

ANDREA PIOLA, *La questione romana nella storia e nel diritto*. Padova, Cedam, 1932. Pag. XII-298.

Tra i lavori improntati ad un serio carattere scientifico, cui la conciliazione tra Stato e Chiesa ha dato origine, questo del Piola occupa certamente uno dei primi posti per l'ampio studio delle fonti, per l'obiettività critica che guida la vasta indagine e per il tentativo di nuove impostazioni riguardo ad alcune delle molteplici questioni cui gli accordi del Laterano hanno dato luogo. Premiato dalla Fondazione d'Amelio per gli studi di diritto pubblico, l'autorevole commissione ha detto che in questo lavoro del Piola colpisce in particolare l'informazione ampia, sempre sicura e precisa, sempre fondata sui testi, la ricchissima bibliografia, la capacità costruttiva, la distribuzione ordinata e felice della materia, la esposizione chiara, piana, piacevole alla lettura, quale potrebbe avere lo scritto di un autore provetto.

Il lavoro consta di tre parti, coordinate tra di loro da un intimo nesso logico. Nella prima e nella seconda parte, a carattere prevalentemente espositivo e storico, sono esaminate le alterne vicende attraverso cui passò la questione romana dal suo sorgere all'avvento del Fascismo e la posizione

giuridica del Papa e della S. Sede tra il 1870 e il 1929, con particolare riferimento alla legge delle guarentigie e alla questione della personalità internazionale della Santa Sede: nella terza parte critica e costruttiva, a carattere prevalentemente giuridico, il trattato del Laterano è studiato nella sua formazione, nella sua natura e nel suo contenuto.

Non è certamente possibile in una recensione esaminare e valutare adeguatamente tutte le numerose questioni storiche, dottrinali e giuridiche contenute, prospettate e risolte in questo lavoro: noi ci fermeremo brevemente intorno ad alcune di queste questioni, e, soprattutto, intorno a quelle le cui soluzioni, date dall'autore, non ci convincono interamente.

La trattazione storica non è di minor valore scientifico di quella giuridica: tuttavia alla pregevole e precisa ricostruzione storica della questione romana non corrisponde una adeguata ed intrinseca valutazione delle profonde ragioni storiche che l'hanno determinata, sostenuta e ricomposta, in un primo tempo, attraverso la legge delle guarentigie, i cui pregi e la cui grande efficacia politica non hanno potuto essere trascurati dal Piola.

Ed è, appunto, per la mancanza di questo esame che lo stesso pensiero

del Cavour intorno al problema dei rapporti tra Stato e Chiesa e la sua attività politica per la soluzione della questione romana non ci appaiono adeguatamente ed intrinsecamente valutati. La concezione politica e l'attività teorica e pratica del Cavour nei riguardi dei rapporti tra Stato e Chiesa e della così detta questione romana sono inscindibili dalla sua concezione dello Stato e dalla sua generale attività teorica e pratica di fronte ai problemi del risorgimento italiano, onde l'analisi e la critica della sua attività e del suo pensiero nei riguardi della Chiesa presuppongono l'analisi e la critica del suo più vasto pensiero politico.

Altre considerazioni critiche si potrebbero muovere a questa vasta trattazione storica della questione romana, ma esse perdono di valore di fronte all'obiettività e serenità dell'indagine e all'accuratezza delle fonti. Una sola cosa ci preme ancora rilevare: che il Piola ritiene ancora erroneamente reazionario il ministero di Pellegrino Rossi, quando, dopo i lavori biografici del Ledermann e del Buccella, e dopo il mio lavoro diretto ad illustrare e a valutare il suo pensiero politico e giuridico di fronte ai problemi del risorgimento italiano, il liberalismo teorico e pratico del Rossi non può più essere messo in dubbio: anzi, come ho dimostrato, in quest'uomo dalle quattro vite l'idea liberale è la sola che, attraverso tutte le sue azioni e tutti i suoi pensieri, conservi una sua logica ed unitaria linea.

