



Domenico Schiappoli †

(già emerito di Diritto ecclesiastico nella Regia Università di Napoli,
Facoltà di Giurisprudenza)

Sulla natura giuridica del concordato *

SOMMARIO: 1. Le varie opinioni sulla natura giuridica dei concordati – 2. Osservazioni su alcune delle dette opinioni – 3. Le opinioni degli scrittori ecclesiastici – 4. Le opinioni di alcuni scrittori laici e i loro contrasti con i principii del diritto pubblico dello Stato italiano – 5. Lo scopo del concordato 11 febbraio 1929 e natura dei concordati dell'epoca moderna – 6. Efficacia giuridica del concordato – 7. In che consiste il carattere convenzionale del concordato – 8. L'esecuzione del concordato 11 febbraio 1929 e della convenzione 13 giugno 1939. La legge statale di approvazione e di esecuzione. La revoca del concordato da parte dello Stato – 9. Ancora dell'ordinamento superstatale e l'opinione di un terzo ordinamento che sarebbe creato dal concordato – 10. I principali difetti della teoria dominante sull'indole giuridica del concordato – 11. Definizione del concordato secondo il diritto positivo italiano – 12. La tradizione giuridica italiana. Il concordato del 1741 tra Ferdinando I di Borbone e papa Benedetto XIV – 13. Il concordato del 1741 regolava materie di diritto pubblico interno – 14. Il concordato 18 febbraio 1818 e le materie da esso regolate – 15. La convenzione 16 aprile 1834 e le conseguenze che da essa si deducono – 16. Il concordato austriaco del 18 agosto 1855 – 17. Il concordato 11 febbraio 1929 tra l'Italia e la Santa Sede – 18. Il concordato e la riforma della legislazione ecclesiastica. I principii confessionalistici accolti – 19. I principii giurisdizionalisti accolti dal concordato – 20. Se nel concordato si possano contenere disposizioni di carattere patrimoniale – 21. Conclusioni circa l'indole e l'efficacia giuridica del concordato – 22. La teoria legale sull'indole ed efficacia giuridica dei concordati seguita in Italia quando furono abrogati i concordati precedenti – 23. In che senso deve intendersi che il concordato è una legge ecclesiastica e civile – 24. Valore del concordato come legge speciale. Il can. 3 del *codex iuris canonici* – 25. Interpretazione e abrogazione del concordato.

1 - Le varie opinioni sulla natura giuridica dei concordati

Lo scopo del presente scritto è quello di sottoporre a novello esame la questione relativa alla natura giuridica dei concordati, specialmente secondo il diritto positivo italiano¹. Giacché a me pare che una tale indagine

* Il saggio è stato rinvenuto presso la biblioteca del Collegio Ghislieri di Pavia, nel lascito librario di Pietro Ciapessoni, studioso di diritto romano e allievo di Pietro Bonfante. I lettori possono trovare ulteriori informazioni nel contributo di **A. TIRA**, *Domenico Schiappoli e la questione della natura giuridica dei concordati. Premessa a un saggio ritrovato*, pubblicato oggi in questa Rivista.



sia stata fin qui completamente trascurata dalla maggior parte degli scrittori che si sono occupati della materia. Questi hanno sentito specialmente l'influenza di dottrine teologico-canonistiche, prescindendo quasi completamente da alcuni principii fondamentali, cioè che il concordato, nell'epoca moderna ed in uno Stato sovrano e totalitario, non può significare il riconoscimento di un potere sovrano della Chiesa coesistente con quello dello Stato e non può neanche importare l'ammissione di un potere indiretto di questa nelle cose temporali; d'altra parte non può indicare la partecipazione della Chiesa alla potestà legislativa dello Stato, che si determina sempre in modo autonomo ed indipendente. Gli scrittori, attratti da principii curialistici o tradizionali, non hanno discusso della compatibilità di questi col concetto dello Stato moderno e del seguente mutamento dei suoi rapporti con la Chiesa, né hanno esaminato il valore o l'efficacia giuridica del concordato in Italia, ove pur esisteva una tradizione contraria a simile convenzione come modo di regolamento dei rapporti fra lo Stato e la Chiesa.

Alcuni autori (Bertola e Jemolo²) hanno ritenuto che, mediante il concordato, si pone, attraverso un coordinamento con la Chiesa, un ordinamento superstatale, ordinamento del quale lo Stato è un elemento ed in cui sorgono diritti e doveri che, al pari di quelli internazionali, hanno per titolare lo Stato medesimo. La conseguenza è che lo Stato non possa, di fronte al nuovo ordinamento che ha contribuito a creare, distruggere quando creda le obbligazioni che si è assunte, se non si verificano i casi che, secondo i principii regolatori di quell'ordinamento, facciano venir meno o l'intero vincolo posto fra Stato e Chiesa, o i singoli obblighi nascenti da quegli accordi.

Quest'opinione è degna di speciale rilievo non solo per l'autorità di coloro che la professano, ma anche perché, esposta in un *codice ecclesiastico*, ha maggiore facilità di divulgazione. Ma a parecchi fondati dubbi essa può dare origine anche perché si appalesa poco chiara e precisa. Invero non è

¹ **D. SCHIAPPOLI**, *Natura giuridica dei concordati e degli accordi fra lo Stato e le varie chiese*, estratto dal vol. LVI degli *Atti della R. Accademia di Scienze morali e politiche di Napoli*, 1934 e bibliografia ivi cit.; **P.A. D'AVACK**, *La natura giuridica dei concordati nel ius publicum ecclesiasticum*, in *Studi in onore di Francesco Scaduto*, Cya, Firenze, 1936, vol. I, pp. 129 ss.; **G. FORCHIELLI**, *Teoria del diritto ecclesiastico concordatario*, in *Studi in onore di Francesco Scaduto*, cit., vol. I, pp. 389 ss.; **M. FALCO**, voce *Concordato ecclesiastico*, in *Nuovo Digesto Italiano*, UTET, Torino, 1937, pp. 650 ss.; **P. FEDELE**, *Valore delle norme concordatarie nell'ordinamento canonico*, in *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia*, Vita e Pensiero, Milano, 1939, vol. II, pp. 373 ss.

² **A. BERTOLA, A.C. JEMOLO**, *Prefazione al Codice ecclesiastico*, CEDAM, Padova, 1937, p. XVI.



detto, se il *coordinamento* da cui si origina il concordato equivalga alla *coordinazione* dei due poteri, come parrebbe; d'altra parte non si comprende come un ordinamento, posto in essere anche dallo Stato, possa divenire superstatale, quando esso ha per oggetto l'organizzazione cattolica esistente nello Stato medesimo; non è spiegata la ragione, per cui il preteso ordinamento crei diritti e doveri che hanno per soggetto soltanto lo Stato concordatario e ciò a differenza degli accordi internazionali; quanto ai principii regolatorii di quell'ordinamento, per cui lo Stato si vincolerebbe a non abrogare il concordato, né a derogare ad esso, non è detto quali sono i menzionati principii, cioè se quelli stabiliti dal diritto canonico o dal diritto statale, ovvero, ovvero dal diritto internazionale; infine non è specificato, quale delle due potestà, cioè la Santa Sede o lo Stato, abbia la facoltà di pronunciare il giudizio decisivo circa la cessazione totale o parziale del concordato. Come si vede, tutto si aggira nel vago e nell'indeterminato.

A me pare che la su esposta opinione, a prescindere dagli elementi teologico-canonistici che possono invocarsi per comprenderla, in sostanza si risolve nell'altra che ritiene i concordati essere trattati internazionali. Ma per i convincenti ed incontrovertibili argomenti addotti per negare tale carattere alle convenzioni che hanno il proprio nome di *concordati* ed una natura giuridica speciale, si è finito per ammettere che debbono valere per i concordati i principii degli accordi internazionali, ai quali le Parti si sarebbero implicitamente rimesse nello stipulare gli accordi.

Un'altra opinione ha ritenuto che i concordati sono manifestazione di un sistema di rapporti fra Stato e Chiesa, detto della coordinazione, cioè della coesistenza di due poteri (Stato e Chiesa) ugualmente sovrani sullo stesso territorio e sulle stesse persone che sono sudditi e fedeli. Ma questa opinione, che malamente interpreta il termine *collegamento*, che si trova in alcuni atti pontificii come coordinazione, è dommaticamente erronea, ed è inammissibile per i principii del diritto pubblico italiano, come si vedrà in seguito.

Le teorie più comunemente professate circa l'indole giuridica dei concordati sono due: *a)* quella del privilegio (concessione a titolo gratuito e sempre revocabile di privilegi, fatta dalla Santa Sede allo Stato contraente in materia ecclesiastica); *b)* quella contrattualistica regolare materie ecclesiastiche, ritenute di comune giurisdizione o di comune interesse). Qualche autore si è proposto anche di esaminare, quale delle dette teorie debba avere la preferenza, pur facendo il debito conto dello stato odierno, in cui scrittori curialisti ed anche la Santa Sede hanno quasi abbandonata la teoria privilegiaria di fronte a quella contrattualistica che è sembrata più rispondente alla condizione dei tempi ed al modo in cui il concordato viene concluso; però pur ammettendosi che il concordato è una convenzione od



un contratto bilaterale, si è sempre escluso che esso possa e debba essere considerato alla pari di un contratto di natura patrimoniale.

Intanto l'indagine si è allargata per decidere, se il concordato debba annoverarsi tra le fonti del diritto canonico comune, oppure, come è sembrato più probabile, tra quelle del diritto canonico particolare o territoriale, avente, cioè, efficacia per il solo Stato contraente. Altro punto di esame è stato quello di decidere, se il concordato si debba considerare come un ordinamento autonomo, distinto e separato dal diritto comune canonico e da quello interno dello Stato, e se debba avere la prevalenza sul diritto autonomo della Chiesa e dello Stato.

2 - Osservazioni su alcune delle dette opinioni

Le varie discussioni che si sono agitate e le opinioni che si sono espresse non hanno avuto, in fondo, alcun pratico risultato e, quello che è più notevole, non hanno deciso, in modo persuasivo e resistente agli assalti di una sana e ben fondata critica, il punto fondamentale di tutta la controversia, cioè se l'efficacia giuridica della convenzione concordataria derivi dalla volontà dello Stato, da quella della Chiesa, o dalle volontà concordi e coordinate delle due Parti contraenti.

Spesse volte il principio da cui si è dedotta l'efficacia giuridica ed obbligatoria del concordato è di derivazione teologico-canonistica, soltanto adombrato e non chiaramente espresso, in modo da produrre uno stato d'indecisione o di perplessità circa la conciliabilità del principio sottinteso con la sovranità dello Stato. Invero non è forse quell'*ordinamento superstatale*, immutabile da parte dello Stato, di cui si è discusso nel numero precedente, una derivazione diretta della supremazia della Chiesa sullo Stato? Ma la supremazia della Chiesa come la subordinazione dello Stato non sono né ammesse, né riconosciute dalla legislazione concordataria italiana. E la teoria del trattato internazionale non rappresenta forse un ricordo della comunità delle genti cristiane sotto l'autorità direttiva del Pontefice? Ebbene questa comunità è scomparsa da gran tempo, onde non si possono dedurre conseguenze giuridiche da un ordinamento non solo abolito, ma che nessuno Stato più riconosce.

Il considerare, poi, il diritto concordatario come autonomo e separato dal diritto interno della Chiesa e dello Stato, avente per altro una duplice fonte, non è forse l'applicazione della teoria della coordinazione, dommaticamente erronea e contraria ai principii fondamentali del diritto pubblico italiano? Il ritenere il concordato fonte del diritto di natura mista, alla cui formazione concorre la Santa Sede, non equivale forse a negare



l'assoluta ed esclusiva potestà legislativa dello Stato, la quale si attua soltanto mediante gli organi costituzionalmente stabiliti?

Azione confusionaria, in questa materia, hanno spiegata gli scrittori di diritto internazionale che hanno sostenuto essere i concordati trattati internazionali e quegli altri autori che, pur negando tale carattere alle convenzioni concordatarie, hanno ritenuto che sono ad esse applicabili i principii regolatori degli accordi internazionali.

Noi abbiamo dimostrato in altro nostro lavoro³ che il concordato non è un trattato, né un quasi trattato internazionale e ciò proveremo meglio in seguito sulla base del nostro diritto positivo.

Quanto alla volontà implicita della Parti non sappiamo da quali elementi essa si possa dedurre, quando è noto che la convenzione induce soltanto un obbligo morale o politico di entrambe le Parti contraenti di pubblicare il concordato come legge statale ed ecclesiastica. Questa è la sola volontà implicita della Parti che si può dedurre dalla stipulazione di un concordato.

Quanto alla volontà espressa, rimanendo nel campo del nostro diritto positivo, l'art. 45 del concordato 11 febbraio 1929 stabilisce che esso sarebbe andato in vigore allo scambio delle ratifiche. Nel processo-verbale steso addì 7 giugno 1929⁴ le alte Parti contraenti, nell'atto di procedere allo scambio delle ratifiche dei patti lateranensi, riaffermarono soltanto la loro volontà di osservare lealmente, nella parola e nello spirito, non solo il trattato, "ma anche il concordato nelle sue alte finalità tendenti a regolare la condizione della Chiesa e della religione in Italia".

