

Alessandro Tira

*Il diritto ecclesiastico negli anni Trenta:  
sistemica concordataria e percorsi dottrinali*

SOMMARIO: 1. Il diritto ecclesiastico prima e dopo la Conciliazione: un doppio cambio di passo – 2. I caratteri del diritto ecclesiastico fascista – 3. La rielaborazione dottrinale del diritto ecclesiastico: spunti per un'indagine – 4. In luogo di una conclusione

1. *Il diritto ecclesiastico e la Conciliazione: un doppio cambio di passo*

Il decennio 1930, durante il quale il regime fascista toccò l'apice del consenso e giunse a progettare una riforma integrale della società e dell'ordinamento giuridico, si aprì per il diritto ecclesiastico con un anno di anticipo. La stipulazione dei Patti Lateranensi, l'11 febbraio 1929, aveva infatti chiuso, insieme alla Questione romana, la stagione risorgimentale dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa e stava ridando impulso agli studi della disciplina<sup>1</sup>. Il nuovo assetto, sul piano diplomatico e della politica del diritto, scaturiva da un intreccio di continuità e discontinuità rispetto al recente passato liberale che ancora oggi non è stato completamente esplorato<sup>2</sup>, ma sul piano del diritto vigente l'intero sistema venne riformato fin dalle fon-

---

<sup>1</sup> Si veda, per la contestualizzazione della vicenda nel percorso dottrinale del diritto canonico ed ecclesiastico del Novecento, C. FANTAPPIÈ, *Diritto canonico e diritto ecclesiastico*, in «Enciclopedia italiana di Scienze, Lettere ed Arti», Appendice VIII, *Il Contributo italiano alla storia del pensiero - Diritto*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2012, pp. 717-724.

<sup>2</sup> Per i principali riferimenti sul tema: A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia dalla Unificazione ai giorni nostri*, Einaudi, Torino 1989, pp. 161-282; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede dalla Grande Guerra alla Conciliazione*, Laterza, Bari 1966; R. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, Il Mulino, Bologna 2009, pp. 41-240; G.B. VARNIER, *Gli ultimi governi liberali e la questione romana (1918-1922)*, Giuffrè, Milano 1976. Sul rapporto tra linee di continuità e momenti di rottura nella vicenda concordataria si vedano le annotazioni di L. MUSSELLI, *Concordati: vicende dei rapporti tra Stato e Chiesa nei centocinquanta anni di unità nazionale*, in «Il Politico», 2011, 3, pp. 144-161.

damenta, conferendo al diritto ecclesiastico una compattezza funzionale che fin lì gli era mancata<sup>3</sup>. Non sembra azzardato accostare quest'azione di riforma ai piani architettonici del razionalismo piacentiniano, che negli stessi anni il regime promuoveva nel campo dell'urbanistica: erano analoghi l'idea di fondo della preminenza della dimensione sociale su quella individuale e l'intento di celebrare la centralità di un potere che organizza e indirizza le vite degli individui secondo una superiore volontà, fin sul piano dello spazio fisico ed etico. La sensazione che siano le persone funzionali agli spazi, e non viceversa, la può ancora provare chiunque si trovi a percorrere le strutture dell'EUR a Roma o gli atrii del Palazzo di Giustizia di Milano, ma si può provare una suggestione simile rileggendo le norme di diritto ecclesiastico emanate tra il 1929 e il 1930, le quali delineano sistemi i cui protagonisti non sono tanto i cittadini/fedeli, quanto le istituzioni a cui essi appartengono, ed entro i cui perimetri doveva svolgersi la loro vita.

Il nuovo diritto ecclesiastico – non solo in campo cattolico – tendeva infatti a irreggimentare la vita religiosa entro spazi dominati dalla dimensione pubblica dello Stato e della Chiesa (divenuti interlocutori e non più rivali, o almeno non apertamente) e, in misura minore, delle altre confessioni organizzate<sup>4</sup>. Come è noto, quanto il sistema acquisiva in coerenza e robustezza d'impianto da tale operazione, lo scontava con la compressione delle libertà individuali, ricondotte ovunque fosse possibile al rango di «diritti riflessi» o comunque sottoposte alla preminente autorità del potere pubblico<sup>5</sup>. Non è questo, però, il profilo su cui vorremmo condurre l'at-

<sup>3</sup> È l'aspetto che colse fin da subito Vincenzo DEL GIUDICE, che già nel 1929 pubblicò una monografia intitolata proprio *Le nuove basi del diritto ecclesiastico italiano* (Vita & Pensiero, Milano).

<sup>4</sup> Circa le premesse filosofiche e giuridiche (da parte statale) della Conciliazione e della legislazione che ne derivò si vedano le pagine di G. MOLTENI MASTAI FERRETTI, *Stato etico e Dio laico*, Giuffrè, Milano 1983.

<sup>5</sup> Ciò vale anche per le disposizioni in astratto garantistiche, quale fu per eccellenza l'art. 5 della legge 24 giugno 1929, n. 1159 *sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato*. Riprendendo quasi alla lettera l'art. 2, c. 4° della legge delle Guarentigie, l'articolo affermava che «la discussione in materia religiosa è pienamente libera». Il ministro Rocco affermò che questa norma doveva considerarsi una diretta conseguenza del principio di libertà di coscienza, «che fu consacrata esplicitamente dalla legge delle guarentigie, e che, abrogata tale legge, occorre mantenere nel sistema del nostro diritto» (A. ROCCO, *Relazione del Ministro della Giustizia e degli affari di culto, presentata alla Camera dei Deputati (30 aprile 1929) e al Senato del Regno (24 maggio 1929) sul Disegno di legge contenente le «Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi*, in *Codice della legislazione ecclesiastica*, a cura di C. Merolli e A. Alibrandi, Stamperia Nazionale, Roma 1965, p. 947). Tuttavia già nella *Relazione della Commissione speciale della Camera dei Deputati* del 15 maggio 1929, il relatore Ernesto Vassallo diede della norma un'interpretazione che ne riduceva di

tenzione del lettore<sup>6</sup>. Scopo dello scritto è invece di riassumere le linee di tendenza che si affermarono nella disciplina a seguito del Concordato e, soprattutto, prendere in considerazione come la dottrina del diritto ecclesiastico reagì, nel suo ambito di pertinenza, alle istanze politiche della costruzione di un diritto «fascista».

In questo quadro un primo ‘cambio di passo’ rispetto al passato recente fu dunque l’«evento concordatario», come talora è stato chiamato l’intervento legislativo del 1929 per enfatizzarne la forza di rottura rispetto al regime precedente. Sul piano del diritto oggettivo, e al netto delle valutazioni che si possono fare sulla fase di preparazione politica e giuridica della Conciliazione, la cesura rispetto al passato non ha bisogno di essere commentata. L’eterogeneo *corpus* del diritto ecclesiastico ereditato dall’epoca liberale venne abrogato d’un colpo e sostituito da un insieme di norme che non solo cambiavano la fisionomia del settore (come si dirà nel prossimo paragrafo)<sup>7</sup>, ma ne spostavano il baricentro verso materie – a cominciare dal

---

molto l’ampiezza, sostenendo che tale facoltà dovesse sottostare alle «generali norme di polizia», ma anche «svolgersi nei limiti di serena ed elevata discussione». In altre parole, la libertà di discussione in materia religiosa veniva ridotta a una libertà di dibattito teologico o accademico, o quasi, e che dunque trovava – a sua volta – il suo naturale campo di esplicazione entro contesti ben definiti. Proprio questo sembra essere l’intento del legislatore a maggior ragione perché veniva escluso in ogni caso dall’ombrello di tale libertà il proselitismo, ossia la proiezione del discorso religioso verso l’esterno, alla cerchia dei profani: «Si è prospettato il sospetto che il settarismo, il quale sta in agguato contro il fascismo e il cattolicesimo, tragga pretesto, dopo quanto è avvenuto, dalla riaffermata libertà in materia religiosa, per intensificare coi mezzi di cui dispone una subdola, camuffata attività per propaganda antifascista» (anche questa *Relazione* si trova nel *Codice* a cura di C. Merolli e A. Alibrandi; cit. dalle pp. 953-954). La tesi restrittiva, avversata da Jemolo (cfr. A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico italiano. Il diritto ecclesiastico dello Stato italiano*, Leonardo Da Vinci, Città di Castello 1933, p. 35) e da pochi altri autori, prevalse fin da subito in giurisprudenza e presso la dottrina più ligia alle direttive del regime; si veda O. GIACCHI, *La legislazione italiana sui culti ammessi*, Vita & Pensiero, Milano 1934, pp. 89-104. Sulla libertà di propaganda religiosa si veda in generale e nella sua evoluzione nell’ordinamento italiano J. PASQUALI CERIOLI, *Propaganda religiosa: la libertà silente*, Giappichelli, Torino 2018.

<sup>6</sup> Il tema del rapporto tra «persona e istituzione nello studio del diritto ecclesiastico» e dei mutevoli rapporti tra i due fuochi dell’ellisse concettuale che è da sempre l’anima della materia è stato affrontato, in termini che risultano sempre attuali, da S. FERRARI, *Ideologia e dogmatica nel diritto ecclesiastico italiano. Manuali e riviste (1929-1979)*, Giuffrè, Milano 1979, pp. 75-103. Per alcuni essenziali riferimenti bibliografici apparsi negli anni in cui l’impostazione ereditata dal Ventennio veniva progressivamente messa in discussione, si vedano G. CATALANO, *La problematica del diritto ecclesiastico ai tempi di Francesco Scaduto e ai nostri giorni*, in «Il Diritto ecclesiastico», 1965, pp. 21-57 e L. DE LUCA, *Diritto ecclesiastico ed esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano 1970.

