

FRANCESCO RUFFINI

# SCRITTI GIURIDICI MINORI

SCELTI E ORDINATI

DA

MARIO FALCO, ARTURO CARLO JEMOLO, EDOARDO RUFFINI

---

VOLUME PRIMO

SCRITTI DI DIRITTO ECCLESIASTICO



MILANO

DOTT. A. GIUFFRÈ - EDITORE

1936 - XIV

---

*Tutti i diritti sono riservati*

---

---

Stampato nella Tipografia G. COLOMBI & C.  
Via L. Cagnola, 8 - MILANO - Telefono 90-698  
coi tipi della Linotipia ROBERTO MENTA

**LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO**  
**CONSIDERAZIONI CRITICHE**

---

Dagli *Atti della Reale Accademia delle Scienze di Torino*, vol. LXVI, 1931.

Adunanza del 21 Giugno 1931.

---

## LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO

### CONSIDERAZIONI CRITICHE

*«Dov'è piana la lettera non far oscura glosa».*

Il Trattato lateranense dell'11 febbraio 1929, ridonando alla Santa Sede il potere temporale, ha posto innanzi ai pubblicisti di tutto il mondo un gruppo di questioni importanti, interessanti, e, se così piace, anche eleganti; proprio, cioè, come quando, con la Legge delle guarentigie del 13 maggio 1871, tale potere le fu tolto. Ora, come allora, si chiede: quale precisamente la nuova figura giuridica della Santa Sede? E le risposte che già si sono avute oggidì superano per la profondità delle dottrine addotte e per la ingegnosità delle soluzioni proposte, quelle di sessant'anni fa, in proporzione appunto del grande progresso che nel frattempo ha compiuto la scienza del diritto pubblico, costituendosi in tutti i suoi rami come vera scienza giuridica. I giuristi d'ogni paese si sono, di fatti, lanciati subito sopra questa inaspettata imbandigione di testi e documenti intatti e così ghiotti da far gola, dice argutamente un giurista tedesco (1), a tutti i *Feinschmecker*, a tutti, cioè, i buongustai delle costruzioni giuridiche più rare e più delicate (2).

Con quale risultato?

Le due Alte Parti contraenti del Trattato lateranense avevano piena coscienza di aver messo al mondo qualche cosa di

---

(1) OESCHEY, *Lo Stato della Città del Vaticano*, in «*Zeitschrift für Völkerrecht*», XIV (1930), fasc. 4, p. 640.

(2) Vedi un'accurata rassegna di tali scritti in GIANNINI, *Saggio di una Bibliografia sugli Accordi del Laterano*, in «*Riv. internazionale di scienze sociali*, ecc.», fasc. V e VI, 1930, p. 141 segg. La letteratura di lingua inglese è, per quanto ho visto, esclusivamente espositiva e descrittiva, e non s'impaccia — secondo il suo solito — di trovare una formula dottrinale per definire il nuovo Stato.

anormale, un *mirabile monstrum*, come già un tempo usava dire della Legge delle guarentigie. E non nascosero una certa loro un po' maliziosa compiacenza di aver dato del nuovo filo da torcere ai competenti della materia. Mentre, invero, nel suo discorso del 9 marzo 1929 al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede, il Sommo Pontefice, riprendendo uno spunto della allocuzione rivoltagli dal Decano di quel Corpo, rilevava il vano sforzo che, a ben definire e distinguere le varie specie di Guarentigie della indipendenza pontificia, avevano fatto « les nombreux dilettanti et amateurs de droit international »; dal canto suo il Capo del Governo Italiano prevedeva, nel suo discorso del 13 maggio 1929 alla Camera, che « i Documenti lateranensi avrebbero fatto un giorno la delizia dei commentatori » (3).

E, di fatti, tutte le risorse e tutti gli accorgimenti della più erudita, consumata e penetrante dogmatica giuridica furono chiamati a raccolta per far entrare il *mirabile monstrum* nei classici schemi della dottrina tradizionale. Con quale successo? Con qualche brillante successo di pura dottrina — non si può negare —, perchè dal cozzo dell'indagine teorica contro i più resistenti scogli della realtà sprizza pur sempre una qualche scintilla di luce. Ma — bisogna confessarlo — con molto scarsi risultati pratici e concreti. E ciò perchè — a mio avviso — il metodo da seguire non era quello delle astrazioni e costruzioni dogmatiche, ma quello degli accertamenti e dei confronti storici. Semplice empiria, allora? Sia pure. Ma soltanto per tale via, intanto, è possibile comprendere a fondo il problema ed impostarne quindi la soluzione su basi solide.

---

(3) Il LIERMANN, *Staat und Kirche in den Lateranverträgen zwischen dem Heiligen Stuhl und Italien vom 11. Februar 1929*, in « Archiv des öffentlichen Rechts », vol. XVIII (1930), p. 382, scrive: « Forse gli Accordi, a malgrado della piena chiarezza nei particolari, sono riusciti coscientemente e volutamente un labirinto sistematico. Evidentemente dalle due Parti non si volle fare della teoria, ma accontentarsi di una soluzione il più possibile elegante delle questioni pratiche pendenti. Se si fosse voluto definire ogni parte del Trattato secondo principii sistematici, non si sarebbe probabilmente giunti mai ad un accordo ».

\* \* \*

Il Trattato lateranense ha i suoi addentellati nella Legge delle guarentigie, di cui ha riprese e riconfermate parecchie disposizioni.

Come già negli articoli 1 e 2 di questa Legge, così anche nell'articolo 8 del Trattato la persona del Sommo Pontefice è dichiarata sacra ed inviolabile; e gli attentati e le offese contro di essa sono puniti come quelli contro la persona del Re.

Come già nell'articolo 11 della Legge, così anche nell'articolo 12 del Trattato è riconosciuto alla Santa Sede il diritto di legazia attivo e passivo; con questa innovazione tuttavia, che anche fra lo Stato italiano e la Santa Sede furono stabiliti ora normali rapporti diplomatici, mediante accreditamento di un Ambasciatore italiano presso la Santa Sede e di un Nunzio pontificio presso l'Italia, il quale sarà il Decano del Corpo diplomatico, a termini del diritto consuetudinario riconosciuto dal Congresso di Vienna con atto del 9 giugno 1815.

Come già nell'articolo 10 della Legge, così anche nell'articolo 10 del Trattato gli ecclesiastici che, per ragione di ufficio, partecipano fuori della Città del Vaticano all'emanazione degli atti della Santa Sede, non sono soggetti per cagione di essi a nessun impedimento, investigazione o molestia da parte delle autorità italiane.

Come già nell'articolo 6 della Legge, così anche nell'articolo 21 del Trattato si provvede a garantire, durante la vacanza della Sede Pontificia, la libertà dei Cardinali, e ad impedire che possano essere turbate le adunanze del Conclave.

E altri riscontri di minore entità si potrebbero ancora segnalare, che non importano al nostro assunto presente.

Ma un netto distacco, un sostanziale divario dalla Legge delle guarentigie presenta il Trattato lateranense segnatamente sopra questi due punti:

1° La Legge delle guarentigie (art. 3) attribuiva al Sommo Pontefice unicamente gli *onori sovrani*. Il Trattato invece (Premessa e art. 3) gli riconosce *la esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sulla Città del Vaticano*.

2° La Legge delle guarentigie (art. 5) attribuiva al Sommo Pontefice il *godimento* del palazzo apostolico Vaticano e dei suoi annessi e dipendenti. Il Trattato (Premessa e art. 3) gli ne riconosce invece la *piena proprietà*.

Coteste nuove disposizioni si assommano e culminano nel solenne disposto del primo alinea dell'articolo 26 del Trattato:  
*L'Italia riconosce lo Stato della Città del Vaticano* (4).

\* \* \*

Ma che cos'è precisamente cotesto *Stato*?

Nello Stato della Città del Vaticano si riscontrano parecchie assai gravi e vistose anomalie rispetto a quelli che comunemente si ritengono elementi costitutivi di uno Stato: *territorio, popolazione, sovranità*.

