed assoluta indipendenza del Nuovo Stato e del Regno d'Italia», a suo avviso delineata

¹²⁹ Bracci, 1931, p. 139; la monografia – con una *Appendice* sulla «Letteratura lateranense» – ampliava una Conferenza, tenuta da Bracci a Siena per iniziativa di alcuni studenti; cfr. Cianferotti, 2013b, p. 240.

¹³⁰ Pacelli, 1959, p. 131.

¹³¹ Cammeo, 1932, Dedicà; sul giurista israelita 'legislatore', assieme a Francesco Pacelli, per lo Stato della Chiesa cfr. Margiotta Broglio, 1994, pp. 247 ss; Carni, 2019a, pp. 32 ss.

¹³² Cammeo, 1931, pp. 113 ss.

dall'art. 2 del Trattato, che aveva riconosciuto alla Chiesa cattolica «personalità internazionale anche nei confronti di tutti gli Stati»; da qui l'«esercizio della sovranità [...] d'ora in poi entro lo SCV». Citando il *Diritto Costituzionale* di Santi Romano Cammeo definiva la «sovranità» della Chiesa cattolica come condizione della «indipendenza nell'esercizio dei poteri», iscritta in un «potere originario che non deriva da alcun altro ordinamento giuridico». Ne indicava certi limiti, posti dal diritto internazionale o dalla stessa Chiesa, «derivanti dal diritto divino, positivo o naturale»; asseriva che la sovranità non era sminuita dalla circostanza che il territorio dello Stato della Città del Vaticano fosse «intercluso in un altro Stato».

Riflettendo sugli studi di Anzillotti, Diena, Jemolo, Del Giudice, Cammeo leggeva poi nel Trattato sia una indicazione precisa per «costruire un nuovo Stato», che per «riconoscere qualcosa di già esistente»; rilevava un «nuovo Stato» sul terreno di una «novità formale, non sostanziale», e la «stranezza» di un «ente ecclesiastico trasformato in politico». Al proposito considerava lo Stato della Città del Vaticano «continuazione» di quello pontificio, per cui la Santa Sede era intervenuta nel Trattato come rappresentante del medesimo Stato e le norme concordatarie erano norme di diritto interno della Chiesa. Il maestro amministrativista aggiungeva che la «sovranità, esercitata dal Sommo Pontefice», aveva una «importanza speciale» nei «rapporti con l'Italia», dal momento che lo Stato della Città del Vaticano era posto nel Regno e la «indipendenza assoluta» era la «questione più urgente», con l'«impegno di rispettarla più necessario». 'Da legislatore' Cammeo prospettava per la Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano una «duplice personalità, un'unione reale confermata dal diritto vaticano»; tematizzava una *'libertas ecclesiae'*,

la piena libertà con cui il Sommo Pontefice, come sovrano, ha dato allo SCV un organico corpo di leggi, un ordinamento del tutto proprio, a tipo di monarchia assoluta, con carattere confessionale, seguendo, con i temperamenti suggeriti dalla novità dei tempi, le tradizioni dell'antico Stato pontificio, e discontandosi, nelle linee fondamentali della Costituzione, da ogni analogia col regime degli altri Stati moderni.

Nell'ampia monografia di Cammeo la statualità dello Stato della Città del Vaticano risaltava come «regime di unione fra Chiesa e Stato che non ha riscontro in alcun altro Stato»¹³³.

In uno dei suoi ultimi scritti Ruffini si chiedeva «ma cos'è precisamente questo Stato», rilevando che il «Trattato lateranense, ridonando alla Santa Sede il potere temporale», aveva posto tante domande ai «pubblicisti di tutto il mondo» sullo Stato della Città del Vaticano, per taluni un «*mirabile monstrum*». Ruffini

¹³³ Cammeo, 1932, pp. 23 ss., 27, 33, 62 ss. L'ampia monografia esaminava la legislazione interna, le fonti del diritto, l'ordinamento amministrativo dello Stato della Città del Vaticano, pp. 86 ss., 169 ss.

coglieva la continuità del Trattato con la legge delle Guarentigie sul terreno degli «onori sovrani al pontefice» ed il «distacco» su quello dell'«assoluta potestà e giurisdizione sovrana sulla Città del Vaticano», e del principio «l'Italia riconosce lo Stato della Città del Vaticano». Rispetto al modello 'tradizionale' dello Stato sovrano Ruffini rilevava diverse «anomalie giuridiche»; sosteneva che la presenza di un «minimo di elementi necessari all'esistenza di uno Stato» non a torto era parsa a taluni «una soluzione francescana per la questione romana». Ruffini ricordava le diverse considerazioni sullo «Stato anormale», sullo «Stato estero» – così un comunicato dell'agenzia ufficiale del governo – sulle «Due Alte parti» contraenti, l'uno come «vero Stato», l'altra come «altro Stato». Ruffini concludeva che se l'«odierno stato pontificio» doveva essere considerato un «vero Stato», allora si doveva ammettere che l'antico Stato della Chiesa ne era stato «predecessore», come le «Città-Stato dell'erà di mezzo». Anche a Ruffini lo Stato della Città del Vaticano appariva come un «*unicum*», «uno Stato necessariamente, irriducibilmente, ineluttabilmente anormale»; il maestro torinese sottolineava che, al di là di popolo e territorio, «quello che veramente importa è la sovranità [...] mantenuta identica attraverso i tempi»¹³⁴. Non a caso sulle pagine de «La civiltà cattolica» Felice Maria Cappello aderiva alla tesi di Ruffini sulla Città del Vaticano « vero Stato», con il Sommo Pontefice soggetto della sovranità e la Santa Sede suprema autorità spirituale¹³⁵.

In due «*Lectures*» tenute ad Oxford, Mario Falco – israelita, già protagonista dell'Intesa del governo italiano con le Comunità ebraiche – onorava il maestro Ruffini, anche per aver propiziato l'onore e il privilegio di rappresentare l'Italia in quella sede prestigiosa. Riconosceva di trattare temi troppo astratti o teorici per gli Inglesi; sosteneva che, come in tutti i campi della scienza legale, l'intreccio di storia e diritto rendeva comprensibile il carattere del *Vatican city*, da cui il labirinto di una vasta letteratura, come predetto alla Camera da «mr. Mussolini». Per illustrare gli *Agreements*, paragonati, per la notorietà internazionale, all'armistizio del 1918, Falco affermava dunque che, prima del 1870, la Chiesa godeva della sovranità temporale, poggiante sul diritto canonico e sulla legittimazione internazionale. Spiegava che, all'indomani della legge delle Guarentigie, la teoria della sopravvivenza dello Stato del Papa era parsa in contraddizione con le proteste dello stesso Pontefice, prigioniero in Vaticano, per la perdita della sovranità. Il giurista israelita illustrava le «*immunities*», riconosciute alla Santa Sede da una legge che a Ruffini era parsa monumento di saggezza politica, ad altri un mostro giuridico, ad altri un «*ibrid*». Riferiva sull'opinione maggioritaria, per cui la Chiesa aveva continuato a godere della personalità giuridica dal 1870 al 1929, in quanto rappresentata dal Pontefice, capo supremo della Chiesa cattolica nel mondo.

¹³⁴ Ruffini, 1936b, pp. 297 ss, 326.

¹³⁵ Cappello, 1932, pp. 105-116.

Falco collocava poi gli *Agreements* nella storia, osservando che la Santa Sede aveva rinunciato all'intervento degli Stati esteri per risolvere la questione romana; sosteneva che il Pontefice aveva riposto fiducia nei governi italiani, con Orlando prima, e poi con il fascismo. Riconosceva che i principi del laicismo e della separazione, fondamenti della politica ecclesiastica dell'Italia liberale, avevano lasciato spazio al ritorno, entro certi limiti, del confessionalismo cattolico. Falco ripercorreva gli scritti di Diena, Checchini, Piola, Donati, Bracci, Cammeo; forte della lezione di Santi Romano sosteneva la necessità di abbandonare il «dogma», per il quale solo gli Stati potevano concludere accordi internazionale. Anche Falco tematizzava una sovranità spirituale del *Vatican City*, nato dal giorno della ratifica dei Patti; 'glossando' il «Trattato», «*Conventio*», «*Lateran Treaty*», il giurista israelita vedeva il cuore vitale del «*New State*» nella sovranità della Santa Sede, vocata all'esercizio del suo potere spirituale nel mondo, in un caso assolutamente unico di un Pontefice capo della Chiesa e al tempo stesso capo di Stato¹³⁶.