<sup>7</sup> Cfr. A. BERTOLA, A.C. JEMOLO, *Introduzione*, in *Codice ecclesiastico*, a cura di A. Bertola, A.C. Jemolo, CEDAM, Padova 1937, pp. IX-XIX.

matrimonio – prima secondarie o assenti. La riforma ebbe una ricaduta anche sui tratti caratterizzanti della disciplina e sulla sua collocazione tra le scienze giuridiche. Ridefinendone i contenuti e la struttura, infatti, il diritto ecclesiastico acquisì una più spiccata connotazione di specialità rispetto al diritto costituzionale, con il quale aveva a lungo condiviso il tema delle relazioni tra lo Stato e la Chiesa (che da un lato davano luogo a problematiche settoriali, prettamente ecclesiasticistiche, ma dall'altro contribuivano a definire i caratteri generali della forma di Stato). Una volta assorbito quel profilo nella soluzione concordataria e nella conseguente articolazione di un sottosistema dai chiari contorni, veniva meno la necessità di inserire i profili istituzionalistici del diritto ecclesiastico nel novero di quelli trattati nel diritto costituzionale<sup>8</sup>. La rafforzata «specialità», su cui insistettero molto gli studiosi dell'epoca, e in particolare Vincenzo Del Giudice<sup>9</sup>, allontanò altresì la materia dagli sviluppi che interessarono il diritto pubblico generale. Considerandolo quale campo limitrofo ma a sé stante, si metteva al riparo il diritto ecclesiastico dall'assorbente organicismo del diritto corporativo, disciplina a sua volta di impronta istituzionalistica<sup>10</sup> e su cui si riversarono gli sforzi dei giuristi di regime per affermare la preminenza del pubblico sul privato<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Si veda, per es., il testo introduttivo di V. FEROCI, *Istituzioni di diritto pubblico secondo la vigente legislazione fascista*, Hoepli, Milano 1934, che dedica alla questione delle relazioni tra lo Stato e la Chiesa solo poche pagine (pp. 137-149), imperniate sui Patti Lateranensi e sulla loro funzione nell'ordinamento italiano.

<sup>9</sup> La specialità funzionale e l'autonomia sistematica del diritto ecclesiastico sono temi che Vincenzo Del Giudice affrontò spesso nei suoi scritti; cfr. V. DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano 1959, pp. 1-16 (l'opera è successiva rispetto al periodo preso in esame, ma è anche la versione del *Manuale* più approfondita e il pensiero del giurista pugliese sul punto, qui esposto più compiutamente che altrove, su questo tema non conobbe variazioni significative nell'intervallo di tempo considerato).

<sup>10</sup> G. ZANOBINI, *Diritto corporativo*, in «Enciclopedia Italiana», Appendice I, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 1938, p. 983.

<sup>11</sup> Si rimanda sul tema a I. STOLZI, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Giuffrè, Milano 2007; sull'affermazione della preminenza della dimensione pubblicistica in tutti gli ambiti del diritto cfr. G. CARAPEZZA FIGLIA, *Le culture giuridiche nel fascismo*, in «Rassegna di diritto civile», 2017, 3, pp. 1105-1126; sui profili generali I. STOLZI, *Fascismo e cultura giuridica*, in «Studi storici», 2014, 1, pp. 139-154. Non che mancasse, da parte di taluni autori, l'ambizione di assorbire pienamente anche la Chiesa tra le istituzioni che cooperano al perseguimento degli scopi superiori dello Stato (cfr. per es. G. BORTOLOTTO, *Lo Stato e la dottrina corporativa. Saggio d'una teoria generale*, Zanichelli, Bologna 1931, vol. I, pp. 32-40), ma in concreto l'elaborazione delle dottrine corporative era orientata principalmente verso il campo politico ed economico; cfr. W. CESARINI SFORZA, *Corso di diritto corporativo*, CEDAM, Padova 1935; C. COSTAMAGNA, *Elementi di diritto costituzionale corporativo fascista*, Bemporad, Firenze 1929.

Tali vicende coincisero con un secondo ‘cambio di passo’, questa volta del tutto interno alla dottrina ecclesiasticistica. Negli anni ’30, infatti, andavano spegnendosi per varie ragioni le voci dei primi capiscuola del «diritto ecclesiastico in senso moderno». Erano gli studiosi che, a partire dall’ultimo decennio dell’Ottocento, avevano rifondato su nuove basi la materia e che sostenevano una concezione laica e liberale (ma non necessariamente separatista<sup>12</sup>, come invece si aggiunge spesso in questi casi) dei rapporti tra Stato e Chiesa. L’uscita di scena di quei Maestri riflette una varietà di percorsi, oltre che di casualità<sup>13</sup>. Carlo Calisse, passato dall’insegnamento universitario al laticlavio e al Consiglio di Stato, già da tempo non aveva più parte attiva negli sviluppi della materia. Francesco Scaduto, divenuto anch’egli senatore<sup>14</sup>, era passato dalle posizioni giurisdizionaliste al sostegno alla politica concordataria del fascismo, pur senza rinnegare il suo anticlericalismo<sup>15</sup>. Andrea Galante (primo allievo di Ruffini) e i civilisti Nicola Coviello<sup>16</sup> e Vincenzo Simoncelli<sup>17</sup> (i quali, sullo scorcio del secolo, avevano

<sup>12</sup> Si può infatti operare una distinzione, nel pensiero liberale, tra la *separazione giuridica*, intesa come risultato da conseguire nelle relazioni tra Stato e Chiesa, e il *separatismo*, inteso come metodo per raggiungere quello scopo e contrapposto al *giurisdizionalismo liberale*. Anche i giurisdizionalisti – alle cui tesi aderivano perlopiù i primi cultori del diritto ecclesiastico moderno – miravano alla laicizzazione dell’ordinamento, ma ritenevano che essa andasse perseguita con il controllo attivo dello Stato sulla Chiesa attraverso appositi istituti giuridici e non applicando il «*laissez-faire*» e l’incompetentismo in materia ecclesiastica propugnati dai separatisti.

<sup>13</sup> Fu il caso di Nino Tamassia, storico del diritto che per molti anni aveva tenuto a Padova anche l’insegnamento di diritto ecclesiastico e che morì nel 1931, poco dopo aver concluso un corso aggiornato alla riforma concordataria: N. TAMASSIA, *Appunti di diritto ecclesiastico con speciale riguardo ai Patti lateranensi*, CEDAM, Padova 1930. Malgrado l’attenzione prioritaria dedicata ai Patti, in quelle lezioni Tamassia ne propone una lettura esegetica, inserita in una cornice di taglio storico-giuridico come era d’uso negli anni precedenti.

<sup>14</sup> «Nella Camera vitalizia [Scaduto] non si occupò di politica ecclesiastica, ma si ricordano il suo interesse per i problemi dell’agricoltura e la partecipazione alla commissione incaricata di formulare pareri sul nuovo codice civile. Il 25 maggio 1929 votò in favore della ratifica dei Patti lateranensi, ciò che appare un cedimento, indotto da ragioni di opportunità politica, sul fronte degli ideali scientifici lungamente professati, nonché il segno di una progressiva adesione al programma politico del fascismo»; così O. CONDORELLI, *Scaduto, Francesco*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, XCI, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2018, consultabile al sito [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>15</sup> F. SCADUTO, *La conciliazione dello Stato italiano con la S. Sede*, in «Rivista di Diritto pubblico», 1929, I, pp. 69-80; C. FANTAPPIÈ, *Francesco Scaduto e il Concordato lateranense. Dalla polemica di “Ignotus” sul monopolio nella formazione dei giovani alle lezioni universitarie inedite del 1930-31*, in «Quaderni di Diritto e Politica ecclesiastica», 1995, 1, pp. 307-341.

<sup>16</sup> M. TEDESCHI, *Nicola Coviello cultore di diritto ecclesiastico*, in ID., *La tradizione dottrinale del diritto ecclesiastico*, Pellegrini, Cosenza 2007, pp. 33-44.

avuto un ruolo importante negli sviluppi della materia) erano defunti da tempo. Mattia Moresco, anch'egli allievo tra i primi di Ruffini, si dedicava ormai alle funzioni di senatore e di rettore dell'Università di Genova e conservava nel consesso degli ecclesiasticisti una posizione eminente più per la sua personalità e le funzioni ricoperte, che per un fattivo apporto al dibattito scientifico<sup>18</sup>.

Le ultime due voci dell'epoca che si era chiusa all'improvviso, quando alla segretezza delle trattative era seguito l'annuncio della Conciliazione, erano quelle di Domenico Schiappoli e di Francesco Ruffini. Entrambi, a partire da posizioni molto diverse benché accomunate dalla matrice liberale, espressero critiche al sistema che si andava delineando. Schiappoli, con un tentativo tanto ammirevole per coerenza intellettuale, quanto antistorico sul piano concreto, cercò di ricondurre la nuova realtà sotto categorie interpretative ormai superate, per esempio negando la natura di atto interordinamentale del Concordato<sup>19</sup> e sottolineando i tratti di continuità tra la vecchia e la nuova legislazione<sup>20</sup>. Le sue tesi, però, oltre a risultare sgradite agli ambienti cattolici (ma non era una novità)<sup>21</sup>, non trovarono seguito presso le nuove generazioni<sup>22</sup>, che infatti accantonarono presto l'insegna-

<sup>17</sup> Si vedano S. BORDONALI, *Il diritto ecclesiastico in rapporto all'elaborazione civilistica*, in *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico*, Istituto italiano per gli Studi filosofici, Napoli 1988, pp. 323-329 e L. MUSSELLI, *Il civilista Vincenzo Simoncelli docente di diritto ecclesiastico a Pavia (1893-1900)*, in «Bollettino della Società pavese di Storia patria», 1988, pp. 321-324.

<sup>18</sup> Cfr. M. MORESCO, *Presentazione*, in «Archivio di Diritto ecclesiastico», 1939, I, pp. 3-5. Sulla figura di Moresco: G.B. VARNIER, *Mattia Moresco (1877-1946). Ecclesiasticista dimenticato e rettore dell'Università di Genova tra sapere e potere accademico*, in *Sapere accademico e pratica legale fra Antico Regime ed unificazione nazionale*, a cura di V. Piergiovanni, Accademia Ligure di Scienze e Lettere, Genova 2009, pp. 53-84.

<sup>19</sup> Si veda al riguardo D. SCHIAPPOLI, *Sulla natura giuridica del concordato*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 2018, 8, pp. 1-40 e, per la contestualizzazione dello scritto nel panorama dell'epoca, si consenta di rinviare ad A. TIRA, *Domenico Schiappoli e la questione della natura giuridica dei concordati. Premessa a un saggio ritrovato*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 2018, 8, pp. 1-25.