Il territorio dello Stato della Città del Vaticano (5) presenta una anomalia materiale, non tanto in ragione della sua piccolezza (pochi chilometri quadrati), quanto per costituire esso una *enclave*, vale a dire un territorio compreso nel territorio di un altro Stato, anzi entro una città, ch'è poi la città capitale di un altro Stato; più ancora, esso presenta perfino i caratteri di una *enclave* di diritto privato, e cioè di un fondo intercluso; tant'è che fu necessario che nel Trattato si avvisasse a provvederlo di

---

(4) Non è questo, per altro, il solo articolo del Trattato ove la Città del Vaticano sia designata come uno Stato. L'art. 22, 1° alinea, parla di leggi di *ambidue gli Stati* e cioè dell'italiano e del vaticano. L'art. 24 parla di *altri Stati*, ove è presupposto che Stato sia pure quello della Città del Vaticano.

(5) Cfr. BONAUDI, *Il territorio dello Stato (a proposito della Città del Vaticano)*, in «Studi di Diritto pubblico in onore di O. Ranalletti», Padova, 1931, I, pp. 25-63.



una adeguata dotazione di acque, oltre che a garantirgli la possibilità delle comunicazioni esterne, ferroviarie, postali, telegrafiche, telefoniche, radiotelegrafiche, radiotelefoniche, e alla circolazione dei veicoli terrestri e degli aeromobili (art. 6). Più notevole però l'anomalia giuridica, che tutto cotesto territorio è dichiarato *piena proprietà* della Santa Sede; la quale possiede quindi su di esso non soltanto la più illimitata podestà di diritto pubblico, ma ancora la più assoluta disponibilità di diritto privato.

La popolazione dello Stato della Città del Vaticano presenta anch'essa un'anomalia materiale, non tanto in ragione del suo esiguo numero (poche centinaia di persone), quanto per essere cotesta popolazione composta di funzionari, così che si è potuto parlare rispetto ad essa di una *nationalité de fonction* o *fonctionnelle*. Ma più notevole, anche qui, l'anomalia giuridica delle regole, che in forza del Trattato (artt. 9, 21) e in forza della terza delle Leggi emanate dal Sommo Pontefice per lo Stato della città del Vaticano, il 7 giugno 1929 (Legge sulla cittadinanza e sul soggiorno), determinano e disciplinano l'acquisto e la perdita della cittadinanza in tale Stato (6).

Incomparabilmente più gravi, per altro, come quelle che sono addirittura sostanziali, le anomalie relative all'inizio, allo scopo, al carattere, all'esercizio del potere sovrano del Sommo Pontefice sopra lo Stato della Città del Vaticano.

Dice l'Arangio-Ruiz: « È uno Stato nuovo, creato dall'ac-

---

(6) Cfr. NIROYET, *Les Accords du Latran et le Droit international privé*, in «Revue de Droit international», VII, 1920, pp. 99-101; FRAGONARD, *La Condition des personnes dans la Cité du Vatican*, Paris, 1930. Secondo quest'ultimo autore (p. 69 sgg.), tra le due forme classiche di acquisto della cittadinanza (*ius soli*, *ius sanguinis*), « le système qui régit la citoyenneté vaticane est intermédiaire entre ces deux solutions extrêmes », in quanto nè la residenza nello Stato della Città del Vaticano nè la nascita entro il suo territorio possono conferirla *ipso iure*, ma solo in base a determinate concessioni, con determinate condizioni e sotto determinate restrizioni.

cordo fra la S. Sede e l'Italia. Anche questo modo di nascita di uno Stato era ignoto alla dottrina » (7).

Importantissima l'anomalia messa in luce ed illustrata particolarmente dal Jemolo, la quale consisterebbe nell'essere lo Stato della Città del Vaticano uno Stato, non *soggetto* di sovranità, ma *oggetto* di sovranità da parte di un altro ente con personalità internazionale anteriore alla sua, uno Stato non *fine a se stesso*, come sono tutti gli Stati, bensì *fine* alla libera attività degli organi centrali della Chiesa cattolica. Cotesto carattere di Stato-fine, soggiunge il Jemolo, risulta dal fatto che la Santa Sede ritiene che con gli Accordi lateranensi, e quindi anche con la creazione dello Stato della Città del Vaticano (art. 26 del Trattato): « Le viene assicurato adeguatamente quanto Le occorre per provvedere con la dovuta libertà ed indipendenza al governo pastorale della Diocesi di Roma e della Chiesa cattolica in Italia e nel mondo ». Del resto, già la Premessa del Trattato aveva proclamato che la Città del Vaticano era costituita per garantire alla Santa Sede « l'assoluta indipendenza per l'adempimento della sua alta missione nel mondo », e l'articolo 3 diceva che la Città del Vaticano era creata « per gli speciali fini di cui nel Trattato ». Tant'è che, nella dannata ipotesi che tale destinazione venisse meno, e gli Accordi di conseguenza cadessero, il territorio della Città dovrebbe tornare allo Stato italiano (8).

A proposito di cotesta concezione, l'Arangio-Ruiz, che vi assente, aggiunge però questa acuta osservazione, che forse può farsi per rispetto allo Stato-oggetto la questione che si fa della personalità del beneficio ecclesiastico, poichè la Città del Vaticano è indubbiamente il beneficio della Santa Sede, con obblighi

(7) ARANGIO-RUIZ, *La Città del Vaticano*, in « Riv. di Dir. pubblico », 1929, fasc. XI, p. 4 dell'Estratto.

(8) JEMOLO, *Carattere dello Stato della Città del Vaticano*, in « Riv. di Dir. internazion. », XXXI, 1929, fasc. 2. Lo scritto notevolissimo del Jemolo è stato il più largamente sfruttato anche all'estero, p. e. dal Jarrige, dal Raeber, nelle opere citate più sotto.

reciproci tra l'Italia, che lo ha costituito, e la S. Sede, che lo ha accettato (9).

Il Donati, in un suo dotto studio, ha in certa maniera trasportato questo concetto dal campo specifico della storia del diritto ecclesiastico in quello più vasto della storia del diritto pubblico. Egli invero ha ricollegata la figura dello Stato della Città del Vaticano al tipo, arcaico ed ormai insueto, dello Stato patrimoniale. « L'identità (egli scrive) della figura concreta dello Stato della Città del Vaticano colla specie dello Stato patrimoniale si presenta assoluta. Essa si afferma per ciascuno degli elementi dello Stato: riguardo alla persona statale, che in entrambe si identifica con una persona preesistente, investita di un interesse distinto da quello collettivo dei cittadini, la quale nel proprio nome e nel proprio interesse assume la sovranità; agli obbietti della sovranità, fra i quali il territorio assume posizione di oggetto primario, mentre oggetto secondario sono i cittadini, considerati soltanto individualmente e non come unità collettiva; alla sovranità, che si afferma primariamente come sovranità territoriale e secondariamente come sovranità personale » (10).

Altre anomalie, non più soltanto nella struttura, ma nello stesso funzionamento dello Stato della Città del Vaticano furono segnalate: tale, per fare un solo esempio, la delegazione, prevista dal Trattato lateranense, di alcuni servizi allo Stato italiano, e segnatamente la delegazione della potestà punitiva (art. 22) ch'è considerata una delle prerogative più essenziali e più gelose di ogni potere sovrano.

(9) ARANCIO-RUIZ, pp. 5, 19.

(10) DONATI, *La Città del Vaticano nella teoria generale dello Stato*, Padova, 1930, p. 31 sgg. (sta anche nei succitati « Studi in onore del Ranalletti »). — Con molto minore dottrina ed opportunità il RAEBER, *Der neue Kirchenstaat. Eine Studie über Entstehung und Natur der Vatikanstadt*; Einsiedeln etc., s. a. (1930), p. 60 seg., parla di una specie di « Staatssozialismus », anzi di « Staatskommunismus », avendo però cura di avvertire che non bisogna far paragoni con il « Russischen Experiment »!

Insomma, lo Stato della Città del Vaticano venne costruito con il minimo di elementi necessari alla esistenza di uno Stato, onde non a torto si è parlato di una soluzione francescana della Questione romana.