Adunque è da escludersi, almeno per quanto riguarda il nostro diritto positivo, la volontà implicita od esplicita delle Parti contraenti di considerare il concordato come un trattato internazionale o quanto meno che ad esso si debbano applicare principii regolatori degli accordi internazionali.

Del resto, se furono ratificati, nello stesso giorno, un trattato politico ed un concordato che avevano, secondo le intenzioni delle Parti, contenuto e portata diversi, ciò costituisce la prova più evidente che il concordato non fu considerato come un trattato internazionale.

3 - Le opinioni degli scrittori ecclesiastici

³ D. SCHIAPPOLI, *Natura giuridica dei concordati*, cit., pp. 33 ss.

⁴ *Acta Apostolicae Sedis*, 1929, p. 295.



Gli scrittori ecclesiastici⁵, specialmente quelli del pontificio Ateneo di S. Apollinare⁶, sono contrari alla teoria legale o giuridica, che noi professiamo, ma confutano anche la teoria della coordinazione; sono favorevoli alla teoria contrattualistica, pur ritenendo che i concordati non sono trattati internazionali, ma patti bilaterali pubblici che vincolano ugualmente le due Parti contraenti: sono leggi ecclesiastiche e civili revocabili da entrambe le parti per motivi ammessi dal diritto canonico e dalla consuetudine. Naturalmente il Papa che stipula il concordato interviene quale capo della Chiesa cattolica e nazionale, come colui che personifica la Chiesa medesima, investito del suo primato, cioè del massimo potere di giurisdizione o di impero nelle materie ecclesiastiche, titolare di una sovranità conforme alla propria natura. Ma questi vari attributi canonistici rimangono, per così dire, allo stato latente, giacché il Papa interviene nella stipulazione di un concordato come capo della Chiesa cattolica nazionale, organo supremo di sua rappresentanza e interessato alla sistemazione giuridica della stessa.

Gli scrittori ecclesiastici deducono le loro opinioni da alcuni principii fondamentali che si possono così riassumere: *a)* il concordato è un adattamento della comune legislazione canonica alle speciali condizioni sociali e politiche di uno Stato determinato nei suoi rapporti con la religione e la Chiesa; *b)* la Chiesa non è un'organizzazione sottoposta alla sovranità dello Stato, ma è, al pari di questo, sovrana nel suo ordinamento e dipende direttamente dalla Santa Sede; *c)* lo Stato non è competente a regolare le materie ecclesiastiche trattate nel concordato e, se ciò fa, è perché la Chiesa gliene fa espressa concessione; *d)* il concordato è una forma di manifestazione della subordinazione dello Stato alla Chiesa, almeno per quanto riguarda le materie ecclesiastiche p ritenute tali da esso regolate.

4 - Le opinioni di alcuni scrittori laici e il loro contrasto coi principii del diritto pubblico dello Stato italiano

Noi professiamo la teoria *legale*, per cui il concordato in tanto ha efficacia giuridica, in quanto è pubblicato come legge dello Stato, quantunque alla sua formazione concorra anche il consenso della Santa Sede; la sua forza obbligatoria gli è data soltanto per volontà dello Stato. Questa teoria si

⁵ Sui concordati in genere e specialmente sulla natura del vincolo concordatario, ved. specialmente **A. OTTAVIANI**, *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, Facultas iuridica ad S. Apollinaris, Roma, 1926, vol. II, pp. 253 ss. La definizione data dal Wernz sarà esaminata in seguito nel testo.

⁶ **A. OTTAVIANI**, *Institutiones*, cit., vol. II, p. 300.



fonda sopra due principii: 1°) l'assoluta ed esclusiva sovranità dello Stato, per cui soltanto viene attribuita efficacia giuridica alle norme concordatarie; 2°) l'organizzazione cattolica esistente nello Stato è dipendente dalla sovranità di questo. Questi due principii sono fondamentali dello Stato fascista, onde gli scrittori laici che fanno capo a principii teologico-canonistici per spiegare l'indole giuridica del concordato contravvengono apertamente ai principii fondamentali del nostro diritto pubblico attuale.

Ed invero: lo Stato fascista è Stato etico (principio anche questo respinto dagli scrittori curialisti) nel senso che ha una sua morale che è quella della forza delle sue leggi e per la quale esso riesce a farsi obbedire dai cittadini. Lo Stato fascista, diceva il Duce, "rivendica in pieno il suo carattere di eticità; è cattolico, ma è fascista, ma soprattutto essenzialmente ed esclusivamente fascista". Ora Stato fascista non significa, né può significare Stato teologico. Lo Stato fascista considera la religione come un momento essenziale e, se si vuole, eterno e perciò insopprimibile della vita, sia individuale che collettiva; ma non perciò conferisce ad alcuna religione, sia pure la cattolica, un carattere di verità assoluta e, quindi, rivelata e come tale intende farla propria. *Una simile posizione richiederebbe logicamente la totale subordinazione dello Stato alla Chiesa.* Lo Stato fascista riguarda la religione in sé e per sé, come il puro atto prodotto dalla coscienza umana ed assegna al cattolicesimo, che è la forma positiva nella quale si è manifestata presso il popolo italiano la vita religiosa, una posizione di privilegio, se si vuole, ma nulla più. Lo Stato non è competente in fatto di teologia.

Gli onori e privilegi concessi alla Chiesa sono motivati da due ragioni: a) la religione è elemento fondamentale della vita individuale e collettiva; b) il cattolicesimo è la religione della grande maggioranza dei cittadini. Di qui la conseguenza che lo Stato è religioso, ma non cattolico. Pertanto la situazione giuridica di particolare favore, fatta alla Chiesa in Italia, non ha per conseguenza che lo Stato sia cattolico e, quindi, subordinato alla Chiesa, né che questa sia un potere sovrano.

La dottrina che farebbe derivare il concordato da una duplice sovranità è quella cattolica e noi la riassumiamo: Stato e Chiesa sono due società perfette nel loro genere e nell'ordine proprio, indipendenti fra loro, non separate o opposte, ma chiamate ad essere unite nella stessa loro mutua distinzione e ciò al fine di meglio procurare unitamente, ciascuna nel suo grado e secondo il suo modo, quel bene proprio a cui è ordinata, bene e prosperità per l'una, bene spirituale ed eterno per l'altra, al quale bene l'altro va debitamente subordinato.

Ma questa dottrina non dice che la Chiesa abbia di per sé ed indipendentemente dal potere sovrano dello Stato la potestà di emanare leggi obbligatorie per lo Stato e i sudditi di questo. Su questo punto della



sovranità della Chiesa che alcuni vorrebbero veder riconosciuta dal concordato sono decisive le dichiarazioni del Guardasigilli (Rocco) sul progetto di legge:

“Nel concordato non sono più due Stati, forniti ciascuno di piena sovranità politica, che contrattano. Sono, invece, in presenza da una parte lo Stato, *nella pienezza della sua sovranità*, dall’altra la Santa Sede, come organo supremo della Chiesa universale e quindi legittima rappresentante della Chiesa in Italia”.

Stipulato il concordato, la Chiesa viene a riconoscere il fatto, che la sua organizzazione cattolica, esistente nel territorio dello Stato, non può praticamente sottrarsi al regime delle leggi dello Stato e cerca di ottenere per essa una situazione giuridica di particolare favore. D’altro canto lo Stato, mediante il concordato, riconosce che l’organizzazione del cattolicesimo vivente nel suo territorio costituisce una forza spirituale di tale potenza per sé e come parte della Chiesa cattolica da meritare una condizione giuridica di privilegio. La Chiesa riconosce la sovranità politica dello Stato e vi si sottopone. Tale sottoposizione risulta da un atto di volontà bilaterale. Il regime concordatario è, rispetto all’organizzazione cattolica vivente nel territorio dello Stato, un regime di privilegio sotto la sovranità dello Stato; rispetto alla Santa Sede, un regime di accordo e di collaborazione tra due potestà distinte, ugualmente sovrane, per quanto la loro sovranità sia di natura diversa. E su questo punto concernente la sovranità della Chiesa sono decisive le parole del Duce alla Camera dei deputati nella seduta del 13 febbraio 1929:

“Nello Stato la Chiesa non è sovrana e nemmeno libera. Non è sovrana ‘per la contraddizione che nol consente’; non è libera, perché nelle sue istituzioni e nei suoi uomini è sottoposta alle leggi generali dello Stato ed è anche sottoposta alle clausole speciali del concordato. Ragion per cui la situazione può essere così definita: Stato sovrano nel Regno d’Italia, *Chiesa cattolica con certe preminenze lealmente e volontariamente riconosciute*”.

5 - Lo scopo del concordato 11 febbraio 1929 e natura dei concordati dell’epoca moderna

Pertanto, negata alla Chiesa una sovranità vera e propria e riconosciuto che l’organizzazione cattolica esistente in Italia è sottoposta alla sovranità dello Stato, cade la prima e fondamentale obiezione contro la teoria legale, cioè che questa sia conseguenza della inammissibile sovranità dello Stato anche nelle materie trattate dal concordato. La collaborazione della Chiesa alla



convenzione concordataria che si manifesta nel periodo di sua formazione importa, da parte della Santa Sede, il riconoscimento della sovranità dello Stato, il che esclude una partecipazione di essa al potere legislativo.

Quando il Governo italiano ha stipulato il concordato 11 febbraio 1929, non ha riconosciuto affatto alla Santa Sede un potere sovrano. E se si è detto che si erano trovate di fronte due sovranità, è da specificare che quella della Santa Sede era di natura puramente spirituale come risulta anche dagli accordi lateranensi, in cui si parla della “sua alta missione spirituale” (trattato, art. 2), del “governo pastorale della Chiesa cattolica in Italia” (trattato, art. 26), del “libero esercizio del potere spirituale” (concord., art. 1), mentre la convenzione che accompagna il trattato è “intesa a regolare la condizione della religione e della Chiesa in Italia”.

Lo Stato non riconobbe la superiorità della Chiesa e tanto meno che questa avesse una sovranità, cioè un potere diretto od indiretto o potesse comunque determinare la vita sociale e politica della nazione. Lo Stato volontariamente concesse e riconobbe alcune preminenze e diritti speciali senza che con ciò fosse affatto menomata la sua sovranità. Il fine del concordato fu quello di abrogare in parecchi punti la legislazione ecclesiastica precedente, di assicurare maggiormente la libertà della Chiesa anche mediante la rinuncia da parte dello Stato a diritti e prerogative giurisdizionali, di garantire meglio la libera amministrazione dei beni degli istituti ecclesiastici e degli enti di culto, di lasciare ai cattolici la facoltà di contrarre il matrimonio civile o quello religioso con gli effetti civili, di far decidere le cause di nullità matrimoniale da tribunali ecclesiastici, di estendere l’insegnamento religioso dalle scuole elementari a quelle medie di qualunque ordine.

Nella redazione di queste varie disposizioni non vennero in discussione i presupposti dogmatici della superiorità della Chiesa e della subordinazione dello Stato, del potere diretto od indiretto del Pontefice nelle cose temporali ecc. si trattava, in sostanza, di modificare la legislazione ecclesiastica vigente e di accogliere alcune richieste della Santa Sede, specialmente quelle relative al matrimonio ed all’insegnamento religioso nelle pubbliche scuole. Queste materie potevano essere regolate con leggi unilaterali dello Stato italiano, nelle quali leggi potevano benissimo trovare accoglimento le richieste della Santa Sede⁷. E se si prescelse la forma

⁷ Nel 1925 fu nominata una commissione mista, incaricata di riformare tutta la legislazione ecclesiastica. Il Pontefice non accettò i risultati di tali studi, per quanto favorevolissimi alla Chiesa. E nel 1926 fu pubblicata la lettera del Pontefice al Cardinale Segretario di Stato con la quale veniva respinto il progetto di riforma della legislazione ecclesiastica presentato dalla Commissione di cui facevano parte eminenti ecclesiastici



tradizionale del concordato, ciò fu perché, specie nel dopo-guerra, questa è stata la forma preferita dalla Santa Sede per regolare i suoi rapporti con gli Stati e perché il concordato pare che assicuri nel modo più efficace e stabile lo stato giuridico che da esso trae la sua origine.

Quando lo Stato stima conveniente ed opportuno di regolare, nel proprio interesse, materie ecclesiastiche, ritiene che ciò debba fare, non in un modo unilaterale, ma con la cooperazione della Santa Sede, affinché risultando esplicitamente tale cooperazione dalla convenzione all'uopo stabilita, le norme statali siano già facilmente applicabili ed attuate. Vi sono materie che sono di esclusiva competenza dello Stato e queste lo Stato può regolare in modo indipendente; vi sono materie religiose che per lo Stato sono giuridicamente irrilevanti e queste sono lasciate all'esclusiva competenza della Chiesa che le disciplina con proprie norme interne; vi sono, infine, materie che possono dirsi di natura mista: queste lo Stato potrebbe anche regolare in modo unilaterale in forza del suo diritto sovrano, ma, siccome i destinatari di queste norme sono i fedeli, gli organi della gerarchia ecclesiastica e gli istituti ecclesiastici, così lo Stato chiede od accetta la cooperazione della Santa Sede per il regolamento di tali materie, affinché le relative norme siano applicate ed attuate senza opposizione. La cooperazione viene a manifestarsi in una forma storica e tradizionale, quale è la convenzione solenne del concordato, che sta ad indicare la partecipazione, l'adesione e l'approvazione del Pontefice, capo supremo della Chiesa cattolica e tutore degli interessi delle singole Chiese nazionali, alle norme regolatrici di accordo convenute e che sono destinate a diventare leggi statali.

