



# diritto & religioni

**Semestrale**  
**Anno XVI - n. 1-2021**  
**gennaio-giugno**

ISSN 1970-5301

**31**



**LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE**

**Diritto e Religioni**  
Semestrale  
Anno XVI – n. 1-2021  
Gruppo Periodici Pellegrini

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore fondatore*  
Mario Tedeschi †

*Direttore*  
Maria d'Arienzo

*Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dalla Torre del Tempio di Sanguinetto †, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, A. Fuccillo, M. Jasonni †, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, G.B. Varnier, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

*Struttura della rivista:*

Parte I

SEZIONI

*Antropologia culturale*

*Diritto canonico*

*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*

*Diritto vaticano*

*Sociologia delle religioni e teologia*

*Storia delle istituzioni religiose*

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

L. Caprara, V. Fronzoni

A. Vincenzo

M. Jasonni †

G.B. Varnier

V. Marano

M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*

*Giurisprudenza e legislazione canonica e vaticana*

*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale  
e comunitaria*

*Giurisprudenza e legislazione internazionale*

*Giurisprudenza e legislazione penale*

*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

RESPONSABILI

G. Bianco, R. Rolli,

F. Balsamo, C. Gagliardi

M. Carni, M. Ferrante, P. Stefani

L. Barbieri, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, C.M. Pettinato, I. Spadaro

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

Parte III

SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,  
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. d'Arienzo

AREA DIGITALE

F. Balsamo, A. Borghi, C. Gagliardi

### *Comitato dei referees*

Prof. Angelo Abignente – Prof. Andrea Bettetini – Prof.ssa Geraldina Boni – Prof. Salvatore Bordonali – Prof. Mario Caterini – Prof. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti – Prof. Orazio Condorelli – Prof. Pierluigi Consorti – Prof. Raffaele Coppola – Prof. Giuseppe D’Angelo – Prof. Carlo De Angelo – Prof. Pasquale De Sena – Prof. Saverio Di Bella – Prof. Francesco Di Donato – Prof. Olivier Echappè – Prof. Nicola Fiorita – Prof. Antonio Fuccillo – Prof.ssa Chiara Ghedini – Prof. Federico Aznar Gil – Prof. Ivàn Ibàn – Prof. Pietro Lo Iacono – Prof. Carlo Longobardo – Prof. Dario Luongo – Prof. Ferdinando Menga – Prof.ssa Chiara Minelli – Prof. Agustin Motilla – Prof. Vincenzo Pacillo – Prof. Salvatore Prisco – Prof. Federico Maria Putaturo Donati – Prof. Francesco Rossi – Prof.ssa Annamaria Salomone – Prof. Pier Francesco Savona – Prof. Lorenzo Sinisi – Prof. Patrick Valdrini – Prof. Gian Battista Varnier – Prof.ssa Carmela Ventrella – Prof. Marco Ventura – Prof.ssa Ilaria Zuanazzi.

#### *Direzione e Amministrazione:*

Luigi Pellegrini Editore

Via Camposano, 41 (ex via De Rada) Cosenza – 87100

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: [info@pellegrinieditore.it](mailto:info@pellegrinieditore.it)

Sito web: [www.pellegrinieditore.it](http://www.pellegrinieditore.it)

Indirizzo web rivista: <https://www.pellegrinieditore.it/diritto-e-religioni/>

#### *Direzione scientifica e redazione*

I Cattedra di Diritto ecclesiastico Dipartimento di Giurisprudenza

Università degli Studi di Napoli Federico II

Via Porta di Massa, 32 Napoli – 80134

Tel. 338-4950831

E-mail: [dirittoereligioni@libero.it](mailto:dirittoereligioni@libero.it)

Sito web: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01

ISSN 1970-5301

#### *Classificazione Anvur:*

La rivista è collocata in fascia “A” nei settori di riferimento dell’area 12 – Riviste scientifiche.

# Diritto e Religioni

## Rivista Semestrale

Abbonamento cartaceo annuo 2 numeri:  
per l'Italia, € 75,00  
per l'estero, € 120,00  
un fascicolo costa € 40,00  
i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00

Abbonamento digitale (Pdf) annuo 2 numeri, € 50,00  
un fascicolo (Pdf) costa, € 30,00

È possibile acquistare singoli articoli in formato pdf al costo di € 10,00 al seguente link: <https://www.pellegrineditore.it/singolo-articolo-in-pdf/>

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:  
Luigi Pellegrini Editore  
Via De Rada, 67/c – 87100 Cosenza  
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672  
E-mail: [info@pellegrineditore.it](mailto:info@pellegrineditore.it)

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:  
– versamento su conto corrente postale n. 11747870  
– bonifico bancario Iban IT 88R010308880000000381403 Monte dei Paschi di Siena  
– acquisto sul sito all'indirizzo: <https://www.pellegrineditore.it/diritto-e-religioni/>

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.

Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.

Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Possono ordinare estratti a pagamento.

Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

L'Archivio degli indici della Rivista e le note redazionali sono consultabili sul sito web: <https://www.pellegrineditore.it/diritto-e-religioni/>

# *La prassi concordataria fra tradizione e innovazione*

## *The concordat practice between tradition and innovation*

SILVIA BALDASSARRE

### RIASSUNTO

*Il contributo si propone di esaminare le linee direttrici della prassi concordataria nei secoli XIX-XX, dal Concordato napoleonico del 1801 ai recenti “Accordi” che includono nuove res accanto alle materie tradizionalmente oggetto di concertazione. Il dialogo pattizio non solo ha consentito alla Chiesa cattolica di godere della libertà necessaria per svolgere la sua missione, ma è stato altresì funzionale a ristabilire un equilibrio con la temporalità in seguito ad alcuni periodi storici di particolare frizione, tra i quali la Rivoluzione francese e la “Questione romana”. Dal confronto tra i concordati precedenti e successivi al Concilio Vaticano II emergono trasformazioni sia qualitative sia quantitative che tuttavia non scalfiscono la funzione essenziale dello strumento pattizio, quella di bussola di navigazione in un mondo sempre più multiculturale, secolarizzato e plurale.*

### PAROLE CHIAVE

*Concordati, Relazioni tra Stato e Chiesa, laicità*

### ABSTRACT

*The contribution aims to examine the guidelines of the concordat practice in the 19th-20th centuries, from the Napoleonic Concordat of 1801 to the recent “Agreements” which include new subjects as well as traditional ones. The concordat practice allowed the Catholic Church not only to enjoy the freedom necessary to carry out its mission, but it was also functional in re-establishing a balance with temporality, especially after some historical periods of particular conflict, including the French Revolution and the Roman Question. From the comparison between the concordats preceding and following the Second Vatican Council, both qualitative and quantitative transformations emerge which, however, do not affect the essential function of the concordat instrument, that of a navigational compass in an increasingly multicultural, secularized and plural world.*

### KEYWORDS

*Concordats, Relations between State and Church, secularism*

SOMMARIO: 1. I Concordati: bussola di navigazione per la “barca di S. Pietro” – 2. Il Concordato napoleonico: un approdo di realpolitik – 3. La seconda metà del XIX secolo: la tempesta dopo la quiete – 4. I Patti lateranensi: la quiete dopo la tempesta – 5. I nuovi orizzonti della politica concordataria post-conciliare – 6. Periferie: le nuove rotte prioritarie – 7. Le colonne d’Ercole della laicità: osservazioni conclusive.

## 1. I Concordati: bussola di navigazione per la “barca di S. Pietro”

La *concordia discors* tra la città di Dio e la città dell’uomo<sup>1</sup>, manifestatasi storicamente in modo proteiforme, ha individuato nella prassi concordataria fin dal secondo millennio uno strumento idoneo, seppur precario, per convivere in equilibrio<sup>2</sup>. Dal versante ecclesiastico il diritto concordatario ha svolto una funzione polivalente, orientata tuttavia in senso unidirezionale: permettere alla *barca di San Pietro* di navigare nelle acque tempestose della storia in una posizione privilegiata, nel senso etimologico e giuridico del termine, che le ha permesso non solo di relazionarsi con la *civitas terrena*, ma anche di radicarsi per secoli nella stessa temporalità. Dal versante del potere civile, che in Europa ha preteso di ancorare fino all’epoca del costituzionalismo moderno la propria legittimità a livello trascendente, la bilateralità pattizia con la Chiesa ha generato un *modus vivendi* reciprocamente conveniente<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> “*Perplexae quippe sunt istae duae civitates in hoc saeculo invicemque permixtae*”, AGOSTINO, *De civitate Dei*, I, 35.

<sup>2</sup> Nel corso dei secoli potere religioso e potere civile “non hanno fatto altro che combattersi per indossare l’uno i panni dell’altro, quando non si sono messi d’accordo, alleandosi, per entrare entrambi in una stessa, unica, veste”, GUSTAVO ZAGREBELSKY, *Scambiarsi la veste. Stato e Chiesa al governo dell’uomo*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 8; l’Autore si ispira all’opera *Giuseppe e i suoi fratelli*, in cui Thomas Mann ha sottolineato che l’abitudine a scambiarsi la veste tra le due sfere, politica e religiosa, ha fatto sì che “è il mondo nella sua totalità che parla quando l’una parla la lingua dell’altra”, THOMAS MANN, *Giuseppe e i suoi fratelli*, II, Meridiani Mondadori, Milano, 2000, p. 864.

<sup>3</sup> Le linee direttrici della prassi concordataria si sono manifestate fin dall’origine. Il *Concordato di Worms* del 1122, tradizionalmente considerato il primo concordato, pose fine alla lunga e drammatica lotta per le investiture e garantì la *libertas Ecclesiae*, principio secondo il quale la Chiesa deve godere di tanta libertà quanta le è necessaria per svolgere la sua missione. La *ratio* sottesa al concordato era la necessità di trovare un compromesso tra papato e impero nella lotta per la supremazia. La superiorità ecclesiastica sul potere temporale era stata affermata da Gregorio VII nel *Dictatus Papae* del 1075 e ribadita nella bolla *Libertas Ecclesiae* (1079), in seguito alla quale l’elezione del papa fu riservata esclusivamente al Collegio dei cardinali, mentre fino al 1058 era stata soggetta all’approvazione dell’imperatore, come sancito dalla *Constitutio* romana dell’824 e dal *Privilegium Othonis* del 962. Il concordato non scalfì tuttavia l’orientamento teocratico, che venne riaffermato successivamente da Innocenzo III e da Bonifacio VIII. Intervenendo autorevolmente nella *vexata quaestio*, Dante elaborò la *teoria dei due soli* (*Purgatorio*, XVI, vv.106-114; *Monarchia*, Libro III). Contro la prevalente dottrina della *potestas directa in temporalibus*, affermò che: “L’autorità del monarca ovvero imperio dipende

Emblematico della natura politica e istituzionale del dialogo pattizio e paradigma fondamentale dell'impostazione moderna dei rapporti tra Stato e chiese è il Concordato napoleonico del 1801<sup>4</sup>, volto a risolvere le criticità determinatesi nel periodo rivoluzionario. Accogliendo il principio rousseauiano di sovranità popolare, i rivoluzionari avevano affermato che “Il principio di sovranità risiede essenzialmente nella Nazione. Nessun corpo o individuo può esercitare un'autorità che non emani espressamente da essa” (*Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, art. 3). La società francese è stata una delle prime a fondarsi stabilmente su un principio giuridico – quello della nazionalità – indipendentemente da ogni considerazione di origine o appartenenza linguistica, culturale, etnica o religiosa<sup>5</sup>. L'affermazione del principio di cittadinanza come elemento fondante della nazione sovrana e come categoria universale<sup>6</sup> ha scardinato l'*Ancien régime*, ancorato al principio di sovranità

---

da Dio senza alcuno mezzo”, Dante Alighieri, *Monarchia*, Libro III, traduzione di Marsilio Ficino, in <http://bivio.filosofia.sns.it>, Biblioteca Virtuale on line, Istituto Nazionale di Studi sul Rinascimento – *Signum*, Scuola Normale Superiore di Pisa, p. 376. Secondo Gilson con le tesi esposte nel trattato *Monarchia* “*de même qu'il avait brisé en deux tronçons l'unité de la chrétienté médiévale, Dante rompt aussi par le milieu l'unité de la sagesse chrétienne, principe unificateur et lien de la Chrétienté*”, ÉTIENNE GILSON, *Dante et la philosophie*, Librairie philosophique J. Vrin, Paris, 1953<sup>2</sup>, p. 21. Il Trattato, condannato dal cardinale Bertrando del Poggetto nel 1329, fu incluso nel 1559 nell'*Indice dei libri proibiti*, dove rimase fino al 1881; cfr. la nota anonima *Dante e la Sacra Congregazione dell'Indice*, in *La Civiltà Cattolica*, III, 1923, pp. 346-347.

La *ratio* dello strumento concordatario mutò profondamente nell'età moderna, quando il confronto con una realtà radicalmente nuova fece tramontare definitivamente la pretesa ecclesiastica di dominio universale. L'assolutismo monarchico, succeduto all'universalismo, comportò una metamorfosi profonda nei rapporti tra la Chiesa cattolica e la temporalità. L'azione del papato acquistò “dimensione politica” e il sistema concordatario restò fino al 1800 lo strumento privilegiato per regolare materie, risolvere controversie, delimitare poteri e competenze, regolamentare i rapporti tra il papato e gli Stati che si proclamavano cattolici. La dimensione politica emerge con chiarezza dall'analisi dei 18 Concordati, da quello di Benevento del 1156 tra Adriano IV e il Re Guglielmo di Benevento al Concordato portoghese, tra Pio VI e la Regina del Portogallo Maria I del 1788. Emblematico il Concordato di Bologna del 1516 tra Leone X e il Re Francesco I di Francia, mediante il quale il papa rinunciava al Ducato di Parma e Piacenza e veniva revocata la *Prammatica Sanzione di Bourges*. Pur liberandosi dalle tesi conciliariste, Leone X non riuscì tuttavia a temperare il Gallicanesimo, affermatosi in Francia e propagatosi progressivamente, con diverse denominazioni, in altri Stati europei. Per approfondimenti sul sistema gallicano, cfr. JEAN BAUBÉROT, *Libertà religiosa e laicità in Francia*, in *Lessico di Etica pubblica*, 2, 2011, p. 60.

<sup>4</sup> Cfr. BERNARD ARDURA, *Le Concordat entre Pie VII et Bonaparte, 15 juillet 1801. Bicentenaire d'une réconciliation*, (Préface par Gérard Cholvy, postface par le cardinal Billé), (coll. “Histoire”), Éditions du Cerf, Paris, 2001.

<sup>5</sup> Cfr. JEAN MORANGE, *Laïcité*, in DENIS ALLAND, STÉPHANE RIALS (a cura di), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Paris, 2010, p. 914.

<sup>6</sup> “La Rivoluzione francese ha operato, in rapporto a questo mondo, come le rivoluzioni religiose agiscono in vista dell'altro; ha considerato il cittadino in un modo astratto, fuori di ogni particolare società (...). Essa non ha cercato soltanto quale fosse il diritto particolare del cittadino francese, ma quali fossero i diritti e i doveri generali degli uomini in materia politica”, ALEXIS DE TOCQUEVILLE (1840), *La democrazia in America (1835-1840)*, Rizzoli, Milano, 1999, pp. 437 e 442.

come prerogativa di un monarca assoluto, tale per diritto divino<sup>7</sup>.

Era un nuovo tornante storico: il potere temporale, da tempo liberatosi dalla subordinazione al papato, perdeva anche i presupposti trascendenti. Le molteplici misure adottate dai rivoluzionari – tra le quali, emblematica, la *Costituzione civile del clero* – hanno delineato l'architettura statuale laico-repubblicana francese, costruita sulla logica separatista, incisivamente riassunta con la formula *l'État chez lui, l'Église chez elle*<sup>8</sup>.

## 2. Il Concordato napoleonico: un approdo di *realpolitik*

Dopo la Rivoluzione gli esiti della frattura tra Parigi e Roma, culminata con la morte in prigionia di Pio VI, indussero Napoleone ad adottare provvedimenti che frenarono il processo di laicizzazione avviato dai Giacobini, determinando una spinta involutiva<sup>9</sup>. La politica napoleonica era volta a rafforzare il ruolo istituzionale dello Stato al fine di assicurargli maggiore stabilità. In quest'ottica il ruolo della religione andava recuperato e utilizzato a sostegno delle istituzioni, attuando uno scambio tra privilegi ecclesiastici e sostegno politico alle istituzioni civili. Il Primo Console Bonaparte scelse dunque di attuare misure di *realpolitik*, applicando la logica del *ni vainqueur, ni vaincu*. Il 15 luglio 1801, dopo otto mesi “di indicibili fatiche, di sofferenze e di ogni sorta di angustie”<sup>10</sup> da parte della Chiesa, venne firmato il Concordato. Il resoconto tramandato dal Cardinale Ercole Consalvi evidenzia un'atmosfera alquanto tesa scaturita dal rifiuto del Cardinale di sottoscrivere un testo difforme da quello concordato, che poneva la Chiesa cattolica in un rapporto di sudditanza nei confronti dello Stato. Ne seguì un'estenuante riunione di 24 ore per cercare una mediazione sulle intervenute modifiche unilaterali dell'imperatore, in tempo utile per annunciare la firma del concordato, ufficialmente prevista per il giorno successivo in occasione della celebrazione del 14 luglio<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> “*Les sociétés européennes d'Ancien Régime (...) tenaient presque toutes l'unité de foi pour une condition indispensable de l'unité politique; presque toutes auraient pu faire leur la devise de la monarchie française: un roi, une foi, une loi*”, RENÉ RÉMOND, *La laïcité et ses contraires*, in *Pouvoirs*, 75, 1995, p. 8.

<sup>8</sup> Parole pronunciate da V. Hugo il 14 gennaio 1850 alla Camera dei deputati, cfr. JEAN-PAUL SCOT, “*L'État chez lui, l'Église chez elle*”. *Comprendre la loi de 1905*, Le Seuil, Paris, 2005.

<sup>9</sup> HENRI PENA-RUIZ, *Histoire de la laïcité. Genèse d'un idéal*, Gallimard, Paris, 2005, p. 107.

<sup>10</sup> Cfr. ERCOLE CONSALVI, *Extraits des Mémoires de Consalvi sur le Concordat*, in FRANÇOIS-DÉSIRÉ MATHIEU, *Le Concordat de 1801, ses origines, son histoire. D'après des documents inédits*, Perrin e C<sup>te</sup> Librairies-Éditeurs, Paris, 1903, p. 355.

<sup>11</sup> Nelle Memorie il Cardinale ha rievocato quella che fu allora la reazione violenta di Napoleone:

Tra i nodi cruciali della contesa vi era la prima disposizione concordataria che subordinava l'esercizio pubblico del culto cattolico al rispetto dei "regolamenti di polizia". Tale condizione consentiva allo Stato una discrezionalità sostanzialmente assoluta; su insistenza di Consalvi l'art. 1 fu modificato in modo da circoscrivere il controllo statale alla verifica della conformità dell'esercizio del culto all'ordine pubblico. La subordinazione della chiesa all'approvazione e al controllo dello Stato si evince tuttavia da numerose disposizioni<sup>12</sup>: il Primo Console aveva ampi poteri sulla nomina degli ecclesiastici (artt. 4, 5, 10); i vescovi ed i parroci dovevano prestare giuramento di fedeltà e di obbedienza al Governo (artt. 6 e 7); le nuove circoscrizioni ecclesiastiche erano soggette al consenso dell'autorità statale (art. 9). La Convenzione venne promulgata nel 1802, accompagnata da 77 articoli *organici*<sup>13</sup>; tali disposizioni legislative, aggiunte da Napoleone unilateralmente, rappresentavano una vigorosa riaffermazione della sovranità dello Stato e delle sue leggi<sup>14</sup> nei con-

---

("... non è difficile immaginare qual fosse l'accoglienza che Egli mi fece, già informato della seguita sconclusiona. Non mi vide appena, che acceso in volto, e con voce sdegnosa e forte, mi disse: ebbene, Sig. Cardinale, avete voluto rompere? Sia pur così. Non ho bisogno di Roma. Farò da me. Non ho bisogno del Papa. Se Enrico VIII, che non aveva la vigesima parte della mia potenza, seppe mutare la religione del suo paese e riescirmi, molto più lo saprò e potrò far io. Col mutarla nella Francia, la muterò in quasi tutta l'Europa, dovunque arriva l'influsso del mio potere. Roma si accorgerà delle perdite che avrà fatto, e le piangerà quando non ci sarà più rimedio", ERCOLE CONSALVI, *Extraits des Mémoires de Consalvi sur le Concordat*, cit, p. 372.