\* \* \*

Apriamo una parentesi. Soluzione francescana, si è detto; e nulla si intende detrarre qui alla lode che per averla voluta tale si è data al Pontefice ora regnante. Ma è permesso di chiedere: era possibile oramai di risolvere la Questione romana in modo differente? Si è licenziati a rispondere di no, quando semplicemente si consideri ciò che si era escogitato, proposto e perfino predisposto nel paese classico delle costruzioni giuridiche più erudite e più ardite, la Germania, quando durante la Grande Guerra si credette che sarebbe toccato agli uomini degli Imperi centrali di sciogliere — di forza — il formidabile problema. Non ho visto che questo precedente, a mio avviso, calzantissimo e molto istruttivo sia stato richiamato, nella letteratura nostrana e straniera, se non in modo affatto inadeguato alla sua importanza, e cioè di sfuggita e piuttosto a titolo di semplice curiosità che non come termine di confronto.

Ecco i fatti.

Quando primamente corse la voce che fra i cosiddetti « scopi di guerra » degli Imperi centrali sarebbe stato il ristabilimento del potere temporale dei Pontefici romani, si ebbe, segnatamente in Germania, un vero dilagare di scritti d'ogni maniera intesi a proporre il modo migliore di risolvere, s'intende in tale senso, la Questione romana (11). Scritti di carattere privato; i cui autori, se cattolici, non facevano che tradurre in atto il voto

---

(11) Vedine una rassegna critica in RUFFINI, *Progetti e Propositi germanici per risolvere la questione romana*, in « Nuova Antologia » del 1° maggio 1921, pp. 24-40.

formulato ogni anno, dal 1870 in poi, dai varî Congressi cattolici della Germania; e, se non cattolici, non facevano che riprendere la tradizione della cinica politica Bismarckiana, per cui la Questione romana e la Triplice Alleanza erano state alternativamente lo scudiscio e lo zuccherino per tenere a segno l'Italia. Le soluzioni proposte variavano dalle più vaste, alle più modeste, fino a quella di non assegnare al Pontefice che un territorio minimo, *ein Miniaturgebiet*, come precisamente si disse, così da formare, come pure e, a dir vero, poco rispettosamente fu detto, uno Stato lilipuziano, *ein Liliputkirchenstaat*.

Ma ad un certo punto, fu redatto un progetto di carattere, a quanto ne fu riferito, ufficiale. Narra invero il famoso e sventurato Erzberger, il capo, com'è noto, della propaganda austro-germanica durante la guerra, che, « di concerto con personalità competenti del Ministero degli esteri germanico », egli aveva elaborato un progetto di « Trattato per il riconoscimento del Potere temporale del Papa »; progetto composto di dieci articoli, il quale, comunicato all'Imperatore Carlo d'Austria, ne avrebbe avuta l'approvazione, e sul quale, del resto, l'Erzberger dice di essersi intrattenuto con l'Imperatore stesso, il 23 aprile 1917, a Vienna (12).

L'art. 1 del disegno diceva: « La potestà temporale del Papa è riconosciuta dalle Potenze contraenti per un territorio, che comprende il Colle vaticano oltre a una striscia di terreno che lo congiunga con il Tevere e con la ferrovia di Viterbo, e prende il nome di Stato della Chiesa ». L'art. 2: « Lo Stato della Chiesa è per sempre indipendente e neutrale ». L'art. 3: « Sovrano dello Stato della Chiesa è il Papa. Durante la vacanza della Santa Sede Apostolica la sovranità spetta al Collegio dei Cardinali ». L'art. 4: « Cittadini dello Stato della Chiesa sono i Legati pontifici, Nunzi ed Internunzi, i membri della Corte papale, gli impiegati delle

---

(12) ERZBERGER, *Erlebnisse im Weltkrieg*, Stuttgart und Berlin, 1920, pp. 118-119.

amministrazioni dei Palazzi apostolici e dello Stato della Chiesa, i membri dei corpi armati pontifici come pure gli ecclesiastici abitanti stabilmente nello Stato della Chiesa; a queste persone viene rimesso un documento sull'acquisto della cittadinanza nello Stato della Chiesa. La cittadinanza nello Stato della Chiesa va perduta, appena venga meno la qualità, in base a cui essa è stabilita. Con la rimessione del documento di acquisto della cittadinanza nello Stato della Chiesa, le persone indicate nel comma precedente perdono la cittadinanza del loro Stato d'origine. Le disposizioni sull'acquisto e la perdita della cittadinanza nello Stato della Chiesa si estendono anche alla moglie di un cittadino dello Stato della Chiesa, come pure ai suoi figli minorenni conviventi con lui in comunione familiare ». L'art. 7: « La sovranità nello Stato della Chiesa comprende anche il potere finanziario e il potere giudiziario. Tuttavia la giurisdizione penale temporale sugli stranieri sarà esercitata dalle autorità papali soltanto nelle semplici questioni di polizia penale, mentre negli altri casi essa resta riservata alle autorità dello Stato di origine. Fino a che le autorità di questo non intraprendono l'azione penale, essa sarà esercitata dal Governo italiano in base a speciali accordi con la Santa Sede ». L'art. 8: « I rappresentanti diplomatici di potenze estere accreditati presso la Santa Sede godono nel territorio del Regno d'Italia per sè, la loro famiglia e il loro personale di servizio come pure per i loro locali di abitazione e di ufficio, le stesse prerogative e immunità come i rappresentanti diplomatici dello stesso rango accreditati presso il Governo italiano. Nel caso che tra la Potenza, che essi rappresentano, e il Regno d'Italia intervenga lo stato di guerra o la rottura delle relazioni diplomatiche, essi debbono trasferirsi con le loro famiglie nello Stato della Chiesa. Le disposizioni del comma precedente trovano corrispondente applicazione al personale diplomatico subordinato ».

Superfluo — mi sembra — segnare i punti di sostanziale coincidenza fra questo disegno di Trattato tedesco e il Trattato

lateranense (13). Risulta, pertanto, che anche una soluzione, imposta all'Italia da Potenze allora a lei ostili, non avrebbe potuto gran che differire dalla soluzione ora attuata per libera deliberazione di essa. Evidente, infine, che i termini del problema erano omai fissati *a priori* da qualcosa di superiore alla volontà degli uomini, e cioè dalle necessità della storia. Insomma: la soluzione era omai serrata in brevi, ma insormontabili confini, come, se mi si vuole passare l'immagine, un sonetto a rime obbligate.

\* \* \*

Chiudiamo la parentesi, e riprendiamo il filo del nostro discorso.

Stato anormale, senza dubbio, lo Stato della Città del Vaticano. E si comprende che gli scrittori francesi amino chiamarlo, facendo propria la frase di un giornalista, « l'État » o « la Cité du paradoxe » (14). E allora gli autori dei vari paesi si sono appigliati — di fronte alla difficoltà di definirlo scientificamente cotesto Stato — alle soluzioni più disparate e anche, vorrei poter soggiungere, più disparate.

---

(13) Molto verosimile, ma impossibile, almeno fin'ora, a dimostrarsi, che cotesto disegno germanico, non ignorato almeno da una delle parti contraenti, e cioè dalla Santa Sede, abbia influito sulle sue decisioni odierne.

(14) GENTIZON, nel « Temps » del 13 luglio 1929. Del resto, come uno « Stato omeopatico » lo aveva in altri tempi qualificato lo SCADUTO, *Guarentigie pontificie*, Torino, 1889, p. 277, e come « un giocattolo bambinesco di stato temporale », il CROCE, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, 1929, p. 34. Ma anche dopo gli Accordi lateranensi il pur riguardosissimo ANZILOTTI, *La condizione giuridica internazionale della Santa Sede in seguito agli accordi del Laterano*, in « Riv. di Dir. internazionale », XXXI (1929), p. 168, dice che, se guardato con i criteri medesimi, con cui si guarda agli altri Stati, quello della Città del Vaticano sarebbe da definire « una parodia di Stato »; e l'ortodossissimo DELOS, come si vedrà più sotto, gli attribuiva l'amena qualifica di semplice « pied-à-terre » della Santa Sede nel terreno, in cui si muovono gli Stati.