Il concordato, nell'epoca moderna, non può essere inteso che come la forma storica e tradizionale di cooperazione della Santa Sede alla legislazione statale.

6 - Efficacia giuridica del concordato

Quanto all'efficacia giuridica dei concordati, fa d'uopo tener presente che soltanto le leggi statali possono obbligare i cittadini e gli organi dello Stato: le norme del diritto canonico sono obbligatorie, se lo Stato le abbia riconosciute o le abbia ricevute nella sua legislazione. È questo un altro principio che si deduce dall'indole dello Stato moderno: quindi, ancorché il concordato sia pubblicato come legge ecclesiastica (e vedremo in seguito la

nominati col pieno consenso delle superiori gerarchie.



portata di tale pubblicazione), la norma concordataria non diventa norma giuridica se non per volontà dello Stato.

La Chiesa, nello Stato, non è un'organizzazione né politica, né giuridica e l'ordinamento ecclesiastico non è un ordinamento giuridico. Ciò è stato affermato anche recentemente in modo autorevole ed in linea ufficiale dal Guardasigilli (Solmi) nella sua relazione a S. M. il Re Imperatore sul primo libro del codice civile:

“Lo Stato rappresenta la sola organizzazione politica, giuridica ed economica della Società nazionale e costituisce la fonte di tutto il diritto; esso è la persona giuridica per eccellenza e pone a sé stesso le condizioni per lo svolgimento di ogni altra attività pubblica e privata”.

La Chiesa non è un ordinamento giuridico, perché le norme che essa pone per la sua organizzazione e per la sua attività non sono giuridiche. E lo diceva più di un secolo fa Gian Domenico Romagnosi, che sosteneva che il diritto canonico non era un diritto nel senso tecnico della parola, ma tale diventava per volontà espressa o tacita dello Stato⁸. E se una simile opinione poteva dirsi vera ai principii del secolo XIX, a maggior ragione è vera oggi, specialmente nello Stato moderno, che afferma in modo solenne e formale essere lo Stato l'unica fonte del diritto oggettivo. Il diritto canonico contiene norme religiose, morali ed anche sociali che non sono norme giuridiche, ma che tali possono diventare solo per volontà dello Stato.

Pertanto, tenendo presenti questi due principii fondamentali, cioè della esclusiva ed assoluta sovranità dello Stato e dell'essere questo l'unica fonte del diritto oggettivo, esaminiamo l'efficacia giuridica del concordato, sempre relativamente al diritto positivo italiano. A tal uopo bisogna considerarlo nel periodo di sua formazione e in quello di sua attuazione ed esecuzione.

Nel primo periodo si manifesta la cooperazione della Santa Sede alla legislazione ecclesiastica statale; allora appare più propriamente il carattere contrattualistico del concordato. Le richieste della Santa Sede e quelle dello Stato vengono esposte, discusse, vagliate fino al punto in cui si raggiunga l'accordo sopra una formula concordata ed accettata da entrambe le Parti come quella che contemperi i vari e talora antitetici interessi. Le Parti, animate sempre da uno spirito di concordia e di collaborazione, procedono talvolta per vie di transazioni, di reciproche rinunzie e concessioni fino a raggiungere l'accordo: questo raggiunto, si ha il patto o capitolo o concordato. Dalle notizie ufficiali risulta che gli accordi lateranensi furono

⁸ D. SCHIAPPOLI, *La qualificazione delle relazioni fra lo Stato e la Chiesa in Italia*, estratto dal n. 2 dell'*Archivio di Diritto ecclesiastico*, 1939, p. 16.



il risultato di lunghe, difficili e delicate trattative; ogni articolo fu oggetto di discussioni leali, tranquille, esaurienti.

Quando la convenzione concordataria regola l'intera materia dei rapporti fra Stato e Chiesa, come il concordato 11 febbraio 1929, non dev'essere riguardata solo nel suo complesso, ma nei singoli capitoli che possono ispirarsi a principii di diritto pubblico ecclesiastico diversi, come il giurisdizionalismo, la separazione, il confessionalismo, secondo la consuetudine e la tradizione formatasi nei vari Stati.

I singoli capitoli concordati, come il concordato nel suo complesso, nel periodo di formazione, stanno ad indicare l'accordo raggiunto dalle due Parti sopra il regolamento di determinate materie ecclesiastiche ed anche l'accettazione del Pontefice, in nome dell'organizzazione cattolica territoriale, di determinati onori e privilegi concessi dallo Stato alla gerarchia ed agli istituti ecclesiastici. Gli accordi raggiunti e la convenzione che li consacra importano un obbligo morale delle due Parti contraenti di tradurre quei capitoli e quelle convenzioni in norme obbligatorie per i sudditi ed i fedeli nei rispettivi campi di competenza.

Con tale obbligo morale si chiude la fase contrattualistica del concordato. Poscia ciascuna delle due Parti riprende la propria autonomia: la Chiesa pubblica il concordato negli *Acta apostolicae Sedis* nell'esercizio del suo primato di giurisdizione che, secondo la dottrina cattolica, è indipendente; lo Stato approva il concordato, a mezzo dei suoi organi costituzionali, come legge statale e, come tale, la pubblica e la fa eseguire. Poiché la pubblicazione negli *Acta apostolicae Sedis* non trasforma in norme giuridiche i capitoli concordati, giacché il diritto oggettivo ha per sua fonte esclusiva lo Stato, è la volontà dello Stato, espressa con la legge di pubblicazione e di esecuzione, che conferisce al concordato l'efficacia civile obbligatoria. Con detta legge lo Stato impone ai sudditi ed agli stessi suoi organi l'osservanza delle norme in esso contenute, ed anche di quelle che non costituiscono propriamente concessioni di diritti e privilegi di esclusiva competenza statale, ma che, per volontà del Pontefice, importano derogazioni od aggiunte al diritto comune canonico: anche queste norme diventano, per volontà dello Stato, norme giuridiche statali.

7 - In che consiste il carattere convenzionale del concordato

Il concordato trae la sua origine da un accordo tra il Governo di uno Stato e la Santa Sede di addivenire al regolamento di determinate materie ecclesiastiche nella forma di una convenzione che prende quel nome speciale. Esso è motivato, per lo più, da ragioni di ordine politico o dalla



necessità in cui si trovano le due potestà di regolare d'accordo tutti i rapporti fra lo Stato e l'organizzazione cattolica in esso esistente o di risolvere una data controversia in materia ecclesiastica. Nel periodo di sua formazione, come abbiamo detto, esso ha carattere convenzionale, in quanto i singoli capitoli concordati sono il risultato del consenso e dell'accettazione delle Parti.

Che il concordato, nello stadio di sua formazione e fino all'accordo raggiunto, sia una convenzione in senso lato non può cader dubbio, quando si consideri che le Parti contraenti intavolano trattative per regolare nella forma del concordato determinate materie ecclesiastiche o di risolvere una data controversia: il consenso iniziale generico è seguito dagli accordi specifici sopra i singoli punti controversi o soggetti ad esame. Gli accordi raggiunti sono sottoscritti dai plenipotenziari e delegati dal Pontefice e dal Governo contraente. Il concordato, adunque, è una convenzione che consacra il raggiunto accordo tra il Governo e la Santa Sede, avente per oggetto il regolamento di materie ecclesiastiche.

La natura convenzionale del concordato, in quanto trae la sua origine dagli accordi e questi consacra dopoché sono stati raggiunti, non si può misconoscere, quando, negli stessi atti della Santa Sede, il concordato è detto "convenzione", "*conventio*", o "*sollemnis conventio*"; la parola concordato è la traduzione del termine latino "*conventio*", nel *Syllabus errorum* (prop. 43) è detto "*conventiones vulgo concordata*". Il codice del diritto canonico (can. 3) chiama i concordati "*conventiones*". Gli accordi lateranensi sono qualificati *conventiones*, ma il concordato conserva tale nome negli atti pontifici⁹. Abbiamo detto che lo stadio convenzionale si chiude col vincolo morale di render obbligatorie le norme concordate, ma che solo l'approvazione e pubblicazione della convenzione concordataria ad opera dei legittimi organi dello Stato crea diritti ed obblighi giuridici non solo per lo Stato e i suoi organi, ma anche e specialmente per i sudditi e fedeli. E non vale il dire che lo Stato, in forza della convenzione, assume l'obbligo di emanare le disposizioni per l'attuazione ed esecuzione del concordato, poiché l'obbligo dello Stato è soltanto morale e diventa giuridico nell'atto della pubblicazione della legge di approvazione e d'esecuzione e solo in forza della medesima.

Anche la Santa Sede assume da parte sua l'obbligo morale di pubblicare nei suoi *Acta* il concordato nel suo complesso e di imporre ai fedeli ed agli organi della gerarchia ecclesiastica di osservare i capitoli e patti concordati che importano una derogazione ed un'aggiunta al diritto

⁹ *Acta apostolicae Sedis*, 1929, pp. 209, 275, 295.



comune canonico e di accettare anche le altre disposizioni che lo Stato ha formulato nei limiti di sua esclusiva competenza. La pubblicazione negli *Acta* attribuisce efficacia di leggi ecclesiastiche alle norme contenute nel concordato e costituenti aggiunte e derogazioni al diritto comune canonico. Ma, nel secondo stadio, scompare il contratto e la convenzione; le due potestà agiscono in modo indipendente e nel pieno esercizio dei loro rispettivi poteri.

8 - L'esecuzione del concordato 11 febbraio 1929 e della convenzione 13 giugno 1939. La legge statale di approvazione e di esecuzione. La revoca del concordato da parte dello Stato

Il concordato 11 febbraio 1929 fu il prodotto d'una convenzione fra la Santa Sede ed il Governo italiano. Esso fu approvato ed ebbe esecuzione con la legge 27 maggio 1929, n. 810. Il trattato politico ed il concordato che ebbero esecuzione con la legge predetta, per quanto connessi tra loro per il fine politico che le Parti intesero raggiungere (comporre in modo definitivo ed irrevocabile la questione romana) sono due atti distinti di diverso contenuto. La convenzione 13 giugno 1939 ebbe esecuzione con legge 30 novembre 1939, n. 1887: essa ebbe per fine di risolvere alcune questioni riguardanti le chiese e cappelle palatine ed il relativo clero in attuazione ed integrazione dell'art. 29 lett. g) del concordato: con detta convenzione furono anche regolati i rapporti d'ordine spirituale tra il sommo Pontefice e i Sovrani d'Italia e la Famiglia reale riconoscendosi che, in rapporto a questi, il potere spirituale spetta soltanto al Pontefice.

Ora tanto il concordato 11 febbraio 1929 quanto la convenzione 13 giugno 1939 ebbero la loro efficacia giuridica con le rispettive leggi di esecuzione del 27 maggio 1929 e del 30 novembre 1939.

Quello che importa notare è che nessuna controversia d'indole giurisdizionale, cioè avente per oggetto materie ritenute di comune giurisdizione, cioè soggette al potere d'impero dello Stato e della Chiesa, fu discussa e decisa con le dette convenzioni concordatarie. E ciò a ragione, perché oggi, dato il concetto dello Stato moderno e della piena coscienza che esso ha dei suoi compiti e delle sue funzioni, una controversia d'indole giurisdizionale che si fondi sul presupposto della duplice sovranità e dell'incertezza dei diritti dello Stato non è né concepibile, né ammissibile. L'esistenza di due sovranità che possa avere per effetto un'intima unione o confusione dello Stato e della Chiesa dev'essere anche esclusa nello Stato corporativo, in cui gli interessi degli individui e delle associazioni si compongono ad unità nel fine generale dello Stato; gli interessi religiosi dei



fedeli e dell'organizzazione cattolica sono giuridicamente protetti e sempre al fine unitario dello Stato dalla legge statale che approva e rende esecutivo il concordato. Questa attribuisce, come si è detto, l'efficacia giuridica e, quindi, obbligatoria alle norme contenute nella convenzione concordataria.

Quando alla facoltà di revoca del concordato da parte dello Stato, è chiaro che questi, che solo ha concesso l'efficacia giuridica alle norme in esso contenute, può togliergliela, abrogando la legge di approvazione e di esecuzione secondo le norme stabilite per l'abrogazione delle leggi statali in genere e di quelle costituzionali in specie, quando la legge di approvazione e di esecuzione rivesta un tale carattere. Abrogata la legge statale di approvazione e di esecuzione, il concordato resta una convenzione priva di efficacia giuridica, anzi, per lo Stato, non esiste più neanche la convenzione, dal momento che esso ha ritirato il suo consenso che era divenuto attivo soltanto per la sua legge. Il Pontefice può seguitare a ritenere come leggi ecclesiastiche le norme contenute nella convenzione e che sono aggiuntive o derogative al diritto comune canonico, ma quelle norme hanno un carattere puramente interno e senza efficacia giuridica. Così abolito nel 1870 il concordato austriaco del 1855, il Pontefice seguì a considerarlo ancora in vigore per le norme di sua esclusiva competenza, fino al 1918, quando cadde la monarchia austriaca.