Nel 1944 Orlando riproponeva la tradizionale chiave di lettura dello Stato sovrano per riflettere sulla natura giuridica dello Stato della Città del Vaticano, con aggiunte ad uno scritto sui «nessi» tra gli Accordi del Laterano e l'«ordinamento anteriore», già pubblicato negli *Studi in onore di Francesco Scaduto*¹³⁷; Orlando affermava che quel saggio aveva «carattere assai più tecnico-giuridico» e che il nuovo testo intendeva offrire «maggiore rilievo agli aspetti storico-politici». Ribadiva dunque l'«ammirazione» per la politica ecclesiastica «fondata sulla legge delle guarentigie, proseguita dai governi liberali»; sosteneva che essa aveva ispirato il «consenso prestato come Capo del governo d'Italia al disegno generale di un accordo» nel Maggio-Giugno 1919, «svolgimento naturale e logico di quella politica medesima». A proposito della qualifica di «Stato», attribuita alla «Città del Vaticano», ed ai «caratteri specifici della sovranità del Sommo Pontefice, spirituale e temporale», Orlando ragionava su «uno dei più complessi argomenti», con un riferimento alla copiosa letteratura sulla «natura giuridica di questo nuovo Stato». Alla domanda «Stato, non Stato, Stato fino a un certo punto», rispondeva con un «più semplice e vero dire»; indicava una «entità per sè stante, con caratteri affatto propri e individui, alcuni conformi a quelli che normalmente sono attribuiti a uno Stato». Il maestro siciliano citava Jemolo, a proposito della «sede territoriale» come «mezzo o strumento alla sovranità spirituale»; con la «pregevole monografia» di Donati Orlando scriveva di condividere l'idea dello «Stato a servizio della Santa sede, per garantirle, con la propria sovranità, l'assoluta indipendenza necessaria alla sua missione», «non a servizio di Stati, sennò sarà una cosa, non una Persona».

Orlando ribadiva che la sovranità della Chiesa aveva senso nella «missione divina» ed osservava la continuità del Trattato con l'art. 1 della legge del 1871,

¹³⁶ Falco, 1935, p. 42. Sul giurista israelita Vismara Missiroli (ed.), 2009; Margiotta Broglio, 2013, p. 818; Carni, 2019a, pp. 89 ss.

¹³⁷ Orlando, 1936, pp. 213 ss.

per cui la Santa Sede aveva avuto diritto di legazione attiva e passiva ed aveva stipulato «Concordati, cioè Trattati internazionali»; in quello del 1929 indicava le novità dell'«accettazione bilaterale» e di «più larghe concessioni». Orlando sosteneva di condividere un «*idem sentire de Repubblica*» con l'antifascista liberale Ruffini, ma di non seguire il maestro torinese nell'idea di una 'ininterrotta' «sovranità», «condizione» dell'esercizio della «autorità secolare e temporale». Orlando non riconosceva inoltre alla Città del Vaticano la natura di Stato, per l'assenza degli attributi essenziali degli Stati moderni, territorio e popolo; osservava uno «Stato-mezzo, che mira al raggiungimento di un altro Ente, cioè della Chiesa», per assicurarne «la piena libertà e indipendenza». Il maestro della giuspubblicistica nazionale affrontava temi e problemi, ripresi alla Costituente, specie a proposito del problematico rapporto tra Trattato e Concordato; a differenza del Pontefice, riteneva che da eventuali modifiche del secondo non sarebbero derivate «conseguenze che alterino la sovranità della Santa Sede, in relazione al riconoscimento della Città del Vaticano»¹³⁸.

9. Gli ecclesiasticisti dal decennale della Conciliazione alla caduta del regime. Un 'Prologo' dell'Assemblea Costituente

L'*Introduzione* di Agostino Gemelli ai due corposi volumi di studi «storici» e «giuridici» – raccolti a dieci anni dai Patti Lateranensi e per onorare la memoria di Pio XI – faceva anche un bilancio dei rapporti intercorsi da allora tra il Regno d'Italia e la Santa Sede. Il rettore della Cattolica asseriva dunque che la «coordinazione» tra i due «poteri», dipanatasi dal 1929, poggiava sulla «libertà della Chiesa [...] del potere spirituale di esercitare pienamente, senza ingerenze da parte delle autorità civili, le sue tre potestà, di ordine, di giurisdizione, di magistero». Da un lato Gemelli apprezzava il «ritorno dello Stato italiano alla sua vera tradizione e missione»; dall'altro, quasi a voler separare le sorti del cattolicesimo e della nazione da quelle del fascismo, celebrava soprattutto la «*gens catholica per eccellenza*». Asseriva che l'«atteggiamento dello Stato italiano attuale» era già stato indicato da una «anonima folla degli italiani d'ogni tempo», aveva «parlato con la voce di Dante Alighieri [...] come la via sovrana per la regolamentazione dei rapporti tra la Chiesa e lo Stato»¹³⁹. Un saggio di Giuseppe Dossetti – accolto tra gli «studi giuridici» – invitava lo Stato italiano a riconoscere negli enti ecclesiastici un *tertium genus* di persona giuridica; il giovane docente alla Cattolica definiva la Chiesa ordinamento giuridico primario, connotato da sovranità ed autonomia assoluta non solo *in spiritualibus*¹⁴⁰.

¹³⁸ Orlando, 1944, pp. 145 ss.

¹³⁹ Gemelli, 1939, p. X-XI, su cui cfr. Moro, 2020, p. 484.

¹⁴⁰ Dossetti, 1939, pp. 498 ss; sul saggio e su Dossetti alla Costituente cfr. Barberini, 2009, pp. 4 ss.; Cavana, 2011, pp. 226 ss.; in generale cfr. Pombeni, 2011 pp. 265 ss.; Grossi, 2013, p. 617; Galavotti, 2013; Galavotti, 2017, p. 240; Sassanelli, 2018, pp. 1 ss.; Melloni,

Taluni ecclesiasticisti ponevano temi-problemi in termini poi ripresi all'Assemblea Costituente; nella prospettiva della Chiesa cattolica *societas iuridice perfecta* – risalente e al tempo stesso di lunga durata – Costantino Iannaccone sosteneva che essa si era «affermata nella storia quale ente sovrano universale, dotato di potestà all'interno e sovranità all'esterno e cioè non sottoposta a qualsiasi autorità». Tematizzava una «convergenza tra *potestas* ecclesiastica e sovranità dello Stato come coesistenza necessaria della Chiesa e dello Stato e delle relative potestà»; eventuali «interferenze e limitazioni», poste dal Concordato, parevano poter essere risolte nella prospettiva della «coesistenza giuridica dei due enti concordanti», «senza confusione dei relativi poteri, per l'attuazione della cooperazione reciproca»¹⁴¹. La visione pluriordinamentale di Santi Romano ispirava le ricerche di D'Avack, che assimilava la teoria della Chiesa *societas iuridice perfecta* a quella di «ordinamento originario, primario, autonomo». Il riconoscimento della particolare sovranità dello «Stato ierocratico» o «teocratico» implicava, tra l'altro, che lo Stato italiano avrebbe potuto revocare il territorio a seguito di un eventuale richiesta dello Stato della Città del Vaticano di esercitare un diverso potere sovrano; la natura giuridica della Santa sede, del Trattato, del Concordato era ricompresa nelle categorie dello *ius publicum ecclesiasticum*¹⁴².

Il 'lungo viaggio' di Jemolo attraverso il regime – 'circumnavigato' da studioso, docente e avvocato di fama, senza esservene immerso – pareva concludersi nel 1944, in uno scritto che evocava «la pace religiosa in Italia». L'argomento, poi ricorrente nei lavori dell'Assemblea Costituente, era per Jemolo la bussola nel rileggere la storia nazionale, dalla Questione romana agli Accordi del 1929. Con questi la Santa Sede non pareva aver puntato tanto ad una «sovranità non simbolica» – poggiante sul territorio e i «cittadini, che i trattatisti scrivono essere elemento indispensabile perchè si abbia uno Stato» – quanto ad un utilitaristico «Concordato»,

giovava alla S. Sede ottenere una riforma in senso cattolico di tutta la legislazione italiana, giovava al governo fascista mostrarsi [...] a tutto il mondo resturatore dei valori religiosi, come un difensore della Chiesa.

Jemolo sosteneva che le leggi antisemite e la guerra avevano travolto anche il destino dell'«uomo della Provvidenza»; nell'«ora storica, che non dovrà essere dimenticata», il giurista romano guardava alla «ricostruzione». Non riponeva le garanzie per la libertà della Chiesa «nelle formule giuridiche e nei trattati», ma in un «popolo libero, cui essa possa liberamente parlare». Pensava ad una «formula scritta in capo alla carta costituzionale della nuova Italia, lo Stato informa la propria attività etica ai principi della morale cristiana», che pareva accettabile anche al Croce di «Perchè non possiamo non dirci cristiani». Tra le poche modifiche al

2019b, pp. 73 ss.

¹⁴¹ Iannaccone, 1940, p. 376, Iannaccone, 1943.

¹⁴² D'Avack, 1994, pp. 75 ss., 147 ss., 187 ss., 241 ss.

Trattato Jemolo proponeva un cambio di nome, da Stato della Città del Vaticano a «Roma Vaticana, che a più di un cattolico può dolere che il nome di Roma non entri nella denominazione ufficiale della sede del Papa». Poneva con forza il tema di un «nuovo Concordato», senza privilegi per la religione di Stato, nel segno del «principio per cui di fronte allo Stato, nella misura dei diritti e degli obblighi, ci deve essere soltanto il cittadino». Collocava in un complesso crinale da un lato una Chiesa «non desiderosa di concordati, ma solo di libertà»; dall'altro uno Stato 'nuovo', diverso da quello liberale e fascista,

non chiuso in un separatismo leguleio [...] sordo e cieco a quanto segue nell'ambito della società religiosa, pur non dovendo mai intervenire [ma] far sentire quello che è il pensiero e il sentimento della società politica, allo stesso modo che la società religiosa manifesta il proprio giudizio, a mezzo dei suoi capi, su quanto segue nella società politica¹⁴³.