Di fatti, il Rousseau in Francia (15), il Siotto-Pintòr (16) ed il Checchini in Italia (17) ed altri ancora hanno negato addirittura che esso possa considerarsi uno Stato.

Il superficiale studio del Rousseau, che del resto non ha trovato grazia neppure presso gli scrittori francesi (18), fu giudicato un po' severamente, ma non ingiustamente, da uno scrittore svizzero, come non meritevole di essere preso in considerazione (19). E difatti lo stesso Checchini, che pur concorda con il Rousseau nel risultato, gli muove però il giusto appunto di fondare la sua denegazione unicamente sulla ristrettezza del territorio e sulla esiguità della popolazione, che non sono dai più ritenuti criteri sufficienti ad escludere il carattere di Stato, e trascuri invece, anzi intorbidi il criterio della sovranità, ch'è il solo essenziale.

Il Siotto-Pintòr argomenta sillogisticamente così. È o non è uno dei caratteri essenziali dello Stato il perseguire senza restrizioni e nel proprio interesse i propri fini? Ma, come ha dimostrato il Jemolo, lo Stato della Città del Vaticano non è che un oggetto, un mezzo con cui la Santa Sede compie i propri particolari uffici. Dunque lo Stato della Città del Vaticano non è uno Stato. Si potrebbe obiettare, intanto, che il Jemolo si guarda bene dal trarre dalle sue premesse la conseguenza che ne deduce il Siotto-Pintòr. Il cui ragionamento ricorda quello che già faceva il Friedberg molto prima degli Accordi latera-

(15) ROUSSEAU, *État de la Cité du Vatican*, in « Rev. génér. de Droit internat. public », XXXVII (1930), pp. 145-153.

(16) SIOTTO-PINTÒR, *Die Erledigung der « Römischen Frage » durch die Lateranverträge und das neue Kirchenrecht in Italien*, in « Jahrbuch des öffentlichen Rechts », vol. 18 (1930), pp. 233-260.

(17) CHECCHINI, *La natura giuridica della Città del Vaticano e del Trattato lateranense*, in « Riv. di Dir. internazionale » XXII (1930), fasc. 3.

(18) P. e. JARRIGE, *La condition internationale du Saint-Siège avant et après les Accords du Latran*, Paris, 1930, p. 229, n. 34. È questo il più ampio e notevole dei lavori apparsi in Francia.

(19) RAEBER, Op. cit., p. 16, n. 1.



nensi, siccome si vedrà, ma non tanto per negare all'antico Stato pontificio il carattere di Stato, quanto per giustificarne la soppressione, come di Stato incorreggibilmente anomalo. Ad ogni modo, il servire che uno Stato faccia agli scopi di un altro ente non ci sembra ancora sufficiente, per che gli si neghi il carattere di Stato. E lo dimostreremo più innanzi.

Più diffuso e più reciso ancora nella sua denegazione è il Checchini. Egli muove da questo singolare presupposto, che il cosiddetto Trattato lateranense non sia punto un vero trattato internazionale, e sia invece un semplice concordato; poichè mancava ad una delle parti che lo stipulò, e cioè alla Santa Sede, il carattere di vero Stato. Nè questo carattere la Santa Sede lo poté acquistare in forza del Trattato, il quale non avrebbe fatto altro che mutare in *stato di diritto* quello *stato di fatto*, che già esisteva prima degli Accordi lateranensi in forza della Legge delle guarentigie, secondo la quale il Sommo Pontefice era fornito, sì, di molte prerogative della sovranità, ma non di quella del potere temporale. Ora, come crede il Checchini di poter superare l'ostacolo dell'art. 26 del Trattato? Egli dice: « È vero che nell'articolo 26 del Trattato l'Italia riconosce lo Stato della Città del Vaticano, sotto la sovranità del Sommo Pontefice. Ma, a parte la considerazione che, come è stato detto (Arangio-Ruiz), le leggi non fanno definizioni giuridiche, va rilevato che l'interpretazione dell'espressione sintetica contenuta nell'art. 26, dev'essere ricercata negli articoli precedenti, *in nessuno dei quali* è fatto cenno dello Stato della Città del Vaticano ». Intanto, l'Arangio-Ruiz aveva detto precisamente così: « La Città del Vaticano è uno Stato, e non perchè così la chiama il trattato, chè le leggi non fanno definizioni giuridiche, ma perchè tale è, nè può esser considerata altrimenti, quantunque sia uno Stato che fa categoria a sè ». Dunque egli non negava, a malgrado di tutto, alla Città del Vaticano la qualità di Stato. Ma, a parte questo, l'art. 26 non contiene punto una definizione giuridica, sì bene una dichiarazione di volontà giuridicamente relevantissima dello Stato italia-

no; una dichiarazione che, accolta dall'altra Parte contraente e incrociandosi con una dichiarazione correlativa di essa, dà vita ad un vincolo contrattuale. Quella dell'art. 26 non è quindi una definizione, ma una disposizione, una statuizione. La quale non va punto interpretata restrittivamente, e cioè negativamente, come vorrebbe il Checchini, in base alla dizione dei precedenti articoli del Trattato, che non fanno se non determinare quali saranno i soggetti e quali gli oggetti del futuro Stato; ma va considerata come — appunto — la sintesi di tutti codesti disposti ed il loro coronamento. La opinione del Checchini porterebbe alla paradossale e poco rispettosa conclusione che le Alte Parti contraenti — come già si sarebbero grossolanamente sbagliate quando distinsero accuratamente i due Accordi lateranensi, chiamando l'uno Trattato e l'altro Concordato — non sapessero poi addirittura quello che si dicevano quando scrissero la esplicita, tassativa, solenne disposizione dell'art. 26. Anzi, si dovrebbe ancora concludere che il Santo Padre non sapesse poi neppure quello che si facesse quando, il giorno stesso della ratifica degli Accordi lateranensi, provvide ad organizzare il proprio Stato con sei leggi, di cui la prima si apre con un preambolo ed un articolo, ove più alta e più fiera non potrebbe suonare la coscienza della propria perfetta sovranità statale: « Pio PP. XI. Di nostro moto proprio e certa scienza, colla pienezza della Nostra sovrana autorità, abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto appresso, da osservarsi come legge dello Stato: 1. Il Sommo Pontefice, Sovrano dello Stato della Città del Vaticano, ha la pienezza dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario ». Il quale preambolo, che il Raeber chiama *ein monumentaler Auftakt* (20), ha fatto che alcuni Francesi abbiano pensato alla famosa *Charte octroyée* di Luigi XVIII (21), e che gli Italiani possano pensare all'esordio dello Statuto albertino: « Di nostra certa scienza, Regia auto-

(20) RAEBER, p. 23.

(21) P. e. JARRIGE, p. 223 stg.

rità... abbiamo ordinato ed ordiniamo, in forza di Statuto e Legge fondamentale... quanto segue »: e cioè a documenti che si riferivano a Stati autentici e perfetti (22).

\* \* \*

Molto prossima alla teoria radicalmente denegatrice, di cui si è detto sopra, è quella del Jarrige (23), seguito dal Rivet (24), i quali sostengono che la Città del Vaticano non costituisce un vero Stato, ma soltanto, com'essi precisamente dicono, una « zone extraétatique ». Essa sarebbe, cioè, una zona di terra libera, sottratta al diritto comune della ripartizione per Stati del mondo moderno, e quindi alla sovranità territoriale di qualunque Stato. E si cercano analogie segnatamente fra quei « territori o distretti federali », che in certi Stati furono costituiti accanto agli Stati secondari formanti la Confederazione, per mettere al riparo il potere centrale e comune della Confederazione degli attentati di un qualunque singolo Stato, alla cui azione il territorio o distretto federale, e cioè la « zone extraétatique », è sottratto assolutamente. Tale il distretto della Columbia, negli Stati Uniti d'America, sottoposto a un regime particolare, in cui le libertà sono molto limitate, perchè la Columbia non esiste, come ogni altro Stato, per i suoi abitanti, ma per tutta la Confederazione. E gli interessi della Confederazione vanno innanzi a quelli della Columbia. Non crediamo di dover soffermarci a discutere siffatto molto problematico accostamento dei rapporti fra lo Stato italiano e lo Stato della Città del Vaticano a quelli fra la Confederazione americana e la Columbia. Opponiamo anche qui la fer-

---

(22) Recentemente un comunicato dell'Agenzia ufficiosa del Governo italiano designava lo Stato della Città del Vaticano come uno *Stato estero*. Per cui — almeno su questo punto! — le due Alte Parti contraenti sono rimaste perfettamente d'accordo.