<sup>12</sup> Il carattere gallicano del Concordato del 1801 è stato sottolineato in particolare da PAUL AIRIAU, *Cent ans de laïcité française 1905-2005*, Presses de la Renaissance, Paris, 2005; JEAN-PAUL SCOT "L'État chez lui, l'Église chez elle". *Comprendre la loi de 1905*, op. cit.; BRUNO NEVEU, "Pour une histoire du gallicanisme administratif, de l'an X à nos jours", in *Administration et Église du concordat à la séparation*, Droz, 1987, pp.105-107; CHRISTOPHE ALONSO, *Recherche sur le principe de séparation en droit public français*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille-PUAM, Aix-en Provence, 2015, p. 144; JEAN-MARIE WOEHRLING, voce *Concordat*, *Droit français*, in FRANCIS MESSNER (a cura di), *Dictionnaire Droit et Religions*, CNRS Editions, Paris, 2010, p. 157.

<sup>13</sup> *Loi n. 344, relative à l'organisation des cultes*, 18 germinale, X, in *Bulletin des lois de la République*, Paris, XI, n. 172. Il testo degli articoli è consultabile sul sito [www.napoleon-empire.net](http://www.napoleon-empire.net).

<sup>14</sup> "Le norme concordatarie vengono unilateralmente rilette, interpretate e applicate, tanto da suscitare le più vive proteste di Pio VII che vide in questo modo di procedere uno strumento attraverso il quale violare nella sostanza i patti sottoscritti. Dal punto di vista formale, tuttavia, la procedura giuridica adottata teneva conto della richiesta della Chiesa cattolica di considerare lo strumento concordatario un negozio proprio del diritto internazionale ma che proprio per questo motivo e per ribadire la sovranità dello Stato, necessitava di una legge statale di recepimento dell'accordo la quale non poteva che essere emanata nel rispetto pieno dell'autonomia dello Stato", GIOVANNI CIMBALO, *Integrazione dei migranti: un Islam plurale per l'Europa (Rielaborazione dei marcatori ordinamentali della nozione di "culto" e di "confessione religiosa" nella prospettiva dell'U. E.)*, in [www.giovannicimballo.it](http://www.giovannicimballo.it), p. 3 e in *Revista General de Derecho Publico Comparado*, Lustel, luglio 2009, p. 3.

Alcune disposizioni organiche, ad esempio, stabilivano quanto segue: nessuna bolla, breve, rescritto, decreto o qualsiasi atto o documento della curia romana potrà essere ricevuto, pubblicato, stampato o eseguito senza autorizzazione del Governo (art. 1); i decreti dei sinodi stranieri, anche quelli dei concili generali, non potranno essere pubblicati in Francia prima che il Governo non ne

fronti della Chiesa, conferendo all'accordo una rilettura ed un'applicazione in chiave rigorosamente gallicana. Se da una parte si confermava la natura di trattato internazionale del concordato, dall'altra si ribadiva che solo lo Stato, attraverso i suoi organi e le sue regole, poteva stabilire il contenuto delle norme e fornirne l'interpretazione grazie alla prassi amministrativa e al controllo dei suoi tribunali. A riprova di ciò la politica condotta da Napoleone di assoggettamento dei culti al potere statale, anche per controllarli, non si limitò ai rapporti con i cattolici, ma riguardò anche gli altri culti professati nei territori dell'impero e negli Stati progressivamente conquistati. Per i protestanti e gli ebrei infatti vennero emanati, rispettivamente, gli articoli organici del 28 germinale dell'anno X<sup>15</sup> e una serie di decreti successivi alla convocazione del Gran Sinedrio nel 1806<sup>16</sup>. Napoleone pose in tal modo le basi per un sistema di rapporti tra Stato e società religiosa fondato sulla negoziazione preventiva di accordi con i culti che fossero dotati di "strutturazione giuridica civile"<sup>17</sup>. Tale requisito riveste ancora oggi un carattere paradigmatico in molti ordinamenti europei<sup>18</sup>.

Il regime concordatario, che verrà unilateralmente abrogato nel 1905<sup>19</sup> con

---

abbia esaminata la forma, la conformità con le leggi della Repubblica francese e tutto ciò che potrebbe contrastare con l'ordine pubblico (art. 3); si potrà esperire ricorso per abuso (art. 6). Per approfondimenti cfr. JEAN-MICHEL LENIAUD, *L'administration des cultes pendant la période concordataire*, Les Nouvelles Éditions Latines, Paris, 1988, p. 43; BRIGITTE BASDEVANT-GAUDEMET, *Le jeu concordataire dans la France du XIX siècle. Le clergé devant le Conseil d'État*, PUF, Paris, 1988.

<sup>15</sup> Anche in questo caso le norme statali vennero precedute da una preventiva concertazione con i vescovi protestanti, a ribadire che la negoziazione con la Chiesa cattolica non costituiva un particolare privilegio per questa confessione, ma che le ragioni di carattere politico e di opportunità, volte a garantire la pace religiosa, consigliavano una tale procedura.

<sup>16</sup> La scelta politico-istituzionale prima evidenziata si ripete con la religione ebraica, malgrado che questa non fosse strutturata come organizzazione verticale e onnicomprensiva del culto. In questo caso è lo Stato a forzare l'autonomia confessionale al fine di dare attuazione alla politica di concertazione istituzionale.

<sup>17</sup> "Così forte era l'interesse dello Stato di negoziare preventivamente i provvedimenti che intendeva emanare con una rappresentanza del culto che, là dove questa non esisteva, come nel caso degli ebrei, si provvide a crearla". Per questo Napoleone convocò il Gran Sinedrio, che fu l'occasione per l'ebraismo del dopo diaspora per rendersi conto "per la prima volta di quanto numerose fossero le comunità e di quanto esse avessero accumulato in capacità economiche e in influenza a livello sociale", cfr. GIOVANNI CIMBALO, *Integrazione dei migranti: un Islam plurale per l'Europa*, cit., p. 3 e nota 12.

<sup>18</sup> Per un approfondimento in materia di bilateralità pattizia negli Stati dell'Unione Europea cfr. FRANCIS MESSNER (a cura di), *Dictionnaire Droit des Religions*, cit.; European Consortium for Church and State Research, *The legal status of old and new religious minorities in the European Union*, Comares, Madrid, 2020; sia consentito inoltre il rinvio a S. BALDASSARRE, *Codice europeo della libertà di non credere*, Premessa di F. MARGIOTTA BROGLIO, Nessun Dogma, Roma, 2020.

<sup>19</sup> L'abrogazione unilaterale del Concordato venne condannata da Pio X nella *Lettera enciclica Vehementer nos*, nella quale il Pontefice ha definito il Separatismo "(...) una tesi assolutamente falsa, un errore pericolosissimo", cfr. *Lettera enciclica Vehementer nos*, 11 febbraio 1906, in [www.vatican.va/content/pius-x/it/encyclicals/documents/hf\\_p-x\\_enc\\_11021906\\_vehementer-nos.html](http://www.vatican.va/content/pius-x/it/encyclicals/documents/hf_p-x_enc_11021906_vehementer-nos.html).

la Legge di Separazione, e il sistema di amministrazione dei culti si fondavano su due grandi principi: la libertà pubblica di coscienza per tutti e il sistema pluralistico limitato a quattro culti riconosciuti dal 1802 al 1808 (cattolicesimo, luteranesimo, calvinismo, ebraismo). Il cattolicesimo era considerato religione della maggioranza dei cittadini francesi, ma non religione di Stato. Come ha sottolineato Poulat, veniva riconosciuta la “religione cattolica”, ma era volontariamente ignorata la “Chiesa cattolica” come apparato. Al termine *Chiesa* venne sostituito il termine *culto*, tipicamente francese, inteso nel senso che già aveva nell’*Ancien régime*, come “l’*exterieur de la religion*”<sup>20</sup>.

Malgrado la subordinazione ad uno stretto controllo statale, i *culti riconosciuti* godevano di uno *status* privilegiato che consentiva loro di fruire di numerosi vantaggi, come ad esempio la tutela penale prevista per i ministri di culto nell’esercizio delle loro funzioni, la dispensa dal servizio militare, il salario a carico dello Stato<sup>21</sup>, gli edifici di culto, o almeno alcuni di essi, come simbolo identitario<sup>22</sup>. Da sottolineare una significativa innovazione del Concordato napoleonico: mentre nel periodo dell’*Ancien régime* lo Stato riconosceva la “divinità” della Chiesa cattolica, ora lo Stato non si pronuncia sulla “verità” del cattolicesimo, ma lo considera come un fatto – il credo della maggioranza dei Francesi – che ha un’utilità sociale<sup>23</sup>. Bonaparte impose un sistema simile anche alle terre annesse alla *République*: nel 1803 Pio VII sti-

---

Il concordato del 1801 è ancora in vigore nei dipartimenti di Alsazia-Mosella.

<sup>20</sup> “Le mot «culte» avait un avantage immédiat: il évitait une dispute théologique, puisque, pour les catholiques, il n’y avait qu’une seule Église, et que l’*ecclesiologie* protestante récusait cette théologie. Il aura bientôt un second avantage, lorsque, en 1808, le judaïsme deviendra le quatrième «culte reconnu». La loi du 9 décembre 1905 parlera bien des «Églises» dans son titre, mais l’évitera dans son texte, où il n’est question que de «culte», «exercice du culte», «budget du culte», «association pour l’exercice du culte»”, ÉMILE POULAT, *Laïcité : de quoi parlons-nous? Confusions et obscurités*, in *www.cairn.info/revue-transversalites-2008-4*, pp.18-19.

<sup>21</sup> Cfr. CHRISTOPHE ALONSO, *Recherche sur le principe de séparation en droit public français*, op. cit., p. 144.

<sup>22</sup> Il “sistema” inaugurato da Napoleone configurò in Italia le fabbricerie; cfr. FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Le fabbricerie tra configurazione napoleonica e tentazioni anglosassoni*, in Opera Primaziale Pisana, *La natura giuridica delle fabbricerie, Giornata di studio (Pisa 4 maggio 2004)*, Pontedera, 2005, p. 33 ss.; ANGELO GAMBASIN, *Religione e società dalle riforme napoleoniche all’età liberale. Clero, Sinodi e laicato cattolico in Italia*, Liviana, Padova, 1974, p. 8; FILIBERTO AGOSTINI, *La riforma napoleonica della Chiesa nella repubblica e nel regno d’Italia. 1802-1814*, Vicenza, 1990; PIERLUIGI CONSORTI, *La natura giuridica delle fabbricerie alla luce della riforma del Terzo settore in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 32 del 2019; FEDERICA BOTTI, *Edifici di culto e loro pertinenze, consumo del territorio e spending review*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 27 del 2014.

<sup>23</sup> Cfr. JEAN-MICHEL LENIAUD, *L’administration des cultes pendant la période concordataire*, op. cit., p. 17.

pulò la Convenzione con la nuova ed effimera Repubblica Italiana, formata in buona parte da province pontificie, accordando al Presidente della Repubblica il potere di scegliere tutti gli Arcivescovi e Vescovi, i quali prestavano giuramento con la seguente formula: “Io giuro e prometto sui Santi Evangelii ubbidienza e fedeltà al Governo della Repubblica italiana [...]”<sup>24</sup>.

### 3. La seconda metà del XIX secolo: la tempesta dopo la quiete

Raggiunta e ormai superata la *prima soglia di laicizzazione*<sup>25</sup> rappresentata dalla complessa politica religiosa di “concertazione” attuata da Napoleone, con la Restaurazione il clima politico-culturale divenne più mite per la Chiesa<sup>26</sup>, complici la rinnovata spiritualità romantica<sup>27</sup> e la nuova alleanza trono-altare<sup>28</sup>. Durante il periodo della Restaurazione sembrò prevalere l’i-

---

<sup>24</sup> ACHILLE GENNARELLI, *La politica della Santa Sede e gli atti del Buonaparte*, ed. G. Mariani, Firenze, 1862, pp. XIII-XIV.

Il rapporto tra Napoleone I e il papa rimase conflittuale: nel 1813 con un nuovo concordato l’imperatore costrinse il papa a rinunciare ai territori dello Stato pontificio; il patto tuttavia non ebbe seguito in quanto il papa ritrattò immediatamente; l’astro napoleonico, inoltre, si avviava ormai al tramonto.

<sup>25</sup> JEAN BAUBÉROT, *Libertà religiosa e laicità in Francia*, in *Lessico di Etica pubblica*, traduzione di Graziano Lingua, 2, 2011, p. 61.

<sup>26</sup> In Italia la Santa Sede stipulò concordati con il Granducato di Toscana (1815), col Regno di Sardegna (1817), col Regno delle Due Sicilie (1818), col Ducato di Lucca (1827). Per approfondimenti si veda DOMENICO SCHIAPPOLI, *Sulla natura giuridica del concordato*; il saggio è stato rinvenuto presso la biblioteca del Collegio Ghislieri di Pavia ed è ora consultabile sul sito *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 8, 2018, pp. 21-23. Per ulteriori approfondimenti si veda A. TIRA, *Domenico Schiappoli e la questione della natura giuridica dei concordati. Premessa a un saggio ritrovato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 8 del 2018.

Invece il Lombardo-Veneto austriaco conservò un modello di “laicizzazione della vita religiosa” collegato con le forme di regalismo settecentesco. Tale modello entrò in crisi dopo il 1848 quando, mitigando il tradizionale giurisdizionalismo, Francesco Giuseppe firmò il Concordato del 1855, accordando una maggiore *libertas Ecclesiae* in tutto l’Impero. Sulla politica religiosa di Francesco Giuseppe cfr. FULVIO DE GIORGI, *Cattolici ed educazione tra Restaurazione e Risorgimento. Ordini religiosi, antigesuitismo e pedagogia nei processi di modernizzazione*, I.S.U. Università Cattolica, Milano, 1999, pp. 39-42.

<sup>27</sup> Il successo dell’opera di FRANÇOIS-RENÉ DE CHATEAUBRIAND, *Le génie du Christianisme*, in questo periodo testimonia efficacemente il nuovo clima culturale.

<sup>28</sup> Il Cardinale Consalvi, Segretario di Stato di Pio VII, partecipò nel 1815 alla ricostruzione dell’ordine europeo, prodigandosi per restaurare i diritti della Chiesa e per difendere la *libertas Ecclesiae* minacciata dal giurisdizionalismo, ma si scontrò con le tradizioni ancora vive del regalismo spagnolo, del gallicanesimo francese, del febronianesimo germanico e del giuseppinismo austriaco. Dopo la Restaurazione furono firmati: 1817 Concordato bavarese, tra il papa Pio VII e il Re di Baviera Massimiliano Giuseppe; 1817 Concordato francese, tra il papa Pio VII e il Re di Francia Luigi XVIII; 1821 Concordato di Prussia, tra il papa Pio VII e il Re di Prussia Federico Guglielmo; 1824 Concordato

dea di riconoscere il ruolo della Chiesa di Stato<sup>29</sup> ed anche i regimi liberali continuarono a servirsi degli *iura maiestatica circa sacra*<sup>30</sup>. Contro i nuovi scogli del separatismo e del liberalismo, la Chiesa cattolica “si acconcia a quel meno peggio che sono la protezione, l’aiuto, il favore degli Stati”<sup>31</sup>. Con la fine dell’impero napoleonico la nuova realtà geopolitica rese necessario un riassetto dei rapporti tra Stati e Chiesa di Roma<sup>32</sup>.

Alla metà del XIX secolo la situazione mutò profondamente. Con i moti rivoluzionari del 1848 si avviò, infatti, la transizione del potere verso governi di ispirazione liberale e la società europea si aprì al pluralismo religioso. Il termine *culto*, utilizzato per indicare le attività connesse alla religione, venne abbandonato per mettere l’accento sul fenomeno associativo e fu sostituito con “associazioni religiose”<sup>33</sup>. L’apertura della Russia all’occidente portò alla stipu-

---

di Hannover, tra il papa Leone X e il Re di Hannover Giorgio IV.

<sup>29</sup> Cfr. JOSEPH LORTZ, *Storia della Chiesa*, Edizioni Paoline, Roma, 1980, II, pp. 403-405.

<sup>30</sup> “Rispetto alla classificazione teorica dei rapporti tra Stato e Chiesa elaborata in Germania nel secondo Ottocento (...) e adattata dalla dottrina italiana, il giurisdizionalismo è qualificato come un sistema intermedio tra la “teocrazia” e il “cesaropapismo” e opposto al “separatismo”, in quanto presuppone la distinzione ma anche il coordinamento dei due poteri. Nel regime di tipo confessionale, esso si esplica nella reciproca concessione di particolari facoltà, in deroga al diritto comune dello Stato, a organi della Chiesa e della Chiesa a organi dello Stato. Nel regime laico si attua secondo il diritto comune dello Stato ma comporta un diritto unilaterale di vigilanza sulla Chiesa (...). Storicamente questo “sistema politico-giuridico” è il frutto di una costruzione dottrinale e sottintende una realtà assai variegata: non si afferma pienamente in un determinato momento o paese, bensì assume differenti modalità attuative, oltre che per gradi, per modelli nazionali, per epoche storiche, per contesti territoriali”. CARLO FANTAPPÌ, *Giurisdizionalismo – I*, in *www.storiadellachiesa.it*.

Gli *iura maiestatica circa sacra* si possono così schematizzare: I- Diritti a protezione della Chiesa e della religione: a) *ius advocatae o protectionis*, diritto di protezione; b) *ius inspectionis*, diritto di vigilanza e controllo; c) *ius reformandi*, diritto di riformare e correggere abusi interni alla Chiesa. II.- Diritti a tutela della giurisdizione e delle prerogative regie: a) *ius cavendi*, diritto di adottare misure preventive quando si può prefigurare un danno agli interessi, all’autorità o alle leggi del Principe (= *placet et exequatur*); b) *ius nominandi*, diritto di intervenire sulla nomina di cariche ecclesiastiche; c) *ius exclusivae* o diritto di veto su nomine non gradite; d) *ius dominii eminentis*, diritto di superiore proprietà dello Stato sui beni della Chiesa; e) *ius appellationis*, diritto di appello contro atti dell’autorità ecclesiastica lesivi della sfera dei singoli o dello Stato (*recursus ab abusu* o appello per abuso), *ibidem*.

<sup>31</sup> FRANCESCO RUFFINI, *Scritti giuridici minori*, scelti e ordinati da MARIO FALCO, ARTURO CARLO JEMOLO, EDOARDO RUFFINI, Giuffrè, Milano, 1936, p. 401.

<sup>32</sup> Si veda FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Il concordato francese del 1817: un concordato effimero?*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 3-4, 2018, p. 479 ss.; V. PEILLON, *Une religion pour la République : La foi laïque de Ferdinand Buisson*, Seuil, Parigi, 2010.