9 - Ancora dell'ordinamento superstatale e l'opinione di un terzo ordinamento che sarebbe creato dal concordato

Da quanto abbiamo detto risulta meglio dimostrata l'infondatezza dell'opinione che pretende che col concordato si crei un ordinamento superstatale. Invero, se con il preteso ordinamento si intendono le norme amministrative ed interne (poiché di queste soltanto si tratta), con cui si viene a regolare la condizione giuridica della religione e della Chiesa o a risolvere una determinata questione, nello stadio di formazione si hanno trattative, accordi, convenzioni concordate, patti accettati: non si ha un ordinamento, quando si permane in un periodo di trattative e di accordi anche raggiunti: le norme concordate non sono obbligatorie né per lo Stato, né per la Chiesa. L'ordinamento giuridico si ha, quando quelle norme amministrative ed interne diventano giuridiche per la legge statale di approvazione e di esecuzione. E se in alcune di queste norme si trova che l'attività legislativa dello Stato è limitata per il regolamento di alcune materie, ciò avviene non in forza della subordinazione dello Stato o per convenzione concordataria, ma in virtù della stessa sua legge, per cui lo Stato autolimita la sua sovranità.



Merita uno speciale rilievo l'opinione del Forchielli¹⁰, che si appalesa anch'essa poco chiara e convincente:

“Il concordato fra la Chiesa e lo Stato, egli scrive, instaura fra essi, quali soggetti unitari, un nuovo ordinamento giuridico, diverso da quello proprio della Chiesa e da quello proprio dello Stato; è un *terzo ordinamento* giuridico che ha per soggetto la Chiesa e lo Stato e non i singoli sudditi, dell'uno e dell'altro. Ma il concordato impegna così la Chiesa come lo Stato a imprimere, nei rispettivi ordinamenti interni, determinate direzioni giuridiche e normative”.

Forse l'autore ha inteso mettere in evidenza il fatto che il concordato trae la sua origine da una convenzione tra lo Stato e la Chiesa, ma non tiene conto che tale convenzione non ha efficacia giuridica se non per volontà dello Stato, il quale non ammette limitazioni al suo diritto d'impero, al suo ordinamento giuridico, se non in forza della sola sua volontà. Quindi è esclusa una partecipazione della Santa Sede alla potestà legislativa dello Stato, giacché questi agisce in modo autonomo ed indipendente nell'attribuire efficacia giuridica alle norme concordatarie. Che la legge di approvazione e d'esecuzione del concordato costituisca un ordinamento giuridico, ciò è vero, ma dev'essere inteso nel senso che regola materie speciali (ecclesiastiche). Il concordato, per le disposizioni in esso contenute e che costituiscono norme aggiuntive o derogatorie al diritto comune canonico, trova la sua base ed il suo punto di riferimento nel diritto comune canonico (*codex iuris canonici*), onde non si può considerare come un ordinamento diverso da quello proprio della Chiesa; qualora non si contengano disposizioni aggiuntive o derogative, vale il diritto comune canonico al quale lo stesso concordato rinvia, se pure non ne riceve le disposizioni. In quanto al diritto interno dello Stato, la legislazione concordataria crea un diritto speciale a cagione della specialità delle materie da essa regolate ed anche per il fatto che essa rinvia talvolta al diritto canonico o ne riceve le norme; ma non perché la legislazione concordataria disciplina materie speciali ed attribuisce all'organizzazione ecclesiastica privilegi ed onori, essa si deve considerare diversa dal diritto interno dello Stato, quando è la volontà di questo che eleva la convenzione concordataria ad ordinamento giuridico. Non è chiaro quello che scrive il citato autore, quando afferma che i soggetti del terzo ordinamento sono lo Stato e la Chiesa, e non i singoli sudditi dell'uno e dell'altro: prescindendo da ciò che possa riguardare lo Stato, ricordiamo che i fedeli, secondo la dottrina

¹⁰ G. FORCHIELLI, *Teoria del diritto ecclesiastico concordatario*, cit., p. 394.



canonistica, sono soggetti passivi di amministrazione e neppure la consuetudine si fonda sulla coscienza giuridica del popolo dei fedeli.

Quanto all'impegno, assunto dallo Stato e dalla Chiesa, di imprimere, nei rispettivi ordinamenti interni, determinate direzioni giuridiche e normative, confessiamo francamente di non aver compreso il pensiero dell'autore. Noi crediamo che nessun altro impegno viene assunto dalle due Parti contraenti se non quello di osservare il concordato lealmente, come sopra si è detto a proposito della ratifica del concordato lateranense.

E riteniamo opportuno chiarire un altro punto a cui pure abbiamo accennato. Il concordato, oltre alle disposizioni che riguardano più propriamente materie di competenza statale, come quelle che concedono alle persone ed agli istituti ecclesiastici preminenze, onori e privilegi, contiene anche norme di diritto canonico e norme particolari che sono aggiunte e derogazioni a quelle del diritto comune. Le prime non sono norme ecclesiastiche e la loro inserzione nel concordato importa soltanto l'accettazione e il gradimento del Pontefice per la condizione giuridica di particolare privilegio fatta all'organizzazione cattolica esistente nello Stato. Le seconde sono norme ecclesiastiche che vengono inserite nella convenzione concordataria, ma queste norme, per essere comprese nella legge di approvazione e di esecuzione del concordato, entrano a far parte della legislazione statale, cioè del diritto interno dello Stato. Laonde il terzo ordinamento, anche per questo motivo, non esiste.

10 - I principali difetti della teoria dominante sull'indole giuridica del concordato

Le opinioni più comunemente professate dai giuristi laici circa l'indole giuridica dei concordati hanno, a nostro avviso, i seguenti principali difetti:

1) considerano la Chiesa come investita di sovranità vera e propria, mentre essa ha, secondo i principii dello Stato moderno e quelli del diritto positivo italiano, una sovranità o potere puramente spirituale;

2) prescindono completamente dal fatto che il concordato 11 febbraio 1929 regola la condizione giuridica dell'organizzazione cattolica esistente in Italia, soggetta alla sovranità dello Stato;

3) snaturano l'indole giuridica del concordato considerandolo come un trattato o quasi trattato internazionale, tenendo presente la forma in cui esso viene redatto e trascurando completamente il contenuto;

4) considerano il concordato come creatore d'un ordinamento superstatale o d'un terzo ordinamento, quando vi è un solo ordinamento



giuridico creato, per volontà dello Stato, dalla legge di approvazione e di esecuzione;

5) trascurano la nostra tradizione giuridica e il diritto positivo italiano.

11 - Definizione del concordato secondo il diritto positivo italiano

Tenendo presenti il concordato dell'11 febbraio 1929 e la convenzione del 9 giugno 1939, noi possiamo definire il concordato, secondo il diritto italiano, nel seguente modo: una convenzione tra la Santa Sede ed il Governo, intesa a regolare la condizione della religione e della Chiesa in Italia o determinate materie ecclesiastiche con norme amministrative ed interne, di accordo stabilite ed accettate, norme destinate poscia a divenire giuridiche per volontà dello Stato con una legge di approvazione e di esecuzione.

Se la convenzione regola i rapporti fra lo Stato e la Santa Sede, la legge di approvazione e di esecuzione deve qualificarsi avente carattere costituzionale, onde sul relativo progetto di modificazione o di abrogazione dev'essere sentito il parere del Gran Consiglio del Fascismo (art. 12 della legge 9 dicembre 1928, n. 2693; art. 3 legge 5 maggio 1939, n. 660); esso dev'essere approvato dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni e dal Senato in assemblea plenaria (art. 15 legge 15 gennaio 1939, n. 127).

Un limite speciale riguarda l'interpretazione del concordato, la quale è commessa a due rappresentanti della Santa Sede e dello Stato (art. 45).

12 - La tradizione giuridica italiana. Il concordato del 1741 tra Ferdinando I di Borbone e papa Benedetto XIV

Quello che è più notevole è che le varie opinioni sull'indole giuridica del concordato non hanno fatto alcun conto né della nostra tradizione giuridica, né del diritto positivo italiano. Quella tradizione giuridica, affermata specialmente verso la fine del secolo XVIII e durante il secolo XIX e che non è stata smentita dall'attuale diritto positivo, dimostrava: *a)* il concordato non poteva ritenersi trattato internazionale, giacché regolava materie ecclesiastiche interessanti il solo Stato contraente; *b)* bisognava tener distinti lo stadio di preparazione da quello di esecuzione e, mentre il primo non induceva forza obbligatoria, questa il concordato la traeva unicamente dal fatto di essere pubblicato come legge dello Stato; *c)* esso poteva essere abrogato, cessando così dall'avere efficacia giuridica, da un'altra legge statale contraria.



Prendiamo in esame il concordato tra Benedetto XIV e Ferdinando I, Re del Regno delle Due Sicilie, approvato e ratificato dal Re addì 8 giugno 1741 e dal Papa addì 13 dello stesso mese e citiamo un concordato che faceva una posizione favorevole alla Chiesa. Esso venne qualificato “trattato di accomodamento” per mettere maggiormente in evidenza il suo fine politico, perché venne concluso “per terminare le dispute e controversie che da più secoli nel Regno di Napoli sono state su diversi capi tra le curie laiche ed ecclesiastiche e per torre con ciò ogni occasione a discordie tra le due parti”. Ed è affinché non sorgessero equivoci sulla parola *trattato* (quantunque ogni equivoco dovesse ritenersi eliminato dalla parola *di accomodamento*) si ebbe cura di dire, nel proemio, che i capitoli, i patti ed i concordati erano stati distesi *in forma di trattato*, il che voleva escludere che, in sostanza, il concordato fosse un trattato internazionale.

Il duplice stadio di formazione e di approvazione ed esecuzione fu tenuto distinto nel predetto concordato. Invero in esso si legge: “Per mezzo dei vicendevoli plenipotenziari, muniti delle necessarie facoltà e precedente maturo esame e prudente consiglio di sapientissimi cardinali, se ne accertarono e stabilirono, in forza di *transazione* e di *concordia*, le *concessioni*, i *capitoli*, i *patti* ed i *concordati* che furono distesi in forma di trattato”.

Adunque la convenzione aveva per oggetto i singoli punti e le varie materie poste in discussione ed alla formulazione si addivenne per via di *concordia* e di *transazione*, onde i singoli capitoli possono rivelare le concessioni fatte dallo Stato, quelle consentite dal Papa, e le altre risultanti dalla *transazione* tra i due principi diversi, cioè del potere ecclesiastico e della sovranità statale. Tutto ciò nello stadio di preparazione e formulazione dei singoli patti e capitoli. Quando tali patti furono formulati, essi non vincolavano giuridicamente le due Parti contraenti. Di tale obbligo giuridico non si fa alcun cenno nel concordato e solo nel proemio vi è la dichiarazione che i capitoli “dovranno da ambedue le Parti per l’avvenire perpetuamente ed inviolabilmente osservarsi”; era per altro sottinteso l’obbligo morale e politico di tradurre lo Stato le norme così concordate in leggi statali e, per la Chiesa, quello di manifestare la sua approvazione ai patti concordati per farli osservare dai fedeli e dagli organi della gerarchia ecclesiastica.

Addì 29 ottobre 1741 il Re emanò un editto, per cui in forma di legge solenne e perpetua fu ordinato e comandato a tutti i tribunali, agli ufficiali regi e baronali ed a tutti e singoli di qualsiasi dignità, stato, condizione, sesso ed età

“di puntualmente e religiosamente osservare ed eseguire quanto di parola in parola si è convenuto nei capitoli, patti, articoli e convenzioni contenute nel trattato sudetto [...] volendo e di piena nostra scienza e



reale volontà espressamente ordinando, che lo stesso sia inviolabilmente in tutte le sue parti eseguito *come se fosse legge fondamentale del Regno*".

Da questo documento si traggono le seguenti conseguenze: 1^a) il concordato non è un trattato internazionale; 2^a) nel periodo di formazione esso consta di patti e convenzioni stipulati tra i rappresentanti dello Stato e del Papa; 3^a) i patti concordati hanno efficacia di legge per volontà del Sovrano che li pubblica e ne impone l'osservanza.

Il Papa con la sua bolla *Memores apostolici* del 2 giugno 1741 non pubblicò il concordato come legge ecclesiastica, ma semplicemente confermò ed approvò le convenzioni, i capitoli ed i concordati precedentemente stabiliti dai due plenipotenziari. Ed è notevole che anche la bolla fu pubblicata, per ordine del Re, insieme all'editto ed al trattato, affinché nessuno potesse allegare causa d'ignoranza¹¹.