(23) JARRIGE, p. 234 sgg.

(24) RIVET, *La Question romaine et le Traité du Latran*, Paris, 1931, p. 216.

ma e concorde intenzione delle due Alte Parti contraenti del Trattato lateranense di contrapporre un vero Stato a un altro Stato; e soprattutto il fermo divisamento del Sommo Pontefice di costruirsi in tutte le sue parti un vero Stato. Intenzione, che, si direbbe, disturba e contraria un poco cotesti assertori della singolare teoria; cosicchè il Jarrige si lascia sfuggire a un certo punto questa amena *boutade*: « Il n'est pas choquant de voir le Saint-Siège s'efforcer autant qu'il le peut de calquer l'organisation interne et externe de la cité du Vatican sur celle des États » (25).

Il Giacometti, uno svizzero informatissimo delle cose del nostro paese, in un ampio studio intorno ai precedenti storici e a tutti gli odierni aspetti della Questione romana, dopo aver rilevato che nello Stato della Città del Vaticano non si riscontrano tutte quelle condizioni e quegli estremi, che la moderna dottrina statale richiede per riconoscere ad una entità politica il carattere di Stato, nega che tale si possa definire in senso giuridico lo Stato della Città del Vaticano, e mette innanzi l'idea che con il Trattato lateranense non si sia fatto altro che creare, a vantaggio della Santa Sede, un nuovo tipo di extraterritorialità, differente dal tipo comune, e cioè più ampio per un certo lato, e meno ampio per un altro, poichè il territorio della Città del Vaticano rimarrebbe pur sempre, come era prima, territorio italiano (26). Ma, prescindendo anche da altre varie considerazioni, si potrebbe pur sempre chiedere se, in luogo di creare un tipo tutto speciale di extraterritorialità, di cui sarebbe difficile trovare riscontri ed esempi, non sarebbe più semplice e speditivo di ammettere un tipo speciale di Stato, a cui un qualche, sia pure remoto ed imperfetto, riscontro ed esempio non mancherebbe.

(25) JARRIGE, p. 302, n. 38.

(26) GIACOMETTI, *Zur Lösung der römischen Frage*, in « Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft », vol 90 (1931), pp. 8-50.

È malagevole decidere se abbia ragione il Giacometti nel designare come della stessa sua opinione il Liermann. È vero che questi si sforza anche lui di mostrare che nello Stato della Città del Vaticano mancano alcuni degli elementi che la scienza del diritto pubblico ritiene costitutivi di un vero Stato. Ma le qualificazioni ch'egli poi propone sono diverse e straordinariamente varie ed anche fluttuanti. Lo Stato vaticano sarebbe « eine exterritoriale Energiezelle », la quale espressione fa piuttosto pensare ad una centrale elettrica che non ad una istituzione giuridica. Tutt'al più tale Stato potrebbe definirsi un « Haus- oder Hofstaat ». Meglio ancora, la Chiesa « senza essere uno Stato, fu considerata e trattata come se fosse uno Stato », quando essa stipulò il Trattato lateranense; che non sarebbe neppure lui un vero trattato internazionale, e neppure un semplice concordato, ma « ein neuer Typ des internationalen Vertragsrechts » (27). E così via; e cioè per una via, tutta irta di *forse*, di *quasi*, di *come se* e simili, che non può condurre a nulla di concludente e di concreto.

\* \* \*

Ma anche coloro, e sono i più, i quali convengono nel riconoscere nello Stato della Città del Vaticano un vero Stato, sono poi ben lontani dall'accordarsi circa la sua configurazione. Non concorde, intanto, era in essi la concezione medesima del vero significato e del reciproco rapporto di questi quattro termini: Chiesa cattolica, Santa Sede, Sommo Pontefice e Città del Vaticano. Con chi — si domandava anzitutto — sarebbe stato concluso il Trattato lateranense? Con l'Italia, senza dubbio da un lato (come dice il Ballardore-Pallieri); ma dall'altro lato: con la Santa Sede in quanto soggetto a sè di diritti, oppure con la Chiesa cattolica medesima rappresentata dal Pontefice, oppure ancora

---

(27) LIERMANN, Op. cit., pp. 382, 384, 388, 394 sg.

con il Pontefice in quanto organo dello Stato della Città del Vaticano, e quindi, poichè soggetto di diritti non è mai l'organo ma l'ente per il quale l'organo agisce, con quest'ultimo? (28).

Due concezioni si sono venute più recisamente contrapponendo, quella che fu bene definita come dualistica e quella monistica (29).

Il Morelli ha tracciata una netta linea di separazione fra Chiesa universale e Città del Vaticano. I due enti sono uniti fra di loro unicamente per il fatto di avere un organo supremo comune, il Sommo Pontefice. E quindi sono legati fra di loro unicamente da un vincolo analogo a quello che si riscontra nelle Unioni personali fra gli Stati, e cioè fra quegli Stati che, pur essendo completamente distinti e separati, come tali, sono però uniti nella persona del medesimo sovrano. Ne consegue, secondo il Morelli, che il Trattato lateranense, essendo stato conchiuso fra lo Stato italiano e la Santa Sede, in quanto organo supremo e rappresentante della Chiesa cattolica, sia per la Città del Vaticano una *res inter alios acta*. Il Trattato non ha creato altro se non l'obbligo dell'Italia di disannettere il territorio in esso previsto, facendo cessare la propria sovranità sopra di esso. Ma il Trattato non ha punto attuato una cessione del territorio a favore della Santa Sede quale istituzione suprema della Chiesa cattolica, essendo questa un ente che, « per la sua natura e per la sua costituzione, non è in grado di esercitare la sovranità sul territorio ». Che cosa ha conferito allora il Trattato alla Santa Sede? Semplicemente « il diritto subiettivo di esplicare per mezzo de' suoi organi l'attività necessaria alla formazione del nuovo Stato della Città del Vaticano ». Ma ciò non potè effettuarsi immediatamente. Di qui due conseguenze: la prima che fra la disannes-

(28) BALLADORE-PALLIERI, *Il rapporto fra Chiesa cattolica e Stato vaticano secondo il diritto ecclesiastico ed il diritto internazionale*, in « Riv. internaz. di scienze sociali e discipline ansiliarie », XXXIII (1930), fasc. 2, p. 13 dell'Estratto.