Il Concordato belga tra il papa Leone XII e il Re di Belgio e Olanda Guglielmo del 1827, che avrebbe dovuto stabilizzare la situazione politica del Regno, fu invece prodromico alla secessione e alla guerra, cfr. sul punto GIOVANNI CIMBALO, *I rapporti finanziari tra Stato e Confessioni religiose nei Paesi Bassi*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 80 ss.

<sup>33</sup> L’innovazione parte dall’Olanda con l’abbandono (Legge del 10 settembre 1853) del termine *Culte* sostituito da quello di *Kerkgenootchappen*. Il cambiamento lessicale non ha solo un valore formale, ma sostanziale, in quanto denota il passaggio ad una dimensione associativa-consociativa

la del primo concordato con una potenza a maggioranza ortodossa che ambiva ad entrare nel novero delle potenze continentali per giocare un ruolo importante nella futura storia d'Europa<sup>34</sup>. Allo stesso tempo, per rinsaldare la tenuta dell'impero multietnico e multireligioso austriaco, anche Francesco Giuseppe, imperatore d'Austria, stipulò il Concordato del 1855, accordando una maggiore *libertas Ecclesiae* in tutto l'Impero<sup>35</sup>. Rientrò invece in una politica di stabilizzazione dei rapporti con i Paesi e con i territori cattolici, anche d'oltreoceano, il rinnovamento delle relazioni con i regni di Spagna, Portogallo e con alcune delle entità statali costitutesi nelle rispettive aree di espansione coloniale. Per la prima volta lo strumento concordatario estese la sua efficacia fuori dal vecchio continente<sup>36</sup> e, contestualmente, contribuì a riconoscere i nuovi equilibri che si andavano creando nell'area tedesca dell'Europa centrale<sup>37</sup>.

Di fronte ad un mondo che sembrava aprirsi sempre di più al nuovo, e soprattutto all'insorgere della questione sociale, la Chiesa rispose ripiegandosi su se stessa e prendendo posizione contro *i principali errori del nostro tempo* attraverso le ottanta proposizioni del *Sillabo* di Pio IX del 1864<sup>38</sup>. Tale documento esprimeva efficacemente il clima di tensione tra la Chiesa cattolica e i nuovi Stati liberali che, nella seconda metà del XIX secolo, tendevano a negare il ruolo pubblico della religione, preferendo regolare le questioni religiose con leggi unilaterali, tanto che a partire dagli anni '70, dopo l'occupazione di Roma, la prassi concordataria cadde quasi in desuetudine.

---

del fenomeno religioso. Per approfondimenti si veda GIOVANNI CIMBALO, *I rapporti finanziari tra Stato e confessioni religiose nei Paesi Bassi*, op. cit., p. 173 ss.

<sup>34</sup> Concordato russo, tra il papa Pio IX e l'Imperatore di Russia Nicola I del 1847.

<sup>35</sup> Concordato austriaco del 1855 tra papa Pio IX e l'Imperatore d'Austria Francesco Giuseppe. Per approfondimenti cfr. ANDREA ZANOTTI, *Il concordato austriaco del 1855*, Giuffrè, Milano, 1986; ALEJANDRO TORRES GUTIÉRREZ, *El derecho de libertad de conciencia en Austria*, Dykinson, 2006. L'Autore segnala altresì la prima legge in Occidente sulla libertà religiosa dell'Islam hanafita relativa ai territori austriaci nei Balcani (*Legge austroungarica di riconoscimento del diritto dei fedeli musulmani di rito hanafita di costituire una comunità religiosa* del 1912). Il testo della legge è disponibile in <http://licodu.cois.it/?p=3962>.

<sup>36</sup> Papa Mastai in poco più di un decennio ha concluso numerosi concordati: Spagna (1851), Bolivia (1851), Costa Rica (1852), Guatemala (1852), Portogallo (1857), Haiti (1860 e 1862), Honduras (1861), Nicaragua (1861), Venezuela (1862), El Salvador (1862), Ecuador (1862). Per approfondimenti cfr. SILVIO FERRARI, voce *Concordat, Catholicisme. Introduction historique*, in FRANCIS MESSNER (a cura di), *Dictionnaire Droit et Religions*, cit., p. 163; FABIO VECCHI, *Il concordato brasiliano del 2008: dal "separatismo privilegiario" al "pluralismo concordatario" nel modello pattizio del "Vereinbarung" in Ius Ecclesiae*, XXII, 2010, p. 429.

<sup>37</sup> Si vedano: 1857 Concordato del Württemberg tra Pio IX e il Re di Württemberg, 1859 Concordato di Baden tra Pio IX e il Granduca di Baden Federico.

<sup>38</sup> PIO IX, Enciclica *Quanta cura, Sillabo, (Elenco) dei principali errori dell'età nostra, che son notati nelle allocuzioni concistoriali, nelle encicliche e in altre lettere apostoliche del SS. Signor nostro Papa Pio IX*, versione italiana, in <https://w2.vatican.va/pius-ix/documents>.

La Breccia di Porta Pia del XX settembre 1870 generò una frattura profonda con il Regno d'Italia, ma soprattutto costituì una svolta epocale, decretando la fine di quanto restava del potere temporale della Chiesa. In Italia, malgrado il carattere confessionista sancito dall'art. 1 dello Statuto Albertino<sup>39</sup>, la legislazione ecclesiastica parve raccogliere l'eredità cavouriana del principio separatista, sintetizzato nella formula *libera Chiesa in libero Stato*, orientandosi a considerare la portata dell'art. 1 in senso restrittivo<sup>40</sup>. La legge delle Guarentigie del 1871 rappresentò il tentativo da parte dello Stato di sanare la ferita che si era aperta e costituì l'espressione estremizzata del modello di politica religiosa, unilateralmente determinato, inaugurato da Napoleone<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Statuto Albertino, art. 1: "La Religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi".

<sup>40</sup> Alcuni provvedimenti adottati nel Regno di Sardegna, poi estesi al nuovo Regno d'Italia, mirarono a ridurre gli indici di confessionismo: il riconoscimento dei diritti civili e politici degli appartenenti ad alcune minoranze religiose (Lettera patente del 17 febbraio 1848, n. 673; R.D. 29 marzo 1848, n. 688; Legge Sineo 19 giugno 1848, n. 735), le Leggi Siccardi del 1850, la Legge Rattazzi n. 878 del 29 maggio 1855; l'introduzione del matrimonio civile nel 1865 (che fino al 1929 fu l'unica forma di matrimonio riconosciuta dallo Stato); la soppressione degli ordini e delle congregazioni religiose (R.D. 3036 del 7 luglio 1866, in esecuzione della legge n. 2987 del 28 giugno 1866); la confisca dei beni degli Enti religiosi secolari, tranne le parrocchie (Legge n. 3848 del 15 agosto 1867 per la liquidazione dell'asse ecclesiastico), cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Libertà di coscienza e di religione*, in *Enc. giur.*, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1990, p. 1.

Relativamente all'evoluzione dell'ordinamento in senso liberale dopo l'unificazione si veda anche PASQUALE LILLO, *I limiti all'esercizio della libertà religiosa nell'Italia liberale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 20, I, 2003, pp. 62-63.

Commentando alcuni dei provvedimenti citati, Jemolo ha rilevato l'adesione ideale di Cavour al principio separatista, ma ha anche puntualizzato: "Crediamo certo che la formula [Libera Chiesa in libero Stato] rispondesse ad una sua concezione politica che voleva sintetizzare. Sta però (...) che la politica ecclesiastica di Cavour non è una rigorosa attuazione di separatismo; né da essa traspare una delle limpide direttive che possono ricondursi sotto quella denominazione (...). Nella legge 29 maggio 1855, lo Stato valuta quali enti ecclesiastici siano inutili (e li sopprime), quali sufficientemente utili per essere conservati, quali meritevoli di protezione (sì che lo Stato debba assicurarsi che i loro titolari avranno i mezzi di sostentamento: ed a favore di questi ultimi lo Stato attua un meccanismo di equa ripartizione, devolvendo loro i redditi degli enti soppressi ed una tassa a carico degli enti più ricchi). Meccanismo che trova le sue origini nella legislazione di Giuseppe II, che nessuno chiama separatista. Non sappiamo esattamente quanto Cavour fosse conscio delle deviazioni che la legislazione attuata sotto il suo ministero integrava rispetto ad un ideale separatista: se cioè quelle deviazioni fossero dovute alle necessità contingenti della politica, o fossero invece effetto d'indeterminazione, d'insufficiente sviluppo del concetto [di separatismo], ARTURO CARLO JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni* (1948), Einaudi, Torino, 1963, p. 121. Per ulteriori approfondimenti si veda F. MARGIOTTA BROGLIO, *Tra Jemolo e Scaduto: il diritto ecclesiastico di Gabriele D'Annunzio nella Carta del Carnaro*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1-2, 2020, p. 147 ss.; ID, *Stato e confessioni religiose negli ultimi centosettant'anni (1849-2019)*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 3-4, 2019, p. 399 ss.

<sup>41</sup> Pio IX, che si considerava prigioniero di Stato, rispose con l'enciclica *Ubi nos* del 15 maggio 1871 due giorni dopo l'approvazione della legge, respingendola in quanto atto unilaterale del Regno d'Italia. Il testo dell'enciclica è disponibile in <https://w2.vatican.va>.

La forte tensione nei rapporti tra l'Italia e la Santa Sede si manifestò in una molteplicità di atti emanati dai pontefici subito dopo la Breccia di Porta Pia, tra i quali i più significativi possono essere

Il papato senza Stato mutò la propria strategia verso la fine del XIX secolo con l'emanazione della *Rerum Novarum* del 1891, scegliendo di porre al primo posto la "questione sociale", promuovendo soluzioni che avrebbero permesso alla Chiesa di progettare una futura società civile le cui regole si richiamavano ai valori cristiani, conferendo alla famiglia e ai rapporti interclassisti un ruolo centrale per costruire la pace sociale e il nuovo ordine<sup>42</sup>. Il documento, mediando i diversi orientamenti delle scuole del movimento sociale cattolico, nato per contrastare la diffusione delle idee socialiste, marxiste e anarchiche, inaugurò il *Neoguefismo sociale*<sup>43</sup>, finalizzato ad offrire l'alternativa allo sfruttamento capitalistico e al socialismo attraverso l'alleanza e la cooperazione tra lavoratori e padroni, garantendo alle classi subalterne un salario "parco ma giusto". In Italia, di fronte al crescere del movimento operaio e socialista, il papato decise di rimuovere gradualmente il *Non expedit* e consentire agli elettori cattolici il sostegno ai candidati liberali già nel 1904 nella diocesi di Bergamo, per approdare poi alla stipula del "Patto Gentiloni"<sup>44</sup>. Il movimento operaio cattolico, le cooperative bianche, le affittanze collettive, le banche popolari cattoliche riunite nell'Associazione Nazionale Banche Cattoliche, erano cresciute al punto tale da costituire le basi e rendere "oramai indifferibile" la nascita di un partito dei cattolici che nelle intenzioni del pontefice avrebbe dovuto condizionare i liberali e porsi come

---

considerati il decreto della Sacra Penitenzieria *Non expedit* del 1874, che vietava ai cattolici italiani di partecipare alle elezioni e alla vita politica, il breve *Non licet* del 1877 nel quale il divieto già presente nel documento precedente diventava assoluto.

<sup>42</sup> "Motivo ricorrente dell'enciclica è la condanna di un'ideologia che, nella deificazione del denaro e nell'esaltazione del progresso, della scienza, della tecnica, della civiltà intesa come capacità di controllo e di sfruttamento delle forze della natura e come sviluppo della produzione e dei commerci, dimenticava un elemento cardine, un principio essenziale del cristianesimo: il rispetto dell'uomo e della sua dignità, il principio evangelico per cui in ogni uomo è riconoscibile Cristo", FRANCESCO MALGERI, *Leone XIII*, in *Enciclopedia dei Papi*, 2000, III, p. 592 ss.

<sup>43</sup> PHILIPPE LEVILLAIN, *L'écho des écoles du catholicisme social dans l'encyclique Rerum novarum*, in AA.VV., «*Rerum novarum*». *Écriture, contenu et réception d'une encyclique. Actes du colloque de Rome (18-20 avril 1991)*, Publications de l'École Française de Rome, année 1997/232, p. 131. La Chiesa cercava così di recuperare un ruolo determinante in un mondo in rapida trasformazione, caratterizzato dall'avanzare del Quarto Stato.

<sup>44</sup> Con l'enciclica *Il fermo proposito* del 1904, pur non revocando formalmente il divieto, Pio X permise la partecipazione dei cattolici alla vita politica in presenza di circostanze speciali riconosciute dai vescovi. Il dialogo fra Stato e Chiesa continuò con il Patto Gentiloni, accordo che prevedeva l'appoggio degli elettori cattolici ai candidati liberali che avessero sottoscritto un programma articolato in sette punti irrinunciabili: difesa delle istituzioni statutarie e della libertà di coscienza e di associazione; tutela dell'insegnamento privato; diritto delle famiglie all'istruzione religiosa dei figli; opposizione al divorzio; riforma degli ordinamenti tributari; politica estera mirante a una maggior influenza dell'Italia nella comunità internazionale. Si veda in proposito C. MARONGIU BUONAIUTI, *Non expedit. Storia di una politica (1866-1919)*, Giuffrè, Milano, 1971; GIANFORTE SUARDI, *Quando e come i cattolici poterono partecipare alle elezioni politiche*, in *Nuova Antologia*, 1° novembre 1927, p. 118 ss.

un'alternativa al socialismo<sup>45</sup>. Fu così che nel Congresso svoltosi a Bologna dal 14 al 16 giugno 1919 venne costituito il Partito Popolare<sup>46</sup> il quale tuttavia, benché forte di centouno eletti, al suo apparire sulla scena politica non riuscì ad offrire un sostegno allo Stato liberale morente, a causa della sua incapacità di reggere il confronto con le forze della sinistra. Gli industriali e gli agrari scelsero la violenza squadrista che si scagliò non solo contro la sinistra, ma travolse ben presto anche i cattolici, che divennero oggetto di intimidazioni e violenze spesso impuniti dalle forze dell'ordine. Le strutture del movimento cattolico vennero distrutte in diverse città e don Giovanni Minzoni, arciprete di Argenta, venne ucciso a bastonate il 24 agosto 1923<sup>47</sup>.

#### 4. *I Patti lateranensi: la quiete dopo la tempesta*

Con l'affermarsi del fascismo l'alleanza trono-altare diventò l'occasione

---

<sup>45</sup> GABRIELE DE ROSA, *Il Partito Popolare Italiano*, Biblioteca Universale Laterza, Roma-Bari, 1988, p. 11; per ulteriori approfondimenti si vedano: ID., *Storia del movimento cattolico in Italia*, I, II, Laterza, Bari, 1966; A. GRAMSCI, *Note sul Machiavelli* (Quaderno IV), in ID., *Quaderni del Carcere*, Editori Riuniti, Roma, 1975, p. 301 ss. Siamo di fronte ad una strategia adottata con forte determinazione in Italia, ma anche, con maggiore o minor successo, nei diversi paesi d'Europa.

<sup>46</sup> Con grande lucidità di analisi, don Sturzo sottolineava la distanza tra il suo partito e la Chiesa; nel Discorso al Primo Congresso dei Popolari egli affermava: "È superfluo dire perché non ci siamo chiamati partito cattolico: i due termini sono antitetici; il cattolicesimo è religione, è universalità; il partito è politica, è divisione. Fin dall'inizio abbiamo escluso che la nostra insegna politica fosse la religione, e abbiamo voluto chiaramente metterci sul terreno specifico di un partito, che ha per oggetto diretto la vita pubblica della nazione. (...) Non possiamo trasformarci da partito politico in ordinamento di Chiesa, né abbiamo diritto di parlare in nome della Chiesa, né possiamo essere emanazione e dipendenza di organismi ecclesiastici", LUIGI STURZO, "La costituzione, la finalità e il funzionamento del Partito Popolare Italiano" (1919), in ID., *I discorsi politici*, Roma, Istituto Luigi Sturzo, 1951, p. 13. Per ulteriori approfondimenti si veda LUIGI BARBIERI, *Persona, Chiesa e Stato nel pensiero di Luigi Sturzo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002.

<sup>47</sup> Prima di diventare Capo del Governo, Mussolini, nel discorso del 21 giugno 1921, aveva affermato: "Ricordo ai popolari che nella storia del fascismo non vi sono invasioni di chiese, e non c'è nemmeno l'assassinio di quel frate Angelico Galassi, finito a revolverate ai piedi di un altare. Vi confesso che c'è qualche legnata, (...), e che c'è un incendio sacrosanto di un giornale, che aveva definito il fascismo una associazione a delinquere (...). Il fascismo non predica e non pratica l'anticlericalismo (...). L'Italia, profana o laica, dovrebbe fornire al Vaticano gli aiuti materiali, le agevolazioni materiali per scuole, chiese, ospedali o altro, che una potenza profana ha a sua disposizione. Perché lo sviluppo del cattolicesimo nel mondo, l'aumento dei 400 milioni di uomini, che in tutte le parti della terra guardano a Roma, è di un interesse e di un orgoglio anche, per noi che siamo italiani. Il partito popolare deve scegliere: o amico nostro o nostro nemico o neutrale", cfr. gli *Atti parlamentari, Tornata di martedì 21 giugno 1921*, Camera dei deputati, in <https://storia.camera.it/regno/lavori/leg26/sed004.pdf>.

L'assassinio di don Minzoni testimonia drammaticamente la tensione tra Partito popolare e Partito fascista, tensione che diminuirà quando si abbandonerà la linea di Luigi Sturzo. Per approfondimenti sul drammatico periodo storico si veda RENZO DE FELICE, *Mussolini il fascista, I, La conquista del potere (1921-1925)*, Einaudi, Torino, 2019.

per recuperare, da parte del regime, un'immagine "in doppiopetto" funzionale a favorire rispettabilità e consenso e, da parte della Chiesa cattolica, lo spazio, l'autorità, nonché i privilegi, che le erano stati negati dallo Stato liberale<sup>48</sup>.

Nell'ambito della tutela della libertà religiosa il fascismo attraversò a ritroso, in meno di un ventennio, l'itinerario che il regime liberale aveva percorso in più di ottant'anni, ripristinando la disuguaglianza dei culti, ora "posti in condizione evidentemente subordinata al culto privilegiato"<sup>49</sup>. Tale confessionismo si rivelerà nel tempo ben più dannoso per la libertà religiosa<sup>50</sup>. La riconfessionalizzazione dello Stato fascista, iniziata tra il 1923 ed il 1928 con la reintroduzione dell'insegnamento della religione cattolica obbligatorio nella scuola elementare e dei simboli religiosi nei luoghi pubblici<sup>51</sup>, culminò nei Patti Lateranensi dell'11 febbraio 1929<sup>52</sup>: si riaffermò il valore della religione cattolica come religione di Stato (art. 1 Trattato), l'insegnamento religioso venne esteso alle scuole di ogni ordine e grado, furono riconosciuti gli effetti civili del matrimonio canonico e la relativa giurisdizione ecclesiastica<sup>53</sup>. Con

---

<sup>48</sup> Osservava A. Gramsci: "il concordato intacca essenzialmente il carattere di autonomia della sovranità dello Stato moderno. Lo Stato ottiene una contropartita? Certamente, ma la ottiene nel suo stesso territorio (...) Lo Stato ottiene (e in questo caso occorrerebbe dire meglio il governo) che la Chiesa non intralci l'esercizio del potere, ma anzi lo favorisca e lo sostenga così come una stampella sostiene un invalido. La Chiesa cioè si impegna verso una determinata forma di governo (che è determinata dall'esterno, come documenta lo stesso concordato) di promuovere quel consenso di una parte dei governati che lo Stato esplicitamente riconosce di non poter ottenere con mezzi propri: ecco in che consiste la capitolazione dello Stato, perché di fatto esso accetta la tutela di una sovranità esteriore di cui praticamente riconosce la superiorità", ANTONIO GRAMSCI, *Concordati e trattati internazionali*, Quaderno 4 (XIII), in VALENTINO GERRATANA (a cura di), *Belfagor*, 1, 1990, 45, p. 218. Sul delicato e discusso rapporto della Chiesa di Pio XI con il fascismo al potere e sulla genesi dei patti lateranensi si veda GIOVANNI SALE, *Fascismo e vaticano prima della Conciliazione*, Jaca Book, Milano, 2007.