13 - Il concordato del 1741 regolava materie di diritto pubblico interno

Abbiamo detto che il concordato del 1741 non era un trattato internazionale: esso ebbe per fine di regolare e risolvere controversie in materia ecclesiastica di ordine puramente interno. Invero si legge nel proemio di esso:

“Non avendosi altra mira dalle due parti, se non che al servizio di Dio, al sollievo delle comunità del Regno e dei particolari oppressi dai pubblici pesi, al riordinamento della ecclesiastica disciplina, alla retta amministrazione sì della giustizia che delle rendite delle estaurite e degli altri laici luoghi pii, ed alla estirpazione degli abusi del confugio, delle franchigie, della introduzione dei libri e della impunità dei delinquenti: se ne sono conchiusi i salutari, fermi e stabili ordinamenti, digeriti in raccolti articoli sotto dieci differenti rubriche, o sien casi, che si aggirano i primi tre circa a reale, locale e personale immunità; il quarto ed il quinto circa i requisiti di coloro che debbonsi promuovere agli ordini sacri e circa la visita ed il rendiconto dei conti delle chiese, delle estaurite, delle confraternite, degli ospedali, dei conservatori e di simili luoghi pii, fondati e governati dai laici; il sesto circa le cause ed i delitti, in cui i giudici ecclesiastici possono procedere anche contro i laici e gli altri quattro circa la introduzione dei libri forestieri, circa le

¹¹ Il concordato del 1741, detto “trattato di accomodamento”, con la bolla *Memores apostolici* si trovano in V. GILIBERTI, *Polizia ecclesiastica del Regno delle Due Sicilie*, Amato, Napoli, 1845, p. 253 ss., e nella *Collezione degli atti posteriori al concordato del 1818*, parte I, Napoli, 1830, p. 49.



materie benefiziali, la erezione di un tribunale misto e la deroga alle disposizioni contrarie al sudetto trattato”.

Questo concordato che regolava tutte le materie suddette d’ordine puramente interno ebbe la sua piena efficacia giuridica con un editto sovrano, qualificato dal Re “legge fondamentale del Regno”. E fu abolito dalla legge che pubblicava il concordato 16 febbraio 1818.

14 - Il concordato 18 febbraio 1818 e la materia da esso regolata

Questo concordato napoletano del 1818 mirò a regolare, nel Regno delle Due Sicilie, lo stato della religione cattolica ed al riordinamento delle cose ecclesiastiche “che durante l’assenza [del Re] erano state nella calamità dei tempi neglette”. Il concordato, nel periodo di sua formazione, fu oggetto di molte controversie e dei più vivi contrasti. Un progetto assai favorevole alla Chiesa fu redatto e sottoscritto addì 31 marzo 1816 dai plenipotenziari pontifici e regi con la riserva, ritenuta per altro da questi ultimi come di pura forma “salva la redazione da farsene, in forma di concordato, dopo l’approvazione dei committenti”¹². Il Papa fece comunicare un controprogetto in data 14 giugno 1816, ma questo fu oggetto da parte del Governo di gravi obiezioni e di severe critiche, perché conteneva principii “che non potevano né riconoscersi, né accettarsi senza conculcare i supremi diritti della sovranità”¹³. In seguito si venne da entrambe le Parti a più miti consigli e si pretese dalla Curia soltanto che il Re non si immischiasse nelle cose spirituali e si correggesse ogni abuso che in questa materia si era introdotto col pretesto di correzione della Chiesa e di vigilanza dell’osservanza dei canoni. Dopo lunghe, difficili e laboriose trattative fu il concordato firmato dai due plenipotenziari addì 16 febbraio 1818. Esso fu pubblicato dal Papa nel concistoro del 1° marzo di quell’anno e da lui approvato con lettera apostolica *In supremo*; fu ratificato dal Re addì 25 febbraio 1818 e pubblicato come legge dello Stato addì 21 marzo 1818¹⁴.

Il concordato regolava materie di diritto pubblico interno. Nel proemio è detto che il Pontefice ed il Re del Regno delle Due Sicilie “animati da un equal desiderio di riparare i disordini che nelle materie ecclesiastiche

¹² W. MATURI, *Il concordato del 1818 tra la Santa Sede e le Due Sicilie*, Le Monnier, Firenze, 1929, p. 57.

¹³ W. MATURI, *Il concordato*, cit., p. 76.

¹⁴ Il concordato del 16 febbraio 1818 con la legge 21 marzo 1818, l’allocuzione del Papa ai cardinali in concistoro e la lettera apostolica *In supremo* sono nella *Collezione degli atti emanati dopo la pubblicazione del concordato del 1818*, parte I, Napoli, 1830, pp. 2 ss.



si sono introdotti nel Regno hanno determinato di comune accordo di stabilire tra loro una *nuova convenzione*". Ed in un altro punto viene riaffermato che il Papa ed il Re si erano proposti di comporre, mediante opportune trattative, *gli affari ecclesiastici del Regno*. Come si vede, non si trattava di regolare rapporti internazionali.

La legge 21 marzo che pubblicava e dava esecuzione al concordato era del seguente tenore:

"Abbiamo risolto di sanzionare e sanzioniamo la seguente legge: Art. 1. Tutti gli articoli del soprainserito concordato saranno puntualmente e religiosamente di parola in parola osservati ed eseguiti in tutto il nostro Regno delle Due Sicilie dal dì della pubblicazione della presente legge. – Art. 2. Nella pienezza del nostro sovrano potere dichiariamo che il presente concordato è sostituito a tutte le leggi, ordinazioni e decreti emanati prima nel nostro Regno delle Due Sicilie sopra materie di religione".

Il contenuto del concordato, la sua pubblicazione come legge dello Stato e l'abrogazione delle disposizioni precedenti decretata dal potere sovrano confermano che: 1°) il concordato non era un trattato internazionale, perché ebbe per fine di riordinare le cose ecclesiastiche nel Regno (vedere anche l'allocuzione pontificia 1° marzo 1818); 2°) esso aveva per scopo di assicurare la perfetta felicità del popolo del Regno che non poteva andare disgiunta dal prospero stato della religione (vedere l'allocuzione pontificia citata); 3°) esso traeva la sua forza obbligatoria dall'essere pubblicato come legge dello Stato.

Dall'allocuzione pontificia si rileva che il concordato fu ratificato dal Papa e confermato solennemente con lettera apostolica di cui si ordinava l'esibizione nel concistoro. La lettera apostolica del 7 marzo 1818 con cui la convenzione con Ferdinando I venne approvata nei singoli capitoli che la componevano diceva fra l'altro:

"Essendo stati adunque approvati, confermati e ratificati tanto da Noi che dal nostro figlio carissimo in Cristo Ferdinando Re delle Due Sicilie i patti e le convenzioni di questo concordato in tutti e singoli punti, clausole e condizioni ed avendoci il Re istantemente domandato che per *la più solida sussistenza delle medesime cose* vi aggiungessimo la forza dell'apostolica Autorità, interponendo l'autorità di un più solenne decreto, Noi, a maggior gloria di Dio ed incremento della cattolica religione, di certa scienza e con matura deliberazione nostra e con la pienezza dell'apostolica potestà, *approviamo, ratifichiamo ed accettiamo*, con queste lettere apostoliche, le sopradette convenzioni, capitoli, patti, concordati e concessioni, aggiungendo alle medesime cose la validità e l'efficacia della stabilità ed autorità apostolica".



Adunque il decreto pontificio interveniva per assicurare maggiore garanzia di stabilità a quanto si era convenuto e per rendere a tutti noto che la Santa Sede aveva tutto approvato, ratificato ed accettato. Dal modo com'era redatta la formula di pubblicazione non si può dedurre che il Papa considerasse il concordato nel suo complesso come una legge ecclesiastica.

15 - La convenzione 16 aprile 1834 e le conseguenze che da essa si deducono

Parimenti non può qualificarsi trattato internazionale la convenzione amichevole del 16 aprile 1834 fra papa Gregorio XVI e re Ferdinando II, riguardante la degradazione degli ecclesiastici e religiosi¹⁵. Questa convenzione è degna di speciale considerazione, perché prova la non obbligatorietà del concordato, anche quando fosse stato ratificato dal Pontefice. Invero la convenzione fu firmata dai rappresentanti del Re e del Pontefice addì 16 aprile 1834; per l'attuazione dell'art. 5 di essa circa la degradazione degli ecclesiastici pervenne il breve pontificio *Cum in tuenda* del 27 maggio 1834, che fece sorgere delle difficoltà, onde la pubblicazione della convenzione come legge fu sospesa. Risolte le difficoltà, al breve fu concesso il regio *exequatur* e la convenzione fu pubblicata come legge addì 16 settembre 1839: "Poiché tutti gli articoli contenuti nella trascritta convenzione abbiano la più esatta ed inviolabile osservanza vogliamo che la medesima tenga nei nostri domini forza di legge"¹⁶.

È notevole che il potere sovrano si riserva il diritto di dare o non esecutorietà al breve pontificio di approvazione del concordato per vedere, se in esso non vi fosse nulla in contrario alla convenzione o ai diritti della sovranità.

La pubblicazione fatta dal sovrano della bolla pontificia che approvava il concordato del 1741, l'*exequatur* concesso alla lettera apostolica che approvava il concordato del 1818 e l'*exequatur* al breve pontificio *Cum in tuenda* dimostrano ad esuberanza che, secondo il diritto napoletano, quella dei concordati era materia regolata dal diritto pubblico ecclesiastico del Regno e non dal diritto internazionale.

¹⁵ Ved. *Collezione degli atti*, cit., pp. 19 ss., 41.

¹⁶ *Collez. degli atti*, cit., parte VIII, n. VII, p. 9 ss., ove trovansi inseriti la legge ed il reale rescritto circolare 10 sett. 1839, comunicativo e degli articoli contenuti nella convenzione e del breve pontificio *Cum in tuenda* relativo alla stessa, spedito sotto la data 27 maggio 1834 ed esecutoriato addì 6 sett. 1839.



16 - Il concordato austriaco del 18 agosto 1855

Il concordato austriaco del 18 agosto 1855, che ebbe vigore nel Lombardo-Veneto, mirò ad abolire gli ordinamenti ecclesiastici vigenti nell’Austria che erano conseguenza diretta del febronianesimo e del giuseppinismo, restituendo alla Chiesa cattolica esistente in Austria i suoi antichi diritti e privilegi. L’imperatore affermava di aver tenuto a suo “sacro dovere di mettere d’accordo i rapporti dello Stato con la Chiesa cattolica con la legge di Dio e l’utile ben inteso dell’Impero”. Come si vede, era esclusa qualunque idea di rapporti internazionali. Il concordato fu pubblicato con patente 5 novembre 1855 ed ebbe così forza obbligatoria quale legge dello Stato. Tale forza fu tolta soltanto per volontà dello Stato e pel motivo che, dato il dogma dell’infalibilità pontificia decretato dal concilio Vaticano del 1869-1870, era stata mutata la situazione di uno dei contraenti, cioè del Papa. Ma, non ostante l’abrogazione, la Santa Sede lo considerò sempre in vigore fino al 1918, come si è detto. Il Pontefice poté considerare ancora vigenti solo quelle norme contenute nel concordato che erano aggiuntive o abrogatrici del diritto comune canonico. Il fatto sta per altro a dimostrare che, quando il Pontefice pubblica un concordato come legge ecclesiastica, agisce in modo indipendente e nell’esercizio del suo primato di giurisdizione e non in forza della convenzione precedentemente stipulata.

17 - Il concordato 11 febbraio 1929 tra l’Italia e la Santa Sede

Il concordato 11 febbraio 1929 stipulato fra la Santa Sede ed il Regno d’Italia ebbe per fine di regolare rapporti di diritto pubblico interno italiano: nel proemio si legge:

“Fin dall’inizio delle trattative fra la Santa Sede e l’Italia, per risolvere la “questione romana”, la Santa Sede ha proposto che il trattato relativo a detta questione fosse accompagnato, per necessario complemento, da un concordato inteso a regolare la condizione della religione e della Chiesa in Italia.

Il concordato, sottoscritto dalle due parti contraenti e da queste ratificato, ebbe la sua piena efficacia giuridica con la legge di approvazione e di esecuzione del 27 maggio 1929, n. 810. Anche per il concordato del 1929 bisogna distinguere il doppio stadio, quello, cioè, di preparazione che si concluse con la convenzione sottoscritta, e l’altro di approvazione e di esecuzione di essa per virtù della legge statale. Nel primo stadio, i singoli articoli furono oggetto di trattative lunghe e non facili e plenipotenziari vi lavorarono a lungo con paziente e meticolosa diligenza. Le richieste della



Santa Sede¹⁷ furono sottoposte a maturo e ponderato esame per decidere fino a quale punto esse potevano essere accolte senza offendere o menomare la libertà e la sovranità dello Stato italiano ed anche la concezione dello Stato moderno ed i principii profondamente radicati nella nostra tradizione politico-ecclesiastica o nella nostra cultura.