(29) OTTOLENGHI, *Sulla condizione giuridica della Città del Vaticano*, in « Riv. di Dir. internaz. », XXII (1930), fasc. 2; e GIACOMETTI, *Op. cit.*, p. 37.

sione del territorio da parte dello Stato italiano (disannessione avvenuta a titolo originario, e cioè per *derelizione*, e non già a titolo derivativo, e cioè per *cessione*) e la formazione del nuovo Stato sia intercorso un intervallo di tempo, un *hiatus*, « durante il quale il territorio vaticano è venuto a trovarsi nella condizione di *res nullius* »; e la seconda che per il riconoscimento dello Stato della Città del Vaticano da parte dello Stato italiano occorra ancora che si stipuli un nuovo accordo. E questa sua opinione è spinta dal Morelli tanto oltre da fargli scrivere, che « la Città del Vaticano, come Stato estraneo al Trattato, sarà giuridicamente libera di accettare o meno il riconoscimento » e cioè quel riconoscimento che l'articolo 26 le attribuisce (30). Senza seguire il Morelli tra le volute, a dire il vero, piuttosto ardimentose della sua teoria, mi limito ad opporgli quattro fatti. Primo, il disposto tassativo dell'art. 26 del Trattato, da cui risulta che lo Stato italiano riconobbe senza più lo Stato della Città del Vaticano; disposto che il Morelli crede di poter superare asserendo ch'esso è una disposizione manifestamente impropria; a quello stesso modo che il Checchini l'aveva dichiarata una definizione puramente teorica e contraddittoria a tutti gli altri articoli del Trattato, e il Giacometti una frase esattissima dal punto di vista della grammatica, ma non da quello delle teorie statuali moderne; mentre metodo non buono ci sembra quello di scartare o svalutare i chiari testi legislativi che non quadrano nelle proprie costruzioni dottrinali. Secondo, che a più che due anni di distanza dalla stipulazione degli Accordi lateranensi nessun senatore si ebbe che lo Stato italiano e la Santa Sede intendano di addivenire alla stipulazione di nuovi patti, complementari di quegli Accordi. Terzo, che nessuno, fortunatamente, si è accorto che la Città del Vaticano, con tutti i suoi incomparabili tesori, sia rimasta anche solo per un momento una *res nullius*, e cioè

---

(30) MORELLI, *Il Trattato fra l'Italia e la Santa Sede*, in « Riv. », cit., XXI (1929), fasc. 2.

preda del primo occupante (31). Quarto, che nessuno Stato ha sentita la necessità di dover mutare in nulla e per nulla la consueta propria rappresentanza presso la Santa Sede, annodando rapporti diplomatici diretti e distinti con lo Stato della Città del Vaticano.

Di fronte all'arditezza un po' consequenziaria della dottrina del Morelli si comprende, che anche chi vi aveva acceduto, quanto ai principî, se ne sia poi scostato recisamente, come il Balladore-Pallieri, nelle conseguenze ed applicazioni (32), e che essa abbia trovato in complesso più critici (p. e. il Donati, l'Ottolenghi) che non seguaci (33).

---

(31) Chi non vede che il territorio vaticano ed annessi sono rimasti, fino a piena applicazione del Trattato, quello che erano prima, e cioè oggetto di proprietà dello Stato italiano e di semplice godimento della Santa Sede?

(32) BALLADORE-PALLIERI, p. 25 sgg.

(33) A torto, secondo noi, si sono ritenuti senz'altro due dei nostri maestri del diritto internazionale, e cioè l'ANZILOTTI, Op. cit., e il DIENA, *La Santa Sede e il diritto internazionale dopo gli Accordi lateranensi dell'11 febbraio 1929*, in « Riv. di Dir. internazionale », XXXI (1929), fasc. 2, come fautori della teoria dualistica. Essi si limitano ad accentuare il persistere, anche dopo gli Accordi lateranensi e la formazione del nuovo Stato pontificio, della personalità internazionale della Santa Sede, come Capo supremo della Chiesa Cattolica. E se l'Anzilotti insiste sul fatto che il Trattato non ha creato il nuovo Stato, ma ha dato vita soltanto ad un complesso di reciproci diritti e doveri delle parti contraenti, non si è spinto certo fino alle conseguenze che da tale premessa ha tratto il Morelli. In tal senso pure il DEL GIUDICE, *Le nuove basi del Diritto ecclesiastico italiano*, Milano, 1929, p. 42, n. 2. Un incondizionato seguace lo trovò il Morelli soltanto nello svizzero RAEER, Op. cit., p. 15 sgg., che parla anche lui di derelizione e non di cessione del territorio della Città del Vaticano, il quale sarebbe passato poi dal Papa allo Stato della Città del Vaticano per una specie di successione universale; che ritiene anche lui essere esistito nel trapasso tra lo Stato Italiano al Vaticano « ein zeitlich völlig bedeutungsloser, ein juristisch aber nm so wichtiger Hiatus », il quale rese il territorio del Vaticano un « Niemandland », e cioè qualcosa di giuridicamente sospeso nel vuoto « im luftleeren Raum »; che stima anche lui necessario, a compiere giuridicamente la formazione dello S. d. C. V., l'intervento di successive convenzioni; che, infine, sostiene anche lui non esserci altro scampo teorico, se non nella dottrina dell'unione personale, che egli infiora di immagini, ricordando il classico esempio dell'« Eike von Reggau » dello Specchio sassone (1230), e la teoria delle Due Sorelle. Ma, a dire il vero, non c'è da tenerci troppo all'assenso del Giurista svizzero, che, abbandonato il Morelli, si mise per tutto il resto della sua trattazione al seguito del Jemolo, concludendo il suo scritto



Ed ora dovremmo prendere in esame le teorie, che furono dette monistiche, e che cioè non riconoscono se non una sovranità unica nel Sommo Pontefice. Ma la tesi comune comporta però nei diversi autori una varietà, starei per dire, quasi sconcertante di concezioni e dimostrazioni. Si parte, invero, dalle concezioni trascendentali e mistiche e dalle dimostrazioni prevalentemente sentimentali o, meglio, confessionali di parecchi internazionalisti autorevoli, segnatamente francesi, come il Delos e il Le Fur, i quali mirano — puntando sull'art. 1 e specialmente sull'art. 2 del Trattato lateranense — a mantenere ed accentuare pur sempre il carattere spirituale, superstatuale e cioè per ogni verso trascendente della sovranità pontificia. (La posizione rispettiva della Chiesa, degli Stati e dello Stato della Città del Vaticano è dal Delos raffigurata in questo modo. La Chiesa è una « société qui vit sur un plan supérieur à celui où se meuvent tout État particulier et la communauté même des Etats. Elle a son pied à terre parmi eux, mais si elle se mêle nécessairement à eux, si sur leur terrain, elle noue avec eux des rapports juridiques, elle ne peut rien changer à sa nature même, ni à sa supériorité intrinsèque » (34). Ed il Le Fur soggiunge: « Cette conception d'une souveraineté en réalité spirituelle et qui ne retient des moyens matériels — territoire, organisation législative, administrative, et judiciaire, moyens de contrainte et sanctions — que le minimum nécessaire pour son exercice, est la seule qui permette d'éviter des embarras inextricables ». C'è poi nel Le Fur, per di più, un persistente sforzo di assimilare e, si direbbe, di agganciare il nuovo Stato — per farne qualcosa di supernazionale — alla Società delle Nazioni (35). E si arriva alle conce-

---

con questo motto, ch'egli dice di aver udito da un Prelato romano: « La Santa Sede non è uno Stato. La Santa Sede è uno Stato » (p. 69).

(34) DELOS, *Le Traité du Latran et la situation juridique nouvelle de la Papauté*, in « Rev. génér. de Droit interuat. public », XXXVI (1929), p. 473.

(35) LE FUR, *Le Saint Siège et le Droit des gens*, Paris, 1930; e anche *La liberté et la souveraineté du Saint-Siège au regard du droit international*, in « Les

zioni severamente scientifiche e alle stringate dimostrazioni di altri pubblicisti, segnatamente italiani, che si sono sforzati di ricondurre e rinserrare la intricata ed indocile materia sul terreno della dogmatica giuridica.

Vasto e vario campo di ricerche e discussioni, com'è evidente, e cioè quel vero labirinto sistematico, di cui parlava il Liermann, e in cui la nostra un po' pedestre indagine finirebbe con lo smarrirsi e perdere di vista la sua meta. Poichè noi, già lo avvertimmo, stimiamo invece di dover tenere altro cammino, e che sia ormai tempo di mettercisi: — pur riconoscendo, com'è giusto, che preziose nozioni e suggestioni si possono trarre da costesti nostri pubblicisti, del cui insegnamento, del resto, si sono già giovati con insolita larghezza e deferenza il più degli studiosi stranieri. Il Donati diceva: « Prescindiamo da qualsiasi valutazione della corrispondenza della figura dell'attuale Stato pontificio, a quella del precedente Stato pontificio che non ha alcun rilievo per la determinazione della prima, la quale sta in relazione a condizioni storiche profondamente mutate » (36). Mutate sono, sì, le condizioni storiche generali, ma non le particolari della Chiesa cattolica, la quale in alcuni suoi essenziali fondamenti non è mutata mai e forse non è mutabile. La nostra via è quindi precisamente quella che il Donati voleva si lasciasse: la via, cioè, che conduce a ricercare nella singolare struttura dell'antico Stato della Chiesa la ragione ultima delle insopprimibili anomalie che si riscontrano ancora nell'odierno Stato della Città del Vaticano.