La parte, strettamente giuridica, riguardante l'esame del trattato del Laterano, non perde di vista alcuna delle questioni sollevate dalla conciliazione, le quali, così, sono ampiamente valutate e, spesso, prospettate sotto una nuova luce. Noi ci soffermeremo un

momento sulla questione del rapporto tra Trattato e Concordato, ossia se essi siano giuridicamente connessi o no, inscindibili o no: questione che ha diviso la dottrina generando numerose teoriche.

Il Piola, posti i termini della questione, esamina le dichiarazioni del Papa e le discussioni parlamentari, valutato criticamente il pensiero dell'Anzilotti, del Del Giudice, dell'Aranzio Ruiz, del Liermann e di altri favorevoli alla connessione giuridica ed il rigoroso ed opposto pensiero del Falco, conclude giustamente che la inscindibilità fra i due atti non può essere che contraria allo spirito dei Patti del Laterano e alla presumibile volontà di una parte contraente.

Difatti, se si tiene presente l'art. 26 conclusivo, nel quale la S. Sede riconosce che col 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», che la sovranità è quanto occorre per la libertà ed indipendenza, e che il trattato (vedi le stesse comunicazioni fatte dal card. Segretario di Stato il 7 febbraio 1929 al Corpo diplomatico accreditato presso la S. Sede) assicura alla S. Sede quella situazione che ha sempre reclamato, ossia quella situazione «che assicuri piena libertà ed indipendenza reale e visibile nel governo della Chiesa universale», si comprende facilmente che il contenuto e il fine nettamente diverso del Concordato stanno a confermare che la questione romana è stata risolta formalmente e sostanzialmente dal solo Trattato. Del resto, da qualunque punto la questione si guardi, apparisce chiaro, come ha precisato il Falco, che il Trattato e il Concordato, scambievol-

mente vincolati per la stipulazione, sono indipendenti quanto alla esecuzione e alla estinzione.

Ma il Piola, pur accettando queste conclusioni, cerca d'integrarle: difatti osserva che tutto ciò non significa che il Concordato sia meno obbligatorio del Trattato, non significa che la correlazione esista solo riguardo all'obbligo di contrattare, poichè allora lo Stato italiano avrebbe aderito a stipulare anche il Concordato con l'intenzione di disfarsene poi alla prima occasione. Questo però non è rigorosamente esatto, poichè, anche ammesso che il Concordato abbia in sè stesso la forza di vincolare giuridicamente i contraenti anche senza che la sua esistenza sia collegata con quella del Trattato, la ragione profonda e l'importanza intrinseca e reale di questa affermazione, che i due atti non sono giuridicamente inscindibili, consiste nel precisare che mentre il Trattato risolve, «in modo definitivo ed irrevocabile», un conflitto di sovranità, che viene quindi ad eliminarsi e sparire, in quanto la Chiesa non può ormai non attestare, in qualsiasi momento e modo agisca, la sua sovranità e, quindi, la validità del Trattato, che tale sovranità le riconosce, invece il Concordato è transeunte come la materia che esso regola e il sistema delle condizioni storiche, di cui è espressione.

ANTONIO CASULLI, *La sovranità degli Stati e la Società delle Nazioni*. Roma, Casa Ed. Ausonia, 1932. Pag. 188.

La sovranità discende, come nozione di diritto, dalla formazione e dall'affermazione storica dello Stato, e perciò il Casulli, in questo suo studio interessante ed ampio e, tuttavia, rigorosamente scientifico e bibliograficamente ricco,