Così non fu riconosciuta dalla Chiesa la sua pretesa di contestare allo Stato l'educazione della gioventù, anzi fu rivendicata allo Stato la piena libertà di curare tale educazione. Lo Stato ha visto nella religione un momento essenziale della formazione spirituale dell'uomo, ma non ha rinunciato ad avere una sua autonomia, una sua morale, una sua virtù propria ed originale. Col concordato si sono stabiliti limiti ben definiti e precisi all'azione della Chiesa nel campo sociale.

Per quanto riguarda l'insegnamento, nessuna ingerenza è riconosciuta all'autorità ecclesiastica sull'insegnamento impartito nei pubblici istituti d'istruzione, come non è concesso alla medesima di apporre limiti all'insegnamento laico. Lo Stato ha consentito che l'insegnamento religioso, già impartito nelle scuole elementari, avesse ulteriore sviluppo nelle scuole dell'ordine medio, poiché si è ritenuto che la Chiesa potesse in tal modo opera di elevazione civile: del resto tale insegnamento è impartito dallo Stato. Nessun insegnamento religioso è stato introdotto nelle università, né sono state introdotte facoltà teologiche.

Quanto al matrimonio, lo Stato ha mantenuto il matrimonio civile, riconoscendo che i cattolici non sono giuridicamente obbligati a celebrare quello religioso, però, anche in questa materia, è fatta salva la sovranità dello Stato, poiché è questo soltanto che attribuisce gli effetti civili al matrimonio celebrato davanti al ministro del culto cattolico ed alle sentenze di nullità matrimoniali pronunziate dai tribunali ecclesiastici e dai provvedimenti pontifici di dispensa dal matrimonio rato e non consumato. Non sono stati riconosciuti né il diritto di asilo né il foro ecclesiastico e furono posti limiti e riserve al riconoscimento agli effetti civili degli istituti ecclesiastici e delle associazioni religiose con o senza voti.

Il diritto canonico è rimasto solo in quanto è stato richiamato dal concordato o dai casi nei quali questo ad esso rinvia. Per il resto è confinato nel terreno religioso, trovando sempre limiti precisi ed insuperabili nel diritto civile o politico dello Stato.

¹⁷ Le richieste della Santa Sede, secondo un progetto di concordato sottoscritto da Barone e Pacelli in **M. MISSIROLI**, *Date a Cesare*, Libreria del Littorio, Roma, 1929, p. 437 ss.



18 - Il concordato e la riforma della legislazione della ecclesiastica. I principi confessionalistici accolti

Abbiamo accennato che lo scopo principale del concordato fu quello della legislazione della riforma ecclesiastica. All'uopo era stata nominata una Commissione mista; ma il 18 febbraio 1926 il Papa affermava che "nessuna conveniente trattativa, nessun legittimo accordo ha avuto luogo, né potrà aver luogo finché dura la iniqua condizione fatta alla Santa Sede ed al romano Pontefice". La riforma della legislazione ecclesiastica si è avuta per opera del concordato. Lo scopo di questo fu, appunto, quello di modificare la precedente legislazione italiana, la quale si era ispirata ad uno spirito nettamente anticlericale. Però questo era dovuto non tanto ad influenze straniere o settarie, quanto a causi nazionali, cioè a bisogni finanziari dello Stato ed alla necessità in cui questi si era trovato di doversi difendere, dopo il 1870, contro un clero rimasto ligio ai propri spodestati ed in parte ostile al nuovo ordine, ritenuto usurpatore dei beni ecclesiastici e del dominio temporale dei Pontefici. Quella legislazione, alla cui formazione concorsero tre elementi, cioè l'anticlericalismo, il liberismo e le esigenze religiose della fede degli italiani e della convivenza in Roma del Re e del Papa, si ispirava ai più opposti e contraddittori principii, onde poteva definirsi un sistema di giurisdizionalismo e di separazione insieme, di confessionalismo cattolico e di anticlericalismo.

Ma, se noi esaminiamo partitamente le singole disposizioni del concordato, vediamo che anche esse si ispirano a principii diversi di diritto pubblico, cioè al confessionalismo, al giurisdizionalismo ed alla separazione come questa era stata comunemente intesa in Italia. È scomparso totalmente l'anticlericalismo e lo spirito fiscale da cui era dominata la legislazione anteriore, specialmente per le leggi del 7 luglio 1866 e del 15 agosto 1867. Quanto al confessionalismo, questo si è dedotto dall'art. 1 del concordato, che rinvia all'art. 1 del trattato, che a sua volta richiama l'art. 1 dello Statuto fondamentale del Regno del 1848. Ma noi abbiamo già accennato al significato che solo può avere la qualifica di "Stato cattolico". Tale carattere non sta ad indicare sottomissione al cattolicesimo d'ogni manifestazione della vita individuale e collettiva, della fede e del pensiero italiano. Il cattolicesimo rimane quello che è e dev'essere: la manifestazione spontanea a volontaria di fede della grande maggioranza degli italiani, riconosciuta e protetta dallo Stato.

Possiamo ritenere come derivanti da principii confessionistici o da quello più generale che riconosce alla Chiesa il libero esercizio del potere spirituale e della sua giurisdizione in materia ecclesiastica (art. 1 del conc.) le disposizioni che riguardano l'estensione dell'insegnamento religioso alle



scuole medie, il matrimonio religioso e la giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale, il controllo delle autorità ecclesiastiche sul clero che fa parte della pubblica amministrazione italiana (art. 5), l'esecutorietà agli effetti civili delle sentenze e dei provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche circa persone ecclesiastiche o religiose e concernenti materie spirituali e disciplinari (art. 23 comma 2 del trattato), la concessione fatta alle autorità ecclesiastiche relativamente agli insegnamenti dell'ordine superiore, l'organizzazione gerarchicamente costituita per l'assistenza religiosa alle Forze armate. Dall'art. 1 dello Statuto deriva più propriamente la disposizione per cui le feste riconosciute dal calendario civile sono quelle del culto cattolico (art. 11), come la norma consuetudinaria per cui al culto cattolico si deve far ricorso quando lo Stato ha bisogno di compiere funzioni religiose di carattere ufficiale. A principii confessionalistici s'ispira la disposizione che riguarda l'incapacità da cui sono colpiti gli ecclesiastici apostati (art. 5): questa disposizione che riguarda soltanto i sacerdoti e che non ha avuto effetto retroattivo si è giustificata per il carattere cattolico dello Stato, a cui lo scandalo derivante dall'esercizio delle funzioni pubbliche particolarmente delicate da parte di sacerdoti apostati non può riuscire come indifferente.

A principii confessionalistici s'ispirano i sussidi dati soltanto al clero cattolico. Prima del concordato tali sussidi erano concessi mediante la finzione dell'amministrazione del Fondo per il culto e con questi sussidi al clero era praticato il più aperto confessionalismo. Con l'aumento delle congrue ai vescovi ed agli altri ministri del culto cattolico, lo Stato ha assunto a suo carico la maggior parte della spesa per l'esercizio del culto cattolico.

Notiamo qui, di passata, che lo Stato liberale che, di solito, si suole qualificare come agnostico, non era poi tale, se perseguiva una politica anticlericale, ammetteva l'insegnamento religioso nelle scuole elementari, riconosceva gli effetti civili delle feste del culto cattolico, sussidiava il clero cattolico mediante istituti statali (economati dei benefici vacanti, Fondo per il culto), faceva cerimonie ufficiali di carattere religioso secondo il rito del culto cattolico e concedeva una condizione di speciale privilegio al capo della Chiesa cattolica. Lo Stato liberale era parzialmente confessionalista, come lo è lo Stato fascista, il quale ha esteso il suo confessionalismo, però entro i limiti fissati dalla legge dello Stato e dallo stesso concordato.

19 - I principii giurisdizionalisti accolti dal concordato



La legislazione preconcordataria era dominata da principi giurisdizionalistici. Il permanere delle antiche tradizioni giurisdizionalistiche assai radicate in Italia, la necessità della difesa dello Stato nel conflitto religioso determinato dagli eventi politici del Risorgimento ed un po' anche le influenze anticlericali e massoniche che assumevano talvolta forme di pretese giurisdizionaliste crearono una corrente giurisdizionalista che dominò in massima parte il diritto ecclesiastico italiano.

Lo Stato concordatario ha abbandonato l'anticlericalismo da cui era dominata la passata legislazione, anche perché sono venute in gran parte meno le esigenze politiche che ne apprestavano il motivo o lo potevano giustificare.

Lo Stato ha abbandonato il vecchio giurisdizionalismo, a è rimasto fondamentalmente giurisdizionalista. Il giurisdizionalismo importa l'esercizio della sovranità dello Stato rispetto all'organizzazione cattolica esistente nel suo territorio e che non può essere mai considerata come avulsa dallo Stato, quasi come fosse uno Stato nello Stato.

L'antico giurisdizionalismo considerava la Chiesa come un pubblico potere contro cui era necessario premunirsi e difendersi; esso importava numerosi interventi statali nelle cose spirituali ed ecclesiastiche, giustificati per la strapotenza della Chiesa contro cui lo Stato doveva garantirsi; oggi, cessando tale necessità e non essendo più considerata la Chiesa come un pubblico potere, si è potuto ridurre e si sono in realtà ridotti i diritti di giurisdizione in materia ecclesiastica. Così si sono aboliti la regalia beneficiaria, cioè il diritto dello Stato di amministrare i benefici vacanti, i diritti di *exequatur* e di *placet*, il regio patronato e la regia nomina relativamente ai benefici ecclesiastici, il diritto di collazione straordinaria sulle chiese e cappelle palatine, il sequestro della temporalità per misure di repressione.

Queste abolizioni, che una volta si sarebbero giustificate come conseguenze dell'attuazione del principio della separazione, trovano il loro fondamento nel privilegio di una maggiore libertà da concedersi alla Chiesa senza che con ciò possa derivarne un danno allo Stato.

Pertanto si sono ridotti i diritti di giurisdizione in materia ecclesiastica, ma alcuni essenziali sono stati conservati, per quanto, nel loro esercizio, si usi un maggior riguardo verso la gerarchia ecclesiastica.

Certamente si ispira al giurisdizionalismo la disposizione che prescrive il *nulla osta* del Governo per motivi politici per le nomine dei vescovi, arcivescovi e loro coadiutori *cum iure successionis*; per quanto le parole *nulla osta* non si trovino nel concordato, pure il loro concetto si deduce dall'art. 22, comma 2°.



Dal giurisdizionalismo derivano i seguenti altri diritti del potere civile:

a) la garanzia che lo Stato si è riservata con il giuramento dei vescovi (art. 20), condizione necessaria, perché essi possano prendere possesso delle loro diocesi e, quindi, possa la loro nomina avere efficacia anche nel campo ecclesiastico;

b) il diritto del Governo di opporsi per gravi ragioni alle nomine dei beneficiari parrocchiali (art. 21, comma 2° e 3°);

c) il diritto di richiedere il requisito della cittadinanza italiana, cioè la condizione che gli investiti dei benefici ecclesiastici siano cittadini italiani e, se vescovi e parroci, parlino la lingua italiana (art. 22);

d) la facoltà del Governo di chiedere, per gravi ragioni, l'allontanamento di un ecclesiastico, qualora la sua presenza sia dannosa in un determinato beneficio parrocchiale (art. 21, ult. comma);

e) il diritto d'intervento, riconosciuto al Governo, nel nuovo riordinamento delle diocesi che la Santa Sede si è impegnata di attuare in modo da farne coincidere possibilmente le circoscrizioni con quelle delle provincie (art. 16 e 17);

f) la tutela dello Stato sugli istituti beneficiari per tutti gli atti e contratti eccedenti la semplice amministrazione (art. 30, comma 3°);

g) l'amministrazione del Fondo per il culto e di altri patrimoni del genere destinati a fine di culto, riservata esclusivamente allo Stato, anche se nei consigli di amministrazione vi sono membri designati dall'autorità ecclesiastica;

h) il diritto di riconoscimento agli effetti civili degli istituti ecclesiastici e degli enti di culto che solo conferisce ad essi la capacità giuridica nel campo patrimoniale, non essendo a tal fine sufficiente l'erezione fatta dall'autorità ecclesiastica secondo le norme del diritto canonico (art. 31 e 32);

i) dal detto riconoscimento deriva quel generale diritto di vigilanza che, per l'essenza stessa della sua sovranità, lo Stato possiede di fronte ad ogni persona giuridica nel suo territorio;

l) dalla vigilanza derivano il diritto del sequestro delle temporalità per misura conservativa, presi gli accordi con l'autorità ecclesiastica, nel caso di cattiva gestione del beneficio e

m) il diritto dello Stato di far intervenire un rappresentante governativo per assistere alla riconsegna delle temporalità beneficiarie (art. 30, comma 3°).

Quanto alle persone giuridiche, è principio di diritto comune che le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento concesso con



decreto reale (art. 12, libro I cod. civ.); ma il giurisdizionalismo sta in ciò che non è sufficiente l'erezione secondo il diritto canonico fatta dall'autorità ecclesiastica, perché l'istituto ecclesiastico e l'ente di culto abbiano la personalità giuridica con capacità di acquistare e possedere: è necessario il riconoscimento agli effetti civili che l'autorità governativa potrebbe anche negare (art. 31 e 32 concord.). In tal modo è negata alla Chiesa la facoltà di istituire o creare persone giuridiche con effetti civili.