Nello stesso orizzonte Giannini recensiva l'opera *Diritti di libertà* di Ruffini – edita da Gobetti nel 1926, riproposta vent'anni dopo con introduzione e note da Piero Calamandrei – osservando che «la costruzione giuridica e l'ammonimento politico restano [...] contro ogni tendenza vecchia e nuova che possa conculcare la libertà»¹⁴⁴.

10. «La parola sovranità» nell'articolo 7 primo comma della Costituzione

All'indomani della tragedia della guerra mondiale, innescata dal nazifascismo, di fronte alla minaccia del comunismo, la presenza forte della Chiesa di Roma nella società italiana è parsa incarnare un'«Italia cattolica in un mondo anticristiano»¹⁴⁵; con queste 'credenziali' il cattolicesimo e la Santa Sede si affacciavano alla vita democratica, seguendo con particolare interesse il processo costitutente. Le formule ecclesiali della «indipendenza e sovranità della Chiesa e dello Stato in ordine ai loro fini rispettivi», e delle «potestà distinte ma non separate», erano riprese dal Programma della Democrazia cristiana, delineato da De Gasperi, con il contributo rilevante di Guido Gonella¹⁴⁶. Alla Costituente i rapporti tra Stato e Chiesa apparivano come un nodo politico; in particolare Mario Cevolotto – avvocato, leader demolaburista, esponente di spicco della Massoneria, relatore della Prima sottocommissione – Pietro Nenni e Lelio Basso insistevano sulla contrapposizione tra lo «Stato autoritario» – artefice dei Patti del 1929 e della soppressione delle libertà – e lo «Stato democratico»; opponevano

¹⁴³ Jemolo, 1985, pp. 20, 36-37, 47.

¹⁴⁴ Giannini, 1944-46b, p. 302.

¹⁴⁵ Moro, 2020, pp. 240 ss.

¹⁴⁶ Fonti in Dalla Torre, 2008, pp. 9 ss.; sul ruolo della Chiesa nell'Assemblea Costituente cfr. Pertici, 2009, pp. 704 ss.; D'Elia, 2012, pp. 197 ss.; Galavotti, 2017, pp. 238 ss.; Musselli, 2018, pp. 79 ss.; con particolare riferimento al contributo di Guido Gonella cfr. Ciscato, 2019, pp. 1 ss.

al «confessionalismo» lo «Stato laico che mantiene la sua sovranità [...] garanzia di libertà religiosa»¹⁴⁷.

Nella riflessione della dottrina il comma 1 dell'art. 7 – *unicum* italiano in prospettiva comparata – sarebbe rimasto quasi «in penombra»; nelle iniziative parlamentari l'attenzione si sarebbe concentrata sulla revisione del Concordato¹⁴⁸. Eppure Orlando definiva ancora la questione della sovranità della Chiesa nei termini della «zona infiammabile»¹⁴⁹; dopo un sofferto confronto, pur con la firma di Mussolini, anche questo profilo degli Accordi del 1929 sarebbe stato recepito dall'Italia democratica per il tramite della Costituzione. Quanto al contributo dei giuristi alla Costituente, sull'«antico» monismo statualista liberale si imponeva il pluralismo giuridico, cuore vitale delle richieste dei democratici cristiani del riconoscimento della sovranità della Chiesa ordinamento originario, con insistiti riferimenti all'istituzionalismo di Santi Romano, peraltro richiamato anche dal Calamandrei. Nelle parole di Dossetti, esemplari sul punto, la «giuridicità, cioè la norma prima che sta alla sua base, si confonde con l'esistenza storica della società, di cui l'ordinamento è la veste giuridica»¹⁵⁰.

Al «metodo del laicismo», che Cevolotto diceva mutuato dalle *Lezioni di diritto ecclesiastico* di Jemolo, Dossetti, forte del riferimento al magistero di Ruffini, opponeva il carattere originario della Chiesa, fondamento della sovranità ed indipendenza, richiamando al proposito la «dottrina dell'ultimo trentennio contro la tesi esclusivista della statualità del diritto»¹⁵¹. Anche Aldo Moro intendeva superare l'impostazione monistica di ordinamento giuridico; il giovane penalista affermava che «la parola sovranità» non era una «innovazione della ultima ora», ma il «costante riconoscimento della dottrina e della filosofia del diritto»; aggiungeva che «il diritto non è soltanto il diritto dello Stato»¹⁵². Togliatti presentava una bozza di discussione in cui lo Stato, pur rivendicando la propria sovranità,

¹⁴⁷ La Costituzione italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, VI, 1971, pp. 2445 ss.

¹⁴⁸ Barberini, 2009, p. 4.

¹⁴⁹ Capitini Lacaita, 1959, p. 359; Pertici, 2009, p. 675.

¹⁵⁰ Dossetti, 1994, p. 269. Sulle «origini ecclesiali» dell'articolo 7 cfr. Sassanelli, 2018, p. 1 ss. I Costituenti cattolici, tra tutti Dossetti e La Pira, sono parsi ispirati dall'Enciclica *Immortale Dei* del 1885, emanata da Leone XIII, anche se la Santa Sede temeva che il ricorso ad un eccesso di scienza canonistica fosse inadeguato per le scelte nell'ambito del diritto ecclesiastico; sul punto cfr. Sale, 2008, p. 63. Sull'art. 7 come consacrazione del dualismo degli enti sovrani principio costituzionale cfr. Fumagalli Carulli, 2014, p. 4. Sulla critica del mondo laico dell'art. 7 cfr. Lariccia, 2015, pp. 1 ss. Sull'interpretazione ed applicazione del principio da parte di due ordinamenti, Stato e Chiesa, in continua evoluzione, anche con riferimento agli Accordi di Palazzo Madama cfr. Barberini, 2009 pp. 9 ss.

¹⁵¹ Assemblea Costituente, 1947, pp. 58 ss.

¹⁵² La Costituzione italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, VI, 1971, pp. 145 ss.

riconosceva quella «della Chiesa nei limiti dell'ordinamento della Chiesa stessa». Il 5 Dicembre 1946 il democristiano Tupini proponeva la formula «la Repubblica riconosce la sovranità della Chiesa cattolica nella sfera dell'ordinamento giuridico di essa»; da allora obiezioni e critiche dei Commissari si appunteranno sulla proposta «i loro rapporti sono regolati dai Patti lateranensi»¹⁵³.

In un celebre scritto Calamandrei ha sostenuto che la maggioranza dei voti sull'art. 7 era nata da una «storia quasi segreta», la convergenza di Togliatti con i cattolici, una scelta maturata non nella «teatrale parata oratoria delle sedute plenarie», quanto nelle «discussioni preparatorie appartate [...] che hanno preso le mosse dalla prima commissione [...] sono passate attraverso la Commissione dei 75»¹⁵⁴. Nella testimonianza di Giorgio La Pira – che alla Costituente rovesciava il paradigma della «sovranità assoluta dello Stato» nello «Stato per la persona»¹⁵⁵ – il «problema dei rapporti con la Chiesa cattolica» vedeva «l'art. 7 profilarsi all'orizzonte» grazie ad una proposta rivolta a Togliatti, su consiglio di Montini. Il romanista avrebbe dunque sottoposto al capo dei comunisti italiani «la traduzione italiana quasi letterale di un principio basilare della *Immortale Dei* di Leone XII [...] *utraque est in sua genera maxima*»¹⁵⁶. Il 18 Dicembre Tupini presentava la formula «lo Stato e la Chiesa saranno ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani», all'origine della prima parte dell'art. 5, poi 7, «Lo Stato e la Chiesa sono, ognuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani»¹⁵⁷. Il primo comma era approvato a larga maggioranza; nel concludere l'«importante dibattito» il 21 Marzo 1947 Dossetti argomentava che la formula era nata dalla 'correzione' di una sua proposta,

un'affermazione più rigorosamente tecnica, lo Stato riconosce [...] come originari l'ordinamento giuridico internazionale, gli ordinamenti degli altri Stati e l'ordinamento della Chiesa. Parve a qualcuno che questa affermazione avesse un suono un pò troppo barbaramente tecnico e insolito, ed allora si passò, soprattutto

¹⁵³ *Ivi*, pp. 711 ss. Sul ruolo di Tupini nella formulazione dell'art 7, quasi a ridimensionare quello di Dossetti cfr. Pombeni, 2011, p. 260.

¹⁵⁴ Calamandrei, 1947, pp. 409 ss, su cui Genre, 2010, p. 419.

¹⁵⁵ Nell'ampia Relazione sui principi relativi ai rapporti civili La Pira sosteneva che il «fatto religioso», irriducibile a «semplice stato di coscienza», assumeva «immensa e organica ripercussione esterna», entro uno «Stato assetto giuridico della società», non confessionale nè laico, ispirato al pluralismo, rispettoso della «orientazione religiosa»; la Costituzione era chiamata a riconoscere la «*res publica christiana*» con un «assetto giuridico conforme»; cfr. La Pira, 1996, pp. 145 ss.

¹⁵⁶ La Pira, 1978, pp. 619-620. Sull'episodio narrato da La Pira in una lettera del 1964 ad un amico cfr. De Siervo, 1996, p. 52; cfr. inoltre Cavana, 2011, pp. 239 ss.; Margiotta Broglio, S. Ferrari, 2017; Sassanelli, 2018, pp. 7 ss.; sull'Enciclica *Sapientiae Christianae*, n. 14, «tanto la Chiesa come lo Stato hanno l'una e l'altro la loro sovranità» Musselli, 2018, p. 92.