<sup>20</sup> Cfr., per la sintesi di questioni ampiamente affrontate in vari altri scritti, D. SCHIAPPOLI, *Corso di diritto ecclesiastico. Anno scolastico 1940-1941*, Stabilimento Tipografico Editoriale, Napoli 1940, pp. 1-5.

<sup>21</sup> Tra le possibili conferme, si legga l'accusa (che tale, tuttavia, non doveva apparire all'accusato) di appartenere alla scuola «massonico-liberale», che la «Civiltà Cattolica» rivolgeva a Schiappoli già agli inizi del secolo, recensendo un suo manuale: *Un nuovo manuale di diritto ecclesiastico*, in «La Civiltà Cattolica», 1903, 10, pp. 69-75.

<sup>22</sup> L'influenza di Schiappoli sulla dottrina post-concordataria fu assai contenuta, come si può constatare scorrendo la bibliografia dei testi apparsi in quegli anni. Con riferimento al saggio citato, si veda la breve recensione, radicalmente critica, che ne fece – con ogni

mento dell'ecclesiasticista forse più sistematico della sua generazione<sup>23</sup>.

Di Ruffini, invece, è nota l'opposizione al fascismo<sup>24</sup>, portata fino al gesto nobile – suo e del figlio Edoardo, anch'egli docente universitario<sup>25</sup> – di rifiutare il giuramento di fedeltà al regime<sup>26</sup>. Se sul piano civile il pronunciamento di Ruffini fu netto e prese la forma del volume sui *Diritti di libertà* del 1926<sup>27</sup>, sul piano scientifico la sua opposizione passò attraverso il silenzio. Nel racconto di un testimone autorevole come Alessandro Galante Garrone, che ne frequentava le lezioni nei giorni della Conciliazione, fu proprio il silenzio la prima reazione del docente: all'indomani dell'annuncio dei Patti egli «non disse nulla: continuò imperturbabile il suo corso sulla libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo»<sup>28</sup>. In seguito – sempre nel ricordo di Galante Garrone – Ruffini soddisfò la curiosità dei suoi studenti con una lezione in cui, esaltando con accenti commossi la politica di Cavour, implicitamente contestava quella del fascismo. Ma queste posizioni non si tradussero mai in una compiuta disamina critica del nuovo diritto ecclesiastico. Infatti il commento dello studioso canavesano al diritto concordatario fu consegnato essenzialmente a una raccolta di lezioni – le ultime – intitolata *Il nuovo diritto ecclesiastico italiano*<sup>29</sup>. Di quelle pagine colpisce soprattutto il distacco e una certa aridità dell'esposizione, che, nel magistero di un autore solitamente appassionato e appassionante come fu Ruffini, denunciano con forza pari a una critica aperta quale distanza separasse ormai lo studioso dall'oggetto del suo studio.

---

probabilità – Ermanno Graziani, studioso vicino a posizioni curiali: E.G., *Prof. Domenico Schiappoli, Sulla natura giuridica del concordato*, in «Il Diritto ecclesiastico», 1940, pp. 455-456.

<sup>23</sup> Cfr. G.B. VARNIER, *Un giurista nell'ombra. Domenico Schiappoli (1870-1945): tra separatismo e sistema concordatario*, in *Rileggere i maestri, II*, Pellegrini, Cosenza 2012, pp. 149-174.

<sup>24</sup> Si vedano, *inter alios*, M. DOGLIANI, *Postfazione*, in F. RUFFINI, *Diritti di libertà*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2012, pp. 231-248; A. FRANGIONI, *Francesco Ruffini. Una biografia intellettuale*, Il Mulino, Bologna 2017, pp. 287-351 e 427-459; G. SPADOLINI, *Francesco Ruffini e il Concordato*, in «Nuova Antologia», 1974, 2082, pp. 153-160.

<sup>25</sup> F. TREGGIARI, *Ruffini Avondo, Edoardo*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, LXXXIX, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2017, consultabile al sito [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>26</sup> G. BOATTI, *Preferirei di no. Le storie dei dodici professori che si opposero a Mussolini*, Einaudi, Torino 2017, pp. 177-216.

<sup>27</sup> F. RUFFINI, *Diritti di libertà*, Gobetti, Torino 1926. Su questo e sul precedente saggio sulla libertà religiosa si veda S. FERRARI, *Introduzione*, in F. RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Il Mulino, Bologna 1992, pp. 11-59.

<sup>28</sup> A. GALANTE GARRONE, *Un affare di coscienza. Per una libertà religiosa in Italia*, Baldini & Castoldi, Milano 1995, p. 58.

<sup>29</sup> F. RUFFINI, *Il nuovo diritto ecclesiastico italiano. Lezioni*, Giappichelli, Torino 1931.

Più in generale, e per concludere questi cenni sulla critica di parte liberale alla Conciliazione, si può dire che gli studiosi contrari al nuovo diritto ecclesiastico fascista ricorsero a due linee argomentative, entrambe oblique. Da un lato, la rivalutazione in chiave polemica della legge delle Guarentigie<sup>30</sup>, come attesta anche il celebre discorso anticoncordatario che Benedetto Croce tenne in Senato il 24 maggio 1929 e alla cui stesura collaborò, con ogni probabilità, lo stesso Ruffini (il quale, in privato, definiva i Patti del Laterano «pattume giuridico»)<sup>31</sup>. Dall'altro lato, un'interpretazione del Concordato che ne sminuiva quell'aura di radicale novità su cui il fascismo, per ragioni d'immagine, insisteva con forza. Appartiene a questa seconda linea la posizione già ricordata di Schiappoli, ma l'espressione più celebre, in tal senso, è rimasta quella di Vittorio Emanuele Orlando, il quale mise i Patti Lateranensi in coda alla legge delle Guarentigie, affermando che i primi stavano alla seconda «come un'accettazione sta a una proposta»<sup>32</sup>.

Queste voci, tuttavia, rimasero senza seguito, nel clima commisto di consenso e di intimidazione che il regime aveva indotto anche negli studi giuridici. Per seguire gli sviluppi dottrinali del diritto ecclesiastico negli anni Trenta, occorre rileggere altri studiosi, ma prima è opportuno vedere quali caratteri aveva assunto in concreto la materia in esito al cambiamento del 1929.

## 2. *I caratteri del diritto ecclesiastico fascista*

Allora come oggi, il diritto ecclesiastico non riguardava solo la Chiesa cattolica, ma anche le normative sui culti acattolici<sup>33</sup> e non si coglierebbe

<sup>30</sup> Cfr. A. TIRA, *I rapporti fra Stato e Chiesa nella dottrina ecclesiasticistica del primo Novecento. Il contributo 'controcorrente' di Domenico Schiappoli*, in «Rivista di Storia del Diritto Italiano», 2018, 1, pp. 41-63.

<sup>31</sup> FRANGIONI, *Francesco Ruffini*, cit. nt. 24, p. 434.

<sup>32</sup> V.E. ORLANDO, *Nessi storici e giuridici fra gli accordi lateranensi e l'ordinamento anteriore*, in *Studi in onore di Francesco Scaduto*, Cya, Firenze 1936, II, p. 213.

<sup>33</sup> Ciò resta vero anche se si prendono in esame le posizioni degli studiosi che attribuivano il nome di «diritto ecclesiastico» solo alle norme riferite alla Chiesa cattolica. Si tratta infatti di una disputa sostanzialmente nominalistica, poiché in concreto la disciplina dei culti acattolici è sempre ricaduta – se non altro per analogia – nel perimetro del diritto ecclesiastico, quando non inteso come sinonimo di diritto canonico. Si può notare, *en passant*, che proprio la necessità di confrontarsi con un varietà di confessioni, che scaturì dall'esperienza coloniale, costrinse gli ecclesiasticisti a mettere per la prima volta alla prova di un vero pluralismo religioso gli schemi della disciplina (cfr. C. JANNACCONE, *Il concetto del diritto ecclesiastico coloniale italiano*, in *Studi economico-giuridici della R. Università di Cagliari*, 1938

appieno la portata degli interventi del 1929-30, se si dedicasse attenzione solo ai Patti Lateranensi. Dal punto di vista delle fonti, la ricostruzione in chiave fascista del diritto ecclesiastico fu infatti l'esito di un'azione sostanzialmente unitaria e coerente, che si compì in tre tappe: i Patti lateranensi, a cui diede esecuzione la l. 27 maggio 1929, n. 810; la legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nel Regno; e infine la cd. «legge Falco», r.d. 30 ottobre 1930, n. 1731 sulle Comunità israelitiche. In più, naturalmente, vi fu la normativa primaria e secondaria emanata in dipendenza da tali atti principali<sup>34</sup>. Tutt'e tre i nuclei normativi seguivano la medesima logica, sia pure con gradi diversi di specialità. Essi istituivano forme di raccordo tra l'ordinamento dello Stato e le confessioni, organizzate secondo le loro normative interne; primo tra queste, naturalmente, figurava il diritto canonico, che negli stessi anni veniva reintrodotta come materia d'insegnamento nelle Università pubbliche<sup>35</sup>. Rispetto al passato si ampliavano le possibilità di veder riconosciuti effetti civili agli atti delle autorità religiose, prestando attenzione prioritaria alle istanze collettive e istituzionali delle confessioni

---

[estratto]; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Carlo Azeglio Ciampi tra guerra e studi giuridici*, in C.A. CIAMPI, *La libertà delle minoranze religiose*, a cura di F.P. Casavola, G. Long, F. Margiotta Broglio, Il Mulino, Bologna 2009, pp. 33-45). Da questo punto di vista, in ogni caso, il confondersi sotto lo stesso nome delle norme emanate dalla Chiesa, delle norme emanate dallo Stato rispetto alla sola Chiesa cattolica o, con maggiore ampiezza, delle norme emanate dallo Stato rispetto al fattore religioso in generale era una questione già superata, negli anni '30 del Novecento. Anche in quegli Autori che – come Mario Falco – sotto il titolo di *Diritto ecclesiastico* radunavano ancora nozioni o vere e proprie trattazioni preliminari di diritto canonico (cfr. M. FALCO, *Corso di diritto ecclesiastico*, CEDAM, Padova 1935, l'intero vol. I), la distinzione concettuale tra le due discipline era ormai chiara e radicata. Il piano della questione si spostò, invece, sulla possibilità di identificare o meno il diritto ecclesiastico con il solo diritto concordatario e le normative da esso derivate. Di fatto fu spesso così, anche se forse più per comodità di esposizione che per la volontà di far coincidere l'estensione dei due ambiti della materia. Ancora Falco, per esempio, nella seconda parte del suo *Corso* appena citato tratta solo del diritto concordatario ed oltre al suo gli esempi potrebbero essere molti; tuttavia quello di Falco è il caso più significativo perché egli stesso, in altra sede, si occupò con pari impegno del diritto ecclesiastico sui culti acatolici. In definitiva, l'idea della coincidenza tra diritto ecclesiastico e diritto concordatario venne esclusa anche da parte della dottrina più attenta ad interpretare la linea ufficiale del regime: cfr. A. PIOLA, *Diritto ecclesiastico, diritto canonico e diritto concordatario*, in «Studi sassaresi», 1937 (estratto).