quasi direi completo, prima di esaminare la natura ed i limiti in rapporto alle condizioni ed alle esigenze giuridiche dello Stato moderno, e di fronte ai problemi posti dall'origine e dagli sviluppi della Società delle Nazioni, ne segue nella dottrina, sia pure a grandi linee, il processo evolutivo. Esamina così la costruzione politica del concetto di sovranità dall'antichità e dal medioevo a Bodin, a Grozio, a Hobbes, a Locke, a Rousseau, e dalla reazione teocratica al costituzionalismo, per passare, poi, allo studio della costruzione giuridica, che dalla concezione organica dello Stato e della sovranità assoluta e illimitabile è giunta alle teorie dell'autolimitazione in Germania, dei diritti fondamentali in Francia e della pluralità degli ordinamenti giuridici in Italia: teorie che dovevano essere il punto di partenza per un nuovo indirizzo, il quale è giunto alla negazione dello stesso concetto di sovranità. In Austria per opera dello Hams, del Verdross e soprattutto del Kelsen, in Germania per opera dello Schubert e altrove specie per opera del Garner, del Le Fur e del Barthélemy, si afferma, sia pure su fondamenti e con svolgimenti diversi, che la concezione assoluta della sovranità dello Stato ha fatto il suo tempo, e che il compito della sostituzione dell'originario concetto politico della sovranità spetta alla Società delle Nazioni, così che, quando il processo sarà compiuto, la sovranità dello Stato sarà definitivamente riportata a ciò che dovrà essere, ossia la fondamentale autorità che controlla, raffrena e protegge l'uomo come membro della società, mentre il concetto classico sarà riferito alla comunità di Stati più organizzata del diritto internazionale, dotata di volontà collettiva superstatata e di personalità giuridica propria.

A questa tendenza reagisce la scuola

italiana di diritto internazionale, la quale comincia a contrapporre, con perspicuità di metodo e di ragionamento, bene osserva il Casulli, la necessità dogmatica di un concetto relativo ma giuridicamente incontestabile della sovranità. Difatti, se la sovranità internazionale, la sovranità cioè come nozione di diritto internazionale, è limitabile e limitata dal diritto, la sovranità di diritto interno è sovranità assoluta nel senso che nessuno Stato può far valere il proprio diritto, indipendentemente da convenzione, entro i confini e per le materie sottoposte alla sovranità di un altro Stato, ossia nel senso di sovranità esclusiva e completa: e del resto, sino a che sussiste un diritto internazionale creato dalla volontà comune degli Stati, fondato sul principio della coordinazione e privo di un potere superiore ai singoli membri della società internazionale, la sovranità esterna resta sinonimo di indipendenza ed eguaglianza giuridica.

Ma ciò precisato, il Casulli procede opportunamente all'esame del concetto di sovranità di fronte al vaglio di quegli istituti positivi, che le nuove tendenze della società internazionale hanno creato, e porta un reale contributo positivo allo studio delle varie questioni.

Si presenta così particolare e precisa l'illustrazione che egli fa del Patto della Società delle Nazioni, dell'organizzazione internazionale del Lavoro e dei Trattati di pace in rapporto alla nozione di sovranità degli Stati, anche perchè, trovandosi di fronte a situazioni storicamente nuove, alle quali non si adeguano i consueti concetti e principi del diritto pubblico, ha preferito, come metodo, dire quello che la Società delle Nazioni non è, invece che tentarne una definizione giuridica, poi-

chè, da un punto di vista rigorosamente scientifico, si può solo affermare che essa rappresenta la più importante e la più comprensiva *società particolare* dell'odierno ordinamento internazionale.

Studiando la natura giuridica della Società, le norme del Patto, specie in riguardo agli Stati membri e non membri, e la giurisdizione obbligatoria della Corte Permanente di Giustizia Internazionale, ha modo di dimostrare che il Patto non prescinde dal concetto classico di sovranità, ma riafferma anzi implicitamente ed esplicitamente, com'è provato dal concorde atteggiamento politico e dalla costante attività giurisprudenziale degli stessi organi della Società delle Nazioni, il principio della sovranità degli Stati, negando così qualsiasi sovranità super-statale.

E riesce, invero, assai difficile intendere quali possano essere i pretesi elementi super-statali del Patto, se la Società è basata sul principio dell'*uguaglianza*, che ha il suo presupposto e il suo completamento nella *volontarietà* dell'adesione e dell'allontanamento, e sul principio dell'*unanimità*, anche se quest'ultimo trovi le sue limitazioni nelle imprescindibili esigenze pratiche del funzionamento dell'istituto.