<sup>49</sup> NINO TAMASSIA, *Appunti di diritto ecclesiastico con speciale riguardo ai Patti lateranensi*, Cedam, Padova, 1930, p. 96; per ulteriori approfondimenti cfr. MANLIO MIELE, *Luigi Luzzatti. Nota biografica*, in LAURA DE GREGORIO (a cura di), *Luigi Luzzatti. Dio nella libertà. Scritti scelti su libertà religiosa e relazioni tra Stato e Chiesa*, Libellula Edizioni, Tricase (Le), 2013, p. 16.

<sup>50</sup> Come ha evidenziato Jemolo, proprio dalle lontane "radici" confessioniste dello Statuto albertino, che sembravano "disseccate", con l'avvento del fascismo si affermò un "nuovo confessionismo" e la religione divenne strumentale alla costruzione dell'identità nazionale, ARTURO CARLO JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 64.

<sup>51</sup> Il crocifisso diventò obbligatorio nelle aule giudiziarie (Circ. Min. g. g. 29 maggio 1926, n. 2134/1867), nelle scuole elementari (art. 119 R.d. 1927/1928), nelle scuole di ogni ordine e grado (art. 118 R.d. 965/1924).

<sup>52</sup> Nel 1929, subito dopo la firma dei Patti Lateranensi, la statua di Giordano Bruno in Campo de' Fiori a Roma venne coperta da un panno nero in segno di lutto e furono diffusi clandestinamente volantini che condannavano i privilegi accordati al Vaticano dallo Stato italiano.

<sup>53</sup> "Nella legislazione fascista e nel concordato lateranense, le libertà della persona, senza possibilità di dissenso, erano limitate alla partecipazione alla vita delle strutture autorizzate dal regime, che erano state munite di diritti limitati e controllati, per apprezzamento essenzialmente discrezionale e politico del regime. La libertà religiosa degli italiani, perciò, restava limitata alla mera obbedienza e

il Trattato Lateranense, come affermò Pio XI, la Santa Sede poteva disporre di “quel tanto di territorio materiale che è indispensabile per l’esercizio di un potere spirituale affidato ad uomini in beneficio di uomini”<sup>54</sup>.

L’attività concordataria con Pio XI<sup>55</sup> nella prima metà del XX secolo subì un’accelerazione<sup>56</sup>, efficacemente definita *Konkordatsinflation*<sup>57</sup>, determinata dalle profonde mutazioni del quadro geo-politico in seguito alla Grande Guerra, come anche dalla “(...) necessità di tradurre nel testo di nuovi accordi i principi fondamentali del Codice di diritto canonico, promulgato, per la prima volta, nel 1917. Principi che, in alcuni casi (soprattutto per quanto riguardava le nomine agli uffici ecclesiastici), entravano in conflitto sia con i diritti di alcuni Stati, sia con le autonomie di alcune Chiese nazionali, riconosciuti da precedenti accordi concordatari”<sup>58</sup>. Gli accordi con i sistemi totalitari<sup>59</sup> o autoritari (Italia, Germania, Portogallo)<sup>60</sup> e più tardi con la Spagna<sup>61</sup>, salvarono, con modalità diverse, la *libertas Ecclesiae* dal naufragio delle “libertà” in un periodo in cui “il sonno della ragione” generò i noti “mostri”. I concordati tra la Santa Sede e le Repubbliche della Baviera (1924), della Prussia (1929), del

---

coincidenza di pensiero con la gerarchia cattolica. Si introdusse, anche nella disciplina del fenomeno religioso, il modello dei *diritti riflessi*, per cui le leggi attribuivano poteri pubblici alla Chiesa e la libertà dei singoli, senza possibilità di dissenso, consisteva solo nella possibilità di obbedire alle regole di quest’ultima. L’autorità ecclesiastica, infatti, mentre era espressione di una sovranità distinta da quella statale, aveva di fatto il ruolo di *funzione pubblica dello Stato*, coinvolta nei *compiti politici* di controllo sociale, in collaborazione con il regime fascista. Molti aspetti della vita dei cittadini erano regolati dalla Chiesa, il diritto canonico, mediante i richiami della legge statale, divenne nuovamente, in molti rapporti sociali, regola giuridica vincolante per i sudditi del regime”, VALERIO TOZZI, *La libertà religiosa in Italia e nella prospettiva europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 35, 2014, p. 8.

<sup>54</sup> Pio XI, *Allocuzione ai parroci e ai predicatori del periodo quaresimale in occasione della firma del Trattato e del Concordato nel Palazzo Lateranense “Il nostro più cordiale”*, 11 febbraio 1929, in [www.vatican.va/content/pius-xi/it/speeches/documents/hf\\_p-xi\\_spe\\_19290211\\_piu-cordiale.html](http://www.vatican.va/content/pius-xi/it/speeches/documents/hf_p-xi_spe_19290211_piu-cordiale.html).

<sup>55</sup> Jemolo ha definito il pontificato di Pio XI il “più grigio degli ultimi cento anni”, ARTURO CARLO JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia dall’unificazione a Giovanni XXIII*, Einaudi, Torino, 1965, p. 272.

<sup>56</sup> Tra il 1922 e il 1940 vennero stipulati 16 concordati, di cui 14 con i Paesi europei e 2 con i Paesi dell’America latina.

<sup>57</sup> La definizione è dello studioso tedesco NIKOLAUS HILLING, *Die Konkordatsfrage*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXX, 1930, p. 121.

<sup>58</sup> Cfr. FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Il diritto europeo delle religioni di derivazione bilaterale: concordati, intese, trattati ecclesiastici*, in FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, CESARE MIRABELLI, FRANCESCO ONIDA, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 207.

<sup>59</sup> Sul punto cfr. FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *La politique concordataire du Saint-Siège vis-à-vis des États totalitaires*, in *Relations internationales*, 2, 1981, pp. 319-342.

<sup>60</sup> Accordo Missionario tra la Santa Sede e la Repubblica Portoghese (7 maggio 1940).

<sup>61</sup> Per approfondimenti si veda IVÁN C. IBÁN, *Europa, diritto, religione*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 73 ss.

Baden (12 ottobre 1932) e soprattutto il concordato con il *Reich* germanico (20 luglio 1933) non misero tuttavia i cattolici tedeschi al riparo dalle repressioni hitleriane. Il concordato con Franco (1953) fu funzionale alla legittimazione del regime, malgrado il crollo dei totalitarismi<sup>62</sup>. In Spagna l'alleanza tra potere politico e potere religioso, culminata nella stipula del Concordato, si era rinsaldata nei tre anni di Guerra civile, dal 1936 al 1939. La vittoria del movimento controrivoluzionario dei *nacionales*, appoggiato palesemente dalla Chiesa cattolica, dall'esercito e dalle élites economiche, aveva determinato la nascita della longeva dittatura di Franco, *caudillo por la gracia de Dios*, descritto dalla rivista gesuita *Razon y Fe* "uomo della provvidenza", inviato da Dio per far risorgere le tradizioni religiose della Spagna e far tornare la nazione ad essere "una, libre, grande y, sobre todo, catòlica", a salvarla dal materialismo, dal comunismo e dall'ateismo. È interessante notare il riconoscimento alla Chiesa cattolica della *potestas indirecta in temporalibus* operata dai primi tre articoli del Concordato. L'art. 1, dopo aver affermato il principio confessionista, assicurava alla Chiesa cattolica il godimento dei diritti e delle prerogative che le spettano in conformità con la Legge Divina e il Diritto Canonico. Questo comportava la superiorità del diritto canonico rispetto al diritto statale, essendo la Chiesa l'unica depositaria ed interprete del diritto divino, e l'applicazione di quest'ultimo in caso di contrasto tra i due sistemi giuridici. Significativa a tal proposito appare l'introduzione della libertà religiosa nell'ordinamento spagnolo solo in seguito alla sua esplicita affermazione nella *Dignitatis Humanae* del Concilio Vaticano II. La legge 1° luglio 1967 infatti, conformandosi ai nuovi orientamenti della Chiesa, sancì il diritto di libertà religiosa, anche se bisognerà attendere il 1978, con l'entrata in vigore della Costituzione e la modifica in senso democratico dell'assetto statale, per rendere effettivamente concreto tale diritto<sup>63</sup>. Con la Chiesa cattolica sono stati in seguito stipulati 5 accordi che hanno sostituito il Concordato del 1953: accordo del 28 luglio 1976 (B.O.E. del 24.09.1976), accordo giuridico (B.O.E. n. 3 del 15.12.1979), accordo economico, accordo sui beni culturali e accordo sull'assistenza spirituale nelle forze armate e servizio militare di clero e religiosi (B.O.E. n. 3 del 15.12.1979).

In Italia, dopo la fine della dittatura, si discusse a lungo in Assemblea Costituente sull'opportunità di inserire i Patti lateranensi nella Carta costituzionale.

---

<sup>62</sup> Cfr. FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Il diritto europeo delle religioni di derivazione bilaterale: concordati, intese, trattati ecclesiastici*, cit., p. 207; ID., *Chiesa e Stato in Spagna*, in *Nuova Antologia*, vol. 521, fascicolo 2082, 1974, p. 189.

<sup>63</sup> Per approfondimenti cfr. ISIDORO MARTIN MARTINEZ, *Sobre la Iglesia y el Estado*, Fundacion Universitaria Espanola, Madrid, 1989, p. 473 ss.

L'unità del Paese, necessaria per rinascere dalle macerie morali e materiali del ventennio e della guerra<sup>64</sup>, convinse a non rimettere in discussione la pace religiosa raggiunta nel 1929<sup>65</sup>: la parola d'ordine fu *quieta non movere*<sup>66</sup>. Enfatizzandone il carattere "identitario"<sup>67</sup>, dunque aggregante, la religione cattolica diventò una sorta di "componente «prescrittiva», non meramente «descrittiva» della plurisoggettività su cui si andava a fondare il nuovo ordinamento"<sup>68</sup>. I Patti vennero quindi richiamati nell'art. 7 Cost., ma le questioni giuridiche sottese, tra le quali il riconoscimento della reciproca sovranità dello Stato e della Chiesa<sup>69</sup> e il valore da attribuire alle norme concordatarie richiamate<sup>70</sup> – il cui contenuto in molti casi confliggeva con i principi dell'ordinamento democratico nascente<sup>71</sup> – resero tale articolo il più a lungo dibattuto in assem-

---

<sup>64</sup> Cfr. LORENZA CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Cedam, Padova, 2002<sup>2</sup>, p. 78.

<sup>65</sup> La necessità di tendere ad un equilibrio sostanziale è stata caldamente difesa da Alcide De Gasperi e Palmiro Togliatti; cfr. la discussione in sede di Assemblea costituente sull'art. 7, in [www.nascitacostituzione.it/01principi/007/index.htm?art007-028.htm&2](http://www.nascitacostituzione.it/01principi/007/index.htm?art007-028.htm&2); sul punto si vedano GIOVANNI SALE, *De Gasperi, gli Usa e il Vaticano all'inizio della guerra fredda*, Introduzione di FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, Jaca Book, Milano, 2005; RAFFAELE BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e società civile*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 42.

<sup>66</sup> "L'occhio amaro di Jemolo vide la fine e lo spegnimento definitivo del «rovetto ardente», dunque l'occasione storica e irripetibile di procedere a un rinnovamento radicale della nazione e dello stato (...). *Quieta non movere*, questa fu la parola d'ordine sull'art. 5 della bozza, poi diventato art. 7 Cost. Una quiete basata sulla moderazione, sulla paura del nuovo (...). Ciò che andava spegnendosi era il fervore che nel '43 al Ciabas, in Val Pellice, aveva animato la discussione di un gruppo di giovani valdesi, tra cui Giorgio Peyrot (...) sul futuro del separatismo e dei rapporti tra Stato e chiesa in Italia. (...) In quei dibattiti (...) fin dal '43 era ben presente la consapevolezza che in Italia una certa idea di libertà religiosa sarebbe sempre stata di pochi, poiché la stragrande maggioranza dell'opinione pubblica, osserva Gagliano nell'introduzione agli scritti di Peyrot: «era naturalmente concordataria mancando, (...) di una generale sensibilità verso la libertà»", ROBERTO MAZZOLA, *Ordinamento statale e confessioni religiose. La politica delle fonti di diritto in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 34, 2018, pp. 3-4.

<sup>67</sup> Cfr. ANDREA GUAZZAROTTI, *Giudici e minoranze religiose*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 19.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>69</sup> Per alcuni, Orlando, Croce, Nitti, Labriola, questo reciproco riconoscimento di sovranità sarebbe potuto "andare bene in un trattato internazionale, non in una Costituzione", mentre Calamandrei lo definì, addirittura, un *nonsense*, perché non idoneo a risolvere il problema di quale ordinamento avrebbe dovuto prevalere "quando si arriverà su un terreno pratico in cui nascerà il conflitto ed in cui si ordineranno, nei due ordinamenti, norme divergenti e contrastanti", cfr. la discussione sull'art. 7 in sede di Assemblea costituente, in [www.nascitacostituzione.it/01principi/007/index.htm?art007-028.htm&2](http://www.nascitacostituzione.it/01principi/007/index.htm?art007-028.htm&2).

<sup>70</sup> Cfr. FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Alle origini degli articoli 7 e 8 della Costituzione del 1948*, in *Il Politico*, Rubbettino, 2017, 3, pp.76-94; FRANCESCO FINOCCHIARO, Art. 7-8, in GIUSEPPE BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali, Art. 1-12*, Zanichelli, Bologna, 1975, pp. 343-346; PIERO CALAMANDREI, *Storia quasi segreta di una discussione e di un voto*, in *Il Ponte*, III, 5, maggio 1947, pp. 409-21, e in PIERO CALAMANDREI, *Scritti e discorsi politici*, I, 1, La Nuova Italia, Firenze, 1966, p. 314.

<sup>71</sup> Cfr. l'intervento di Lelio Basso in Assemblea costituente in sede di discussione dell'art. 7, in [www.nascitacostituzione.it/01principi/007/index.htm?art007-028.htm&2](http://www.nascitacostituzione.it/01principi/007/index.htm?art007-028.htm&2).

blea<sup>72</sup>. La formulazione finale della disposizione costituzionale scaturì da una sintesi di posizioni eterogenee e spesso antitetiche<sup>73</sup>; il successivo articolo 8 Cost. cercò di riequilibrare l'indubbia posizione privilegiata accordata alla chiesa cattolica, affermando che *tutte* le confessioni religiose sono *egualmente libere* davanti alla legge e predisponendo il peculiare strumento delle intese per regolare i loro rapporti con lo Stato.

Quest'ultima previsione costituzionale ha dimostrato in sede di attuazione una funzione dinamica e produttiva di relazioni e interconnessioni tra poteri civili e religiosi. L'art. 8 Cost. si pone nel solco tracciato dalla politica religiosa napoleonica fondata sul ruolo prioritario della legislazione statale, preceduta dall'attività di concertazione. Vanno tuttavia rilevati alcuni punti di divergenza: lo schema legge unilaterale/concertazione ha oggi una valenza sistemica, teoricamente valida per *tutti* i gruppi religiosi, dunque è tendenzialmente privo di natura privilegiaria; *de facto* tale tendenza è contraddetta da un triplice ordine di fattori: la discrezionalità governativa nella scelta dei gruppi con cui intavolare le trattative (Corte Cost., n. 52/2016); l'impossibilità oggettiva – pena la frammentazione dell'ordinamento in una serie di “statuti speciali”<sup>74</sup> – di stipulare intese con gli innumerevoli gruppi che costituiscono il fenomeno religioso<sup>75</sup>; l'enuclearsi di una sorta di diritto comune privilegiario per pochi soggetti confessionali, scaturente dalla sostanziale uniformità di contenuto dei testi delle intese stipulate finora (intese “fotocopia”). L'aspirazione dei costituenti (sottesa agli artt. 7 e 8) all'armonia e alla simmetria tra le diverse convinzioni religiose, cercò di riequilibrare formalmente la bilancia della Giustizia che, tuttavia, restò in una condizione di precarietà. Ben presto, infatti, cominciarono ad apparire le falle di un sistema di rapporti Stato/fenomeno religioso “bendato”, non a garanzia di imparzialità, ma cieco dinanzi

---

<sup>72</sup> Per una visione approfondita del dibattito cfr. MARCO CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Edizioni ETS, Pisa, 2012, pp. 50-63.

<sup>73</sup> Sul punto cfr. ENRICO VITALI, *Introduzione*, in MANLIO MIELE, (a cura di), *Gli insegnamenti del Diritto canonico e del Diritto ecclesiastico dopo l'unità d'Italia*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 17-18.

<sup>74</sup> Immaginare una moltiplicazione di intese con tutti i gruppi religiosi presenti e futuri rischierebbe di “frammentare l'ordinamento giuridico in una serie di disposizioni «speciali» che, proprio per la loro natura, possono finire per dar vita ad un sistema di sapore «ottomano» che, alla lunga, metterebbe in crisi la laicità dello Stato e la dimensione globale e unitaria dei diritti fondamentali”, FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Aspetti della politica religiosa degli ultimi quindici anni*, in ANNA NARDINI, GIOVANNI NUCCI (a cura di), *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa – Un quindicennio di politica e di legislazione ecclesiastica*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2001, p. 12.

<sup>75</sup> Nel 2020 il Cesnur (Centro studi nuove religioni) ha rilevato la presenza in Italia di 866 minoranze religiose e spirituali in maniera organizzata (nel 2001 erano 658), cfr. MASSIMO INTROVIGNE, PIER LUIGI ZOCCATELLI (sotto la direzione di), *Le Religioni in Italia. Dimensioni del pluralismo religioso in Italia*, in <https://cesnur.com/dimensioni-del-pluralismo-religioso-in-italia/>.

al forte squilibrio, tuttora esistente, tra la condizione giuridica dei cattolici rispetto a quella degli altri credenti e non credenti<sup>76</sup>. Dopo oltre settant'anni, l'Italia appare ancora permeata da un "confessionismo di costume"<sup>77</sup> le cui incrostazioni, pur senza utilizzare schematismi concettuali, sembrano orientare la politica religiosa ad accordare un evidente *favor* alla Chiesa cattolica, il cui monopolio in una società sempre più pluralista è stato ulteriormente ribadito anche dalla revisione del Concordato del 1984<sup>78</sup>. L'impressione di una società "più realista del re" sembra suffragata dalla considerazione della parallela spinta evolutiva registratasi, negli ultimi sessant'anni, all'interno della Chiesa cattolica.