Per quanto riguarda l'amministrazione dei beni ecclesiastici, lo Stato ha concesso alla Chiesa una più ampia libertà, ma ha mantenuto il requisito dell'autorizzazione governativa per gli acquisti a titolo oneroso di beni immobili e le accettazioni di eredità e di legati anche per gli enti centrali della Chiesa e per quelli dipendenti dalla Santa Sede (art. 11 del trattato; art. 31 del concordato). Il requisito dell'autorizzazione governativa è richiesto per la validità degli acquisti di tutte le persone giuridiche (art. 17, libro I cod. civ.), ma il giurisdizionalismo sta in ciò che non è sufficiente l'autorizzazione (*licentia*) dell'autorità ecclesiastica, ma occorre l'autorizzazione governativa per la validità d'ogni singolo acquisto e il Governo ha un potere insindacabile circa la convenienza di autorizzare o non l'acquisto, oppure di autorizzarlo solo in parte.

È anche di derivazione giurisdizionalista il modo di concepire l'ufficio ecclesiastico: questo concerne un'attività, quella spirituale, che sfugge alla competenza dello Stato; ma, se non costituisce un ufficio pubblico pure il concordato fa agli ecclesiastici un trattamento di favore dipendente dal fatto che essi sono considerati come esercenti funzioni di pubblico interesse: di qui le speciali prerogative di cui essi godono e i particolari doveri a cui sono sottoposti: così vi sono restrizioni per quanto riguarda l'assunzione di pubblici uffici, per cui occorre il nulla osta dell'ordinario (art. 5 del concordato): si tratta di una incompatibilità di funzioni. Una vera incapacità è quella sancita dall'art. 5 capoverso rispetto ai sacerdoti apostati od irretiti di censura, ai quali è interdotta l'assunzione di uffici (specie l'insegnamento) che li pongono a contatto col pubblico: ma quest'incapacità trova il suo fondamento nel parziale confessionalismo dello Stato.

20 - Se dal concordato si possano contenere disposizioni di carattere patrimoniale

Quantunque il concordato non sia una convenzione di carattere patrimoniale, pure non è escluso che con la convenzione concordataria si possano regolare anche rapporti d'indole patrimoniale.



Certamente ha contenuto esclusivamente patrimoniale la convenzione finanziaria dell'11 febbraio 1929, che, sebbene distinta, fa parte integrante del trattato (così il proemio). Ma, se tale carattere si può riconoscere per la parte dell'indennizzo sodisfatto alla Santa Sede per la perdita del patrimonio di San Pietro, costituito dagli antichi Stati pontifici (quantunque a rigore non si giustifichi un'indennità pagata dallo Stato vincitore al vinto), pure ha carattere concordatario la disposizione, per cui l'indennizzo è concesso anche per la perdita dei beni degli enti ecclesiastici, come se i medesimi fossero appartenuti allo Stato pontificio. Del resto lo Stato italiano aveva provveduto adeguatamente alle condizioni economiche del clero cattolico con gli assegni di congrua e supplementi di congrua.

Ha contenuto patrimoniale la disposizione compresa nell'art. 30, comma 3° del concordato, che prescrive che lo Stato, finché con nuovi accordi non sarà diversamente stabilito, continuerà a supplire alle deficienze dei redditi dei benefici ecclesiastici con assegni da corrispondersi in misura non inferiore al valore reale di quella stabilita dalla legge attualmente in vigore. È questa una dotazione a titolo gratuito fatta dallo Stato, non potendo essa derivare dalla soppressione degli enti ecclesiastici.

Nella convenzione 13 giugno 1939 si contengono anche accordi d'indole patrimoniale, come quelli per cui si stabilisce che una parte dei beni e delle rendite dell'abbazia e del capitolo di Santa Barbara in Mantova era devoluta alla mensa del cappellano maggiore, ordinario palatino; questa convenzione era dipendente dalla soppressione dell'ente capitolo.

Ha anche contenuto patrimoniale la disposizione, di cui all'art. 27, comma 1 e 2, che riguarda la ripartizione dei beni appartenenti ai santuari con speciale riguardo ai diritti dei terzi ed alle dotazioni necessarie alle opere meramente laiche.

21 - Conclusioni circa l'indole e l'efficacia giuridica del concordato

Pertanto possiamo concludere che, secondo il nostro diritto positivo, il concordato non è un trattato internazionale, quantunque stipulato nella forma degli accordi internazionali. E ciò perché esso regola la condizione giuridica dell'organizzazione cattolica esistente in Italia ed il rappresentante di questa che stipula il concordato non è un potere sovrano, né ha un potere legislativo di fronte allo Stato. Il concordato trae la sua forza obbligatoria dalla legge statale di approvazione e di esecuzione che ne impone l'osservanza ai sudditi ed agli stessi organi dello Stato. La natura convenzionale si appalesa nel periodo di sua formazione, quando si discutono e si approvano le singole clausole ed i singoli patti: in questo



stadio si svolge l'opera di cooperazione e di collaborazione della Santa Sede, la quale esige che di tale sua opera risulti dalla forma determinata, storica e tradizionale, del concordato. Raggiunto l'accordo e redatte tutte le convenzioni ed i patti concordati nell'unica convenzione comprensiva, detta concordato, questo importa un vincolo morale e non obbligo giuridico per entrambe le Parti contraenti, nessuna di esse potendo costringere l'altra all'adempimento dell'obbligo assunto. Se posteriormente lo Stato emana la legge di approvazione e di esecuzione del concordato, ciò fa nell'esercizio del suo potere legislativo che è e dev'essere indipendente e sovrano. I suoi diritti ed obblighi relativamente alle materie ecclesiastiche regolate dal concordato hanno per fonte la sua legge e non la convenzione concordataria. Se il Papa pubblica il concordato negli *Acta Apostolicae Sedis*, ciò vale a manifestare in modo solenne e stabile la sua accettazione ed approvazione alle clausole convenute, come pure a pubblicare come leggi ecclesiastiche territoriali le norme aggiuntive e derogative al diritto comune canonico, riguardanti l'organizzazione ecclesiastica esistente nello Stato.

Quanto ai sudditi, il concordato ha forza obbligatoria, allorché viene pubblicato come legge statale. Le speciali norme ecclesiastiche obbligano in coscienza i fedeli e costituiscono un diritto canonico particolare privo di efficacia giuridica e di esecuzione coatta. La forza obbligatoria queste norme le traggono anche dalla legge statale, onde esse entrano a far parte del diritto dello Stato.

Da ciò segue che, secondo il nostro diritto positivo, non sono ammissibili né la teoria privilegiaria né quella contrattualistica, qualora si tenga presente lo stadio più importante della convenzione concordataria, cioè quello in cui essa deve ottenere la sua forza obbligatoria e la sua esecuzione. Perciò l'unica teoria ammissibile è quella legale, che i nostri giuristi laici hanno il torto non solo di non prendere in considerazione, ma addirittura di trascurare.

22 - La teoria legale sull'indole ed efficacia giuridica dei concordati seguita in Italia, quando furono abrogati i concordati precedenti

La teoria legale fu specialmente seguita in Italia, quando nel 1860-61 furono emanate le varie disposizioni in forza delle quali furono aboliti i concordati precedenti.



Invero il decreto 27 gennaio 1860¹⁸ annullava il concordato 5 aprile 1851 tra Leopoldo di Lorena e la Corte di Roma, perché privo di intrinseca validità, non essendo stato sottoposto all'approvazione del parlamento a norma dello Statuto non abolito, neppure di fatto in qual tempo. Quasi contemporaneamente, come ricorda il Fedele¹⁹, il concordato del Baden del 1859 e quello del Württemberg del 1857 furono dichiarati privi di valore dai rispettivi Governi per non essere stati approvati dai rispettivi parlamenti; quello del Baden, perché stipulato senza il consenso parlamentare richiesto dalla costituzione per ogni trattato che modificava la costituzione interna dello Stato; quello del Württemberg, perché il Parlamento si rifiutò di trasformare in legge i progetti presentati dal Governo aventi per scopo di adattare la legislazione interna alle norme concordatarie.

Tornando al diritto italiano, nella circolare 27 gennaio 1860 del Ministro degli affari ecclesiastici si diceva che "né essa convenzione poteva altrimenti qualificarsi un *trattato politico*, ma, *versandosi sopra materie di diritto pubblico interno*, non attendibile per lo Stato toscano, se prima non rivestisse i caratteri di legge". Dunque il concordato non era considerato quale trattato internazionale, ma come una convenzione attinente a materie di diritto pubblico interno che riceveva la sua forza obbligatoria dalla sola volontà dello Stato, manifestata nelle forme prescritte dalla costituzione.

Con circolare 27 marzo del Ministro di grazia e giustizia e dei culti si dichiarava che aveva cessato di avere effetto nella Lombardia il concordato tra l'Imperatore d'Austria e la Santa Sede del 18 agosto 1855, reso esecutivo in tutto il Regno il 3 novembre successivo, perché il concordato era un patto con la Santa Sede *regolante il diritto pubblico ecclesiastico* della monarchia austriaca.

La circolare distingueva nettamente il patto o concordato e le disposizioni emanate in conseguenza: queste, aventi un'esistenza propria indipendente dal patto e procedenti dall'autonomia sovrana, non ostante fossero determinate dalla pattuizione, si dovevano avere quali leggi territoriali, richiedenti ad essere abrogate il placito governativo. L'autore della circolare teneva conto dell'opinione che sosteneva essere necessaria una positiva azione derogatrice di legge a togliere l'efficacia della disposizione del concordato, in quanto doveva essere osservato, se non come patto, almeno come legge territoriale, nel qual caso dovevano osservarsi le norme generali circa l'abrogazione delle leggi.

¹⁸ G. SAREDO, *Codice ecclesiastico*, UTET, Torino, 1889, vol. II, p. 823.

¹⁹ P. FEDELE, *Valore delle norme concordatarie*, cit., p. 34.



E poiché, date tali premesse dottrinali, parve ed a ragione che una circolare non potesse abrogare il concordato come legge territoriale, così la legge 27 ottobre 1860, n. 4381 abrogò il concordato austriaco e le patenti imperiali 5 novembre 1855 e 8 ottobre 1856.

Fu parimenti affermata la teoria legale col decreto-legge 17 febbraio 1861, n. 248, che dichiarò cessata ogni efficacia del concordato borbonico concluso con la Santa Sede il 18 febbraio 1818, del quale fu prescritta l'osservanza con legge 26 marzo 1818 che rimase abrogata; dell'altra convenzione 16 aprile 1834, posta in osservanza con la legge 30 settembre 1839 e di tutte le convenzioni anteriori e posteriori stipulate tra il Governo delle Due Sicilie e la Corte romana²⁰.

Infine con regio decreto 28 luglio 1866, n. 3089 fu abolito il concordato austriaco con la Santa Sede nelle provincie venete.

Un'affermazione giurisprudenziale della teoria legale si ebbe a proposito dell'abolizione del concordato borbonico del 1818; si ritenne che esso non fosse stato abrogato espressamente per la Sicilia, poiché i poteri del luogotenente generale che emanò quel decreto non si estendevano sull'isola; onde poteva parlarsi solo di abrogazione tacita delle singole disposizioni nei casi previsti dall'art. 5 disposiz. prelim. cod. civ. del 1865.

Adunque la legislazione italiana del 1860-61 si uniformò, nella materia in esame, a questi principî: 1°) i concordati non sono trattati internazionali, ma regolano materie di diritto pubblico interno; 2°) essi hanno efficacia giuridica, in quanto sono pubblicati come leggi statali; 3°) come leggi dello Stato, può dichiararsene cessata l'efficacia con altre leggi dello Stato, abrogatrici o derogatrici, vale a dire con atti unilaterali dello Stato.

23 - In che senso deve intendersi che il concordato è una legge ecclesiastica e civile

Veniamo ad esaminare la definizione del concordato data da qualche celebre canonista per stabilire in che senso deve intendersi che il concordato è una legge ecclesiastica e civile. Il Wernz²¹ dice che i concordati non possono essere annoverati fra i trattati internazionali, perché non sono stipulati fra due Stati, ma tra due società, entrambe sovrane nel loro diverso ordine: la Chiesa è una società religiosa perfetta e quindi sovrana e non una

²⁰ G. SAREDO, *Codice ecclesiastico*, cit., vol. II, p. 846.

²¹ F.X. WERNZ, *Jus decretalium*, Typographia Polyglotta, Roma, 1905, t. I, n. 165, p. 214 ss.



corporazione esistente nello Stato²². Il concordato è una legge ecclesiastica e civile che ha anche la forza di un patto pubblico che vincola le due Parti contraenti, cioè lo Stato e la Chiesa:

“Lex pontificia et civilis lata pro particulari quadam Republica ad ordinandas relationes inter Ecclesiam et Statum circa materiam aliqua ratione utramque potestatem sive societatem concernentem, quae adiunctiam habet vim pacti publici inter Sedem apostolicam et illam rempublicam initi et utramque partem vere obligantis”.