¹⁵⁷ La Costituzione italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, VI, 1971, p. 783.

su iniziativa dell'on. Togliatti alla formula attuale, meno tecnica, ma di più evidente significato giuridico-politico¹⁵⁸.

In sede di Assemblea plenaria Meuccio Ruini – presidente della Commissione dei 75, che alla Segreteria di Stato vaticana si dichiarava «democratico e cristiano senza essere democristiano»¹⁵⁹ – definiva i «rapporti con la Chiesa cattolica» nei termini del «roveto ardente», annunciando non un «compromesso», ma un «vivissimo dibattito». Asseriva che i Commissari concordavano nel riconoscere alla Chiesa l'indipendenza piuttosto che la «sovranità»; aggiungeva che i «Patti intercedenti tra Stato e Chiesa» dovevano avere una «speciale protezione costituzionale, tale tuttavia che la loro modificazione, bilateralmente accettata, non importi processo di revisione costituzionale»¹⁶⁰. Calamandrei proponeva la formula «lo Stato riconosce l'indipendenza della Chiesa cattolica nei suoi ordinamenti interni»¹⁶¹; si opponeva a che la Costituzione, in cui «l'unica sovranità che si ammette è quella dello Stato», disponesse l'«ingresso di un altro Ente, sia pure augusto come è la Chiesa». Togliatti sosteneva che il modello francese del riconoscimento di associazioni di culto in Italia sarebbe stato prodromo di una «lacerazione profonda». Orlando osservava di poter accogliere la formula «lo Stato e la Chiesa [...] ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani» come «cultore del diritto», non «come deputato che fa una Costituzione». Ritornava sul suo «tentativo» nella Parigi del giugno 1919, sottolineando che «ormai è storico, la base degli Accordi lateranensi era stata definitivamente conclusa con me»; quanto all'inserimento dei Patti nella Carta, Orlando metteva in guardia lo Stato italiano dalla rinuncia al «diritto sovrano di denunciare un Trattato»; sollevava un «dubbio tecnico», «non politico» sull'eventuale «limite della sovranità»¹⁶². Croce fondava il voto contrario all'art. 7 anche sul Discorso del 1929, accentuando la denuncia antifascista e sottolineando di non essersi opposto all'idea della Conciliazione – «desiderata e più volte tentata dai nostri uomini di Stato liberali» – ma a quella realizzata nel 1929,

in una Italia serva e per mezzo dell'uomo che l'aveva asservita, e che, fuori di ogni spirito di religione come di pace, compiva quell'atto per trarne nuovo prestigio e rafforzare la sua tirannia.

L'inserimento dei Patti in Costituzione era definita uno «scandalo giuridico», un'offesa al «senso giuridico che è sempre stato così alto in Italia e solo il fascismo ha osato calpestare»¹⁶³. Sul punto Cevolotto precisava di non voler il ritorno alla «grande teoria del grande Scaduto» sull'«ordinamento della Chiesa [...] statuto

¹⁵⁸ Dossetti, 1994, p. 269.

¹⁵⁹ Fonte in Sale, 2008, pp. 171 ss.

¹⁶⁰ La Costituzione italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, I, pp. 5 ss.

¹⁶¹ Calamandrei, 1947, pp. 409 ss.

¹⁶² La Costituzione italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, VI, p. 1941.

¹⁶³ Croce, 2002, p. 185.

di semplice associazione», di Schiappoli sui «regolamenti di un ente pubblico», teorie che definiva superate da quella di Santi Romano; asseriva però che gli ordinamenti dovevano derivare «dalla volontà dello Stato», pena «spezzare in due l'ordinamento sovrano dello Stato [...] non concepisco due sovranità»¹⁶⁴. Luigi Einaudi tematizzava una sovranità esclusivamente spirituale; Calamandrei affermava che la sovranità, rivendicata dalla Chiesa, non era d'ordine puramente spirituale, come dimostrava *La sovranità della Chiesa e la sovranità dello Stato* di Salvatore Lener su «La Civiltà cattolica»¹⁶⁵.

Dossetti rispondeva che la prima non era «fuori del tempo e dello spazio», non era «meno propriamente e concretamente sovranità in senso giuridico», non era una «escogitazione dei giuristi della Civiltà cattolica, ma opinione corrente tra i giuspubblicisti contemporanei»; al proposito ricordava «Francesco Ruffini se non il primissimo, certo tra i primi»¹⁶⁶. A Calamandrei – che definiva superflua la formulazione della prima parte dell'art. 5, «come dire l'Italia e la Francia indipendenti e sovrane»¹⁶⁷ – Dossetti rispondeva all'«obiezione fiorentinamente scherzosa» affermando che in Italia qualcuno dubitava dell'originarietà dell'ordinamento giuridico della Chiesa¹⁶⁸. La Pira ribadiva la «visione pluralista [...] i due ordinamenti giuridici Stato e Chiesa indipendenti e sovrani», ricordando la «unanimità su questo punto nella prima Sottocommissione». Da qui la «conseguenza logica: i due ordinamenti mantengono tra loro dei rapporti», senza configurare uno «Stato confessionale»¹⁶⁹; nel 1948 La Pira sottolineerà sulle «Cronache sociali» il senso dell'art. 7 come «vera norma giuridica!»¹⁷⁰. Dossetti aggiungeva che i principi della sovranità e autonomia della Chiesa non erano «cavilli da leguleio di un clericale», intesi al riconoscimento della «superiorità della Chiesa cattolica, limitatrice della sovranità dello Stato e discriminatrice fra cittadino e cittadino». Definiva «le contrapposizioni ideologiche di laicismo o laicità e di confessionismo o confessionalità dello Stato [...] larve del passato». Dichiarava di non sostenere una «ragione di principio», piuttosto un «dato storico»,

la Chiesa cattolica [...] ordinamento originario per l'universalità della sua diffusione, per l'indipendenza effettiva da qualsiasi Stato, per la completezza dei suoi organi, senza alcuna compressione della sovranità dello Stato.

Dossetti evocava una Repubblica arricchita dal pluralismo religioso, «non solo per la presenza della Chiesa cattolica, ma di ogni altra ogni comunità spirituale»;

¹⁶⁴ La Costituzione italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, VI, p. 2310.

¹⁶⁵ *Ivi*, p. 2283.

¹⁶⁶ Dossetti, 1994, p. 271.

¹⁶⁷ Capitini Lacaita (ed.), 1959, p. 361.

¹⁶⁸ Dossetti, 1994, pp. 273 ss.

¹⁶⁹ *Ivi*, p. 257.

¹⁷⁰ *Ivi*, p. 280.

da qui rapporti reciproci, in cui «lo Stato non può brutalmente intervenire, colla propria sola autorità e potestà». Sottolineava che questa «garanzia» doveva essere riconosciuta dalla Costituzione non alla «Chiesa [...] ma a tutti gli italiani», dal momento che era la premessa per la «edificazione dello Stato nuovo, genuinamente ed integralmente democratico»¹⁷¹.

Nel discusso voto comunista, ispirato alla «pace religiosa», Togliatti da un lato apprezzava il discorso di La Pira su una visione dello Stato opposta a quella dell'individualismo liberale; dall'altro ricordava le «*Dispense* del 1912» di Ruffini – studiate nei suoi anni universitari a Torino – a suo dire ispiratrici della «formulazione Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani». Nel votare a favore dell'art. 7 Togliatti legava il sofferto riconoscimento della «bilateralità» della modifica degli Accordi del 1929 alla «sovranità della nostra Assemblea (applausi)»¹⁷². Al di là delle tesi sulla 'costituzionalizzazione dei Patti' – sostenuta dai Costituenti contrari all'approvazione dell'art. 7, esclusa da Dossetti¹⁷³ – il 25 Marzo 1947 la Repubblica 'riposizionava' la questione romana¹⁷⁴, 'chiusa' nel 1929 in un diverso contesto politico. Entro il mutamento della forma di Stato e di governo – che vi fu – «la parola sovranità» pare uno dei banchi di prova della «continuità giuridica tra il vecchio e nuovo Stato italiano»¹⁷⁵.

Tra i primi contributi offerti dalla dottrina, due autori – che avevano tematizzato la novità degli Accordi del 1929 come cifra della politica ecclesiastica del regime – sembravano più di altri cogliere l'intreccio tra storia, diritto e politica, nel ripensare le relazioni tra Stato e Chiesa all'indomani della Costituzione. Del Giudice osservava dunque un «rinnovato clima democratico del paese», storicizzando la «questione romana» alla luce degli snodi costituzionali italiani, dalla legge delle Guarentigie, alla Conciliazione, all'art. 7 della Costituzione. Ripercorreva gli «onori sovrani e preminenze», riconosciuti al Pontefice dai «sovrani cattolici»; il «problema formidabile [...] ma forse irrisolvibile della sovranità», posto da Ruffini; il «Trattato stipulato tra Stato italiano e Santa Sede, già provvista di sovranità internazionale». Di fronte agli argomenti dei laici contro l'inserimento dei Patti nella Costituzione Del Giudice paventava un 'nuovo' separatismo, un «ritorno della questione romana», destinata a «gravare di nuovo sulla vita politica d'Italia», con un «anticlericalismo di maniera». L'art. 7 era letto nei termini dello Stato, che riconosceva nella Chiesa un «istituto a sè estraneo, provveduto di sovranità originaria», in grado di «stringere convenzioni di ordine esterno, da tradursi [...] in norme di diritto interno», nelle materie sottratte allo Stato perchè proprie

¹⁷¹ *Ivi*, pp. 273 ss., 297; sul punto cfr. Dalla Torre, 2008, p. 9.