<sup>34</sup> Per la normativa riferita alla Chiesa cattolica, il quadro più completo della materia all'indomani della Conciliazione è quello offerto da R. JACUZIO, *Commento della nuova legislazione in materia ecclesiastica*, UTET, Torino 1932.

<sup>35</sup> Si vedano V. DEL GIUDICE, *Per lo studio del diritto canonico nelle Università italiane*, in *Studi in onore di Francesco Scaduto*, cit. nt. 32 (estratto); M. VISMARA MISSIROLI, *Diritto canonico e insegnamento delle scienze giuridiche*, CEDAM, Padova 1998, *passim*.

stesse, come già si è detto, e quanto fosse forte il cambiamento di prospettiva rispetto al passato, lo si evince con chiarezza dal confronto con la situazione antecedente.

In massima sintesi, le direttrici lungo cui si muoveva il diritto ecclesiastico liberale erano tre: il fondamento individualistico del diritto di libertà religiosa; l'irrilevanza per l'ordinamento giuridico del fattore religioso in quanto tale; la limitazione dell'intervento statale alle situazioni che toccavano gli interessi pubblici, con l'inevitabile frammentarietà normativa che ne derivava. L'ideale a cui tendeva l'ordinamento liberale era la separazione tra sfera religiosa e sfera civile, nella convinzione che la piena libertà di coscienza sarebbe scaturita dalla non interferenza delle religioni nella sfera delle libertà garantite dallo Stato. Tuttavia, nell'impossibilità di realizzare appieno questo obiettivo nel contesto politico risorgimentale (e, in fondo, anche perché già da parte degli autori coevi vi era la percezione della debolezza strutturale delle dottrine separatiste<sup>36</sup>), lo Stato aveva conservato nei fatti ampi strumenti di controllo giurisdizionale<sup>37</sup>. Tali strumenti riguardavano soprattutto – e per ovvie ragioni – la Chiesa cattolica, benché peraltro quest'ultima non godesse di un formale riconoscimento come istituzione unitaria. Gli strumenti in questione erano il *placet* e l'*exequatur*, come è noto, ma in un'accezione più ampia concorrevano alla medesima funzione di controllo anche la legislazione sulle decime e sulle tasse ecclesiastiche, oltre a quella eversiva dell'asse. L'ambito patrimoniale, fino al 1929, rappresentò infatti il settore più rilevante del diritto ecclesiastico dello Stato, come attestano tutte le trattazioni dell'epoca preconcordataria.

Il diritto ecclesiastico liberale, in altre parole, aveva il suo baricentro non solo nel diritto di libertà religiosa individuale, ma anche negli istituti giuridici che servivano a contenere e controllare, dal punto di vista economico, la presa sociale della Chiesa. Anche la dottrina più sensibile al tema della libertà religiosa (Ruffini, Schiappoli) riconosceva in ciò una funzione coesistente del diritto ecclesiastico, il quale era inteso, in ultima analisi, come strumento di tutela della sovranità dello Stato<sup>38</sup>. La stessa legge delle Guarentigie, che aveva abrogato i maggiori istituti del giurisdizionalismo

---

<sup>36</sup> Si consenta di rinviare in argomento alla panoramica proposta in A. TIRA, *Alle origini del diritto ecclesiastico italiano. Prolusioni e manuali tra istanze politiche e tecnica giuridica (1870-1915)*, Giuffrè, Milano 2018, pp. 13-149.

<sup>37</sup> Per una visione complessiva del tema si veda A. GOMEZ DE AYALA, *Il neo-giurisdizionalismo liberale*, in *La legislazione ecclesiastica*, a cura di P.A. d'Avack, Neri Pozza, Vicenza 1967, pp. 93-143.

<sup>38</sup> D. SCHIAPPOLI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Alvano, Napoli 1924, pp. 9-10.

confessionista (come l'appello per abuso, la legazia apostolica in Sicilia e il giuramento dei vescovi al Re), lasciò quasi inalterato lo *status quo* per quanto riguardava il controllo sulle attività economiche della Chiesa. Il principio seguito dal legislatore era che si dovesse poter regolare tali materie secondo le esigenze politiche che si affacciavano di tempo in tempo. È questo il senso della riserva di legge di cui agli artt. 16 e 18 delle Guarentigie, in forza dei quali si sarebbe dovuto provvedere, in un futuro che non giunse mai, alla ridefinizione delle norme sulla proprietà ecclesiastica e sui superstiti diritti di regalia, se e quando la Chiesa avesse riconosciuto la piena sovranità dello Stato. Alla luce di questa situazione, non si può dar torto ad Alfredo Rocco quando, intervenendo in Parlamento sulla legge di esecuzione del Trattato e del Concordato, affermò che «da questo intreccio di tradizioni, di ideologie, di esigenze pratiche, deriva il diritto ecclesiastico italiano, il quale, del resto, fu sempre considerato come un regime provvisorio destinato, secondo la stessa legge delle Guarentigie, ad una organica e completa riforma»<sup>39</sup>.

Nel 1929 il Concordato recepì i frutti di una elaborazione dottrinale intensa e complessa – sulla quale non è possibile soffermarsi in questa sede – e capovolse, punto per punto, la prospettiva liberale. Fu abbandonato, almeno nei riguardi della Chiesa cattolica, l'unilateralismo della normativa post-risorgimentale e, pur non scomparendo, il diritto individuale di libertà religiosa passò in secondo piano rispetto alla dimensione sociale e collettiva della religione. Quest'ultima venne enfatizzata perché le norme del Concordato non soltanto presuppongono una Chiesa intesa come società gerarchica, ma la coinvolgono nella produzione del diritto. Il fattore religioso acquisì spessore agli occhi dell'ordinamento attraverso disposizioni specifiche come quelle sul matrimonio, l'insegnamento (non solo della religione, già in precedenza definita «fondamento e coronamento dell'istruzione elementare»<sup>40</sup>), la condizione degli ecclesiastici, le festività e altro ancora; e, più in generale, attraverso la rivalutazione dell'art. 1 dello Statuto del Regno<sup>41</sup>.

Soprattutto, cambiò la prospettiva sulla funzione stessa del diritto ecclesiastico, che venne concepito non più in chiave di frammentarietà, bensì

<sup>39</sup> A. ROCCO, *Discorso*, in *Italia, Roma e Papato nelle discussioni parlamentari dell'anno 1929-VII*, a cura di B. Mussolini, Libreria del Littorio, Roma 1929, vol. II, p. 167.

<sup>40</sup> Regio decreto 1° ottobre 1923, n. 1285, art. 3.

<sup>41</sup> Si può facilmente fare un confronto tra lo *status quo* descritto da A.C. JEMOLO, *La natura e la portata dell'art. 1 dello Statuto*, in «Rivista di Diritto Pubblico», 1913, 1 (estratto) e il recupero della portata originaria della norma che ne propugnò ROCCO, *Discorso*, cit. nt. 39, pp. 174-175.

come un sistema organico. La nuova disciplina non doveva più affermare i diritti della *res publica* in singoli ambiti critici, ma mirava a predisporre un sistema in grado di prevenire gli attriti tra le due sfere, armonizzandone l'azione. Lo scopo era di recuperare la religione al novero dei fattori d'ordine sociale che cooperano ai fini dello Stato, secondo un'ottica di «confessionismo ideologico»<sup>42</sup> in cui i diritti individuali di libertà possono restare sacrificati in nome di superiori interessi collettivi. Si passa così dall'empirismo, che connotava il sistema liberale, a un impianto sorretto da robuste ambizioni teoretiche (al di là dei giudizi che si possono dare nel merito dei contenuti del nuovo sistema normativo).

L'ideale dell'organicità emerge con particolare evidenza nella disciplina dei culti ammessi. La legge 1159/1929 rappresenta infatti una vera novità, perché l'idea stessa di una normativa d'insieme in questo campo era sconosciuta alla concezione ottocentesca del diritto ecclesiastico. Fino al '29, per ciascun gruppo religioso di minoranza vigevano norme differenti, spesso ereditate dagli ordinamenti preunitari (quando ve n'erano di specifiche e non si lasciava la materia, semplicemente, alle soluzioni privatistiche<sup>43</sup>). Questo perché – come osservava Jemolo nel 1916 – «nel nostro diritto ecclesiastico manca un istituto rispondente a quello che nelle altre legislazioni è l'ammissione di una confessione»<sup>44</sup>. Anche qui, il diritto ecclesiastico ottocentesco rifuggiva dalle astrazioni e dalle normative organiche, preferendo disporre soluzioni *ad hoc* per i casi concreti. Si trova traccia di questa impostazione persino nell'art. 1 dello Statuto, dove non per nulla si affermava che i culti diversi dal cattolico erano «tollerati conformemente alle leggi». Si parlava appunto di «leggi», al plurale: una o più per ciascuna confessione, secondo uno schema che ricordava da vicino gli antichi mo-

<sup>42</sup> La definizione, contrapposta a quella di «confessionismo storico» applicabile all'epoca precedente e ai retaggi ottocenteschi, è di PASQUALI CERIOLO, *Propaganda religiosa*, cit. nt. 5, p. 56.