Con questa definizione si circoscrivono le materie che possono formare oggetto del concordato: esse concernono i rapporti fra la Chiesa ed uno Stato determinato o una data questione relativa a tali rapporti che possa interessare entrambe le Parti contraenti: queste materie non sono specificate, ma il fatto che vengono regolate col concordato è la prova che esse sono ritenute di comune interesse. Nella definizione data dal Wernz non si contiene alcun accenno alla supremazia della Chiesa, alla subordinazione dello Stato, né ad un primato del diritto concordatario sul diritto interno della Chiesa e dello Stato, ché anzi tutto questo sembra essere escluso dalla riconosciuta natura contrattuale del concordato, che pone le due Parti contraenti in una condizione di uguaglianza, almeno per quanto riguarda l’obbligatorietà del vincolo. Il concordato, concepito come legge ecclesiastica e civile, ha la forza di un contratto pubblico: ciò vuol dire che il Wernz non tiene presente tanto lo stadio di formazione della convenzione concordataria, quanto l’altro successivo della sua esecuzione. Ed in ciò sta la principale differenza tra questa e la nostra opinione.

Quanto alla obbligatorietà del concordato, questa si ha per i sudditi non in forza della convenzione, ma della legge ecclesiastica e civile che la pubblica:

“Subditi quidem vi concordati, quatenus istud est consensus quidam duorum in idem placitum, directe et immediate non obligantur. Nam subditi in neutra parte sunt subiectum concordatorum, sed proxime et directe auctoritas publica Ecclesiae e civitatis”.

Quindi in tanto i concordati sono obbligatori per i sudditi ed i fedeli, in quanto vengono regolarmente promulgati e pubblicati come leggi ecclesiastiche e civili:

“Ex sola illa conventione subditis obligatio directe non imponitur, sed tum domum incipit concordatum rite publicatur et etiam et lex promulgatur. Qua publicatione facta, partim ex naturali consecutione,

²² F.X. WERNZ, *Jus decretalium*, cit., p. 216, nota 26.



partim ex obedientia legi ecclesiasticae et civili debita subditi ad
osservandum tenentur”.

Adunque il concordato diventa obbligatorio per i fedeli ed i sudditi, quando sia pubblicato e promulgato come legge ecclesiastica e civile.

Il contrasto tra questa e la nostra opinione sta in ciò che l'efficacia giuridica e l'obbligatorietà della convenzione concordataria per i sudditi si ha, secondo noi, solo quando essa sia stata approvata e promulgata come legge statale.

Sull'ultimo punto, cioè che il concordato dev'essere ritenuto ed osservato dopo la pubblicazione fattane come legge ecclesiastica, è necessario dare qualche chiarimento.

Il concordato, specie quando è inteso a regolare la condizione della religione e della Chiesa, non dev'essere considerato nel suo complesso, ma riguardato anche nelle singole sue disposizioni. Già abbiamo visto che queste disposizioni, nel concordato lateranense, si ispirano a principi di diritto pubblico diversi. Aggiungiamo che molti di quei capitoli contengono concessioni e privilegi che lo Stato fa alla Chiesa in materia di sua esclusiva competenza: ora le norme ad essi relative non possono ritenersi leggi ecclesiastiche e la pubblicazione del concordato comprensivo di quelle norme, fatta dal Pontefice, altro non vuol indicare se non l'approvazione e l'accettazione da parte di lui, quale rappresentante della Chiesa nazionale, di quei privilegi e preminenze. Altre norme rientrano nel campo puramente ecclesiastico e possono costituire una deroga od un'aggiunta al diritto comune canonico: solo queste possono dirsi leggi ecclesiastiche pubblicate dal Pontefice. Perciò bisogna procedere ad una discriminazione delle varie norme contenute nel concordato e, tenendo presente il loro contenuto, dare il valore di leggi ecclesiastiche a quelle norme che costituiscono un'aggiunta od una derogazione al *codex iuris canonici*. Però abbiamo già osservato che queste norme sono civilmente obbligatorie, quando il concordato è approvato e pubblicato come legge dello Stato: questi ne impone l'osservanza ai sudditi ed agli stessi organi dello Stato e quindi esse entrano a far parte dell'ordinamento giuridico dello Stato. Segue che le norme contenute nel concordato lateranense e che per il loro contenuto sono propriamente ecclesiastiche valgono come diritto canonico territoriale solo per l'Italia, poiché di fronte a questa e relativamente alla Chiesa italiana il Pontefice ha emanato le norme derogative o aggiuntive al diritto comune canonico²³.

²³ F.X. WERNZ, *Jus decretalium*, cit., p. 232.



E adduciamo qualche esempio per dimostrare la fondatezza del nostro assunto.

L'art. 19 del concordato stabilisce che la scelta degli arcivescovi e dei vescovi spetta alla Santa Sede; l'art. 21 prescrive che la provvista dei benefici ecclesiastici appartiene all'autorità ecclesiastica. Sono questi due principi del diritto comune canonico che, ricevuti nel concordato, hanno efficacia anche per l'Italia. Intanto il concordato aggiunge il requisito della cittadinanza italiana per tutti i benefici, salve rare eccezioni, la condizione di parlare la lingua italiana per i vescovi e per i parroci, il *nulla osta* alla nomina dei beneficiari vescovili, il giuramento di fedeltà per i vescovi, la non opposizione da parte della potestà civile alla nomina degli ecclesiastici investiti di benefici parrocchiali ecc.; sono queste norme aggiuntive al codice di diritto canonico ed esse hanno l'efficacia di diritto canonico territoriale.

Non si può considerare come facente parte di tale diritto la disposizione dell'art. 30, comma 3°, con cui lo Stato si è obbligato a sopperire alle deficienze delle rendite dei benefici ecclesiastici, sia perché nessuna norma del diritto canonico fa obbligo allo Stato di sussidiare il clero, sia perché il Pontefice non potrebbe, con una sua legge, porre a carico dello Stato degli oneri di natura ecclesiastica. Né può considerarsi come legge di produzione pontificia la norma concordataria, con cui lo Stato rinuncia ai suoi diritti e prerogative giurisdizionali in materia beneficiaria.

Che le norme concordatarie che sono di esclusiva competenza del potere civile non siano leggi ecclesiastiche risulta anche da ciò, che la Santa Sede, a mezzo dei suoi organi specialmente competenti, ha ritenuto opportuno emanare regole particolari per richiamare gli organi dipendenti all'osservanza delle disposizioni civili. Così, nelle istruzioni della congregazione del Concilio del 20 giugno 1929²⁴, è stabilito che "gli enti ecclesiastici non beneficiari o di culto, a norma dell'art. 30, comma 2° del concordato, sono tenuti a fornirsi dell'autorizzazione civile per acquistare beni immobili e per accettare donazioni, eredità e legati, sotto pena di nullità degli stessi acquisti ed accettazioni secondo gli art. 9 e 10 della legge civile 27 maggio 1929, n. 848. – Gli enti beneficiari, poi, a tenore dell'art. 30, comma 3° del concordato, sono inoltre tenuti a munirsi dell'autorizzazione civile per gli atti e contratti eccedenti l'ordinaria amministrazione, specificati negli art. 11 e 12 della stessa legge civile 27 maggio 1929, n. 848" (art. 42, § 1 e 2). Per quanto riguarda le mense vescovili, le norme della

²⁴ A. BERTOLA, A.C. JEMOLO, *Codice ecclesiastico*, cit., p. 523 ss.



congregazione Concistoriale del 30 giugno 1934 per l'amministrazione delle mense vescovili in Italia²⁵ stabilisce (art. 10):

“Inoltre per l'acquisto di immobili, per l'accettazione di donazioni, eredità e legati, riguardanti beni immobili o mobili, e per tutti gli atti e contratti eccedenti l'ordinaria amministrazione nell'interesse della mensa (alienazioni, affrancazioni volontarie di censi e canoni, mutui, atterramento di piante di alto fusto, esazioni e impiego di capitali, locazioni ultranovennali di immobili, liti sia attive che passive) il Vescovo domanderà l'autorizzazione governativa a norma dell'art. 30 del concordato e degli art. 9, 10, 12 e 13 della legge 27 maggio 1929, n. 848, allegando all'istanza l'autorizzazione della Sacra Congregazione Concistoriale, quando sia necessario”.

Da quanto abbiamo detto risulta che, conclusa la convenzione concordataria, che induce quel tale obbligo morale di cui si è discusso, ciascuna delle due Parti contraenti mantiene la sua piena libertà di tradurre le clausole concordate in norme obbligatorie, secondo i rispettivi campi di competenza e con diversa efficacia giuridica, come abbiamo dimostrato.

24 - Valore del concordato come legge speciale. Il can. 3 del *Codex iuris canonici*

Per lo Stato la legge che approva e rende esecutivo il concordato è una legge speciale sia per il modo di sua formazione, sia per la materia da esso regolata ed anche per i privilegi e le preminenze concessi all'organizzazione cattolica; come legge speciale, deroga al diritto comune e, come legge di privilegio, non consente alcuna interpretazione estensiva (art. 4 libro I cod. civ. sull'applicazione delle leggi in generale). Per la Chiesa, il concordato, come legge ecclesiastica territoriale, intesa con le limitazioni di cui sopra, ha l'efficacia di un diritto speciale nei confronti del diritto comune canonico. Il che risulta dal can. 3 del codice del diritto canonico:

“Codicis canones initas ab apostolica Sede cum variis Nationibus conventiones nullatenus abrogant aut illis aliquid abrogant: eae idcirco perinde ac in praeseus vigere pergant, contrariis huius codicis praescriptis minime obstantibus”.

Naturalmente questo canone è sempre valido fino a quando il codice ha vigore; quindi si riferisce non solo ai concordati anteriori, ma anche a quelli posteriormente conclusi dalla Santa Sede. Non comprendiamo

²⁵ A. BERTOLA, A.C. JEMOLO, *Codice ecclesiastico*, cit., p. 548 ss.



perché il can. 3 costituisca una dimostrazione dell'autonomia dell'ordinamento concordatario rispetto all'ordinamento interno della Chiesa: il concordato, per quanto riguarda il regolamento delle materie ecclesiastiche di competenza pontificia, costituisce un diritto canonico particolare per la Chiesa di un dato Stato: abroga le norme del codice del diritto canonico ad esso contrarie ed aggiunge al medesimo altre norme, rispettando sempre ed in ogni caso i diritti legittimamente acquisiti. Quindi la legge ecclesiastica concordataria relativamente al codice del diritto canonico sta nei rapporti di un diritto speciale rispetto al diritto comune: ma il primo trova nel secondo il suo fondamento o il punto di riferimento.

25 - Interpretazione e abrogazione del concordato

In quanto all'interpretazione del concordato valgono le norme stabilite per le altre leggi dagli art. 3, 4 e 5 del I libro del cod. civ.; lo spirito del concordato che sarebbe quello della concordia e della cooperazione fra Stato e Chiesa, della cordialità fra le due potestà, il carattere cattolico dello Stato ecc. non possono servire come criteri d'interpretazione, quando si tratta di applicare la legge ad un caso speciale. Che se sorgesse qualche difficoltà sulla interpretazione di una clausola del concordato che si riferisca ad un principio generale, allora la Santa Sede e il Governo procederanno di comune intelligenza ad un'amichevole soluzione (art. 44 del concordato).

Giacché il concordato deriva la sua forza obbligatoria dalla legge statale, la quale, come si è visto, è indipendente dalla convenzione concordataria, lo Stato può revocare il concordato con un'altra legge, facendone cessare l'obbligatorietà e l'esecuzione. Possono le norme ecclesiastiche aggiuntive o derogatorie al diritto comune canonico seguitare ad essere in coscienza obbligatorie per i fedeli, quando il Pontefice non le abbia abrogate o ad esse non abbia derogato, ma ciò può avvenire sempre che si tratti di un'efficacia puramente interna e che la loro esecuzione non contraddica alle leggi dello Stato.

Quanto al concordato lateranense, si è sostenuto che esso non possa essere abrogato senza riaprire la "questione romana" alla cui soluzione mirarono i due atti, cioè il trattato e il concordato: quindi l'uno non può cadere senza che cada anche l'altro, essendo i due inscindibili. La tesi della inscindibilità che è posteriore agli accordi, giacché il concordato non ne fa alcuna menzione e gli atti anteriori parlano solo di una contemporaneità dei due atti, non è ammissibile, poiché l'inscindibilità riguardò soltanto la procedura della formazione dei due accordi e non l'attuazione di essi; entrambi dovevano andare di pari passo e non si poteva approvare l'uno



senza approvare nello stesso tempo l'altro. Ma dopo l'approvazione i due costituiscono due atti distinti, ciascuno disciplinando una propria materia ed avente, perciò, ciascuno proprie norme regolatrici. Quindi la legge di approvazione e di esecuzione del concordato può essere abrogata come qualsiasi altra legge: l'esame della convenienza e dell'opportunità di tale abrogazione, come delle circostanze che la possono consigliare od anche imporre, fuori dei casi riconosciuti dal diritto canonico e dalla consuetudine, spetta unicamente al potere legislativo dello Stato.