¹⁷² Il grande dibattito nel Marzo 1947 anche in Pertici, 2009 pp. 675 ss.

¹⁷³ Dossetti, 1994, p. 282.

¹⁷⁴ Sul punto cfr. De Siervo, 2015, pp. 57 ss.

¹⁷⁵ Pizzorusso, Violante, 1973, p. 23; in particolare sul «paradigma della continuità» come chiave di lettura dei rapporti tra Stato e Chiesa cfr. Dalla Torre, 2015, pp. 181 ss.

dell'«ordine della Chiesa»¹⁷⁶.

Nel 1948 Jemolo pubblicava per Einaudi *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni* – premio Viareggio 1949 – che rileggeva le criticità della storia nazionale attraverso quella del rapporto tra i due ordinamenti giuridici, dal mito giobertiano del papato liberale alla vittoria della Democrazia cristiana. Nel *longseller* risaltavano lo ‘spegnimento del rovelo ardente’ – le speranze tra la liberazione e la Costituente – la cessione della sovranità dello Stato – inaugurata dal regime – su materie cruciali, la perdita di autenticità del messaggio da parte della Chiesa, tra gli elementi costitutivi di un perenne conformismo del popolo italiano. Jemolo non illustrava tanto la storia dei due poteri, Stato e Chiesa, e di chi ne aveva impersonato i vertici per affermare la propria sovranità, quanto quella delle occasioni perdute per far radicare nella società italiana il senso della libertà di coscienza e della fede, sottratta all’abbraccio sempre soffocante con il potere¹⁷⁷. Negli anni a venire su tante questioni Jemolo sarà acuto testimone delle difficoltà a dare sostanza al dossettiano «piano di perfetta distinzione e di piena parità»¹⁷⁸.

Bibliografia

- Adami F.E., 2011: *La trattatistica italiana di diritto ecclesiastico tra la fine '800 e inizi '900*, in G.B Varnier (ed.), *La costruzione di una scienza per la nuova Italia. Dal diritto canonico al diritto ecclesiastico*, Macerata, Eum, pp. 85-150
- Anzillotti D., 1929: *La condizione internazionale della Santa Sede in seguito agli Accordi del Laterano*, in «Rivista di diritto internazionale», 31, 2, pp. 165-176.
- Aquarone A., 1964: *Barone, Domenico*, in *Dizionario biografico degli italiani*, 6, Roma, Istituto Enciclopedia italiana, https://www.treccani.it/enciclopedia/domenico-barone_%28Dizionario-Biografico%29/
- Arangio Ruiz, G. Jr.: 1992: *Note sulla personalità giuridica della Santa Sede*, in G. Barberini (ed.), *La politica internazionale della Santa Sede (1965-1990)*, Napoli, Esi, pp. 24-28
- Arangio Ruiz, G., 1925, *Sulla personalità internazionale della Santa sede*, in «Rivista di diritto pubblico», 1, pp. 117-142
- Arangio Ruiz, G., 1929: *La Città del Vaticano*, in «Rivista di diritto pubblico», 1, pp. 600-618
- Araujo R.J., 2001: *The international Personality and Sovereignty of the Holy See*, in «Catholic University Law review», 50, 2, 3, pp. 291-360
- Araujo R.J., 2011: *The Holy See Person and Sovereign*, in «Ave Maria International

¹⁷⁶ Del Giudice, 1947, pp. 261 ss.

¹⁷⁷ Jemolo, 1998, su cui cfr. Piretti (ed.), 2012.

¹⁷⁸ Dossetti, 1994, p. 281.

- Law Journal», 1, 1
- Assemblea Costituente, 1947: *Atti della Commissione per la Costituzione, II, Relazioni e proposte*, Roma, Camera dei Deputati
- Balladore Pallieri G., 1939: *La sovranità della Santa Sede e i trattati del Laterano*, in A. Gemelli (ed.), *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della Conciliazione tra Santa Sede e l'Italia*, Milano, Giuffrè, pp. 1-11
- Barberini G., (ed.) 1992: *La politica internazionale della Santa Sede (1965-1990)*, Napoli, Esi.
- Barberini G., 2003: *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale. Esame delle norme giuridiche*, Torino, Giappichelli
- Barberini G., 2009: *Ancora qualche riflessione sull'art. 7.1 della Costituzione italiana per fare un pò di chiarezza*, in «Stato, Chiese e pluralismo religioso», pp. 1-16
- Barile P. 1957: *Concordato e Costituzione*, in V. Gorresio (ed.), *Stato e Chiesa*, Bari, Laterza, pp. 50-94
- Barile P. 1973 : *Considerazioni conclusive sulla proposta Basso alla luce delle risultanze del dibattito*, in A. Ravà (ed.), *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*. Atti del Congresso nazionale di diritto ecclesiastico, Siena 30 Novembre-2 Dicembre 1972, Milano, Giuffrè, pp. 1334-1357
- Battente S., 2013: *Nazionalfascismo, cattolicesimo e questione romana in Alfredo Rocco dalla grande guerra ai Patti lateranensi*, in «Italia contemporanea», 273, 4, pp. 519-698
- Biggini C.A., 1942: *Storia inedita della Conciliazione*, Milano, Garzanti
- Bocci M., 1999: *Oltre lo Stato liberale. Ipotesi su politica e società nel dibattito cattolico fra fascismo e democrazia*, Roma, Bulzoni
- Bocci M. 2003: *Agostino Gemelli rettore e francescano*, Brescia, Morcelliana
- Bonini F., 2019: *Uno Stato nuovo*, in M. Carnì (ed.), *Santa Sede e Stato della Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale (1929-2019)*, Milano, Studium, pp. 19-30
- Bordonali A., 2013: *Scaduto Francesco*, in Birocchi I, Cortese E., Mattone A., Miletti M. (eds.), *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, Bologna, Il Mulino
- Bracci M., 1931: *Italia, Santa Sede, Città del Vaticano*, Padova, Cedam
- Calamandrei P., 1947: *Storia quasi segreta di una discussione e un voto*, in «Il Ponte », 3, 5, pp. 409-421
- Calisse C., 1937: *La politica ecclesiastica del governo nazionale fascista*, Roma, Accademia dei Lincei
- Cammeo F., 1931: *Per la sistemazione e l'interpretazione dell'ordinamento giuridico dello Stato Città del Vaticano*, in «Rivista di diritto pubblico», 1, pp. 113-121

- Cammeo F., 1932: *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Firenze, Bemporad
- Capitini, A, Lacaíta P. (eds.), 1959: *Gli Atti dell'Assemblea Costituente sull'articolo 7 (con il testo dei Patti lateranensi e il Discorso di Croce al Senato)*, Lacaíta, Manduria
- Cappello F. M., 1932 : *La condizione giuridica della Città del Vaticano*, in «La civiltà cattolica», 2, pp. 105-116
- Carboni L., 2014: *Pacelli, Francesco*, in *Dizionario biografico degli italiani*, 80, Roma, Istituto enciclopedia italiana, https://www.treccani.it/enciclopedia/francesco-pacelli_%28Dizionario-Biografico%29/
- Carnì M., 2019a: *Scienza giuridica italiana e Status Civitatis Vaticanae (1929-2019)*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 31, pp. 2-70
- Carnì M. (ed.), 2019b: *Santa Sede e Stato della Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale (1929-2019)*, Roma, Studium.
- Casella M., 2004: *Stato e Chiesa in Italia dalla Conciliazione alla riconciliazione (1929-1931)*, Galatina, Congedo
- Cavana P., 2011: *Diritto e politica ecclesiastica nel contributo costituente di Giuseppe Dossetti*, in G.B Varnier (ed.), *La costruzione di una scienza per la nuova Italia. Dal diritto canonico al diritto ecclesiastico*, Macerata, Eum, pp. 217-276
- Caveada A., 2018: *Questioni aperte sulla presenza della Santa Sede nel diritto internazionale*, Milano, Wolters Kluwer, Cedam
- Ceci, L. 2013: *L'interesse superiore. Il Vaticano e l'Italia di Mussolini*, Bari, Laterza
- Ceci L., 2014: *La Chiesa e il fascismo. Nuovi paradigmi e nuove fonti*, in «Studi storici», 55, 1, pp. 123-137
- Cecchini A., 1930a: *La qualificazione delle relazioni fra lo Stato italiano e la Chiesa*, in «Rivista di diritto pubblico», 1, pp. 583-601
- Cecchini A., 1930b: *La natura giuridica della città del Vaticano*, in «Rivista di diritto internazionale», 22, pp. 196-211
- Cecchini A., 1938: *Sulla qualificazione giuridica delle relazioni tra lo Stato e la Chiesa. Critica di una critica*, in «Rivista di diritto pubblico», pp. 484-451
- Cianferotti G., 2012: *Lo Stato nazionale e la nuova scienza del diritto pubblico*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, Roma, Enciclopedia Treccani, https://www.treccani.it/enciclopedia/lo-stato-nazionale-e-la-nuova-scienza-del-diritto-pubblico_%28Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto%29/
- Cianferotti G., 2013a: *Orlando, Vittorio Emanuele*, in *Dizionario biografico degli italiani*, 79, Roma, Istituto Enciclopedia italiana, https://www.treccani.it/enciclopedia/vittorio-emanuele-orlando_%28Dizionario-Biografico%29/