### 5. I nuovi orizzonti della politica concordataria post-conciliare

Il Concilio Vaticano II segnò un mutamento sostanziale nei rapporti della Chiesa con la temporalità. Paolo VI sottolineò la necessità di porre l'accento in futuro sulla concordia e sulla collaborazione: "Une chose est certaine: l'évolution s'est faite dans le sens d'une prise de conscience croissante par la «cité temporelle» de son autonomie vis-à-vis de la «cité spirituelle», et réciproquement du désengagement de cette dernière par rapport à la cité tempo-

---

<sup>76</sup> "Sono note le gravi conseguenze che derivarono dalla decisione dell'assemblea costituente di confermare, nell'Italia repubblicana e democratica, la validità dei Patti lateranensi che costituivano un accordo di vertice capace di richiamare alla memoria, forse più di qualunque altro atto giuridico emanato nel ventennio fascista, i legami tra il regime di Mussolini e la gerarchia ecclesiastica: la conseguenza più significativa consistette nell'instaurarsi in Italia di un regime concordatario confessionista, in contrasto con l'eguaglianza nel trattamento giuridico dei diversi culti esistenti nello Stato e con la libertà delle confessioni religiose; e il risultato è stato che molti principi di libertà e diritti civili senza i quali una società non può qualificarsi né moderna né democratica né civile sono rimasti a lungo inattuati e negati, nonostante costituissero formalmente oggetto di espressa previsione in numerosi enunciati costituzionali", SERGIO LARICCIA, *Costituzione e fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 3, gennaio 2015, p. 10; le discriminazioni nei confronti dei "culti" di minoranza sfociarono in vere e proprie persecuzioni, documentate fin dal 1950 dalla rivista *Il Ponte*. In particolare, osservava G. Spini: "Dove non basta la legge, sia pure fascista, si arriva con la violenza; dove la violenza non sarebbe opportuna, si adopera l'ipocrisia, la pressione di dietro le quinte, il piccolo machiavellismo. Tutto è buono per rendere la vita impossibile ai protestanti. E se questi cercano di ottenere ragione, ricorrono, fanno domande in carta bollata, si oppone l'arma più efficace: il silenzio. (...) In altre parole, la Costituzione è una cosa seria entro i limiti del beneplacito dei vescovi e dell'Azione Cattolica (...)", G. SPINI, *La persecuzione contro gli Evangelici in Italia*, in *Il Ponte*, 1953, n. 1, pp. 10 e 12.

<sup>77</sup> ARTURO CARLO JEMOLO, *Geografia della laicità in Italia*, in *Quaderni della Nuova Antologia*, 1982, p. 62.

<sup>78</sup> Cfr. ENZO PACE, *Una società a monopolio cattolico davanti all'inatteso pluralismo religioso*, in ALBERTO MELLONI (a cura di), *Rapporto sull'analfabetismo religioso in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 111.

relle. Mais alors que leur diversité même a pu les faire apparaître parfois non seulement distinctes, mais rivales et opposées, aujourd’hui, grâce à Dieu, et de plus en plus – et Nous voudrions souhaiter qu’il en soit ainsi dans le monde entier – elles ne se posent plus en adversaires. En ce qui concerne l’Eglise, en tout cas, son désir de collaboration avec les pouvoirs de ce monde est sans arrière-pensée: les actes du Concile l’ont prouvé avec éclat”<sup>79</sup>.

Le trasformazioni intervenute sono di ordine sia qualitativo sia quantitativo<sup>80</sup>. Nel §76 della costituzione *Gaudium et spes* i padri conciliari hanno auspicato una *sana collaborazione* tra Chiesa e potere politico, *secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo*<sup>81</sup>. Nello stesso paragrafo si legge: “Certo, le cose terrene e quelle che, nella condizione umana, superano questo mondo, sono strettamente unite, e la Chiesa stessa si serve di strumenti temporali nella misura in cui la propria missione lo richiede. Tuttavia essa non pone la sua speranza nei privilegi offertigli dall’autorità civile. Anzi, essa rinunzierà all’esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constatasse che il loro uso può far dubitare della sincerità della sua testimonianza o nuove circostanze esigessero altre disposizioni”. In questa prospettiva sembrava esaurirsi l’epoca dei concordati, attraverso i quali la Chiesa si era garantita nel tempo una “macroscopica diversità di posizione e di trattamento”<sup>82</sup>. Di fatto invece, negli ultimi decenni, in particolare durante i pontificati di Paolo VI e di Giovanni Paolo II, si è registrata una crescita esponenziale dell’attività patizia<sup>83</sup>. Diverse, profonde e complesse sono le motivazioni della

---

<sup>79</sup> PAOLO VI, *Ad Excellentissimos Viros e Legatorum Coetu apud Sedem Apostolicam, novo ineunte anno felicia ac fausta Beatissimo Patri ominatos*, 8 gennaio 1966, in *Acta Apostolicae Sedis* (AAS), *Commentarium officiale*, LVIII, Libreria Editrice Vaticana, 1966, p. 144, in [www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS-58-1966-ocr.pdf](http://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS-58-1966-ocr.pdf).

<sup>80</sup> Cfr. ROMEO ASTORRI, *Gli accordi concordatari durante il pontificato di Giovanni Paolo II. Verso un nuovo modello?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, I, aprile 1999, pp. 22-35.

<sup>81</sup> Concilio Ecumenico Vaticano II, *Costituzione pastorale sulla Chiesa nel mondo contemporaneo Gaudium et spes*, §76, in [www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_const\\_19651207\\_gaudium-et-spes\\_it.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_it.html).

Già nella precedente *Costituzione Dogmatica sulla Chiesa Lumen Gentium* (13, AAS 57, 1965, 5-71) l’immagine di “Popolo di Dio” a cui l’ecclesiologia del Vaticano II ha affidato il compito d’instaurare il Regno di Cristo, era delineata su un modello di Chiesa che “nulla sottrae al bene temporale di qualsiasi popolo, ma al contrario favorisce e accoglie tutte le ricchezze, le risorse e le forme di vita dei popoli in ciò che esse hanno di buono e accogliendole le purifica, le consolida ed eleva”.

<sup>82</sup> PIETRO AGOSTINO D’AVACK, *Libertà religiosa*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIV, Giuffrè, Milano, 1974, p. 601.

<sup>83</sup> Sul sito della Pontificia Università Gregoriana sono censiti gli accordi bilaterali vigenti della Santa Sede, divisi in quattro tipologie: accordi generali, parziali, speciali e per una parte geografica dello Stato. Considerando globalmente i diversi accordi, la ripartizione geografica planetaria, le date delle ratifiche, si coglie la portata del loro aumento esponenziale dagli anni Sessanta ad oggi, cfr. *Accordi bilaterali vigenti della Santa Sede*, in [www.iuscangreg.it/accordi\\_santa\\_sede.php](http://www.iuscangreg.it/accordi_santa_sede.php); si veda

*Konkordatsinflation*, la cui analisi necessita di contestualizzare la navigazione della *barca di San Pietro* in un orizzonte più ampio. La “secolarizzazione rampante”<sup>84</sup>, la globalizzazione, la fine del bipolarismo, il Sessantotto, il collasso del sistema comunista in Europa, la crisi delle ideologie, l’ampliamento dello spazio UE, l’intensificarsi crescente dei flussi migratori, il vasto e diversificato “mercato del religioso nel quale le confessioni religiose operano in concorrenza tra loro come delle «agenzie» che cercano di collocare il sacro in società secolarizzate”<sup>85</sup>, insieme a molteplici altri fattori, hanno determinato una metamorfosi strutturale della realtà sociale, economica, politica e culturale. In particolare l’ampliamento dell’Unione europea con l’ingresso dei Paesi dell’Est, di *ex* democrazia socialista, in cui l’ateismo, ufficialmente o *de facto*, era stato imposto dallo Stato, sembra aver determinato un risveglio del sentimento religioso, concretizzatosi nella volontà, da parte degli Stati, di stipulare accordi con la Santa Sede e di generalizzare il ricorso a legislazioni di derivazione pattizia. L’appartenenza religiosa, in questi Paesi, “viene oggi vista come una delle componenti che concorrono a definire la configurazione della popolazione, disegnarne il profilo identitario, fattore che fa una nazione diversa dalle altre”<sup>86</sup>. Va altresì considerata la difficoltà di metabolizzare il principio di separazione, generalmente riconosciuto in Occidente<sup>87</sup>, da parte di alcune confessioni religiose sempre più diffuse a causa dei movimenti migratori, come le chiese ortodosse e le comunità islamiche, spesso organicamente correlate al potere politico nei loro Paesi d’origine.

Ulteriori fattori di trasformazione del *puzzle* religioso sono connessi alla rivoluzione elettronica, allo sviluppo dell’informatica, della cibernetica, della telematica. Nell’epoca del *Mediaevo*<sup>88</sup>, infatti, tutti possiamo accedere in tem-

---

altresì ERMINIO LORA (a cura di), *Enchiridion dei concordati: due secoli di storia dei rapporti Chiesa-Stato*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 2003.

<sup>84</sup> RENÉ RÉMOND, *La secolarizzazione. Religione e società nell’Europa contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 1999, pp. 275-284.

<sup>85</sup> Cfr. GIOVANNI CIMBALO, *Il papa e la sfida della pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 9 del 2020, p. 19; FEDERICA BOTTI, *La transizione dell’Est Europa verso la libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 31 del 2013, p. 35.

<sup>86</sup> GIOVANNI CIMBALO, *Confessioni e comunità religiose nell’Europa dell’Est, pluralismo religioso e politiche legislative degli Stati*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 8 del 2019, p. 6; ID., *Autocefalia vo’ cercando ch’è si cara*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 19 del 2020.

<sup>87</sup> GIOVANNI CIMBALO, *Religione e diritti umani nelle società in transizione dell’Est Europa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), febbraio 2009, p. 10.

<sup>88</sup> MARIO MORCELLINI (a cura di), *Il Mediaevo italiano. Industria culturale, TV e tecnologie tra XX e XXI secolo*, Carocci Editore, Roma, 2020.

po reale e con estrema facilità alle informazioni, alla scoperta di universi mentali, stili di vita, *Weltanschauung*, culture e civiltà di ogni angolo del mondo, alla conoscenza *tout court*. Il “rapidissimo e sostanzialmente incontrollabile cammino della scienza e dei mezzi di comunicazione (avremo presto missionari di tutti i tipi via internet e via cavo)” ha determinato un “crescente divario tra morale cattolica e morale sociale o pubblica (...), e sarà facile constatare che la Chiesa di Roma deve, ed anche rapidamente, adattare i suoi strumenti di intervento ad un mondo cambiato non tanto dalla fine del bipolarismo quanto dalla globalizzazione tecnologica ed economica”<sup>89</sup>. L’ampia ed approfondita diagnosi dei rapidi mutamenti che si andavano producendo a partire dagli anni Sessanta, compiuta da Alvin Toffler nel saggio *Lo choc del futuro*<sup>90</sup>, aiuta ad illuminare gli aspetti travolgenti dei processi in atto. La necessità di “diventare più adattabili”, indispensabile secondo Toffler per sopravvivere allo “choc del futuro”, potrebbe aiutare a decifrare la volontà dei padri conciliari di “agire secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo”<sup>91</sup>. Non bisogna tuttavia dimenticare “que Rome, et pourtant la Curie, obéissent à une temporalité propre qui n’épousera jamais parfaitement, parce qu’elle n’a pas vocation à le faire, celui des sociétés «con-temporaines»”<sup>92</sup>.

Negli accordi concordatari *post*-conciliari l’accento cade sull’autonomia dello Stato e della Chiesa nelle loro rispettive sfere d’azione. Tramontano altresì le tradizionali categorie della *societas iuridica perfecta*<sup>93</sup> e del confessio-

---

<sup>89</sup> FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, Intervento alla Tavola rotonda *L’evoluzione dei rapporti tra Chiesa e Stati durante il pontificato di Giovanni Paolo II*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, I, aprile 1999, p. 14.

<sup>90</sup> ALVIN TOFFLER, *Lo choc del futuro*, Rizzoli, Milano, 1971; si riportano alcuni passi significativi dell’opera: “Possiamo definire lo choc del futuro come l’angoscia, sia fisica sia psicologica, che deriva da un sovraccarico dei sistemi fisici di adattamento dell’organismo umano e dei suoi processi decisionali. Per esprimerci più semplicemente, lo choc del futuro è la reazione umana all’eccesso di stimoli” (p. 324); “Per sopravvivere, per evitare quello che abbiamo definito choc del futuro, l’individuo deve diventare infinitamente più adattabile e capace di quanto sia mai stato prima. Deve scoprire modi totalmente nuovi di ancorare se stesso, poiché tutte le radici di un tempo – religione, nazione, comunità, famiglia o professione – stanno ora vacillando sotto l’impeto da uragano della spinta acceleratrice” (p. 42).

<sup>91</sup> Costituzione pastorale sulla Chiesa nel mondo contemporaneo *Gaudium et spes*, §76, disponibile in [www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_const\\_19651207\\_gaudium-et-spes\\_it.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_it.html).

<sup>92</sup> FRANÇOIS JANKOWIAK, *Les leçons à tirer après l’affaire des fuites au Vatican. Le temps mouvementé de la Curie romaine*, 6 luglio 2012, in [https://www.la-croix.com/Archives/2012-07-06/Les-lecons-a-tirer-apres-l-affaire-des-fuites-au-Vatican.-Le-temps-mouvemente-de-la-Curie-romaine.-Francois-Jankowiak-professeur-d-histoire-du-droit-a-l-Universite-Paris-Sud-1-NP\\_-2012-07-06-828261](https://www.la-croix.com/Archives/2012-07-06/Les-lecons-a-tirer-apres-l-affaire-des-fuites-au-Vatican.-Le-temps-mouvemente-de-la-Curie-romaine.-Francois-Jankowiak-professeur-d-histoire-du-droit-a-l-Universite-Paris-Sud-1-NP_-2012-07-06-828261).

<sup>93</sup> Nei testi concordatari preconciliari era spesso presente tale definizione; ad es. l’art. II del Concordato tra la Santa sede e la Spagna del 1953 afferma: “Lo Stato spagnuolo riconosce alla Chiesa cattolica il carattere di società perfetta (...)”, il Concordato è consultabile in [www.vatican.va/](http://www.vatican.va/)

nismo statale. La sostituzione della formula centrata sulla categoria “società perfetta” con quella di “società originaria ed autonoma”, anche se “non implica un’alterazione del nucleo centrale della dottrina ecclesiastica in materia di rapporti con gli Stati”<sup>94</sup>, ha tuttavia avuto una triplice valenza: sotto un profilo storico-politico ha segnato una cesura con i concordati stipulati nella prima metà del XX secolo con i regimi totalitari o autoritari; ha reso più agevole per le democrazie liberali la conclusione di nuove convenzioni con la Chiesa cattolica negli ultimi cinquant’anni e ha riaperto con la scienza giuridica secolare un dialogo che l’insistenza su nozioni di sapore ottocentesco rischiava di rendere impossibile<sup>95</sup>.

In particolare, dopo il crollo del muro di Berlino nel 1989, la politica concordataria si è orientata verso i Paesi dell’Est. La strategia adottata dalla diplomazia vaticana sembra seguire un particolare *modus operandi*. Il negoziato si apre con un accordo sulle questioni giuridiche che serve a definire la collocazione dell’attività della confessione religiosa cattolica nell’ordinamento<sup>96</sup>; successivamente si procede con accordi ulteriori, a volte di rango concordatario e quindi internazionale<sup>97</sup>, a volte attraverso provvedimenti di diritto interno contenuti in leggi negoziate (come ad esempio per quanto riguarda l’assistenza religiosa nelle forze armate o negli ospedali)<sup>98</sup>. Così procedendo, con accordi

---

roman\_curia/secretariat\_state/archivio/documents/rc\_seg-st\_19530827\_concordato-spagna\_it.html; Silvio Ferrari osserva che nelle convenzioni latino-americane post-conciliari “il modello tradizionale, legato alla concezione della Chiesa come «*societas perfecta*» non appare completamente superato”, SILVIO FERRARI, *Il modello concordatario post-conciliare*, in *Osservatorio delle libertà e delle istituzioni religiose*, in [https://adamkowlak.tripod.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/ferrari\\_molloconcordatario.pdf](https://adamkowlak.tripod.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/ferrari_molloconcordatario.pdf), marzo 2004, pp. 4-5.

<sup>94</sup> *Ivi*, p. 3, l’Autore condivide il giudizio espresso da GIORGIO FELICIANI, *Droit canonique des relations de l’Église catholique avec les États depuis 1917*, in “Le Supplément”, décembre 1996, pp. 100-102.

<sup>95</sup> Cfr. SILVIO FERRARI, *Il modello concordatario post-conciliare*, cit., p. 3.

<sup>96</sup> Si vedano ad esempio: Accordo fra la Santa Sede e la Repubblica di Albania sul regolamento delle relazioni reciproche, 2002, in <http://licodu.cois.it/?p=124>; Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica di Croazia circa questioni giuridiche, 1996, in <http://licodu.cois.it/?p=1018>; Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica della Lituania concernente aspetti giuridici delle relazioni tra la Chiesa Cattolica e lo Stato, in <http://licodu.cois.it/?p=1197>; Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica dell’Estonia circa la condizione giuridica della Chiesa cattolica in Estonia, 1999, in <http://licodu.cois.it/?p=1062>.

<sup>97</sup> Si vedano ad esempio: Accordo fra la Repubblica di Albania e la Santa Sede su alcune questioni economiche e tributarie, 3 dicembre 2007, in <http://licodu.cois.it/?p=122>; Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica di Croazia circa questioni economiche, 1999, in <http://licodu.cois.it/?p=1020>; Scambio degli strumenti di ratifica dell’accordo tra la Santa Sede e la Repubblica di Slovenia, 28.05.2004, in <http://licodu.cois.it/?p=9306>.

<sup>98</sup> Si veda ad esempio: *Disciplinary Measures in Defence Forces Act, Estonia*, 3 dicembre 1997, in <http://licodu.cois.it/?p=1046>; o *průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze*, 220/1999 Sb., Zákon ze dne 14. září 1999; *Legge sulla difesa e sulle forze armate della Repubblica di Bulgaria*, in <http://licodu.cois.it/?p=3026>.

successivi si regola l'intera materia delle relazioni con le confessioni religiose (non solo quella cattolica) per giungere a forme stringenti di collaborazione che vedono l'applicazione del principio di sussidiarietà<sup>99</sup>: il modello di concertazione tra Stato e confessioni religiose non resta limitato alla Chiesa cattolica, ma coinvolge altre confessioni, come quella ortodossa<sup>100</sup>. Nell'applicazione di questa strategia il termine "concordato" viene spesso sostituito da quello di "accordo"<sup>101</sup>, tanto che l'attività concordataria dovrebbe denominarsi più correttamente "attività convenzionale"<sup>102</sup>. La scelta del termine "accordo" non è una semplice questione terminologica: "le modèles traditionnel de concordat, qui réunit dans un document unique toutes les questions relatives aux relations entre l'État et l'Église, cōtoie d'autres types de conventions: conclusion de

---

<sup>99</sup> Si veda il *Protocollo di cooperazione nel settore dell'inclusione sociale fra il Governo di Romania ed il Patriarcato Romeno 2007*, in <http://licodu.cois.it/?p=1355>; *Protocollo di cooperazione nel settore dell'inclusione sociale fra il Governo di Romania e la Conferenza dei Vescovi (cattolici) di Romania 2007*, consultabile in <http://licodu.cois.it/?p=1357>.

<sup>100</sup> GIOVANNI CIMBALO, *La Bielorussia alla ricerca della propria identità e il processo di confessionalizzazione dello Stato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 39 del 2018. In questo caso, tuttavia, il modello di relazioni estremizza il rapporto di armonia che secondo lo schema proprio del diritto ecclesiastico ortodosso-bizantino deve intercorrere fra lo Stato e la sua Chiesa fino al punto da infeudare la società civile all'ortodossia e alla struttura ecclesiastica costruendo uno Stato neo-confessionale.