---

Accords du Latran », raccolta di studi con introduzione di Mgr. Baudrillart, Paris, s. a. (1930), p. 192 segg.

(36) DONATI, p. 49 sg.

\* \* \*

Ecco i tratti più salienti, che conferivano all'antico Stato della Chiesa la sua fisionomia tutta quanta singolare.

Del suo sorgere scriveva uno dei suoi principali storici (37): « Questo è il caratteristico contrassegno, che contraddistingue questo Stato nel corso della sua esistenza da ogni altro: non un popolo se lo è creato, non i Papi se lo sono formato con le proprie forze; sono stati gli Imperatori che l'hanno donato alla Chiesa, e soltanto in grazia di congiunture eccezionalmente favorevoli la Chiesa fu posta in grado di prendere infine possesso di quanto le era stato donato ».

Dal duplice carattere di sovrano spirituale e di sovrano temporale, che si riscontrava nel Sommo Pontefice, conseguiva una inestricabile connessione di poteri, di uffici e di funzioni quanto alla Chiesa cattolica ed allo Stato pontificio, e così nella interna costituzione di quest'ultimo come nei suoi rapporti esterni.

Il Collegio dei Cardinali, per esempio, formava il Senato della Santa Sede, tanto per le cose attinenti al governo della Chiesa universale, quanto per quelle attinenti al governo dello Stato romano. Governo che al Sacro Collegio competeva in pieno, e tuttavia gli compete per la Legge fondamentale della Città del Vaticano del 7 giugno 1929 (art. 1), durante la Sede vacante.

Della ambigua posizione dei Nunzi apostolici presso le varie Corti è segno il contrasto vivissimo, sorto fra la Santa Sede e parecchi Stati, p. e. la Francia dell'Antico Regime (e oggidì la Lituania), e determinato dal fatto che i Governi tentavano con ogni loro forza di opporsi a che i Nunzi, oltre che rappresentare gli interessi dello Stato della Chiesa (allo stesso modo di

---

(37) BROSCHE, *Geschichte des Kirchenstaates*, Gotha, 1888, I, p. 30.

tutti gli altri inviati diplomatici), esercitassero anche un controllo disciplinare ed una direzione gerarchica sulle Chiese nazionali e perfino, si noti, una specie di vigilanza sulle cose politiche degli Stati: — cosa evidentemente in contraddizione patente con il principio ben fermo della non-immistione degli agenti diplomatici negli affari interni degli Stati. Cotesta ambiguità spiega la lunga e vivace opposizione che suscitò la equiparazione degli inviati di uno Stato così piccolo, com'era lo Stato della Chiesa, agli ambasciatori dei maggiori Stati, anzi il conferimento a quelli della presidenza d'onore del Corpo diplomatico, secondo la deliberazione più sopra ricordata del Congresso di Vienna. Eppure, mantenuto ai Nunzi questo privilegio diplomatico non solo dal Trattato lateranense, come s'è visto, ma da tutti gli Stati cattolici, è pur rimasto fermo il secolare obbligo loro fatto dalla Santa Sede di intromettersi negli affari ecclesiastici interni degli Stati; poichè il Canone 267 (§1, n. 1) del Codice del Diritto canonico dice ancora che essi: « In territorio sibi assignato advigilare debent in Ecclesiarum statum », etc.

È troppo noto, perchè occorra insistervi, che i Pontefici Romani si valsero in ogni tempo delle armi spirituali (interdetto, scomunica, ecc.) contro coloro che si appropriavano qualche parte dello Stato della Chiesa; cosicchè scomunicati furono ancora nel 1860 e nel 1870 coloro che ne occuparono le provincie e la stessa città capitale. Mentre inversamente, essi si valevano delle armi temporali o militari contro quegli Stati, con i quali erano in contrasto per questioni giurisdizionali ecclesiastiche; come si vide, ad esempio, quando Paolo V si alleò allo Spagna per muover guerra alla Repubblica veneta, rea di aver imprigionato due ecclesiastici incolpati di delitti comuni (38). Cotesta

---

(38) Tra le motivazioni del famoso Decreto napoleonico del 17 maggio 1809, con cui lo Stato pontificio veniva aggregato all'Impero francese, era detto: « Ce

confusione trovava il suo riscontro, o, vorremmo quasi dire, la sua reciproca nel contegno di alcuni Stati, in lotta con la Santa Sede per questioni religiose; e basti ricordare le violenze di Napoleone I contro il Pontefice; e il rimpianto di Bismarck, impegnato nella lotta giurisdizionalistica con la Chiesa cattolica, rimasta famosa con il nome di *Kulturkampf*, di non poter mandare una nave da guerra tedesca innanzi a Civitavecchia per intimorire il Papa e ridurlo a più miti consigli; ond'egli rendeva responsabile (e fece scrivere dal Bluntschli, professore a Berlino, una memoria apposita) lo Stato italiano dell'aver creato tale ostacolo, occupando gli Stati della Chiesa e Roma.

Particolarmente significativa di tale commistione o confusione di poteri, di uffici e di funzioni era la gestione finanziaria della Santa Sede (39). La quale devolveva indifferentemente ai bisogni temporali dello Stato pontificio le contribuzioni di vario genere (p. e. *Denarius Beati Petri*), che essa prelevava a titolo spirituale da tutta la Cattolicità; mentre, inversamente, essendo lo Stato pontificio proclamato proprietà della Chiesa cattolica (*Patrimonium Sancti Petri*), le sue entrate erano devolute non meno indifferentemente a vantaggio della Chiesa universale.

In base a queste premesse, prima dell'occupazione di Roma, l'Hinschius diceva: « Dal punto di vista giuridico il Papa ha un diritto alla sua sovranità temporale altrettanto ben fondato quanto gli altri Principi ora regnanti ». Ma soggiungeva: « La sovranità temporale del Papa non serve ad attuare i fini generali dello Stato, ma essa sussiste in primo luogo nell'interesse della Chiesa e viene pertanto esercitata soprattutto in tale senso » (40).

---

mélange d'un pouvoir spirituel avec une autorité temporelle a été, comme il l'est encore, une source de discussions, et a porté trop souvent les pontifes à employer l'influence de l'un pour soutenir les prétentions de l'autre ».

(39) Cfr. per tutto questo MORESCO, *Il Patrimonio di S. Pietro. Studio storico-giuridico sulle istituzioni finanziarie della Santa Sede*, Torino, 1916.

(40) HINSCHIUS, *System des katholischen Kirchenrechts*, I, Berlin, 1869, § 25, pp. 215, 216.

Onde appare, che per il celebre canonista dell'Università di Berlino, per quanto fosse di fede protestante, quello del Papa era da considerarsi un vero Stato legittimo, ad onta della sua anormale finalità. Per contro, dopo la occupazione di Roma e la conseguente cessazione dello Stato pontificio, il Friedberg, il non meno celebre canonista dell'Università di Lipsia, osservava come « l'idea di un oggetto, destinato a vantaggio di un soggetto che è fuori del medesimo, contradicesse al concetto di Stato, e (egli soggiungeva) giustificasse la sua soppressione » (41). Dal che risulta come l'idea dello Stato-oggetto, dello Stato-fine, messa innanzi di fronte al novissimo Stato della Città del Vaticano, fosse già stata affacciata rispetto all'antico Stato della Chiesa. La quale idea della subordinazione dello Stato della Chiesa, e quindi del suo popolo, ai fini superiori della Chiesa cattolica, era poi asserita ed accentuata dagli stessi scrittori cattolici. A chi allegava e propugnava il diritto del popolo romano ad essere meglio governato, e cioè secondo i principii e le esigenze del diritto pubblico moderno, rispondeva superbamente nel 1860 il famoso Monsignor Dupanloup: « J'aborderai franchement la question des droits du peuple romain, et je dirai: ou la souveraineté temporelle n'a pas raison d'être, et les puissances catholiques, en la créant et la maintenant, se son trompées et ont mal entendu les intérêts généraux et permanents de la Chrétienté; ou bien les intérêts supérieurs, qui ont amené cette création, dominant ici tous les autres intérêts, et font à l'État romain une position exceptionnelle » (42).