- Cianferotti G., 2013b: *Bracci, Mario*, in I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M. Miletti (eds.), *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, Bologna, Il Mulino
- Ciscato C., 2019, *La Costituzione. Diritti e doveri. Il contributo di Guido Gonella*, in «Nomos. Le attualità del diritto», 1, pp. 1-12
- Conti F., 2011: *Breve storia dell'anticlericalismo*, in Melloni A. (ed.), *Cristiani d'Italia. Chiese, società, stato 1861-2011*, Roma, Istituto Enciclopedia italiana, pp. 667-683
- Croce B., 2002: *Discorsi parlamentari*, Bologna, Il Mulino
- Cuesta U., 1936: *Mussolini e la Chiesa*, Roma, Pinciana
- Di Ruzza T., 2020: *The «Roman Question», the Dissolution of the Papal State, the creation of the Vatican City State*, in G. Bartolini (ed.), *A History of international Law in Italy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 310-333
- D'Avack, P.A., 1937: *Chiesa, Santa sede e città del Vaticano nel ius publicum ecclesiasticum*, Firenze, Carlo Cya
- D'Avack, P.A., 1994: C. Cardia (ed.), *Vaticano e Santa sede*, Bologna, Il Mulino
- D'Elia G. 2012, *La matrice storico-politica dell'articolo 7 della Costituzione italiana*, in G. D'Elia, C. Tiberi, M.P. Viviani Schlein (eds.), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, Giuffrè, pp. 197-223
- Dalla Torre G., 2008: *Introduzione*, in Dalla Torre G., De Lillo P. (eds.), *Sovranità della Chiesa e giurisdizione dello Stato*, Torino, Giappichelli
- Dalla Torre, G., 2011: *I rapporti tra Stato e Chiesa nel pensiero di Francesco Filomusi Guelfi*, in G.B Varnier (ed.), *La costruzione di una scienza per la nuova Italia. Dal diritto canonico al diritto ecclesiastico*, Macerata, Eum, pp. 165-192
- Dalla Torre G. 2020: *La nuova legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, in «Angelicum», 79, 3, pp. 711-724
- De Felice R. 2019: *Mussolini il fascista, II, L'organizzazione dello Stato fascista (1925-1929)*, Torino, Einaudi
- De Giorgi F., 2016: *Gentile, il modernismo e la religione*, in Ciliberto M. (ed.), *Croce e Gentile: la cultura italiana e l'Europa*, Roma, Istituto Enciclopedia Treccani, pp. 125-133
- De Luca G., 2000: *Bailamme, ovverosia pensieri del sabato sera*, Roma, Roma, Edizioni di storia e letteratura
- De Marco, M., 1984: *Un diplomatico vaticano all'Eliseo. Il cardinale Bonaventura Cerretti (1872-1933)*, Roma, Edizioni di storia e letteratura
- De Rosa G., 1988: *Il partito popolare italiano*, Bari, Laterza
- De Siervo U., 1996: *Introduzione*, in G. La Pira, *La casa comune. Una Costituzione per l'uomo*, Firenze, cultura nuova editrice
- De Siervo, U., 2015: *Ordinamento costituzionale italiano e sovranità della Chiesa*, in A. Perego (ed.), *La Chiesa cattolica: la questione della sovranità*, Milano, Vita

- e pensiero, pp. 57-62
- Del Giudice V., 1929: *Le nuove basi del diritto ecclesiastico italiano*, Milano, Vita e Pensiero
- Del Giudice V., 1947: *La questione romana e i rapporti tra Stato e Chiesa fino alla Conciliazione con considerazioni sui Patti lateranensi e sull'art. 7 della Costituzione repubblicana*, Roma, edizioni Athenum
- Diena G., 1929: *La Santa Sede e il diritto internazionale dopo gli accordi del Laterano 11 febbraio 1929*, in «Rivista di diritto internazionale», p. 177-187
- Donati, D., 1931: *La città del Vaticano nella teoria generale dello Stato*, Padova, Cedam
- Dossetti, G., 1939: *Le persone giuridiche ecclesiastiche e il primo libro del codice civile*, in A. Gemelli (ed.), *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della Conciliazione tra Santa Sede e l'Italia*, Milano, Giuffrè, pp. 485-542
- Dossetti, G., 1994: *La ricerca costituente (1945-1962)*, Bologna, Il Mulino
- Falco M., 1935: *The legal position of the Holy See before and after the Lateran agreements*, London, Oxford university press
- Fantappiè C., 2011: *Arturo Carlo Jemolo. Riforma religiosa e laicità dello Stato*, Brescia, Morcelliana
- Fantappiè C., 2015: *Il conflitto delle fedeltà. Arturo Carlo Jemolo e il fascismo*, in Birocchi I., Lo Schiavo L. (eds.), *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, Roma, Roma tre University press, pp. 159-190
- Ferrari, S. 1979: *Ideologia e dogmatica nel diritto ecclesiastico italiano. Manuali e riviste (1979-1979)*, Milano, Giuffrè
- Ferrari S., 2011: *La nascita del diritto ecclesiastico*, in G.B Varnier (ed.), *La costruzione di una scienza per la nuova Italia. Dal diritto canonico al diritto ecclesiastico*, Macerata, Eum, pp. 69-84
- Ferroni C., 2004: *La Chiesa cattolica e il totalitarismo*, Firenze, Olschki
- Franceschi F., 2020: *La Chiesa e la guerra. La posizione della Santa Sede nel primo conflitto mondiale e i suoi riflessi sulle dinamiche politiche del Regno d'Italia*, in F. Roggero (ed.), *Il diritto al fronte. Trasformazioni giuridiche e sociali in Italia nella grande guerra*, Soveria Mannelli, Rubettino, pp. 389-427
- Frangioni A., 2017: *Francesco Ruffini. Una biografia intellettuale*, Bologna, Il Mulino
- Fumagalli Carulli O., 2014: *Lo Stato italiano e la Chiesa cattolica: indipendenza, sovranità e reciproca collaborazione (a proposito dell'art. 1 di revisione concordataria)*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 3, pp. 1-20
- Gaeta F. (ed.), 1965: *La stampa nazionalista*, Rocca San Casciano, Cappelli
- Galavotti E., 2013: *Il professorino. Giuseppe Dossetti tra crisi del fascismo e costruzione della democrazia. 1940-1948*, Bologna, Il Mulino

- Galavotti E. 2017: *La Chiesa cattolica e la democrazia costituente*, in G. Bernardini, M. Cau, G. D'Ottavio, C. Nubola, (eds.) *L'età costituente. Italia 1945-1948*, Bologna, Il Mulino, pp. 237-257
- Gemelli A., 1929: *L'ora di Dio. Dopo la firma del Trattato in Vaticano*, in «Vita e pensiero», 3
- Gemelli A. 1939: *Introduzione*, in A. Gemelli (ed.), *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della Conciliazione tra Santa Sede e l'Italia*, Milano, Giuffrè
- Genre R.F., 2010: *Libertà di coscienza o religione della maggioranza?. La Chiesa Valdese nel dibattito costituente sulla libertà religiosa*, in A. Buratti, M. Fioravanti (eds.), *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-1948)*, Roma, Carocci, pp. 410-422
- Gentile G., 1927: *La Conciliazione*, in «Corriere della Sera» 20 Ottobre
- Gentile G., 1929 : *La Questione romana*, in «Corriere della Sera», 30 settembre
- Gentile G., 2003, *Genesi e struttura della società*, Firenze, Le lettere
- Gherri P., 2018: *Ordinamento giuridico e diritto canonico. Il contributo strutturante di Santi Romano*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 28, pp. 1-21.
- Giannini A., 1929: *I Concordati postbellici*, Milano, Vita e pensiero
- Giannini A., 1930: *Saggio di una bibliografia sugli Accordi del Laterano*, in «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», 38, pp. 142-150, 550-552
- Giannini A. 1939: *La legislazione ecclesiastica fascista preconcordataria*, in Gemelli A. (ed.), *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della Conciliazione tra la Santa sede e l'Italia*, I, Studi storici, Milano, Vita e pensiero, pp. 495-510
- Giannini A., 1944-1946a: *Il diritto ecclesiastico in Italia (1860-1944)*, in «Rivista di diritto pubblico», 1, p. 145
- Giannini A., 1944-1946b: *recensione a F. Ruffini, Diritti di libertà, con introduzione e note di P. Calamandrei*, Firenze, La nuova Italia
- Giusti A. 1936: *Confessionismo statuale e libertà di culto e propaganda*, in *Studi in onore di Francesco Scaduto*, I, Firenze, Editrice poligrafica universitaria, pp. 454-466
- Grossi P., 2000: *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico (1860-1950)*, Milano, Giuffrè
- Grossi, P., 2013: *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico pos-moderno*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 63, 3, pp. 607-627
- Iannaccone C., 1940: *La coesistenza della potestà della Chiesa cattolica e della sovranità dello Stato italiano nel vigente diritto concordatario*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, IV, Padova, Cedam