<sup>101</sup> I. C. Ibán osserva in proposito: "Dal punto di vista formale risaltano due caratteristiche. In primo luogo, il mancato uso del termine «concordato». Sembra che la S. Sede – o forse gli Stati, ma mi pare meno probabile – volesse rifuggire da tale denominazione, per evitare in realtà i contenuti che in un determinato momento caratterizzavano i concordati. Non credo che per potersi allontanare dalle formulazioni del vecchio *ius publicum ecclesiasticum externum* sia necessario rinunciare ad una terminologia raffinata. Storicamente con il termine concordato sono stati denominati i trattati tra la Santa Sede ed uno Stato: l'uso di tale denominazione, in se stesso, non è altro che un riflesso di questo fatto. Ma vi è un'altra caratteristica saliente. Si tratta di una certa, per così dire, complessità formale. In termini generali (...) non ci troveremo di fronte ad un testo unitario e convenientemente articolato, ma ad un elevato numero di testi in cui non si intravede nessun vantaggio al di là della difficoltà della loro consultazione", IVÁN C. IBÁN, *I concordati dell'Europa meridionale*, in Id. (a cura di), *Europa, diritto, religione*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 101, contributo pubblicato anche in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, traduzione di SILVIO FERRARI, I, aprile 1999, p. 39.

Secondo Blasi invece "L'uso del termine 'concordato' o 'accordo' assume (...) un significato nella sua sostanza differente secondo che siano condivisi i valori etici minimi (accordi) o la massima condivisione dei valori non negoziabili (concordato). Se la forma quindi è la stessa il contenuto e il perseguimento degli obiettivi distingue i due tipi di atti. Risulta evidente che laddove ci sia la maggioranza dei cittadini di religione cattolica sarà ragionevole che un accordo assuma la veste di concordato nel senso di comune tensione a valori pienamente condivisi dando il vero senso al principio di laicità – senza tornare alla figura dello stato confessionale – mantenendo il principio dualista alla base dei reciproci rapporti", ANTONELLO BLASI, *L'attività internazionale della Santa Sede attraverso concordati e accordi con ordinamenti non di tradizione cristiana: i Paesi africani*, in *Archivio Giuridico*, CL, I, 2018, p. 125.

<sup>102</sup> GIUSEPPE DALLA TORRE, *L'attività concordataria di Giovanni Paolo II*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 20, 2012, p. 1, l'Autore si sofferma anche sulle ragioni storiche dell'espansione dell'attività concordataria.

plusieurs accords parallèles (comme en Espagne avec la conclusion d'accords distincts pour régler la nomination des évêques, les questions juridiques, les questions économiques, l'enseignement et l'assistance spirituelle) ou conclusion d'un accord-cadre suivi d'accords spécifiques passés entre l'État (ou ses organes) et la conférence épiscopale nationale (cas de l'Italie). Ces nouveaux types d'accords permettent de remplacer certains morceaux de la mosaïque concordataire sans devoir la redessiner entièrement. Dans le second cas, on a à faire à une nouvelle répartition des tâches qui reflète l'importance croissante prise par les conférences épiscopales nationales<sup>103</sup>.

L'adozione del modello di "accordo-quadro" (*Vereinbarung*) – emblematico l'accordo del 1984 di revisione del Concordato italiano del 1929 – risulta altresì funzionale al protagonismo politico delle conferenze episcopali, più idonee ad instaurare sul territorio un dialogo permanente ed un confronto aperto con le autorità civili<sup>104</sup> e a favorire la negoziazione legislativa nei diversi ambiti della società. La sempre più evidente "deistituzionalizzazione" del rapporto tra Stato e confessioni religiose, il ruolo nuovo che il diritto canonico affida agli episcopati nazionali e, di conseguenza, alle conferenze episcopali, hanno dato vita "ad una sorta di bilateralità diffusa, che rende flessibili i contenuti del sistema pattizio"<sup>105</sup>, quasi che la nuova *ratio* di tali rapporti sia la "valorizzazione dei «punti di vista» dell'ordinamento statale e degli ordinamenti confessionali rispetto alla regolamentazione di determinate materie"<sup>106</sup>, dando così conferma all'intuizione di Luigi De Luca circa la necessità di "superare una visione interordinamentale dei rapporti tra Stato e Chiesa"<sup>107</sup>.

La duttilità degli accordi risponde alla logica dei nostri tempi: la velocità delle metamorfosi sociali, geo-politiche, tecnologiche e culturali genera infatti nuove, inedite materie oggetto di contrattazione. Va considerato, altresì, che la Chiesa cattolica deve ormai confrontarsi con il riconoscimento giuridico, consolidato a livello internazionale e nazionale, della libertà di religione e di con-

<sup>103</sup> SILVIO FERRARI, voce *Concordat*, *Les concordats des pays européens*, in FRANCIS MESSNER, *Dictionnaire Droit et Religions*, cit., p. 161.

<sup>104</sup> Cfr. FABIO VECCHI, *Il concordato brasiliano del 2008: dal "separatismo privilegiario" al "pluralismo concordatario" nel modello pattizio del "Vereinbarung"*, cit., p. 428; Puza traduce il termine "*vereinbarung*" con "intesa", solitamente di competenza delle conferenze episcopali; cfr. RICHARD PUZA, *Convenzioni concordatarie e diritto statale in materia religiosa. L'esperienza della Germania*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, agosto 1997, p. 323.

<sup>105</sup> CARLO CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 234.

<sup>106</sup> RAFFAELE BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e società civile*, Giappichelli, Torino, 1998<sup>2</sup>, p. 126.

<sup>107</sup> ROMEO ASTORRI, *Gli accordi concordatari durante il pontificato di Giovanni Paolo II. Verso un nuovo modello?*, cit., p. 35; cfr. LUIGI DE LUCA, *Manipolazione dei concetti giuridici*, in *Scritti vari di diritto ecclesiastico e canonico*, I, Cedam, Padova, 1997, p. 559.

vinzione, dei diritti umani, del principio di uguaglianza. In questa prospettiva sembrano opportune brevi riflessioni sulle nozioni di libertà di religione e di *libertas Ecclesiae* nei documenti e nei discorsi dei pontefici *post-conciliari*<sup>108</sup>.

La definizione di libertà di religione<sup>109</sup> viene mutuata dalle acquisizioni prodotte dall'evoluzione storica, culturale e politica degli ultimi secoli, precipuamente dall'esperienza liberal-democratica del mondo occidentale. Va evidenziato, comunque, che la Santa Sede non ha mai aderito alla *Dichiarazione universale dei diritti umani* del 1948, ma dopo il Concilio Vaticano II ha aderito alla *Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale* (1969) e alla *Dichiarazione sull'eliminazione di ogni forma di intolleranza e di discriminazione fondata sulla religione o la credenza* (1981), entrambe contenenti disposizioni indirette sulla libertà religiosa e che rinviano anche alla *Dichiarazione* del 1948 e, per la *Convenzione*, ai *Patti internazionali* del 1966<sup>110</sup>. L'accento posto sulla libertà religiosa costituisce dunque la novità più significativa<sup>111</sup> nei concordati postconciliari, novità che pongono interessanti interrogativi<sup>112</sup>.

La nozione di *libertas Ecclesiae*, invece, che il Concilio Vaticano II qualifica come il "principio fondamentale nelle relazioni fra la Chiesa e le potestà pubbliche" (*Dignitatis humanae*, 13), non è "figlia del tempo", ma viene

---

<sup>108</sup> I deliberati del Concilio Vaticano II segnano, rispetto all'atteggiamento della Chiesa verso il mondo moderno, una marcata inversione di tendenza: "basterebbe pensare alle conseguenze mediate o immediate collegate all'avvenuta accettazione del principio di libertà religiosa nel suo significato di libertà individuale", GAETANO CATALANO, *Il concordato colombiano del 1974 e i principi del Concilio Vaticano II*, in *Ius Canonicum*, Jan 1, XV, 29, 1975, pp. 263-264.

<sup>109</sup> "Il primo «concordato», convenzione o accordo a carattere generale che menziona il diritto alla libertà religiosa è il concordato colombiano del 1973", ricorda ROLAND MINNERATH, *La libertà religiosa tra norme costituzionali e norme concordatarie*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, I, aprile 1999, p. 87.

<sup>110</sup> Cfr. ROLAND MINNERATH, *La libertà religiosa tra norme costituzionali e norme concordatarie*, cit., p. 95. Navarro ha sottolineato che la Chiesa, dopo aver condannato per secoli il diritto di libertà religiosa uguale per tutti, è giunta oggi a considerarla "pietra angolare dell'edificio dei diritti umani" e ad attribuirgli "un ruolo preminente", LUIS NAVARRO, *La Santa Sede e la libertà religiosa. Interventi presso la Commissione dei diritti dell'uomo (1983-1993)*, in *Ius Ecclesiae*, 1995, p. 721 ss.

<sup>111</sup> SILVIO FERRARI, *I concordati di Giovanni Paolo II: spunti (problematici) per una sintesi*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1999, p. 180.

<sup>112</sup> "Un modello di rapporti tra Stato e Chiesa imperniato sul diritto di libertà religiosa (...) è funzionale ad un processo di globalizzazione religiosa, che conduce (in linea teorica) ad una omologazione delle diverse fedi religiose e (in linea pratica) (...) alla minimizzazione delle differenze religiose? E l'accento posto sui diritti fondamentali dell'uomo conduce a privilegiare i diritti dell'individuo rispetto a quelli dell'istituzione religiosa ed a favorire l'instaurazione di una sorta di libero mercato delle religioni dove l'individuo è sovrano? Nessuno, credo, è oggi in grado di rispondere con sicurezza a questi interrogativi: ma, qualunque sia la risposta che si intende dare, non è inutile porsi", *ibidem*, p. 181.

desunta dal patrimonio magistrale e culturale ecclesiastico<sup>113</sup>. Se la Chiesa “rivendica la propria libertà, non lo fa in disconoscimento delle legittime competenze dell’autorità civile, che essa anzi doverosamente riconosce e rispetta. Nell’affermare la propria libertà, la Chiesa non intende chiedere privilegi, ma solo di poter liberamente servire il bene della Nazione”<sup>114</sup>. La politica estera della Santa Sede, dopo il Concilio, ha abbandonato “lo spirito della Crociata” per sostituirlo con lo spirito “dell’amore e della mano tesa”<sup>115</sup>. Papa Wojtyła ha definito gli accordi con la comunità politica “patti di libertà e di cooperazione”<sup>116</sup> e il suo pontificato ha incarnato il rinnovato universalismo<sup>117</sup> della Chiesa volto a garantire, soprattutto nei paesi dell’Est Europa, una riconosciuta e istituzionale presenza della Chiesa di Roma.

## 6. Periferie: le nuove rotte prioritarie

Le linee-guida conciliari hanno orientato la Chiesa a realizzare una *sana cooperatio*<sup>118</sup>, partendo dal presupposto che lo spazio di autonomia protetto dalla libertà religiosa è pienamente conciliabile con le esigenze della *libertas Ecclesiae*<sup>119</sup> e che potere civile e potere religioso sono accomunati dalla finalità della “promozione del bene comune”<sup>120</sup>. In questa prospettiva va sottolineata l’uni-

---

<sup>113</sup> “13. Fra le cose che appartengono al bene della Chiesa, anzi al bene della stessa città terrena, e che vanno ovunque e sempre conservate e difese da ogni ingiuria, è certamente di altissimo valore la seguente: che la Chiesa nell’agire goda di tanta libertà quanta le è necessaria per provvedere alla salvezza degli esseri umani”, LEONE XIII, Lettera *Officio sanctissimo*, 22. dic. 1887: ASS 20 (1887), p. 269; ID., Lettera *Ex litteris*, 7 aprile 1887: ASS 19 (1886), p. 465; Concilio Ecumenico Vaticano II, *Dichiarazione sulla libertà religiosa Dignitatis humanae*, 7 dicembre 1965, in [www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_decl\\_19651207\\_dignitatis-humanae\\_it.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651207_dignitatis-humanae_it.html).

<sup>114</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Discorsi, Incontro di Giovanni Paolo II con S.E. il Signor Francesco Cossiga, Presidente della Repubblica Italiana*, 4 ottobre 1985, in [www.vatican.va/content/john-paul-ii/it/speeches/1985/october/documents/hf\\_jp-ii\\_spe\\_19851004\\_presidente-rep-italiana.html](http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/it/speeches/1985/october/documents/hf_jp-ii_spe_19851004_presidente-rep-italiana.html).

<sup>115</sup> ANATOLI KRASSIKOV, *Intervento alla Tavola rotonda “L’evoluzione dei rapporti tra Chiesa e Stati durante il pontificato di Giovanni Paolo II”*, cit., p. 10.

<sup>116</sup> Discorso di papa Wojtyła del 4 ottobre 1985, in *L’attività della Santa Sede nel 1985*, Città del Vaticano, 1986, pp. 814-815.

<sup>117</sup> CARLO CARDIA, *Karol Wojtyła. Vittoria e tramonto*, Donzelli, Roma, 1994, p. 10.

<sup>118</sup> Cfr. MATTEO NACCI, *Chiesa e Stato dalla potestà contesa alla “sana cooperatio”*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2015.

<sup>119</sup> Paolo VI, *Dichiarazione sulla libertà religiosa Dignitatis humanae*, n. 13, disponibile in [www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_decl\\_19651207\\_dignitatis-humanae\\_it.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651207_dignitatis-humanae_it.html).

<sup>120</sup> Il Segretario di Stato del Vaticano, card. Parolin, ha affermato che “Oggi come nel passato, gli Accordi Santa Sede – Stati si rivelano utili in ragione della necessità di regolare la vita della Chiesa e di assicurare la sua indipendenza di fronte al desiderio dei Sovrani e dei Governi – una volta anche cattolici

versalità della *missio*, che ha superato i tradizionali confini della realtà occidentale ed europea. I rapporti convenzionali negli ultimi anni sono stati sviluppati ad ampio raggio, non solo con Paesi tradizionalmente concordatari, ma anche con Stati *ex* comunisti<sup>121</sup>, confessionisti, laici, islamici<sup>122</sup>. Mancano convenzio-

---

– d’interferire nella vita e nell’organizzazione della Chiesa cattolica. Tuttavia, l’utilità degli accordi vale anche in ragione dell’opportunità di coordinare e facilitare l’attiva partecipazione della Santa Sede e della Chiesa alla costruzione di una società umana, giusta e solidale, secondo quella prospettiva luminosa che è delineata nella Costituzione conciliare *Gaudium et spes*”, PIETRO PAROLIN, *Relazione al convegno Gli accordi della Santa Sede con gli Stati (XIX-XXI). Modelli e mutazioni: dallo Stato confessionale alla libertà religiosa* (organizzato dalla Gregoriana e dall’École française de Rome, 28 febbraio-1° marzo 2019, in [www.settimananews.it/diritto/concordati-la-santa-sede-gli-stati-xix-xxi-secolo/](http://www.settimananews.it/diritto/concordati-la-santa-sede-gli-stati-xix-xxi-secolo/)).

In merito alla nozione di “promozione del bene comune” Anna Ravà osservava subito dopo la revisione del 1984: “(a) quanti continuano ancora a ritenere che con la caduta dell’art. 1 del Trattato lateranense lo Stato italiano non possa più “annoverarsi, né sostanzialmente né formalmente, tra gli Stati confessionisti”, vorremmo chiedere di spiegarci il significato di questa formula. Di dirci, in primo luogo di quale promozione si tratta – promozione in che modo e in che senso –, e di quale *bene* del Paese, e soprattutto di quale *uomo*. E di dirci a quale principio debba riportarsi questo inusitato privilegio che concede ad una Chiesa di porsi accanto allo Stato nella guida del Paese (...) recuperando un anacronistico modello di Stato che presta la sua collaborazione alla Chiesa per la costruzione di una società che risponda alla visione del mondo che essa ha”, ANNA RAVÀ, *Quel pasticciaccio brutto di Villa Madama*, in *Il Tetto*, XXIII, 1985, p. 315.

<sup>121</sup> Per un’analisi ampia e dettagliata in materia di rapporti tra i Paesi dell’Europa dell’Est ed il fenomeno religioso si veda GIOVANNI CIMBALO, *Confessioni e comunità religiose nell’Europa dell’Est, pluralismo religioso e politiche legislative degli Stati*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statochiese.it](http://www.statochiese.it)), n. 8 del 2019.

<sup>122</sup> Per approfondimenti si vedano: ERMINIO LORA (a cura di), *Enchiridion dei concordati: due secoli di storia dei rapporti Chiesa-Stato*, cit.; GAETANO CATALANO, *I concordati tra storia e diritto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1992; GIUSEPPE DALLA TORRE, *L’attività concordataria di Giovanni Paolo II*, cit., p. 5; FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Stato e religioni nella Francia separatista e nell’Italia concordataria. Verso un modello europeo di laicità?*, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Nuova Serie, LXXIII, 292-Ottobre-Dicembre 2006, 4, p. 560 ss.; Id., *La laïcité en Italie, Pays concordataire*, in JEAN BAUBÉROT (a cura di), *La laïcité à l’épreuve. Religions et libertés dans le monde*, *Encyclopædia Universalis*, Paris, 2004, pp.77-94; SILVIA RAPONI, FABIO VASINI (a cura di), *I concordati di Giovanni Paolo II. Cronologia e tavole sinottiche*, in “Quaderni di diritto e politica ecclesiastica”, I, aprile 1999, pp. 153-169; SILVIO FERRARI, *I concordati di Giovanni Paolo II: spunti (problematici) per una sintesi*, cit.; ROLAND MINNERATH, *L’Église catholique face aux États. Deux siècles de pratique concordataire, 1801-2010*, Éditions du Cerf, Paris, 2012; ROMEO ASTORRI, *Le convenzioni generali con i nuovi Länder della Germania*, in *Quaderni di Diritto e politica ecclesiastica*, 2, agosto 2009, pp. 307-316.

Relativamente al continente africano si vedano ROSSELLA A. BOTTONI, *Gli accordi della Santa sede con gli Stati dell’Africa mediterranea e subsahariana*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, agosto 2015, pp. 275-306; ANTONELLO BLASI, *L’attività internazionale della Santa Sede attraverso concordati e accordi con ordinamenti non di tradizione cristiana: i Paesi africani*, in *Archivio Giuridico*, CL, I, 2018, pp. 123-155; FRANCESCO RICCIARDI CELSI, *La Chiesa in Mozambico tra passato e presente. L’accordo tra la Santa Sede e la Repubblica di Mozambico del 2011*, in *Archivio Giuridico*, CCXXXVII, 2, 2017, p. 373 ss.

In merito agli accordi in Asia, F. Ricciardi Celsi rileva che su 27 convenzioni firmate dal 2011 al 2017 oltre la metà riguardano l’Africa (10) e l’Asia (5); in particolare gli accordi con l’Asia, insieme ai viaggi di papa Francesco in Corea del Sud, Sri Lanka e Filippine, sono molto significativi: “il Papa vuole orientare la Chiesa universale verso l’ultima “frontiera” della missione alle genti, il Continente asiatico, dove vivono il 62% di tutti gli uomini e l’85% dei non cristiani. Su 4 miliardi e 262 milioni di

ni con Paesi anglosassoni, come Gran Bretagna e Stati Uniti d'America, o di cultura anglofona in Africa, in Asia e in Oceania<sup>123</sup>. Attualmente, la Santa Sede ha stipulato 216 tra concordati e accordi con 76 nazioni diverse; di questi, 154 accordi riguardano 24 nazioni europee.<sup>124</sup> Nel 2018 è stato firmato un accordo provvisorio tra la Santa Sede e la Cina sulla nomina dei vescovi<sup>125</sup>; con quest'intesa, per la prima volta la Repubblica Popolare Cinese riconosce il ruolo del Pontefice come guida spirituale e gerarchica della Chiesa universale.

Oltre all'incremento del dato quantitativo e del raggio d'azione, è da evidenziare anche l'innovazione dei contenuti: accanto all'esemplarità dei valori di riferimento e dei principi cattolici, affermati non solo nei preamboli delle convenzioni, ma anche in determinati articoli, e accanto alle materie tradizio-

---

asiatici, i cattolici sono circa 170 milioni, metà dei quali nelle Filippine, l'unico paese a maggioranza cattolica (oltre al piccolo stato di Timor Est, ex colonia portoghese)", FRANCESCO RICCIARDI CELSI, *L'Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica Democratica di Timor-Leste*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, agosto 2017, pp. 509-510, nota 33; si veda inoltre MAURIZIO MARTINELLI, *L'attività convenzionale della Santa Sede. Gli accordi relativi all'Asia centrale*, in *Archivio Giuridico*, CCXXXVII, 3-4, 2017, p. 641 ss.