Da tutto questo, per farla breve, è conseguito, che quando il Pontefice Romano fu spodestato dalle armi italiane, al pari dei sovrani degli altri ex-Stati d'Italia, egli non abbia prote-

---

(41) FRIEDBERG RUFFINI, *Trattato di Diritto ecclesiastico*, Torino, 1893, § 58, p. 252.

(42) *La Souveraineté pontificale selon le Droit canonique et le Droit européen*, par Mgr. l'Évêque d'Orléans de l'Académie française, Paris, 1860, Cap. IV, § 3, p. 67.

stato — come questi fecero — unicamente in nome di quel violato *principio della legittimità*, che il Congresso di Vienna aveva sancito, ma anche, e soprattutto, in nome del violato *principio divino*, che protegge tutti indistintamente i beni appartenenti alla Chiesa.

Il concetto di *Stato patrimoniale*, che opportunamente fu proposto, come s'è visto, per caratterizzare ora lo Stato della Città del Vaticano, era già stato messo innanzi dal Ministro degli Esteri, Visconti-Venosta, nella sua circolare diretta agli inviati italiani all'estero perchè la facessero presente ai rispettivi Stati, ove era detto: « Le pouvoir temporel du Saint-Siège était le dernier débris des institutions du moyen-âge. A une époque, où les idées de souveraineté et de propriété n'étaient pas nettement séparées, la confusion des deux pouvoirs a pu quelquefois ne pas être sans utilité ». Il colto Ministro degli Esteri si riferiva a quel principio, che stava a base della costituzione politica, segnatamente degli Stati germanici, e che veniva designato come *Bodenregal* ossia *Regalia del suolo*, in forza del quale tutto il territorio dello Stato era ritenuto oggetto del dominio, quanto meno di un *dominium eminens*, del sovrano. Idea arcaica, certo, ma però non siffattamente contrastante con la vita politica e il diritto pubblico moderno, da impedire che ancora oggidì tutto il suolo inglese sia, quanto meno teoricamente, considerato come il dominio del re.

La configurazione dello Stato della Chiesa, come *Patrimonium Sancti Petri*, e cioè come patrimonio della Chiesa cattolica, era stata fatta per tutelarla contro ogni aggressione; perchè questa avrebbe costituito una *occupatio bonorum ecclesiae*, passibile, secondo i canoni, di tutte le condanne e sanzioni spirituali. Ma un altro sistema di protezione era stato pure escogitato ed attuato, consistente nel qualificare lo Stato della Chiesa come il *beneficio* del Romano Pontefice, allo stesso modo che la *mensa* è il beneficio del vescovo e così via. Il che rendeva applicabili le sanzioni emanate per tutelare l'integrità dei patrimoni bene-

ficiarii e proibirne l'usurpazione (43). Onde appare come anche la nozione del beneficio, testè richiamata in rapporto allo Stato della Città del Vaticano, non sia senza precedenti e conseguenti giustificazioni nei rapporti dell'antico Stato della Chiesa.

E potremmo proseguire ancora nel segnare altri curiosi ritorni delle antiche configurazioni. Non è, tanto per riassumere, significativo anche il fatto che lo Stato della Città del Vaticano rimanga ciò che lo Stato della Chiesa sempre fu: uno Stato, per necessità costituzionale, per definizione, monarchico ed assolutistico?

\* \* \*

Paragonato quindi l'odierno Stato pontificio non può essere utilmente se non con il suo vecchio antecessore; o, tutt'al più e soltanto alla lontana, con qualcuna delle più arcaiche ed eccezionali figure di Stati che la storia ricordi. Con la nostra Città-Stato dell'Età di mezzo, per esempio. Oppure anche con quell'altra Città-Stato, che fu Ginevra, la quale aveva per di più, al pari di Roma, il carattere di *Ville-Église*, come di recente la battezzò il Goyau, e che fu essa pure la minuscola capitale di una grande idea, e il centro di una collettività religiosa cosmopolitica; poichè — se così ristretto era il suo territorio da abbracciarlo tutto con uno sguardo dall'alto del campanile del duomo ginevrino di San Pietro, se contati ad uno ad uno erano i suoi pochi cittadini e pesati con le bilancie di una teocrazia anche più intransigente ed esclusiva che non la romana — l'azione e l'autorità della cosiddetta Roma protestante si irradiavano per al-

---

(43) SCADUTO, *Guarentigie*, p. 25 segg. — Mentre correggo queste bozze di stampa vien pubblicato un ampio ed accurato studio di ANDREA PIOLA, *La Questione romana nella storia e nel diritto. Da Cavour al Trattato del Laterano*, con Prefazione del prof. A. Boggiano Pico, Padova, 1931; nel quale, circa la natura giuridica dello Stato della Città del Vaticano, è accolta l'opinione del Donati (p. 227 sgg.).



tro su milioni di stranieri, dispersi in tutti i continenti. Ora, chi ha mai potuto dubitare che Ginevra non fosse, segnatamente prima che venisse accolta nella Confederazione elvetica, un vero Stato?

Ma veniamo ai principî. Si è pressochè d'accordo fra i cultori del diritto pubblico nel ritenere che la ristrettezza del territorio e la esiguità della popolazione non possono escludere il carattere di Stato. Nel caso nostro, è vero, all'elemento popolazione scema ancora importanza non solo la pochezza quantitativa ma la singolarità qualitativa. Ma, poichè lo Stato della Città del Vaticano è da considerarsi indubbiamente uno Stato patrimoniale, già il Donati faceva risaltare con giustificata energia come nello Stato patrimoniale « i cittadini sono oggetto della sovranità semplicemente come pertinenza del territorio, la sovranità personale è non solo potestà secondaria, ma altresì potestà accessoria: la sovranità personale si presenta come una manifestazione secondaria o una derivazione della sovranità territoriale ». La storia ci fornisce a volta a volta uno scambio hen istruttivo nella importanza che per lo Stato possono assumere l'elemento territoriale. Nel periodo delle migrazioni dei popoli il sovrano si intitolava *rex gentis*; nel periodo feudale, e più nel periodo dello Stato patrimoniale, si sarebbe potuto intitolare *rex terrae*. Segno che territorio e popolazione sono fattori secondari, mutabili e fungibili della struttura dello Stato; il fattore primario, immutabile e non sostituibile è la sovranità.

Non può avere quindi importanza decisiva nella equiparazione del nuovo Stato pontificio all'antico, che in quest'ultimo territorio e popolazione avessero un'importanza di gran lunga maggiore. Quello che veramente importa, ripetiamo, è la sovranità; e questa si è mantenuta identica attraverso i tempi, conservando intatti i suoi caratteri incancellabili ed inconfondibili.

\* \* \*

Da quanto si è fin qui discorso parmi che si possano trarre queste due conseguenze:

1° O si ammette che lo Stato della Città del Vaticano è un vero Stato, o, in caso inverso, si dovrebbe pure negare che lo fosse l'antico Stato della Chiesa, ad onta che l'opinione pubblica e la pratica diplomatica mondiali l'abbiano considerato e trattato sempre come tale.

2° Ritenuto però che lo Stato della Città del Vaticano sia un vero Stato, bisogna concedere che esso è — precisamente come fu l'antico Stato della Chiesa — uno Stato necessariamente, irriducibilmente, ineluttabilmente anormale, e cioè un *Unicum* nella vita politica e giuridica dei popoli, allo stesso modo che un *Unicum* fu nella storia ed è nel mondo moderno e sarà finchè sia per durare nei secoli, la Santa Sede.