<sup>43</sup> Circa le confessioni religiose diverse da quella ebraica, valdese e greco-ortodosse, «è da distinguere: a) o queste sono state erette in ente morale dal potere civile ed allora lo statuto approvato regola la vita dell'ente; b) o vivono come semplici associazioni ed in tal caso la loro condizione giuridica non è diversa da quella delle altre associazioni» (D. SCHIAPPOLI, *Manuale del diritto ecclesiastico*, Unione Tipografico-Editrice, Torino 1902, II, p. 350).

<sup>44</sup> A.C. JEMOLO, *L'amministrazione ecclesiastica*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol. X, part. II, Società Editrice Libreria, Milano 1916, p. 380. Evidenza ed amplia l'osservazione F. RUFFINI nella *Prefazione* al medesimo volume, quando segnala come, prima dell'opera dell'allievo, mancasse nel diritto ecclesiastico post-risorgimentale anche l'attitudine a considerare in modo unitario «i rapporti dello Stato con le varie società ecclesiastiche esistenti nel suo territorio dal punto di vista dell'attività amministrativa dello Stato medesimo» (p. 5).

delli privilegiari. Lo Stato fascista rovesciò la prospettiva e, con una legge in cui gli spunti di garantismo non mancavano, ma erano compressi dall'autoritarismo dei sistemi di controllo politico, estese alla platea indeterminata dei culti uno schema che ricalcava in tono minore (e soprattutto unilaterale) la normativa concordataria. Pur sotto l'occhiuta vigilanza del Governo, i culti ammessi potevano ora essere legalmente riconosciuti in via generale<sup>45</sup>, accedere a un regime di agevolazioni per i propri enti religiosi e accreditare ministri, i quali a loro volta potevano celebrare validamente matrimoni con effetti civili.

Anche in questo campo lo scopo del regime era di invertire la rotta della separazione liberale tra diritto e società, per irreggimentare e coinvolgere quanto più possibile le «corporazioni» o formazioni sociali nel suo progetto autoritario perché, come scriveva Arrigo Solmi, «la religione cattolica» – e non solo la cattolica, si può aggiungere – «con la sua potente organizzazione, ma soprattutto con la sua alta spiritualità, è elemento di forza e di coesione»<sup>46</sup>. Pertanto, la collaborazione di queste forze, secondo l'insegnamento di Giovanni Gentile, era indispensabile per perseguire il superiore bene dello Stato<sup>47</sup>. Era una linea coerente con la più ampia polemica antiliberalista e anti-individualistica che il fascismo portava avanti su ogni fronte<sup>48</sup> e, a sua volta, l'antiliberalismo era uno dei principali punti di contatto tra la Chiesa cattolica e il regime. Entrambi vedevano nel nuovo diritto concordatario uno strumento per rafforzare lo spirito di appartenenza delle rispettive *societates iuridice perfectae*.

### 3. *La rielaborazione dottrinale del diritto ecclesiastico: spunti per un'indagine*

L'impatto che il rinnovamento delle fonti ebbe sulla scienza del diritto ecclesiastico fu, come è naturale, profondo e, di riflesso alle tendenze delineate nel paragrafo precedente, fu soprattutto l'aspetto della sistematicità ad attrarre l'attenzione della dottrina dell'epoca, in particolare quella sen-

<sup>45</sup> Di fatto, solo ai pentecostali fu inibito l'esercizio della libertà di culto, con la circolare Buffarini Guidi del 9 aprile 1935: P. ZANINI, *Il culmine della collaborazione antiprotestante tra Stato fascista e Chiesa cattolica: genesi e applicazione della circolare Buffarini Guidi*, in «Società e Storia», 2017, 155, pp. 139-165.

<sup>46</sup> A. SOLMI, *Stato e Chiesa nella dottrina e nelle leggi fasciste*, Mondadori, Milano 1940.

<sup>47</sup> Si veda la sintesi di A. PAGLIARO, *Religione*, in *Dizionario di Politica*, a cura del Partito Nazionale Fascista, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 1940, IV, in part. pp. 39-40.

<sup>48</sup> Cfr. *ex plurimis*, E. CROSA, *Libertà (Libertà nelle dichiarazioni dei diritti)*, in *Dizionario di Politica*, cit. nt. 47, II, pp. 771-773.

sibile o comunque non ostile alle istanze del regime.

Sul piano politico, peraltro, non si ebbero casi notevoli di schieramento aperto dall'una o dall'altra parte, fatto salvo il caso di Ruffini. Dal punto di vista dell'appartenenza politica, solo alcuni tra i (non moltissimi) ecclesiastici dell'epoca aderirono convintamente al fascismo. Come si è già detto, Francesco Scaduto e Carlo Calisse<sup>49</sup>, tra i fondatori della disciplina, condivisero l'azione del regime, ma erano già nella fase conclusiva del loro percorso scientifico e non diedero apporti sostanziali al rinnovamento della materia. Lo stesso si può dire di Mattia Moresco, che fu fascista forse più per ruolo istituzionale che per precisa convinzione ideologica. Per restare in quel campo, i nomi di riferimento per la dottrina di quegli anni furono Aldo Checchini, Giuseppe Forchielli, Costantino Jannaccone e Andrea Piola. Furono questi ultimi, come si dirà, a dedicare le maggiori attenzioni ai temi del diritto ecclesiastico più sensibili sotto il profilo politico.

Merita una menzione a parte la vicenda di Arturo Carlo Jemolo, il cui complesso rapporto col regime è stato messo in luce dagli studi di Carlo Fantappiè<sup>50</sup>. Egli, pur avendo aderito al manifesto antifascista di Benedetto Croce (1° maggio 1925), non ebbe rapporti ostili con il regime, tanto che, sul finire degli anni Trenta, fu anche incaricato di redigere varie voci concernenti la sua materia per una vera e propria *summa* del pensiero fascista, quale fu il *Dizionario di Politica* curato dallo stesso PNF. Pur in quella sede tutt'altro che neutra, Jemolo si mantenne cauto, evitando di esporsi più dello stretto necessario su posizioni politiche. Del resto – tornando al quadro generale – non sembra neppure che l'adesione di alcuni ecclesiastici al manifesto di Croce consenta, di per sé, di accomunare le loro vedute scientifiche. Oltre a Jemolo vi furono Ruffini, Falco, Del Giudice e Schiappoli, ma ben poco avevano in comune il cattolico Del Giudice, il liberal-conservatore Ruffini e l'anticlericale Schiappoli. A conti fatti, quella delle collocazioni politiche non sembra essere la chiave di lettura migliore per ricostruire il quadro della dottrina dell'epoca. Non si rinvengono – e sarebbe forse semplicistico pretenderlo – criteri univoci o *modus operandi* ap-

<sup>49</sup> Egli prese la parola sul tema un'ultima volta per elogiare, da cattolico prima che da fascista, la Conciliazione conseguita dal regime: C. CALISSE, *La politica ecclesiastica del Governo nazionale fascista*, in REALE ACCADEMIA NAZIONALE DEI LINCEI, *Dal Regno all'Impero. 17 marzo 1861 – 9 maggio 1936-XIV*, R. Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 1937, pp. 657-681.

<sup>50</sup> C. FANTAPPIÈ, *Arturo Carlo Jemolo. Riforma religiosa e laicità dello Stato*, Morcelliana, Brescia 2011, in part. pp. 59-89 e ID., *Il conflitto delle fedeltà. Arturo Carlo Jemolo e il fascismo*, in *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, a cura di I. Birocchi e L. Loschiavo, RomaTre Press, Roma 2015, pp. 159-190.

pannaggio ‘dei fascisti’ o ‘degli antifascisti’. Si possono solo cogliere delle linee di tendenza, in cui si mescolano attitudini scientifiche e inclinazioni ideologiche in proporzioni che variano da studioso a studioso e da contesto a contesto.

Anzi, se si passa ora a considerare, sia pur sommariamente, alcuni scritti rappresentativi del clima di quel decennio, ciò che colpisce l'attenzione è che, nel complesso, la dottrina non si trattenne più dello stretto necessario sulle implicazioni politiche della materia. Sollevata per intervento del legislatore dall'incombenza di ricostruire *ex post* l'impalcatura sistematica del diritto ecclesiastico (un'operazione che, come dimostra tutta l'opera degli ecclesiasticisti dell'età liberale, rendeva ineludibile il confronto con la dimensione politica), la dottrina accettò il fatto compiuto e si concentrò sugli aspetti tecnici e dogmatici, portando a compimento una tendenza che già si era affermata nel decennio precedente, soprattutto (in questo specifico settore, beninteso) per opera di Vincenzo Del Giudice<sup>51</sup> e che trova la massima espressione, oltre che nelle opere del giurista pugliese, in quelle di Mario Falco<sup>52</sup>. Seguendo percorsi che riecheggiavano quelli del «tecnicismo giuridico» che dominava la scena del diritto penale, ma che condivideva con gli altri rami del diritto il richiamo del concettualismo<sup>53</sup>, molti ecclesiasticisti evitarono così di assumere posizioni nette nei confronti delle scelte politiche del regime.

La ricezione dottrinale della riforma del diritto ecclesiastico potrebbe dunque essere osservata più utilmente attraverso i filoni di studio che caratterizzarono l'identità della disciplina in quegli anni e i cui esempi principali sono noti. In primo luogo, vi fu la ricostruzione sistematica dei singoli istituti giuridici e in particolare del matrimonio, che divenne subito il vero cuore della materia (in questo campo furono centrali le riflessioni di Pietro Agostino d'Avack e Arturo Carlo Jemolo); lo stesso può dirsi rispetto al

<sup>51</sup> V. DEL GIUDICE, *Il diritto ecclesiastico in senso moderno. Definizione e sistema*, Tipografia Editrice Nazionale, Roma 1915.