Relativamente agli accordi con i Paesi dell'America del Sud cfr. FABIO VECCHI, *Il concordato brasiliano del 2008: dal "separatismo privilegiario" al "pluralismo concordatario" nel modello pattizio del "Vereinbarung"*, cit.; EDUARDO CÁRDENAS, *America latina*, in *Storia del Cristianesimo 1878-2005*, VII, *I cattolici nel mondo*, Edizioni S. Paolo, Milano, 2005; GAETANO CATALANO, *Il Concordato colombiano del 1974 e i principi del Concilio Vaticano II*, cit.

Per quanto concerne gli accordi con i Paesi islamici cfr. RAFFAELE SANTORO, *Le dinamiche concordatarie tra Santa Sede e Stati islamici*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 29, 2018.

<sup>123</sup> Cfr. PIETRO PAROLIN, *Relazione al convegno Gli accordi della Santa Sede con gli Stati (XIX-XXI). Modelli e mutazioni: dallo Stato confessionale alla libertà religiosa*, cit.

<sup>124</sup> ANDREA GAGLIARDUCCI, *Concordati e Accordi*, 4 gennaio 2020, in [www.acistampa.com/story/diplomazia-pontificia-cosa-aspettarsi-nel-2020-13048](http://www.acistampa.com/story/diplomazia-pontificia-cosa-aspettarsi-nel-2020-13048).

<sup>125</sup> Nel *Comunicato circa la firma di un Accordo Provvisorio tra la Santa Sede e la Repubblica Popolare Cinese sulla nomina dei Vescovi* del 22 settembre 2018 si legge: "Nel quadro dei contatti tra la Santa Sede e la Repubblica Popolare Cinese, che sono in corso da tempo per trattare questioni ecclesiali di comune interesse e per promuovere ulteriori rapporti di intesa, oggi, 22 settembre 2018, si è svolta a Pechino una riunione tra Mons. Antoine Camilleri, Sotto-Segretario per i Rapporti della Santa Sede con gli Stati, e S. E. il Sig. Wang Chao, Viceministro degli Affari Esteri della Repubblica Popolare Cinese, rispettivamente Capi delle Delegazioni vaticana e cinese. Nel contesto di tale incontro, i due Rappresentanti hanno firmato un Accordo Provvisorio sulla nomina dei Vescovi. Il suddetto Accordo Provvisorio, che è frutto di un graduale e reciproco avvicinamento, viene stipulato dopo un lungo percorso di ponderata trattativa e prevede valutazioni periodiche circa la sua attuazione. Esso tratta della nomina dei Vescovi, questione di grande rilievo per la vita della Chiesa, e crea le condizioni per una più ampia collaborazione a livello bilaterale", il testo è consultabile in <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2018/09/22/0673/01468.html>.

L'accordo è l'inizio di un percorso ancora lungo ed ha l'obiettivo di ristabilire l'unità cattolica tra la chiesa patriottica, con i vescovi di natura governativa non riconosciuti da Roma, e la chiesa clandestina, guidata da vescovi scelti dal Vaticano ma non riconosciuti dal Governo. Per approfondimenti si veda JIN CAI, *La Repubblica popolare cinese tra gli obiettivi della evangelizzazione delle "terrae missionis"*, in *Diritto e Religioni*, X, 1, 2015, p. 316.

nalmente oggetto di trattazione<sup>126</sup>, nuove *res* sono state incluse tra le norme pattizie: l'obiezione di coscienza, i beni culturali, la tutela della morale e del sentimento religioso, la *privacy*, la bioetica, i mezzi di comunicazione sociale<sup>127</sup>. Nei Paesi dell'Est, in particolare, le confessioni collaborano con lo Stato in un rapporto di "sussidiarietà" nell'erogazione dei servizi come quelli di assistenza, inclusione sociale<sup>128</sup> e formazione.

Gli sviluppi più recenti dell'ecclesiologia conciliare hanno determinato anche un ampliamento della classica visione cattolica del bene comune. In particolare, negli ultimi anni, il pontificato di Bergoglio<sup>129</sup>, ispirandosi anche agli ideali francescani, in linea di continuità e di logico sviluppo sia dell'azione missionaria dei gesuiti in Oriente, sia del Vaticano II, si è orientato alla costruzione di un nuovo costituzionalismo della Chiesa, fondato su un innovativo approccio alle tematiche della condizione umana nel mondo contemporaneo, del rapporto tra sviluppo economico, ambiente e progresso sociale<sup>130</sup>, del *diritto a vivere e ad essere felici* proiettandosi verso l'altro, superando l'individualismo egocentrico e contribuendo attivamente al bene comune<sup>131</sup>. Il bene comune, nella nuova dottrina sociale, non si identifica solo con il bene morale comune, ma si estende fino ad includere le risorse materiali del pianeta. La Chiesa si apre alla contingenza della temporalità, manifestando un nuovo impegno: proteggere la casa

---

<sup>126</sup> Tra le quali: assistenza nelle Forze Armate e di Polizia, insegnamento di religione, nomina di vescovi e arcivescovi, statuto giuridico Chiesa, Enti e beni ecclesiastici, sostentamento clero, scuole cattoliche, matrimonio, beni temporali.

<sup>127</sup> Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *L'attività concordataria di Giovanni Paolo II*, cit., pp. 6-7.

<sup>128</sup> Cfr. il *Protocollo di cooperazione nel settore dell'inclusione sociale fra il Governo di Romania e la Conferenza dei vescovi (cattolici) di Romania* del 2007, in <http://licodu.cois.it/?p=1357>.

L'interesse della Santa Sede a stipulare accordi con i Paesi dell'Europa centrale ed orientale è finalizzato anche a "contrastare, ove possibile, una situazione emergente nella avviata fase di democratizzazione dei diversi Paesi, nella quale si tende ad individuare trattamenti giuridici paritari per tutte le confessioni religiose, dopo le repressioni del passato, tenendo conto delle riconosciute esigenze delle minoranze. L'interesse rilevante della Santa Sede è quello di veder riconosciuta la sua «specificità» di presenza e di attività nei diversi contesti", GIOVANNI BARBERINI, *I concordati di Giovanni Paolo II nell'Europa centrale e orientale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, aprile 1999, p. 50.

<sup>129</sup> Durante il pontificato di Francesco sono stati stipulati Accordi con i seguenti Stati: Capo Verde (2013), Ciad (2013), Malta (2014), Camerun (2014), Serbia (2014), Ungheria (2014), Land Nordreno-Westfalia (2014), Palestina (2015), Land Meclemburgo-Pomerania Anteriore (2015), Rep. Dem. di Timor-Leste (2015), Francia (2016), Rep. Dem. del Congo (2016 e 2017), Benin (2016), Rep. Centrafricana (2016), San Marino (2018), Cina (2018), Burkina Faso (2019), Angola (2019), Italia (2015, 2018, 2019).

<sup>130</sup> In questo senso la *Lettera Enciclica Laudato si' del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune* appare il manifesto del nuovo cattolicesimo sociale, fondato sulla considerazione della vita, sia della natura sia dell'essere umano, come bene indisponibile.

<sup>131</sup> Sul "*diritto ad essere felici*" nel Magistero di papa Francesco si veda MARIA D'ARIENZO, *Considerazioni sul concetto di felicità tra religione, diritto e politica*, in *Diritto e Religioni*, XIV, 2, 2019, in particolare pp. 245-247.

comune attraverso la ricerca di uno sviluppo sostenibile e integrale. Il nuovo approccio ecologico è finalizzato anche a configurare un mondo più giusto e più disposto ad “ascoltare tanto il grido della terra quanto il grido dei poveri”<sup>132</sup> in quanto “il degrado ambientale e il degrado umano ed etico sono intimamente connessi”. Le periferie geografiche, sociali ed economiche divengono il centro dell’attenzione; in questa sfida la Chiesa vuole condividere con gli Stati, mediante accordi, l’azione di sostegno alle fasce più deboli, legittimando la sua presenza come agenzia attiva nelle istituzioni, perseguendo finalità solidaristiche, socialmente utili e di interesse generale, nell’ottica concreta del principio di sussidiarietà<sup>133</sup>. La strategia del rinnovato slancio nell’interpretazione di un rilevante ruolo pubblico induce a ritenere che i “nuovi concordati hanno cessato di essere dei mezzi soprattutto *difensivi della libertà della Chiesa*, per cominciare invece ad essere dei mezzi di *espansione dell’area dei diritti temporali* in godimento della Chiesa stessa”<sup>134</sup>.

## 7. Le colonne d’Ercole della laicità: osservazioni conclusive

La proliferazione degli Accordi convenzionali, e soprattutto la loro *ratio*,

---

<sup>132</sup> PAPA FRANCESCO, *Lettera Enciclica Laudato si’ sulla cura della casa comune*, n. 49, 24 maggio 2015, in [www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html). Sul rapporto di Francesco con il costituzionalismo dell’America Latina cfr. GIOVANNI CIMBALO, *La Chiesa di Francesco verso la costruzione della Fraternité: un nuovo costituzionalismo per la Chiesa di Roma*, in *Revista General de derecho publico comparado*, Justel, 20 febbraio 2017, p. 1 ss.

<sup>133</sup> Diversa è la strategia della Chiesa nei paesi a maggioranza ortodossa e musulmana, nei quali ha una posizione di minoranza; oggetto degli accordi con gli Stati diviene il diritto di esercitare tale “funzione sussidiaria” in condizioni di parità con le altre confessioni.

<sup>134</sup> PIERO BELLINI, *Natura ed efficacia dei concordati ecclesiastici*, in *Id.*, *Saggi di diritto ecclesiastico italiano*, I, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1996, p. 93.

Il card. Parolin ha affermato che: “Negli accordi la Chiesa cattolica non chiede allo Stato di agire né come defensor fidei né come braccio esecutivo della legge canonica: intende soltanto ottenere uno statuto civile il più possibile adatto ai suoi specifici bisogni, entro la cornice del comune diritto costituzionale di libertà religiosa”. Il cardinale ha precisato che “non esiste un modello preconfezionato, ma il testo è ritagliato sui bisogni pastorali e sulle concrete potenzialità di servizio della Chiesa nel Paese. Punto di partenza e centro dell’insieme è l’accordo afferente alle questioni giuridiche, poiché è in esso che si assicurano i contenuti principali della *libertas Ecclesiae*, ossia la sua autonomia e indipendenza nell’adempimento della sua missione religiosa, la predicazione e il magistero, la pratica del culto e l’esercizio della potestà di governo al proprio interno: a ciò corrisponde il riconoscimento civile della sua organizzazione e degli enti che ne fanno parte, così come delle iniziative che fanno capo ad essa o alle quali l’attività dei fedeli può dare vita. Gli accordi parziali, dal canto loro, prendono in considerazione spazi concreti di collaborazione: scuola e cultura, supporto economico, patrimonio culturale, assistenza religiosa nelle sue diverse forme (forze armate, ospedali, penitenziari, opere sociali, ...)”, PIETRO PAROLIN, *Relazione al convegno Gli accordi della Santa Sede con gli Stati (XIX-XXI). Modelli e mutazioni: dallo Stato confessionale alla libertà religiosa*, cit.

sono state inquadrare in dottrina da molteplici prospettive ermeneutiche la cui complessità è difficilmente riducibile a posizioni linearmente definite. Posto che, almeno in Occidente, la tutela giuridica della libertà di religione, di coscienza, di convinzione, è ormai da tempo un dato acquisito, alcuni autori ritengono il concordato uno strumento non più necessario “perché il sistema normativo statale ha creato spazi di libertà in cui questa si troverebbe sufficientemente a suo agio”<sup>135</sup>. Altri studiosi pongono l’accento sugli effetti positivi della rinnovata collaborazione per gli Stati laici<sup>136</sup>, mentre la prassi concordataria viene ricondotta a criteri fondativi diversi, tra i quali l’utilità<sup>137</sup> dello strumento pattizio come massima garanzia di indipendenza e autonomia dei due distinti ordini spirituale e temporale, la promozione del bene comune<sup>138</sup>, il contributo alla pace religiosa<sup>139</sup>,

---

<sup>135</sup> IVÁN C. IBÁN, *Europa, diritto, religione, op. cit.*, p. 190; sul punto cfr. anche ALBERTO DE LA HERA, *El futuro del sistema concordatario. Entrevista*, in *Ius Canonicum*, XXI, 1971, p. 16.

<sup>136</sup> “Lo Stato laico sociale del secondo Novecento non teme i Concordati perché li riforma, ne stipula di nuovi, cerca di evitare il risorgere della c.d. memoria del conflitto; neanche teme il separatismo perché questo ha abbandonato le vecchie ostilità. Infine, anche le Chiese e le religioni si evolvono, dismettono disegni egemonici, dialogano tra loro, rivedono la tendenza dogmatica che le rendeva ostili al nuovo. Di qui una libertà religiosa assicurata da uno Stato laico che riscopre di avere un’anima, dà luogo, nella diversità di tradizioni, quasi a una legislazione ecclesiastica comune per l’intera Europa. Diritti umani e Stato laico sono l’Editto di Costantino del Novecento, voltano pagina rispetto al passato, promettono libertà e integrazione, collaborazione ed eguaglianza per i credenti di tutte le fedi”, CARLO CARDIA, *L’esercizio del governo ecclesiastico in un contesto secolarizzato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 40 del 2017, p. 10.

<sup>137</sup> “La justification du concordat réside dans son utilité; c’est aussi dans la mesure où il conservera cette utilité qu’il gardera sa raison d’être dans l’avenir”, HENRI WAGNON, *L’institution concordataire, en La institución concordataria en la actualidad*, in *Trabajos de la XIII Semana de Derecho Canónico*, Salamanca, 1971, p. 13 ss.

L’utilità dell’attività concordataria viene sottolineata anche da RICHARD PUZA, *Convenzioni concordatarie e diritto statale in materia religiosa. L’esperienza della Germania*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1997, 2, pp. 313-330.

<sup>138</sup> “I concordati cambiano: ma non nella direzione che si poteva immaginare negli anni Settanta: e cioè nella direzione di divenire strumenti agili in difesa della libertà di tutti. Essi tendono ad evolversi semmai in una direzione opposta, che sottolinea questa funzione tutta squisitamente temporale dell’azione della chiesa di «promozione del bene comune»”, GIUSEPPE CAPUTO, *La funzione del sistema pattizio nella storia* in *Annuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 1988, p. 43 ss.

<sup>139</sup> “(Le concordat) comporte une consécration et parfois une protection par l’État des droits des citoyens en matière religieuse, souvent aussi l’attribution à l’Église de certains privilèges qui l’aident à atteindre plus facilement sa fin. Tous les avantages d’ailleurs ne son pas pour l’Église. L’État en a sa part, ne serait-ce que le bénéfice de la paix religieuse que les concordats contribuent à créer ou à garantir”, RAOUL NAZ, voce *Concordat*, in *Id.* (a cura di), *Dictionnaire de droit canonique*, III, Letouzey et Ané, Paris, 1942, c. 1355.

Alcuni studiosi considerano lo strumento concordatario inadeguato in seguito al Concilio Vaticano II: cfr. sul punto PIETRO AGOSTINO D’AVACK, *Il nodo del concordato*, in *Nuova Antologia*, 2081, maggio 1974, p. 9; FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *I concordati di Paolo VI*, in *Paul VI et la modernité dans l’Église. Actes du colloque organisé par l’École française de Rome (Rome 2-4 juin 1983)*, Roma, 1984, p. 482; l’inadeguatezza dell’istituto concordatario, idoneo solo all’interno di un tradizionale sistema costantiniano di rapporti Stato/Chiesa, è stata sostenuta anche da MARIO CONDORELLI, *Concordati e*

la *missio* specifica della Chiesa postconciliare<sup>140</sup>.

Le novità, formali e contenutistiche, dell'attività bilaterale non incidono tuttavia sulla *ratio* profonda degli Accordi. La dichiarata volontà di *sana cooperatio*<sup>141</sup> può essere interpretata anche da un altro angolo visuale, quello a suo tempo adottato da Gramsci: “[...] nel mondo moderno, che cosa significa praticamente la situazione creata in uno Stato dalle stipulazioni concordatarie? Significa riconoscimento pubblico ad una *casta* di cittadini *dello stesso Stato* di determinati privilegi politici. La forma non è più quella medioevale, ma la sostanza è la stessa. Nello sviluppo della storia moderna, quella *casta* aveva visto attaccato e distrutto il monopolio di funzione sociale che spiegava e giustificava la sua esistenza, il monopolio della cultura e dell'educazione. Il concordato riconosce nuovamente questo monopolio, sia pure attenuato e controllato poiché assicura alla *casta* delle posizioni di partenza che con le sue forze, con l'intrinseca adesione della sua concezione del mondo alla realtà effettuale, non potrebbe mantenere”<sup>142</sup>.

In ultima analisi la realtà storica, dal secondo dopoguerra ad oggi, ha subito e continua a subire metamorfosi mai registrate nei secoli precedenti: se la prassi concordataria fino agli anni Sessanta del Novecento era stata già moltiplicata, e poi è stata ulteriormente incrementata, una possibile spiegazione è collegata alla novità della rotta della *barca di San Pietro*, costretta a navigare in un mondo in cui i confini geo-politici hanno sempre più un valore materiale e quantitativo, mentre qualitativamente essi sfumano, si intersecano, si incontrano e scontrano, si condizionano, offrendo all'umanità un'infinità di opzioni prospettiche sui rapporti tra mondo reale e mondo ideale, sul senso della vita, sui valori che possono orientare i percorsi esistenziali. Quella della *barca di San Pietro* è diventata, quindi, una tra le tante rotte possibili, che dovrebbe seguire il percorso tracciato

---

*libertà della Chiesa*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 79, 1968, pp. 226-287.

<sup>140</sup> Il Concilio Vaticano II “ha dato un impulso sostanziale allo sviluppo del diritto concordatario e alla conclusione di concordati. Il punto di partenza è rappresentato dall'affermazione del Vaticano II (GS articolo 76, 3) che definisce il rapporto fra Chiesa e Stato una *sana cooperatio* fra due *partners* autonomi. Le questioni di rispettivo interesse devono perciò essere regolate di comune accordo. Lo sviluppo più recente mostra anche che il dibattito sorto in seno alla Chiesa a seguito dei *decreta* del Vaticano II relativamente alla legittimazione dei concordati e all'utilizzo dei privilegi in essi contenuti (cfr. alla GS articolo 76, 5) in realtà non ha comportato un distacco da questo istituto giuridico. Anche il *Codex iuris canonici*, in particolare il can. 365, § 1, n. 2, sancisce che la conclusione di concordati sarà anche in futuro un esplicito obiettivo della Santa Sede”, RICHARD PUZA, *Convenzioni concordatarie e diritto statale in materia religiosa. L'esperienza della Germania*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1997, 2, p. 314.

<sup>141</sup> Cfr. MATTEO NACCI, *Chiesa e Stato dalla potestà contesa alla “sana cooperatio”*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2015.

<sup>142</sup> ANTONIO GRAMSCI, *Concordati e trattati internazionali*, cit., pp. 218-219.

dal faro della laicità entro i confini delineati dall'equidistanza e dall'imparzialità, colonne d'Ercole di uno Stato democratico e pluralista. In questo scenario, pur considerando l'evoluzione in atto nella Chiesa di Bergoglio, se si adotta un angolo visuale prettamente temporale, la questione del rapporto tra Stati e fenomeno religioso non è più connessa solo alle forme da adottare, né all'opportunità di stabilire accordi particolari con le numerose confessioni in campo, ma esige un effettivo ampliamento dell'orizzonte.