- Iannaccone C., 1943: *La coesistenza giuridica della Chiesa con lo Stato*, Pisa Roma, Vallerini
- Jemolo A.C., 1929: *Carattere dello Stato della Città del Vaticano*, in «Rivista di diritto internazionale», 21, pp. 188-196
- Jemolo A. C. 1930: *Religione dello Stato e confessioni ammesse*, in «Nuovi studi di diritto, economia e politica», 1, pp. 21-44
- Jemolo, A.C., 1931: *Sulla qualificazione giuridica dello Stato italiano in ordine alle sue relazioni con la Chiesa*, in «Rivista di diritto pubblico», 1, pp. 161-168
- Jemolo A. C., 1933: *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Città di Castello, Leonardo da Vinci
- Jemolo A.C., 1938: *La questione romana*, Roma, Istituto per gli studi di politica internazionale
- Jemolo A.C., 1985: in G. Spadolini (ed.), *Per la pace religiosa d'Italia*, Firenze, Le Monnier
- Jemolo A. C., 1998: *Stato e Chiesa in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, Einaudi
- Jemolo A.C., 2009: in Vismara Missiroli (ed.), *Lettere a Mario Falco*, Milano, Giuffrè
- La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, Camera dei Deputati, 1970
- La Pira G., 1978: *Ricordando Togliatti*, in Id., *Il senitiero di Isaia*, Firenze, Cultura editrice
- La Pira G., 1996: in De Siervo U. (ed.), *La casa comune. Una Costituzione per l'uomo*, Firenze, cultura nuova editrice
- La Pira G., 2004: *Premesse della politica e Architettura di uno Stato democratico*, Firenze, Libreria Editrice Fiorentina
- Lacchè, L. 2022: *Un groviglio costituzionale. Fasi e problemi della costituzione 'fascista' nelle trasformazioni del regime*, in «Journal of Consitutional History, Giornale di storia costituzionale», 43, 1, pp. 17-38
- Lariccia S., 2008: *Stato e Chiesa in Italia nel pensiero e nell'azione di Getano Salvemini*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», pp. 1-55
- Lariccia, S., 2015: *Costituzione e fenomeno religioso*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 3, pp. 1-25
- Lariccia S., 2020: *Furbizie e ambiguità nella giurisprudenza costituzionale in materia religiosa*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 5, pp. 33-54
- Lariccia S., 2021: *Jemolo e il diritto ecclesiastico*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 9, pp. 40-105
- Magni C. 1939: *Il contributo italiano agli studi del diritto canonico ed ecclesiastico negli ultimi cento anni*, Società italiana per il progresso della scienza, Roma società editrice

- Margiotta Broglio F., 1966: *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla Conciliazione, Aspetti politici e giuridici*, Bari, Laterza
- Margiotta Broglio F., 1994: *Federico Cammeo legislatore. Il contributo alla costruzione dell'ordinamento giuridico dello Stato vaticano*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 23, pp. 247-264
- Margiotta Broglio F., 2011: *La rilevanza costituzionale dei Patti Lateranensi tra ordinamento giuridico fascista e carta repubblicana*, in Melloni A. (ed.), *Cristiani d'Italia. Chiese, società, stato 1861-2011*, Roma Istituto Enciclopedia italiana, https://www.treccani.it/enciclopedia/la-rilevanza-costituzionale-dei-patti-lateranensi-tra-ordinamento-fascista-e-carta-repubblicana_%28Cristiani-d%27Italia%29/
- Margiotta Broglio F., 2013a: *Da Ruffini a Jemolo: libertà religiosa e rapporti tra Stato e Chiesa*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero, Storia*, Roma, Istituto enciclopedia giuridica, https://www.treccani.it/enciclopedia/da-ruffini-a-jemolo-liberta-religiosa-e-rapporti-tra-stato-e-chiesa_%28altro%29/
- Margiotta Broglio F., 2013b: *Del Giudice, Vincenzo* in I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M. Miletti (eds.), *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, Bologna, Il Mulino
- Margiotta Broglio, F. Ferrari D., 2017: *L'art. 7 della Costituzione e la "Divina Sapienza"*, in «Nomos. Le attualità del diritto», 3, pp. 1-22
- Martone L., 2008: *Guerra civile e diritto: una Costituzione per la Repubblica di Mussolini*, in «Giornale di storia di diritto costituzionale», 16, 2, pp. 167-195
- Mattone A., 2013: *Biggini, Carlo Alberto*, in I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M. Miletti (eds.), *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, Bologna, Il Mulino
- Mazzola R., 2011: *Santi Romano e la scienza ecclesiasticistica. Attualità e inattualità di un modello teorico*, in G.B Varnier (ed.), *La costruzione di una scienza per la nuova Italia. Dal diritto canonico al diritto ecclesiastico*, Macerata, Eum, pp. 193-216
- Meacci V., 1930: *Il Papa non è sovrano ?*, La Spezia, Tipografia moderna
- Meacci V. 1931a: *Lo Stato italiano dopo gli Accordi lateranensi*, Milano, Bocca
- Meacci V., 1931b: *Libertà di propaganda e proselitismo secondo gli accordi dell'11 febbraio 1929 e la legge 24 Giugno 1929, n. 1159*, Roma Tip. Camera dei Deputati
- Melillo L., 2018: *Vittorio Emanuele Orlando e la «questione romana»*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 6, pp. 2-9
- Melis G. 2013: *Giannini, Amedeo*, in I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M. Miletti (eds.), *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, Bologna, Il Mulino
- Melloni A., 2016: *Gentile e il Concordato*, in Ciliberto M. (ed.), *Croce e Gentile: la cultura italiana e l'Europa*, Roma, Istituto Enciclopedia Treccani, <https://www.>

- treccani.it/enciclopedia/gentile-e-il-concordato_%28Croce-e-Gentile%29/
- Melloni A., 2019a: *Il frutto, il fango, il nodo*, in «Gnosis», 25, 1, pp. 118-129
- Melloni A. 2019b: *Giuseppe Dossetti nella Storia dell'Italia e della Chiesa nel Novecento*, in L. Caimi (ed.), *Percorsi di senso fra dimensione civile ed ecclesiale*, Brescia, Morcelliana, pp. 73-106
- Menzio D. 2016: *Croce e il Concordato del 1929: «Parigi non vale una messa*, in Ciliberto M. (ed.), *Croce e Gentile: la cultura italiana e l'Europa*, Roma, Istituto Enciclopedia Treccani, https://www.treccani.it/enciclopedia/croce-e-il-concordato-del-1929-parigi-non-vale-una-messa_%28Croce-e-Gentile%29/
- Messina A. 2018: *La religione cattolica nell'«armonico collettivo». L'immagine del cattolicesimo nell'ideologia fascista*, in «Il Politico», pp. 151-169
- Miele M., 1937: *La condizione giuridica internazionale della Santa Sede e la Città del Vaticano*, Milano, Giuffrè
- Missiroli M., 1929: *Date a Cesare. La politica religiosa di Mussolini con documenti inediti*, Roma, Libreria del Littorio
- Molteni Mastai Ferretti G., 1983: *Stato etico e Stato laico. La dottrina di Giovanni Gentile e la politica fascista di Conciliazione con la Chiesa*, Milano, Giuffrè
- Morelli G., 1929: *Il Trattato tra l'Italia e la Santa sede*, in «Rivista di diritto internazionale», pp. 197-236
- Moro R., 2020: *Il mito dell'Italia cattolica. Nazione, religione e cattolicesimo negli anni del fascismo*, Roma, Studium
- Mortati C., 1962: *Costituzione*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè
- Murri R., 1930: *L'ulivo di Santena. Note sulla Conciliazione*, Roma, Sapientia
- Musselli L. 2018: *Chiesa e Stato dall'Unità d'Italia alla seconda repubblica. Studi e percorsi*, Torino, Giappichelli
- Mussolini B. (ed.), 1930, *Italia, Roma, Papato nelle discussioni parlamentari dell'anno 1929*, II, Roma, Libreria del Littorio
- Nacci M., 2015: *Chiesa e Stato dalla potestà contesa alla sana cooperatio*, Città del Laterano, Lateran university press
- Nacci M. 2017: *I rapporti tra «Stato italiano e la Chiesa cattolica» nei Patti lateranensi del 1929. Riflessioni storico giuridiche*, in «Pravo Kanoniczne», 58, 2, pp. 97-113
- Orlando V.E., 1936: *Nessi storici e giuridici fra gli Accordi lateranensi e l'ordinamento anteriore*, in *Studi in onore di Francesco Scaduto*, Firenze, Carlo Cyr, pp. 209-231
- Orlando V.E., 1944: *Miei rapporti di governo con la Santa sede*, Milano, Garzanti
- Pacelli F., 1959: in Maccarone M. (ed.), *Diario della Conciliazione*, Città del Vaticano, Società editrice vaticana