<sup>52</sup> Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Mario Falco e la cultura italiana del suo tempo*, in «Quaderni di Diritto e Politica ecclesiastica», 1995, 1, pp. 215-233; con riferimento agli studi canonistici di Falco (che però riflettono un'analoga vocazione al tecnicismo) cfr. G. FELICIANI, *Mario Falco e la codificazione del diritto canonico*, in M. FALCO, *Introduzione allo studio del Codex Juris Canonici*, Il Mulino, Bologna 1992, pp. 13-35.

<sup>53</sup> Sul tecnicismo come corrente del pensiero giuridico e le sue applicazioni nel campo della penalistica si vedano L. GARLATI e M.N. MILETTI, *Rocco, Arturo*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, dir. da I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone e M.N. Miletta, Il Mulino, Bologna 2013, II, pp. 1704-1708 e S. SEMINARA, *Sul metodo tecnico-giuridico e sull'evoluzione della penalistica italiana nella prima metà del XX secolo*, in *Studi in onore di Mario Romano*, Jovene, Napoli 2011, I, pp. 575-616.

tema dell'inquadramento dogmatico dei concordati<sup>54</sup>. Vi era anche l'ambizione di costruire una teoria generale del diritto concordatario (come attestano gli scritti di Andrea Piola<sup>55</sup>, Giuseppe Forchielli<sup>56</sup> e Aldo Checchini<sup>57</sup>), talvolta in chiave di esaltazione dell'opera politica del fascismo, talaltra con intenti più neutri.

Tre tendenze generali, però, sembrano meritevoli di particolare attenzione.

Anzitutto va considerato l'ampliamento oggettivo degli ambiti di indagine. Dalla fine degli anni Venti nacquero infatti gli studi di diritto ecclesiastico internazionale (Costantino Jannaccone<sup>58</sup> e, in una prospettiva differente, Giorgio Balladore Pallieri<sup>59</sup>), di diritto comparato (Andrea Piola<sup>60</sup>) e, sia pure per ragioni contingenti, di diritto ecclesiastico coloniale (Arnaldo Bertola<sup>61</sup> e ancora Jannaccone<sup>62</sup>). Altri studi, sulla scia del Trattato lateranense, ebbero ad oggetto la personalità giuridica internazionale della Santa Sede, argomento in verità già dibattuto in epoca precedente, ma che ora si accompagnava alle prime riflessioni sul diritto vaticano<sup>63</sup>. L'apertura

<sup>54</sup> Cfr. M. FALCO, *Concordato ecclesiastico*, in *Nuovo Digesto Italiano*, III, Unione Tipografico Editrice, Torino 1938, pp. 650-660.

<sup>55</sup> A. PIOLA, *Introduzione al diritto concordatario comparato*, Giuffrè, Milano 1937.

<sup>56</sup> G. FORCHIELLI, *Teoria del diritto ecclesiastico concordatario*, in *Scritti in onore di Francesco Scaduto*, cit. nt. 32, pp. 391-418.

<sup>57</sup> A. CHECCHINI, *Introduzione dogmatica al diritto ecclesiastico italiano*, CEDAM, Padova 1937.

<sup>58</sup> C. JANNACCONI, *I fondamenti del diritto ecclesiastico internazionale*, Giuffrè, Milano 1936.

<sup>59</sup> G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale ecclesiastico*, in *Trattato di diritto internazionale*, a cura di P. Fedozzi, S. Romano, XII, CEDAM, Padova, 1940<sup>2</sup>.

<sup>60</sup> PIOLA, *Introduzione*, cit. nt. 55.

<sup>61</sup> Bertola, in realtà, si occupò di diritto coloniale *tout court*, anche in ragione della sua esperienza come magistrato nel Dodecaneso, aggiungendovi la sua sensibilità di ecclesiasticista: cfr. L. MUSSELLI, *L'insegnamento del diritto canonico ed ecclesiastico dall'Unità d'Italia nelle università delle metropoli del Nord (Genova, Torino, Pavia, Milano, Padova e Trieste)*, in *Gli insegnamenti del diritto canonico e del diritto ecclesiastico dopo l'Unità d'Italia*, a cura di M. Miele, Il Mulino, Bologna 2015, p. 35. Sul punto, *amplius*, G. ANELLO, *La vocazione fenomenologica di Arnaldo Bertola. Cognizione della religione e diritto ecclesiastico coloniale*, in *Archeologia del pluralismo religioso italiano. Le confessioni religiose nel diritto coloniale*, a cura di G. Anello e D. Ferrari, Libellula, Tricase 2018, pp. 53-99.

<sup>62</sup> C. JANNACCONI, *Corso di diritto ecclesiastico coloniale italiano. Parte generale*, Giuffrè, Milano 1939 (non seguì alcuna «parte speciale»). Sull'opera dello studioso in questo campo si veda D. FERRARI, *L'esperienza coloniale e i suoi riflessi nello sviluppo del diritto ecclesiastico italiano: il contributo di Costantino Jannaccone*, in *Archeologia del pluralismo religioso*, cit. nt. 61, pp. 11-51.

<sup>63</sup> Cfr. M. CARNÌ, *Scienza giuridica italiana e Status Civitatis Vaticanae (1929-2019). Riflessioni sull'autonomia scientifica e didattica del diritto vaticano*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionio-

al diritto comparato, per quanto limitata, fu resa possibile proprio dall'adozione di un modello universalmente noto e applicato – il concordato, appunto – che implicava il superamento del diritto ecclesiastico liberale. Il quale, come si è detto, era troppo frammentario e legato alle specifiche vicende nazionali per poter essere utilmente confrontato con altre realtà, se non sotto il profilo, in ultima analisi più politico che giuridico, dei modelli di relazione tra lo Stato e la Chiesa<sup>64</sup>.

In secondo luogo – e in senso omissivo – la dottrina manifestò ben poco interesse per il diritto ecclesiastico acattolico. La legge sulle comunità ebraiche, anche prima che il regime assumesse connotazioni antisemite, fu oggetto di trattazione da parte del solo Mario Falco, che peraltro ne era stato uno degli artefici<sup>65</sup>. Lo stesso dicasi quanto alla legge sui culti ammessi, su cui scrisse in chiave garantistica soprattutto Mario Piacentini. In questo caso la questione fu più complessa, perché vi fu un diretto interessamento della Chiesa cattolica, che premeva affinché si depotenziasse la portata della legge per gli acattolici; prova ne resta il volume che Orio Giacchi dedicò all'argomento, propugnando tesi restrittive<sup>66</sup>. Il sostanziale silenzio della

---

nale», 2019, 31, pp. 1-70.

<sup>64</sup> Fece eccezione Andrea Galante, che nel suo *Manuale* dedicò l'ampia *Parte quarta* alla dimensione comparatistica: A. GALANTE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, a cura di A.C. Jemolo, Società Editrice Libreria, Milano 1923<sup>2</sup>, pp. 617-717. Per inciso si può aggiungere che la scelta di Galante, oltre a restare isolata nel panorama di quegli anni, suscitò le aspre critiche di Vincenzo Del Giudice, che giudicò tale approccio asistemico e scarsamente scientifico: V. DEL GIUDICE, *Recensione a A. GALANTE, Manuale di diritto ecclesiastico*, in «Archivio Giuridico», 1923 (estratto).

<sup>65</sup> Cfr., tra le varie pubblicazioni dell'A. in argomento, M. FALCO, *La nuova legge sulle comunità israelitiche italiane*, in «Rivista di Diritto pubblico e Giustizia amministrativa», 1931 (estratto); cfr. altresì F. MARGIOTTA BROGLIO, *Premessa*, in A.C. JEMOLO, *Lettere a Mario Falco. Tomo I (1910-1927)*, Giuffrè, Milano 2005, pp. VI-VII.

<sup>66</sup> Si è detto in una nota precedente dell'art. 5 della legge 1159/1929 sui culti ammessi, ma tale legge interessa anche sotto il profilo della sua genesi e del valore simbolico che essa, complessivamente intesa, assunse. Pur essendo legge unilaterale dello Stato, ebbero un ruolo importante nella sua redazione due giuristi che, in certa misura, erano portatori di istanze direttamente toccate dall'emananda normativa: i già citati Mario Falco, ecclesiasticista di religione ebraica, e Mario Piacentini, giurista di estrazione evangelica. La natura ambivalente della legge, il cui testo suona per la sensibilità odierna certamente connotato da autoritarismo, suscitò all'epoca ben altre valutazioni: da parte ecclesiastica vi furono rimostranze per un testo ritenuto eccessivamente liberale nei confronti dei «culti tollerati», in un momento storico nel quale andava acuendosi l'identificazione tra appartenenza cattolica e appartenenza nazionale (cfr. su questo tema P. ZANINI, *Il «pericolo protestante». Chiesa e cattolici italiani di fronte alla questione della libertà religiosa (1922-1955)*, Le Monnier, Firenze 2019). La vicenda assunse anche i connotati di una battaglia politico-scientifica. Poco dopo che la legge fu promulgata, infatti, apparve il testo di M. PIACENTINI, *La legge 24 giugno*

dottrina in questo campo è un esempio emblematico della cautela usata dagli studiosi dell'epoca. Così come, in seguito, gli ecclesiasticisti evitarono – salve rarissime e limitate eccezioni<sup>67</sup> – di addentrarsi nel terribile campo delle «leggi razziali», di cui si sostenne l'estraneità rispetto al tema religioso. Come scrisse Domenico Schiappoli: «Le recenti disposizioni legislative che stabiliscono una disuguaglianza giuridica tra i cittadini italiani e quelli di razza ebraica trovano il loro fondamento nella difesa della razza e non in motivi di ordine religioso, giacché la libertà religiosa e il libero esercizio del loro culto sono per gli ebrei italiani riaffermati. I provvedimenti nei confronti degli ebrei stranieri, di cui al decreto-legge 7 settembre 1938, n. 1381 si giustificano anche per le norme stabilite dalle leggi di pubblica sicurezza»<sup>68</sup>.