Giunti al terzo millennio diventa essenziale porsi il problema della *governance*, del rispetto e del riconoscimento della pari dignità di tutte le cosmogonie, della tutela sostanziale dei diritti dei *cives*, non solo dei *cives-fideles*, ma di tutti, credenti, agnostici, non credenti<sup>143</sup>. In una temporalità sempre più

---

<sup>143</sup> La parità di trattamento di credenti e non credenti rappresenta una delle acquisizioni più rilevanti del diritto europeo, che nell'art. 17 del Trattato di Lisbona ha statuito che: "1. L'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale. 2. L'Unione rispetta ugualmente lo status di cui godono, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali. 3. Riconoscendone l'identità e il contributo specifico, l'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni".

L'art. 17 TFUE, oggetto di diverse opzioni ermeneutiche, si può considerare un principio-guida che sprona le normative nazionali a sviluppare la tutela delle libertà di convinzioni religiose in termini paritari. L'adesione assiologica al Principio di laicità da parte delle istituzioni europee è maturata in un lungo percorso le cui tappe fondamentali si possono ravvisare nella CEDU, nella Carta di Nizza, nel Trattato Costituzionale (mai entrato in vigore) e nel Trattato di Lisbona.

Il Consiglio dell'Unione Europea nel 2009 ha adottato le seguenti conclusioni: "Le Conseil réaffirme que l'Union européenne est résolument attachée à la promotion et à la protection de la liberté de religion ou de conviction. Le Conseil rappelle que la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction s'applique de façon égale à toutes les personnes. Il s'agit d'une liberté fondamentale qui englobe toutes les religions ou convictions, y compris celles qui ne sont pas traditionnellement pratiquées dans un pays donné, les convictions des personnes appartenant à des minorités religieuses, ainsi que les convictions non théistes ou athées. (...) Les États doivent veiller à ce que leur système législatif offre à tous sans distinction des garanties suffisantes et effectives de liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction", Conseil de l'Union Européenne, *Conclusions sur la liberté de religion ou de conviction*, 2973ème session du Conseil Affaires Generales, Bruxelles, le 16 novembre 2009; il testo è disponibile in [https://onu.delegfrance.org/IMG/pdf\\_2009\\_11\\_19\\_conclusions\\_du\\_CE.pdf](https://onu.delegfrance.org/IMG/pdf_2009_11_19_conclusions_du_CE.pdf).

L'art. 16 del Documento conclusivo della riunione di Vienna (1989) dei rappresentanti degli Stati partecipanti alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, afferma: "Al fine di assicurare la libertà dell'individuo di professare e praticare una religione o una convinzione, gli Stati partecipanti, fra l'altro, 1. adotteranno misure efficaci per impedire ed eliminare ogni discriminazione per motivi di religione o convinzione nei confronti di individui e comunità per quanto riguarda il riconoscimento, l'esercizio e il godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in tutti i settori della vita civile, politica, economica, sociale e culturale e assicureranno l'effettiva uguaglianza fra credenti e non credenti; 2. favoriranno un clima di reciproca tolleranza e rispetto fra credenti di comunità diverse nonché fra credenti e non credenti".

Malgrado l'ormai acquisita parità formale tra credenti e non credenti, il trattamento giuridico resta tra loro diverso; restando nell'ambito degli accordi, il ricorso alla bilateralità pattizia con associazioni filosofiche e non confessionali è molto scarso; uno dei pochi esempi di accordo tra Stato e associazioni di non credenti è quello del Land di Baviera, il *Treaty between the Land of Lower Saxony and the Non-denominational Religious Land Community of Lower Saxony*, consultabile in traduzione inglese

fluida, magmatica e permeabile alle istanze di laicizzazione provenienti da società pluraliste e secolarizzate, la tutela della *libertas Ecclesiae*, almeno in Occidente – baricentro ancora oggi dell’attività bilaterale pattizia – è un dato ampiamente acquisito; non altrettanto acquisiti sembrano la *libertas* e soprattutto i diritti sostanziali dei *nones*<sup>144</sup>, come anche dei fedeli delle confessioni senza accordi, in quanto il persistere di situazioni di privilegio vanifica ogni possibilità di effettiva uguaglianza di trattamento giuridico<sup>145</sup>. Le disposizioni costituzionali, direttamente o indirettamente connesse alla materia religiosa, conferiscono all’ordinamento gli strumenti per la garanzia della libertà *della* religione e *dalla* religione, delle persone, siano esse fedeli o meno, della loro uguaglianza e pari dignità. Inoltre, come ha ricordato la Corte costituzionale<sup>146</sup>, l’eguaglianza è un principio generale che condiziona tutto l’ordinamento nella sua obiettiva struttura e dunque non si applica solo alle persone fisiche, ma anche ai soggetti collettivi, in quanto un’“illegittima disparità di trattamento tra le varie associazioni inevitabilmente si ripercuoterebbe sulla sfera giuridica degli iscritti risolvendosi, seppur in via mediata, in una violazione dell’eguaglianza del cittadino”<sup>147</sup>. La violazione dell’eguale libertà delle confessioni religiose (art. 8. 1 Cost.) sussiste dunque “non solo ogni qualvolta si ponga una limita-

---

in [www.unitrivier.de](http://www.unitrivier.de). In Italia l’accesso all’istituto delle intese, riservato alle confessioni religiose, è invece ancora precluso alle associazioni ateistiche (Corte costituzionale, sentenza n. 52/2016).

<sup>144</sup> Il panorama geografico socio-religioso del nostro tempo, in progressiva e complessa evoluzione, evidenzia in primo piano un dato rilevante: il moltiplicarsi e l’organizzarsi delle persone che rifiutano l’appartenenza ad ogni religione; con efficace neologismo, ormai adottato a livello internazionale, i sociologi e filosofi americani Robert Putnam e David Campbell le hanno definite “*nones*”. *Trait d’union* tra i diversi gruppi, eterogenei per natura, per scelte ideologiche e culturali, è la volontà di affermare il principio di laicità dello Stato e di diffondere una visione razionalista della realtà, cfr. ROBERT D. PUTNAM, DAVID E. CAMPBELL, *American Grace. How Religion Divides and Unites Us*, Simon & Shuster, New York, 2010, pp. 16-24 e pp. 104-126. Secondo Cuchet, l’origine del termine *nones* è più risalente; già nel 1968 infatti il sociologo Glenn M. Vernon lo aveva introdotto nella letteratura scientifica, con il suo articolo *The Religious “Nones”: A Neglected Category* (in *Journal for the Scientific Study of Religion*, 7, 2, 1968, pp. 219-229); cfr. GUILLAUME CUCHET, *Le Catholicisme a-t-il encore de l’avenir en France?*, Seuil, Paris, 2021, p. 80.

<sup>145</sup> Come osserva Francesco Onida, si avverte la mancanza di un diritto comune che non privilegi né sacrifici alcuna opzione ideologica, ma ugualmente le accolga e valorizzi tutte con spirito laico e pluralista. “Purtroppo il discorso risulterà sempre claudicante e privo di vera credibilità finché (...) continuerà ad esistere (non dico a prosperare) il diritto dei privilegi concordatari”, FRANCESCO ONIDA, *A vent’anni dal Concordato. “Quale separatismo, oggi?”*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, aprile 2004, p. 64.

<sup>146</sup> Corte costituzionale sentenza 23 marzo 1966, n. 25, punto 1 del *considerato in diritto*. Il testo della pronuncia è disponibile in [www.giurcost.org/decisioni/1966/0025s-66.html](http://www.giurcost.org/decisioni/1966/0025s-66.html).

<sup>147</sup> F. Finocchiaro, in riferimento alle confessioni religiose, ritiene l’art. 8, co. 1, Cost., norma speciale rispetto all’art. 3 Cost., che declina il principio di uguaglianza in termini di “eguale libertà”, cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Art. 8*, in GIUSEPPE BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 396 ss.

zione alla libertà di una confessione religiosa, ma anche ogni qualvolta si offra ad una di esse la possibilità di una esplicazione più accentuata di libertà<sup>148</sup>.

La realtà, tuttavia, non ci restituisce un'immagine in linea con gli enunciati della Corte costituzionale: i piani gerarchici cui vengono collocati i diversi gruppi religiosi, la posizione di privilegio accordata a una o a poche confessioni<sup>149</sup>, la conseguente disegualianza delle altre confessioni religiose sottoposte ancora alla legge 1159 del 1929 *sui culti ammessi* o dei gruppi non equiparati alle confessioni (associazioni filosofiche e non confessionali), la scarsa efficacia giuridica del principio di laicità nel plasmare la legislazione e la scarsa considerazione di esso nelle istituzioni repubblicane, la sottoposizione della materia religiosa ad un organo, il Consiglio di Stato, fortemente sensibile agli orientamenti dall'Esecutivo, evidenziano una profonda falla nella laicità dell'intero impianto dei rapporti Stato/fenomeno religioso e, in ultima analisi, della democraticità dello Stato<sup>150</sup>. Un'impostazione più egualitaria del sistema potrebbe affievolire la continua tensione tra realtà ideale e realtà fattuale; tale risultato si potrebbe ottenere già sfrondando gli artt. 7 e 8 Cost. delle espressioni generatrici di disegualianza, affermando, in una sola formulazione, che lo Stato è laico e che gli ordini, temporale e spirituale, sono distinti e indipendenti. Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge ed hanno diritto (tutte, compreso la cattolica) di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. In tale quadro si potrebbe inserire una legge sulla libertà religiosa per disciplinare gli aspetti concreti delle libertà di religione, ma una siffatta legge non è ipotizzabile senza prima "toccare la problematica di quello che è stato già fatto, vale a dire delle norme concordatarie e di quelle stipulate attraverso le intese"<sup>151</sup>, in quanto si tratterebbe di una legge che nasce con un peccato originale.

Volgendo lo sguardo alla recente realtà, dai primi mesi del 2020 la pandemia da Covid-19 ha scosso profondamente la vita sociale, politica, economica e giuridica di interi Paesi. In Italia, in seguito alla proclamazione dello stato di

---

<sup>148</sup> LELIO BASSO, *Proposta di modifica costituzionale degli artt. 7, 8, 19 della Costituzione*, p. 16, disponibile in <https://patrimonio.archivio.senato.it/inventario/scheda/lelio-basso/IT-AFS-007-001737/proposte-legge-e-mozioni#lg=1&slide=500>; cfr. anche ANNA RAVÀ, *Revisione del Concordato lateranense o revisione costituzionale?*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, 1971, p. 31.

<sup>149</sup> Cfr. SERGIO LARICCIA, *Garanzie di libertà, non garanzie di privilegi*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, 1977, I, p. 282 ss.

<sup>150</sup> SERGIO LARICCIA, *Intervento per l'audizione in Parlamento nell'ambito del Progetto di legge Spini e Boato in materia religiosa*, XV Legisl., in *Indagine conoscitiva – Resoconto stenografico*, Commissione I – Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, seduta del 9 gennaio 2007, disponibile in [www.astrid-online.it/static/upload/protected/-Com/-Comm-Camera-indagine-conoscitiva-libert-religiosa-11\\_01\\_07.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/-Com/-Comm-Camera-indagine-conoscitiva-libert-religiosa-11_01_07.pdf), p. 28.

<sup>151</sup> *Ibidem*.

emergenza, sono stati conferiti al Governo (decreto legge 23 febbraio 2020, convertito in legge 5 marzo 2020, n. 13) i poteri necessari per adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica. In questi primi mesi si sono così susseguiti a ritmi incredibilmente accelerati provvedimenti amministrativi – non esenti da criticità sotto il profilo costituzionale<sup>152</sup>–, a volte contraddittori, emanati da autorità di diverso livello<sup>153</sup>, che in maniera crescente hanno limitato alcune libertà fondamentali, tra le quali la libertà di culto<sup>154</sup>. Le restrizioni introdotte a tale libertà

<sup>152</sup> MASSIMO CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, 18 marzo 2020, in [www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41287](http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41287), p. 8 ss.

<sup>153</sup> Cfr. GIAN LUIGI GATTA, *Coronavirus, limitazione di diritti e libertà fondamentali, e diritto penale: un deficit di legalità da rimediare*, in [www.Sistemapenale.it](http://www.Sistemapenale.it), 16 marzo 2020; SABINO CASSESE, *Il dovere di essere chiari*, in *Corriere della sera*, 24 marzo 2020; MICHELE ANIS, *Il virus della decretate*, in *La Repubblica*, 25 marzo 2020.

<sup>154</sup> Una corposa raccolta di documenti e di commenti di accademici impegnati nello studio della disciplina giuridica del fenomeno religioso, relativi alle problematiche derivanti dall'emergenza sanitaria causata dal virus SARS-CoV-2, è stata elaborata dal gruppo di ricerca, coordinato dal Prof. Pierluigi Consorti, "DiReSom" (Diritto e Religione nelle Società Multiculturali), disponibile in <https://diresom.net/>. In particolare si vedano: PIERLUIGI CONSORTI (a cura di), *Law, religion and covid-19 emergency, papers 1*, maggio 2020, disponibile in [https://diresomnet.files.wordpress.com/2020/05/law-religion-and-covid-19-emergency\\_diresom-papers-1-2.pdf](https://diresomnet.files.wordpress.com/2020/05/law-religion-and-covid-19-emergency_diresom-papers-1-2.pdf); FABIO BALSAMO, DANIELA TARANTINO (a cura di), *Law, religion and the spread of covid-19 pandemic, papers 2*, novembre 2020, disponibile in <https://diresomnet.files.wordpress.com/2020/11/law-religion-and-the-spread-of-covid-19-pandemic.pdf>. Cfr. inoltre: MARIA D'ARIENZO, *Scienza e coscienza ai tempi dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 22 del 2020; FRANCESCO ALICINO, *Costituzione e religione in Italia al tempo della pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 19 del 2020; NICOLA COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 7 del 2020; LUIGI MARIANO GUZZO, *Riprendono anche i riti non cattolici. Per la prima volta accordi con islamici e confessioni senza intesa. Intervista al Professor Pierluigi Consorti*, 16 maggio 2020, in <https://diresom.net/2020/05/16/riprendono-anche-i-riti-non-cattolici-per-la-prima-volta-accordi-con-islamici-e-confessioni-senza-intesa-intervista-al-prof-pierluigi-consorti/>; VINCENZO PACILLO, *La libertà religiosa in Italia ai tempi del Covid-19. Motivazioni e bilancio di un webinar e prospettive di fronte al perdurare dell'emergenza sanitaria*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, CXXXI, 1-2, gennaio-giugno 2020, pp. 19-30; GIOVANNI CIMBALO, *Il papa e la sfida della pandemia*, cit.; ID., *Le relazioni tra Stato e confessioni religiose sotto lo stress del covid-19*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1-2, gennaio-giugno 2020, specialmente p. 168 ss.; MARIA CRISTINA IVALDI, *La via francese alla limitazione delle libertà e il dialogo con le religioni al tempo del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 14 del 2020; GIANFRANCO MACRÌ, *La libertà religiosa alla prova del Covid-19. Asimmetrie giuridiche nello "stato di emergenza" e nuove opportunità pratiche di socialità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 9 del 2020; TIZIANA DI IORIO, *La quarantena dell'anima del civis-fidelis. L'esercizio del culto nell'emergenza sanitaria da Covid-19 in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 11 del 2020; LAURA DE GREGORIO, *(Sor)ridere al tempo del COVID 19*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 17 del 2020; ANDREA CESARINI, *I limiti all'esercizio del culto nell'emergenza sanitaria e la 'responsabile' collaborazione con le confessioni religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 18 del 2020; F. BOTTI, *Bagattelle per una pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 10 del 2020.

non hanno percorso la via della negoziazione bilaterale, ma sono state introdotte unilateralmente in ragione della tutela, di esclusiva competenza dello Stato, della salute e della vita (art. 32 Cost.), principi supremi dinanzi ai quali le norme concordatarie devono cedere il passo<sup>155</sup>. Per ciò che qui interessa, l'agire unilaterale dello Stato ha di fatto avallato la necessità del superamento della logica concordataria in una Repubblica democratica e laica<sup>156</sup>. La prassi concordataria non avrebbe infatti più ragione d'esistere in un ordinamento che non può (e non deve) concedere privilegi, ma libertà, e a tal fine sembra sufficiente che, anche in materia religiosa, si applichi la tutela comune dei diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia all'interno delle formazioni sociali<sup>157</sup>.

In ultima analisi meriterebbero di essere rilette, meditate ed estese anche al di fuori dei confini italiani le riflessioni di Arturo Carlo Jemolo che, nel 1944, durante gli ultimi mesi della Liberazione, considerando le prospettive future della politica ecclesiastica, difendeva il suo ideale separatista affermando: "Nell'Italia rinata, di fronte allo Stato non ci sarà che il cittadino, con parità di diritti, abbia o non abbia una confessione religiosa, e quale questa sia. (...) Le speranze andrebbero anche oltre, almeno in chi scrive. In una Chiesa non desiderosa di Concordati, ma solo di libertà, e che questa ricercasse nell'applicazione, per quanto possibile, ai suoi istituti del diritto comune"<sup>158</sup>.

---

<sup>155</sup> Cfr. NICOLA COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, cit., p. 32.

<sup>156</sup> Non basta dire "dello Stato", cfr. sul punto SERGIO LARICCIA, *La laicità della Repubblica italiana*, in ALESSANDRO PACE, (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 417 ss.

<sup>157</sup> L. Lombardi Vallauri ha osservato: "lo Stato non ha un interesse pubblico al fatto che un cittadino preferisca una fede piuttosto che un'altra, o una fede piuttosto che nessuna. (...) È necessario e sufficiente il diritto comune relativo alla libertà di coscienza e di manifestazione del pensiero e alla libertà di riunione e di associazione; è sufficiente la tutela comune dei diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità. Il tutto, alla luce del valore supremo dell'ordinamento, che è il pieno sviluppo - il più possibile liberamente autodefinito - di ciascuna persona umana. Lo Stato è per la persona e non viceversa; lo stesso vale naturalmente per la religione. In tale quadro, il Concordato con la Chiesa cattolica e le intese di diritto pubblico con le confessioni religiose diverse da quella cattolica appaiono come anomalie o «dinosauri giuridici». Gli articoli 7 e 8 della Costituzione dovrebbero essere abrogati, facendo rifluire il regime pubblico speciale previsto per le confessioni religiose nel diritto comune. Tuttavia, si potrebbe sostenere che non occorre abrogare tali norme attraverso una revisione costituzionale, in quanto basterebbe una interpretazione costituzionale, trattandosi a ben guardare di *verfassungs-widrigen, verfassungs-normen*, cioè di norme presenti negli enunciati costituzionali che sono incostituzionali per contrasto con ben più rilevanti e irrinformabili principi supremi", LUIGI LOMBARDI VALLAURI, *Intervento per l'audizione in Parlamento nell'ambito del Progetto di legge Spini e Boato in materia religiosa*, XV Legisl., in *Indagine conoscitiva - Resoconto stenografico*, Commissione I - Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, seduta del 9 gennaio 2007, disponibile in [www.astrid-online.it/static/upload/protected/Com/Comm-Camera-indagine-conoscitiva-libert-religiosa-11\\_01\\_07.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Com/Comm-Camera-indagine-conoscitiva-libert-religiosa-11_01_07.pdf), p. 23 e ss.

<sup>158</sup> ARTURO CARLO JEMOLO, *Per la pace religiosa d'Italia*, in GIOVANNI SPADOLINI (a cura di), *Quaderni della Nuova Antologia*, XXIII, Le Monnier, Firenze, 1985, pp. 34-36.