- Pasquali Cerioli J., 2010: *Propaganda religiosa, la libertà silente*, Torino, Giappichelli
- Pene Vidari G.S. (ed.), 2017: *Francesco Ruffini (1863-1934). Studi nel 150 dalla nascita*, Torino, Deputazione subalpina di storia patria, Università degli Studi di Torino
- Perego A. (ed.), 2015: *La Chiesa cattolica: la questione della sovranità*, Milano Vita e pensiero
- Pertici R., 2009: *Chiesa e Stato in Italia dalla grande guerra al nuovo Concordato (1924-1984). Dibattiti storici in Parlamento*, Bologna, Il Mulino
- Petrone M., 1932: *La Santa sede e lo Stato della Città del Vaticano*, in «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», 3, 3, 2, pp. 169-193
- Picardi N., 2012: *Alle origini della giurisdizione vaticana*, in «Historia et ius», 1, 3, pp. 1-54
- Pierantoni A., 1870: *La Chiesa cattolica nel diritto comune*, Firenze, Civelli
- Piola, A., 1939: *I progetti per la soluzione della questione romana*, in A. Gemelli (ed.), *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia*, Milano, Giuffrè, pp. 431-440
- Piola A., 1969: *La questione romana nella storia e nel diritto. Da Cavour al Trattato del Laterano*, Milano, Giuffrè
- Piretti M.S., 2012 (ed.): *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni di Arturo Carlo Jemolo. Un dibattito con interventi di F. Margiotta Broglio, A. Melloni, M. Meriggi, P. Traniello, F. Cammarano, M.S. Piretti*, in «Contemporanea», 3, pp. 529-561
- Pizzorusso, A., Violante, L., 1973: *Dal Regno d'Italia alla Repubblica Italiana: il ruolo dell'Assemblea Costituente*, in Cheli E. (ed.), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea Costituente*, Bologna, Il Mulino, pp. 17-30
- Pombeni P., 1995: *La Costituente. Un problema storico-giuridico*, Bologna, Il Mulino
- Pombeni P. 2011, *I cattolici e la Costituente* in Melloni A. (ed.), *Cristiani d'Italia. Chiese, società, stato 1861-2011*, Roma, Istituto Enciclopedia italiana, https://www.treccani.it/enciclopedia/i-cattolici-e-la-costituente_%28Cristiani-d%27Italia%29/
- Quagliani D., 2015: *Il 'peccato politico' di Vittorio Emanuele Orlando*, in I Birocchi, L. Loschiavo (eds.), *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, Roma, Roma tre Press, pp. 373-388
- Rocco A., 1916: *La Santa sede, l'Italia e la guerra*, in «L'idea nazionale», 3 Ottobre
- Rocco A., 1938: *Scritti e discorsi politici*, Milano, Giuffrè
- Rocco A., 2008: *Discorsi parlamentari*, con un saggio di G. Vassalli, Bologna, Il

Mulino

- Romano S., 1912: *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Pisa, società editrice
- Romano S., 1917: *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i cratteri del diritto*, Parte I, Pisa, Tip. Editrice Cav. Mariotti
- Romano S., 1923: *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Pisa-Palermo, società editrice
- Rosa E., 1929: *L'ora di Dio*, in «Civiltà cattolica», 1, pp. 292-304
- Ruffini F., 1921: *La questione romana e l'ora presente*, in «Nuova Antologia», 212, pp. 193-206
- Ruffini F. 1924: *Corso di diritto ecclesiastico italiano: la libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Torino, Bocca
- Ruffini F., 1936a: *Francia e Vaticano: chi ha vinto?*, in *Scritti giuridici minori*. Scelti e ordinati da M. Falco, A.C. Jemolo, E. Ruffini, Milano, Giuffrè, pp. 419-424
- Ruffini F., 1936b: *Lo Stato della Città del Vaticano. Considerazioni critiche*, in *Scritti giuridici minori*. Scelti e ordinati da M. Falco, A.C. Jemolo, E. Ruffini, Milano, Giuffrè, pp. 297-326
- Ruffini F., 1974: *Relazioni tra Stato e Chiesa*, Bologna, Il Mulino
- Ruffini F., 1992, *La libertà religiosa. Storia di un'idea*, prefazione di A.C. Jemolo, Milano, Feltrinelli.
- Sale G., 2008: *Il Vaticano e la Costituzione*, Milano, Jaca Book
- Salvatorelli L., 1937: *La politica della Santa Sede dopo la guerra*, Milano, Istituto per gli studi di politica internazionale
- Salvemini G. 1969: in Conti F. (ed.), *Stato e Chiesa in Italia da Pio IX a Pio XI*, Milano, Feltrinelli
- Saredo G., 1887: *Codice del diritto pubblico ecclesiastico del Regno d'Italia*, Torino, Utet
- Sassanelli I., 2018: *Le origini ecclesiali e giuridiche dell'art. 7 comma 1 Cost.*, in «Nomos. Le attualità del diritto», 3, pp. 1-28
- Scaduto F., 1891: *Santa sede*, in *Digesto italiano*, 21, 1, Milano-Roma-Napoli, pp. 696-699
- Scaduto F., 1929: *La Conciliazione dello Stato italiano con la Santa Sede*, in «Rivista di diritto pubblico», 21, pp. 69-80
- Schiappoli D., 1930: *Corso di diritto ecclesiastico*, Napoli, Alvano
- Schiappoli D., 1934: *Natura giuridica dei concordati e degli accordi tra lo Stato e le varie Chiese*, estr. *Atti della R. Accademia di scienze morali e politiche di Napoli*
- Scoppola P., 1967: *Chiesa e Stato nella storia d'Italia*, Bari, Laterza
- Scoppola P., 1971: *La Chiesa e il fascismo. Documenti e interpretazioni*, Bari, Laterza

- Scottà A., 1997: *Introduzione*, in *La Conciliazione ufficiosa, Diario del barone Carlo Monti «incaricato d'affari» del governo italiano presso la Santa Sede (1914-1922)*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana
- Solmi A., 1937: *Stato e Chiesa nella dottrina e nelle leggi fasciste*, Milano, Mondadori
- Sordi B., 2018: *Statualità e pluralità nella teoria dell'ordinamento giuridico di Santi Romano*, in A. Cavallo, G. Perin, G. Colombini, F. Merusi, A. Police, A. Romano (eds.), *Attualità e necessità nel pensiero di Santi Romano*, Napoli, Esi, pp. 15-24
- Sordi B., 2022: *Le dottrine costituzionali nell'Italia fascista*, in «Journal of Constitutional History», 43, 1, pp. 55-70
- Sossai M., 2020: *Catholicism and the Evolution of international Law Studies in Italy*, in G. Bartolini (ed.), *A History of international law in Italy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 215-233
- Tauran, J-L, Mengozzi P., 2015: *Sovranità della Chiesa e ordine internazionale*, in A. Perego (ed.), *La Chiesa cattolica: la questione della sovranità*, Milano, Vita e pensiero, pp. 23-38
- Tedeschi, M. 2007: *La tradizione dottrinale del diritto ecclesiastico*, Cosenza, Pellegrini
- Tira A., 2018: *I rapporti tra Stato e Chiesa nella dottrina ecclesiasticistica del primo Novecento. Il contributo 'controcorrente' di Domenico Schiappoli*, in «Rivista di storia del diritto italiano», 1, pp. 41-63
- Tira A., 2020: *Il diritto ecclesiastico negli anni Trenta. Sistematica concordataria e percorsi dottrinali*, in I. Birocchi, G. Chiodi, M. Grandona, *La costruzione della legalità fascista negli anni Trenta*, Roma, University Press Roma Tre, pp. 345-368
- Tira A., 2022, *Nei 150 anni della legge delle Guarentigie*, in «Diritto e religioni», 32, 2, pp. 395-414
- Trifone G.P. 2018: *Politicità del diritto. Riflessioni sul tema da parte di Arturo Carlo Jemolo*, in G.D. D'Angelo (ed.), *Rigore e curiosità. Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, Torino, Giappichelli, pp. 295-305
- Varnier G.B.: 1976a, *Amedeo Giannini e i rapporti tra la Santa sede e l'Italia (1922-1926): considerazioni su alcuni documenti inediti*, in *Scritti in onore di P. A. D'Avack*, Milano, Giuffrè, pp. 1001-1017
- Varnier G.B., 1976b: *Gli ultimi Governi liberali e la Questione romana 1918 -1922*, Milano, Giuffrè
- Varnier G.B. 2006: *Cultura giuridica e costruzione dello Stato nazionale. Il contributo di Francesco Scaduto (1858-1942) al diritto ecclesiastico per la nuova Italia*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica moderna», 1, pp. 127-138

- Varnier G. B 2011: *Orientamenti culturali e politici della scienza ecclesiasticistica italiana nei secoli XIX e XX*, in G.B Varnier (ed.), *La costruzione di una scienza per la nuova Italia. Dal diritto canonico al diritto ecclesiastico*, Macerata, Eum, pp. 9-28
- Varnier G.B., 2012: *Un giurista nell'ombra. Domenico Schiappoli (1870-1945). Separatismo e sistema concordatario*, in *Rileggere i classici*, II, Cosenza, Pellegrini, pp. 149-174
- Varnier G B. 2013a: *Piola Andrea*, in I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M. N. Miletta (eds.), *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, Bologna, Il Mulino
- Varnier G.B. 2013b: *Riflessioni sul valore politico della regolamentazione dei rapporti tra Stato e Chiesa nell'Italia del Novecento*, in «Studi urbinati», 64, 3/4, pp. 463-476
- Vasquez Garcia-Peruela, J.M., Ortiz, A, 2009: *A ottanta anni dai Patti lateranesi. La «storia documentata» della Conciliazione tra la Santa sede e il governo d'Italia del cardinal Gasparri*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», pp. 1-93
- Ventura M., 2010, *Diritto ecclesiastico*, in Melloni A. (ed.), *Dizionario del sapere storico-religioso*, in *Dizionario del Novecento*, Bologna, Il Mulino, pp. 737-758
- Ventura M., 2014: *Creduli e credenti. Il declino di Stato e Chiesa come questione di fede*, Torino, Einaudi