Come terzo punto occorre citare la rinnovata attenzione per il diritto canonico, a cui il concordato restituiva il rango, da tempo offuscato, di scienza giuridica a pieno titolo. È controintuitivo che la separazione definitiva del diritto ecclesiastico dal canonico sopraggiungesse proprio per effetto di una soluzione concordataria. Ma ora che lo Stato si era impegnato a riconoscere a determinati effetti il diritto della Chiesa (in ambito matrimoniale, con tanto di riserva di giurisdizione ecclesiastica, ma anche in altri campi), occorreva trovargli altresì un'adeguata collocazione dogmatica: un problema sul quale la dottrina liberale non aveva mai raggiunto una posi-

---

1929 n. 1159, contenente disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato, e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi (Bilychnis, Roma 1929), che, visto il ruolo dell'autore nella vicenda legislativa, in qualche modo sembrava accreditarne un'interpretazione ufficiosa, orientata in senso, se non liberale, almeno garantistico. Da parte ecclesiastica vi si volle contrapporre un'interpretazione restrittiva, volta a contenere, anche in punto di principio, la funzione simbolica di contrappeso al Concordato che, in questo senso, la legge sui culti ammessi indubbiamente aveva. Si pensò in un primo momento di incaricare Vincenzo Del Giudice di redigere un commento così orientato, ma l'allora ordinario di diritto canonico presso l'Università Cattolica di Milano si sottrasse alle pressioni che, attraverso padre Gemelli, gli giungevano in tal senso (cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Del Giudice, Vincenzo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, XXXVI, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 1988, consultabile al sito [www.treccani.it](http://www.treccani.it)). L'operazione fu invece portata a compimento dall'allievo di Del Giudice, Orio Giacchi (O. GIACCHI, *La legislazione italiana sui culti ammessi*, cit.), acuendo il già avviato deterioramento dei rapporti che portò, di lì a pochi anni, alla rottura definitiva di Del Giudice con l'ambiente della Cattolica e al suo trasferimento a Napoli (si veda F. MARGIOTTA BROGLIO, *Jemolo e Del Giudice all'Università cattolica del Sacro Cuore*, in ID., *Religione, diritto e cultura politica nell'Italia del Novecento*, Il Mulino, Bologna 2011, pp. 119-134).

<sup>67</sup> Cfr. A. TIRA, *L'impatto delle leggi razziali del 1938 sul diritto e l'amministrazione. Appunti bibliografici*, in «Il Diritto ecclesiastico», 2018, 1-2, pp. 98-101.

<sup>68</sup> SCHIAPPOLI, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit. nt. 20, pp. 4-5.

zione definitiva<sup>69</sup>. Una volta riconosciuto il ruolo del diritto della Chiesa, si poteva finalmente superare la commistione tra i due diritti che l'epoca liberale aveva perpetuato, malgrado le pregiudiziali laiciste e separatiste o forse proprio per l'impossibilità da esse indotta di riconoscere al diritto canonico un'autonoma collocazione tra le scienze giuridiche<sup>70</sup>. Si ebbe allora la fioritura di una «canonistica laica» che, perlopiù, intendeva applicare allo studio del diritto della Chiesa la dogmatica giuridica del diritto secolare<sup>71</sup>. Neppure in questo campo mancarono approcci in cui si possono intravedere venature politiche. È interessante, per esempio, il tentativo condotto da Forchielli di applicare al diritto canonico una chiave di lettura cara al fascismo, ossia la definizione dei rapporti tra pubblico e privato (ovviamente a tutto favore del pubblico, dimensione del resto preminente nel diritto canonico)<sup>72</sup>. Nel complesso, però, la canonistica fu certamente un buon approdo per quanti non desideravano esporsi troppo sul fronte del diritto ecclesiastico civile (e sembra essere questo il caso di Del Giudice, di Pio Fedele e, in parte, anche di d'Avack)<sup>73</sup>.

Infine, a prescindere dalle convinzioni politiche degli studiosi e dai temi da loro prediletti, occorre tornare ancora una volta all'imperante tecnicismo e all'attenzione per i principi della dogmatica giuridica. Se c'è un tratto identificativo del diritto ecclesiastico degli anni Trenta nel complesso, infatti, è proprio l'impermeabilità della materia all'osmosi con gli elementi storici, politici e sociali che, fino a quel punto, ne avevano costituito l'anima. Una tendenza che ancora sopravvisse, fino alla metà del decennio, nel magistero

<sup>69</sup> Si veda, per un'approfondita panoramica della questione apparsa alla vigilia della fine di quell'esperienza storico-giuridica: A.C. JEMOLO, *Il valore del diritto della Chiesa nell'ordinamento giuridico italiano*, in «Archivio Giuridico», 1923, 1 (estratto).

<sup>70</sup> Il monismo giuridico del diritto ecclesiastico liberale, infatti, malgrado l'impronta laica aveva contribuito a perpetuare forme di commistione tra il diritto dello Stato e quello della Chiesa che ne costituiva il necessario presupposto (cfr. L. DE LUCA, *Il concetto del diritto ecclesiastico nel suo sviluppo storico*, CEDAM, Padova 1946). Si veda, in questo senso, la premessa di G. ZANOBINI al suo *Corso di diritto ecclesiastico* (Vallerini, Pisa 1936, p. 7), dove si fa cenno al «metodo di trattazione informato all'esame parallelo dei due ordinamenti», metodo «oggi generalmente abbandonato».

<sup>71</sup> Per una sintesi del dibattito sul metodo cfr. M. NACCI, *Storia del diritto e cultura giuridica. La scienza canonistica del Novecento*, Aracne, Roma 2017.

<sup>72</sup> G. FORCHIELLI, *Il concetto di 'pubblico' e 'privato' nel diritto canonico. Appunti di storia e di critica della sistemazione*, in *Studi in onore di Carlo Calisse*, Giuffrè, Milano 1939, II, pp. 486-555.

<sup>73</sup> P. GROSSI, *Stile fiorentino. Gli studi giuridici nella Firenze italiana (1859-1950)*, Giuffrè, Milano 1986, pp. 204-209 e C. FANTAPPIÈ, *Pietro Agostino d'Avack: dal confronto con la canonistica curiale all'autonomia scientifica del diritto canonico*, in *Metodo, fonti e soggetti del diritto canonico*, a cura di J.I. Arrieta, G.P. Milano, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 1999, pp. 139-170.

di Francesco Ruffini e che fu poi recuperata da Jemolo e da altri, ma solo in anni successivi alla caduta del regime. In un contesto come quello accademico degli anni Trenta non c'era spazio per forme di analisi critica e men che meno di dissenso verso le decisioni del Governo e gli obiettivi che esso perseguiva; in questa zona di 'inquestionabilità' ricadevano anche i risvolti politici e sociali della Conciliazione e le linee portanti del diritto che ne derivò, quindi il dibattito interno alla materia si limitò a maggior ragione alle questioni interpretative fondate sul diritto vigente. Non si trattava solo di un problema di libertà di espressione (o di adesione), ma anche degli effetti dell'incrocio tra la nuova situazione e le tendenze dottrinali già in essere da tempo. Ben prima dell'avvento del fascismo, infatti, la validità dell'approccio storico-politico alla materia era stato messo in discussione con solidi argomenti da studiosi come Mario Falco e Vincenzo Del Giudice, i quali contestarono alla generazione dei loro Maestri il ricorso a categorie interpretative «politiche», come quelle di giurisdizionalismo e separatismo, e lo scarso rigore (se non filosofico, almeno) dogmatico di tali categorie<sup>74</sup>. In un certo senso, affinandone i profili tecnici a discapito dell'originaria caratura politica, quel dibattito aveva già predisposto il diritto ecclesiastico a recepire ciò che sarebbe successo negli anni Trenta. La Conciliazione e il regime, da questo punto di vista, avevano solo catalizzato e incanalato un processo già in essere.

Alla luce di questi sviluppi di medio periodo, non sembra essere stata solo l'esito di un'imposizione, quella della 'sterilizzazione' politica del diritto ecclesiastico. Semplicemente, non si sentiva più il bisogno di indagini condotte da quella molteplicità di angoli prospettici che per esempio erano ancora evidenti, un decennio prima, nel *Manuale* di Andrea Galante<sup>75</sup>, perché i fattori, per così dire, extra-giuridici della materia erano stati assorbiti e superati d'imperio dallo stesso diritto positivo. Paradossalmente, negli equilibri interni della disciplina, la tradizionale dialettica tra i due nuclei del diritto ecclesiastico e della politica ecclesiastica era stata risolta, a tutto vantaggio del primo, proprio per l'intervento del più politico dei regimi, e per molti anni a venire i rapporti di forza tra le due facce della stessa materia rimasero cristallizzati nell'ordine concordatario. Questo determinò l'esau-

<sup>74</sup> Si vedano in particolare DEL GIUDICE, *Il diritto ecclesiastico in senso moderno*, cit. nt. 51, e M. FALCO, *Il concetto giuridico di separazione della Chiesa dallo Stato. Prolusione al corso di diritto ecclesiastico tenuta nella Università di Parma il dì 17 gennaio 1913*, Fratelli Bocca, Torino 1913. La loro lezione fu recepita anche da Jemolo, che al principio degli anni '30 aprì la raccolta delle sue *Lezioni* con una forte critica dell'utilità dei «consueti 'tipi' di relazioni giuridiche fra Stato e Chiesa»; cfr. JEMOLO, *Lezioni*, cit. nt. 5, pp. 3-17.

<sup>75</sup> GALANTE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit. nt. 64.

rirsi del ricco filone di studi che, fin dalla metà dell'Ottocento, aveva dato vita alle celebri riflessioni sulla separazione tra Stato e Chiesa, sui modelli di relazione, alle diatribe sull'irrelevanza o meno del diritto canonico. Un dibattito costante, favorito anche dalla 'confusione creativa' in cui era vissuto il diritto ecclesiastico liberale. Ora, invece, non aveva più senso (e poteva anzi essere pericoloso) interrogarsi *de jure condendo* sulla varietà delle opzioni nei rapporti giuridici tra lo Stato e la Chiesa. L'unica ottica in cui il tema poteva essere recuperato era quella puramente astratta, non tanto sul piano storico (e quindi relativizzante) ma dogmatico, come infatti fecero Jemolo e Checchini in una celebre polemica a distanza dalle colonne della *Rivista di Diritto pubblico*<sup>76</sup>.