Ma un disconoscimento della sovranità degli Stati non si riscontra neppure, bene dimostra il Casulli, nel meccanismo e nella competenza dell'organizzazione internazionale del Lavoro: anzi la natura giuridica dell'istituzione, i fini della rappresentanza professionale, le funzioni e lo stesso sistema di controllo attestano il contrario.

Invece, l'interessante esame che il Casulli conduce intorno ai trattati di pace, i quali, com'è noto, contengono una serie di restrizioni dal punto di vista militare, porta a concludere che la Germania, l'Austria, l'Ungheria, la

Bulgaria, di fronte al diritto internazionale comune, sono Stati indipendenti, nonostante le gravi e numerose restrizioni, perchè non sottoposti all'autorità di un altro Stato, ma non sono forniti di tutti gli attributi normali della sovranità perchè limitati, con impegno unilaterale, nell'esercizio di uno dei diritti supremi. Se non può dirsi che siano Stati *dipendenti*, in quanto tale idea implica necessariamente quella di un rapporto tra uno Stato superiore e uno Stato inferiore, può, però, affermarsi che non sono Stati *sovrani*: difatti se le restrizioni alla libertà di agire, che uno Stato necessariamente accetta e subisce entrando in relazioni giuridiche con gli altri Stati, non ledono la sua sovranità, invece, nei casi in esame, è lesa, poichè questi Stati sono colpiti nell'integrità dei loro poteri organici.

Ed una riprova, bene osserva il Casulli, di questa distinzione tra *sovranità e indipendenza* può aversi, rispetto all'Austria, nel parere consultivo emesso dalla Corte Permanente di Giustizia Internazionale a proposito della dibattuta questione dell'unione doganale austro-tedesca.

Si può, quindi, constatare che il principio della sovranità degli Stati, lungi dal contraddire o dall'ostacolare l'esistenza e l'azione della Lega, ne è invece, a un tempo, presupposto imprescindibile e fine supremo, e che ordinamento statale e ordinamento interstatale si condizionano in fatti, perchè si presuppongono. In tanto vi ha un ordine internazionale, precisa il Casulli, in quanto esiste una pluralità di Stati, ossia di soggetti: in tanto vi è una pluralità di Stati, in quanto vi

ha un ordine internazionale nel quale trovano coesistenza e coordinamento.

Anzi, la facoltà di assumere impegni internazionali è precisamente un attributo della sovranità, una manifestazione d'indipendenza, e queste restrizioni non ledono nè il principio nè la natura del potere sovrano, il quale anzi si afferma nel momento stesso in cui si obbliga, e sovrasta alle sue obbligazioni per assumere, nell'ordine internazionale, la responsabilità giuridica dell'adempimento.

E se, com'è pacifico, sono essenziali due *posizioni* dello Stato che, pur risolvendosi nel concetto unico di sovranità, possono giuridicamente distinguersi come *supremazia* all'interno e *indipendenza* all'esterno, la libertà dello Stato, questo è per noi il punto centrale della questione, può essere limitata non in sè e per sè, ma nella sua realizzazione, non nella sua essenza giuridica, ma nelle azioni che, in base all'esercizio di essa, lo Stato può compiere. Il Casulli avrebbe potuto, però, qui maggiormente precisare il concetto ed approfondire il problema nella sua essenza, poichè la sovranità non è solo « *somma* di diritti sovrani, cioè di potestà, di facoltà, di competenze », e perchè, se è vero che una connessione politica tra ordinamento statale ed inter-statale è immanente alla stessa struttura e vita dei due ordinamenti, la fonte dell'ordinamento statale sarà pur sempre lo Stato nella sua assoluta sovranità politica e giuridica, e gli individui e gli enti, che costituiscono la società statale, saranno controllati, raffrenati e protetti soltanto dalle sue norme.

CARLO ALBERTO BIGGINI.