Non sorprende, allora, che tra i non molti contributi scientifici sulla politica ecclesiastica dell'epoca risaltino i saggi di autori apertamente fascisti, come Amedeo Giannini<sup>77</sup> e i già citati Checchini<sup>78</sup> e Piola<sup>79</sup>. Né stupisce che si tratti perlopiù di testi encomiastici, che descrivono le benemeritenze del regime nei confronti dello spirito religioso della nazione, ma che quasi mai aggiungono motivi di reale interesse a quanto già detto dagli stessi artefici e ideologi della legislazione concordataria. In particolare, il riferimento è agli interventi ministeriali di Alfredo Rocco e all'interpretazione del Concordato che Arrigo Solmi consegnò nel decennale della Conciliazione a un piccolo volume intitolato *Stato e Chiesa nella dottrina e nelle leggi fasciste*<sup>80</sup>.

Tutte queste opere, malgrado l'enfasi che le animava, dovevano necessariamente fare i conti con dei contrasti che la Conciliazione aveva risolto solo superficialmente. Infatti, per quanto la dottrina si guardasse dal sotto-

<sup>76</sup> Si vedano le pagine che furono scritte nel corso del decennio dai due studiosi: A. CHECCHINI, *La qualificazione giuridica delle relazioni fra lo Stato italiano e la Chiesa*, in «Rivista di diritto pubblico», 1930 (estratto); A. C. JEMOLO, *Sulla qualificazione giuridica dello Stato italiano in ordine alle sue relazioni con la Chiesa*, in «Rivista di Diritto pubblico», 1931 (estratto); A. C. JEMOLO, *La qualificazione giuridica dello Stato italiano in ordine alle sue relazioni con la Chiesa*, in «Archivio giuridico», 1938, pp. 3 ss. e di nuovo A. CHECCHINI, *Sulla qualificazione giuridica delle relazioni fra lo Stato italiano e la Chiesa. Critica di una critica*, in «Rivista di Diritto pubblico», 1938, pp. 484-451.

<sup>77</sup> A. GIANNINI, *La legislazione ecclesiastica fascista preconcordataria*, in *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della Conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia*, Vita & Pensiero, Milano 1939, I, pp. 495-510.

<sup>78</sup> A. CHECCHINI, *La politica religiosa del Fascismo*, CEDAM, Padova 1937.

<sup>79</sup> A. PIOLA, *La legislazione ecclesiastica del Governo fascista (nel primo decennale della Conciliazione)*, in *Studi in onore di Carlo Calisse*, cit. nt. 72, II, pp. 229-257.

<sup>80</sup> SOLMI, *Stato e Chiesa*, cit. nt. 46.

linearle, nella politica ecclesiastica del fascismo non mancavano le incongruenze. Ad esempio, per un regime che sul piano culturale si atteggiava a figlio legittimo del Risorgimento, era scomodo portare un'eredità che, nel campo delle relazioni con la Chiesa, risultava incompatibile con le tendenze correnti, perché il laicismo e la separazione giuridica erano coesenziali alla politica risorgimentale. Occorreva quindi rivisitare il passato, enfatizzando l'apporto di filoni minoritari (come il mazzinianesimo, con la sua mistica laica e statocentrica, o viceversa le posizioni di Gioberti e Rosmini)<sup>81</sup>, oppure bisognava prenderne le distanze. È quanto fece, per esempio, Alfredo Rocco, che non per caso aprì il suo intervento parlamentare sui Patti Lateranensi rivendicando per il fascismo la natura di «continuazione del Risorgimento, ma di un Risorgimento liberato da ogni infiltrazione estranea»<sup>82</sup>. Era un riferimento polemico che, in questo campo, non poteva che essere rivolto al diritto ecclesiastico liberale, al suo agnosticismo e alla pregiudiziale filoprotestante che spesso ne animò i protagonisti.

Ancora più insidioso era il problema della qualificazione formale dello Stato rispetto alla religione. Da un lato, la nuova connotazione dell'ordinamento era oggettivamente confessionale e cattolica e questo era il fondamento che permetteva agli studiosi vicini al regime di sostenere che grazie alle «profonde innovazioni apportate dai nuovi indirizzi del Fascismo diretti alla elevazione spirituale della nazione anche in materia religiosa, il diritto ecclesiastico è stato messo su nuove basi più aderenti alla realtà e più adatte all'importanza e all'influenza del fattore religioso nei rapporti sociali»<sup>83</sup>. Dall'altro lato, però, un'affermazione troppo esplicita della natura cattolica dello Stato avrebbe ridato linfa alle tradizionali tesi canonistiche dello *jus publicum ecclesiasticum* sulla superiorità dei fini spirituali e sulla preminenza della Chiesa rispetto allo Stato. Il fascismo non era affatto disposto ad accondiscendere a questo corollario, ragion per cui gli autori di regime insistettero molto sul concetto espresso dalla farraginoso formula di Mussolini, che già all'orecchio suona per quella che fu, ossia un'emulazione mal riuscita del motto di Cavour: «Stato sovrano nel Regno d'Italia; Chiesa cattolica, con certe preminenze lealmente e volontariamente riconosciute»<sup>84</sup>. Da parte

<sup>81</sup> Cfr. CHECCHINI, *La politica religiosa*, cit. nt. 77, pp. 7-16.

<sup>82</sup> ROCCO, *Discorso*, cit. nt. 39, p. 161.

<sup>83</sup> C. JANNACCONE, *Gli studi di diritto ecclesiastico in Italia nel ventennio fascista*, in *Il pensiero giuridico italiano*, Istituto Nazionale per le Relazioni culturali con l'Estero, Roma 1941, III, pp. 16-17.

<sup>84</sup> L'espressione fu adottata da Mussolini nel discorso alla Camera sui Patti Lateranensi del 13 maggio 1929; quanto alla negazione di un carattere propriamente confessionista

fascista si parlava di «deale collaborazione» e si utilizzavano complesse circonlocuzioni per dimostrare che l'azione della Chiesa era armonizzata nel disegno dello Stato, e non viceversa<sup>85</sup>. Nello stesso senso andava – di fatto – chi, come Jemolo, concedeva che lo Stato italiano potesse dirsi confessionale, ma aggiungeva che «l'esistenza di una religione dello Stato non è tanto un omaggio reso alla 'verità' della religione, quanto all'attività etica dell'organizzazione che la impersona, ed anche a quella che può essere la cooperazione di questa organizzazione con lo Stato per il raggiungimento di finalità di ordine politico»<sup>86</sup>. Da parte degli autori di stretta osservanza cattolica, per ragioni speculari e opposte, si parlava più volentieri di «coordinazione», oltre ad insistere sul palese confessionismo dello Stato concordatario e quindi sull'adesione ai principi della Chiesa di Roma (si espressero in questo senso voci autorevoli come quella di Vincenzo Del Giudice<sup>87</sup>, ma anche di Santi Romano<sup>88</sup>).

#### 4. *In luogo di una conclusione*

In ogni caso, queste a cui si è fatto cenno da ultimo erano di dispute dal sapore scolastico perché, nella concretezza del diritto, erano altri i temi di rilievo sostanziale. Il matrimonio, rispetto al quale la Chiesa aveva ottenuto piena soddisfazione; la libertà delle associazioni cattoliche, che invece sarebbe divenuta presto motivo di tensioni tra il regime e la Santa Sede per il caso dell'Azione Cattolica; la scuola e, ancora una volta, la disciplina degli enti ecclesiastici. In questi come in altri campi, il fascismo aveva chiuso vecchie questioni e ne aveva aperte di nuove. Si trattava ora di lasciare al vaglio del tempo le soluzioni che il regime aveva trovato, e la dottrina assecondò questo corso delle cose. Molte di tali soluzioni, tuttavia, dovevano essere in sintonia con le aspirazioni diffuse o almeno con la sensibilità media della società dell'epoca, oltre a rispecchiare gli interessi politici e organizzativi del regime e della Chiesa cattolica; infatti non si potrebbe spie-

---

dello Stato italiano anche dopo la Conciliazione, cfr. A. PIOLA, *Stato e Chiesa dopo il Concordato*, Le Caravelle, Santa Margherita Ligure 1933, pp. 24-30.

<sup>85</sup> Cfr. ad es. SOLMI, *Stato e Chiesa*, cit. nt. 46, p. 65 e gli autori (tra cui Giovanni Gentile) citati da FEROCI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit. nt. 8, p. 149 nota.

<sup>86</sup> JEMOLO, *Lezioni*, cit. nt. 5, p. 27.

<sup>87</sup> Il quale, infatti, critica le tesi di Solmi: DEL GIUDICE, *Le nuove basi*, cit. nt. 3, pp. 71-77.

<sup>88</sup> Articolo sul «Giornale d'Italia» del 15 febbraio 1929, citato nella rassegna *Intorno ai Patti Lateranensi*, in «La Civiltà Cattolica», 1932, p. 248.

gare con la sola forza coercitiva della dittatura, prima, e con la sola reticenza del legislatore democratico (e democristiano), poi, il fatto che l'impianto normativo così impostato poté resistere, quasi intatto, per molto tempo dopo la caduta del fascismo. Di sicuro, anche quando si iniziò a percepire che la società italiana incontrava crescenti difficoltà a rispecchiarsi in quel sistema, il Concordato offrì ai suoi difensori il riparo sicuro di una struttura ancora solida, oltre che rodata, e dunque difficile da espugnare.

Non è opportuno trarre ora conclusioni su una materia così ampia, perché le considerazioni esposte in queste pagine non sono altro che le linee di una ricerca in gran parte ancora da condurre. Tuttavia, se nel campo del diritto ecclesiastico il passaggio dal regime liberale a quello fascista fu la storia di una discontinuità, il passaggio dalla dittatura alla democrazia è stato, per molti versi, una storia di continuità. Per questo motivo una conoscenza più approfondita degli sviluppi dottrinali di quel decennio formativo appare come un presupposto essenziale per comprendere le radici e il significato profondo di un sistema che è stato in grado di sopravvivere, sul piano culturale, fino agli ultimi anni Sessanta e, giuridicamente, fino agli Accordi di Villa Madama del 1984.