



diritto & religioni

Semestrale
Anno V - n. 1-2010
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

9



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno V - n. 1-2010
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero, G. Fubini, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale
Diritto canonico
Diritti confessionali
Diritto ecclesiastico
Sociologia delle religioni e teologia
Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci
A. Bettetini, G. Lo Castro
G. Fubini, A. Vincenzo
L. Musselli
G.J. Kaczyński
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile

Giurisprudenza e legislazione costituzionale
Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco
P. Stefanì
A. Fuccillo, Raffaele Santoro,
Roberta Santoro
F. De Gregorio
S. Testa Bappenheim
G. Schiano
A. Guarino

Parte III

SETTORI

Lecture, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

F. Petroncelli Hübler, M. Tedeschi

Il nuovo diritto pubblico ecclesiastico: le diverse posizioni della dottrina canonistica postconciliare, anche alla luce del magistero pontificio

SALVATORE PESCE

1. *Introduzione*

Negli anni successivi al Concilio, la riflessione sui principi conciliari sul tema dei rapporti fra Chiesa e Stati, come enucleati dalla dottrina canonistica, ha riguardato innanzitutto le diverse valutazioni offerte dagli studiosi circa la reale portata innovativa delle deliberazioni del Vaticano II, pur se appare incontestata l'opinione comune di una incidenza del Concilio sulla materia dello *jus publicum ecclesiasticum*¹.

Parte della dottrina, a causa probabilmente del costume della scienza canonistica di amalgamare il vecchio col nuovo conciliando innovazione e tradizione², ha affermato che il Concilio non avrebbe fatto altro che ribadire, in forme nuove, la dottrina della *potestas indirecta*, con la riproposizione, per certi versi, di una impostazione neopologetica³.

Altra parte della dottrina ha posto in evidenza la novità delle proposizioni conciliari sulla tematica dei rapporti fra Chiesa e Comunità politica, soprattutto in materia di libertà religiosa, considerata nuovo perno intorno al quale costruire un rinnovato rapporto tra società religiosa e società civile.

Altri ancora hanno cercato di conciliare le impostazioni tradizionali della canonistica classica con le nuove prospettive conciliari, allo scopo di proporre soluzioni che fossero adeguate ai cambiamenti della realtà sociale⁴.

Ciò che sorprende, comunque, è la diversità di risultati ai quali giunge la

¹ GIUSEPPE DALLA TORRE, *Chiesa particolare e comunità politica. Nuove prospettive del diritto pubblico ecclesiastico*, S.T.E.M.-Mucchi, Modena, 1983, p. 16.

² LUCIANO MUSSELLI, *Chiesa cattolica e comunità politica*, Cedam, Padova, 1975, p. 94.

³ GIUSEPPE DALLA TORRE, *Chiesa particolare e comunità politica*, cit., p. 16; LUCIANO MUSSELLI, *Chiesa cattolica e comunità politica*, cit., p. 94.

⁴ GIUSEPPE DALLA TORRE, *Chiesa particolare e comunità politica*, cit., p. 17.

dottrina canonistica nell'interpretare gli stessi documenti conciliari⁵, diversità delle posizioni dottrinali che, di seguito, sarà analizzata allo scopo di offrire una visione ampia dei contenuti specifici di ogni singola dottrina.

2. *Le teorie favorevoli al mantenimento della potestas indirecta in temporalibus*

Negli anni successivi al Concilio Vaticano II, la teorica della *potestas indirecta in temporalibus* è stata riproposta da alcuni autori, in modo da riportare le innovazioni apportate dal Concilio nella materia dello *jus publicum ecclesiasticum* nel solco della dottrina tradizionale⁶.

È stato sostenuto, infatti, che la Chiesa, anche dopo le formulazioni del Vaticano II, disporrebbe ancora di una potestà indiretta in materia temporale, ma con diversa finalità e giustificazione. Di conseguenza, alla vecchia *ratio peccati* si sarebbe sostituita una *ratio boni perficiendi*, con «un intervento cioè non limitato soltanto alla repressione del peccato, ma esteso al raggiungimento del massimo bene»⁷. Questa nuova forma di *potestas indirecta* incontra, tuttavia, le medesime critiche che riceveva la teoria bellarminiana. Da un lato la sostituzione della *ratio peccati* con la *ratio boni perficiendi* sposta l'attenzione su una diversità terminologica che non corrisponde ad una sostanziale identità tra i due termini, in quanto la ragione primaria dell'agire della Chiesa nel mondo è sempre la *ratio salutis* che ora si realizza anche attraverso la valorizzazione della persona umana; dall'altro il rischio di un ritorno al temporalismo ben più esteso di quello sostenuto dalla giuspubblicistica classica, in conseguenza proprio dell'estensione dei fini della Chiesa alla tutela dei diritti della persona proclamata dal Concilio Vaticano II⁸.

Altri hanno sostenuto, in maniera più esplicita, che il cambiamento rispetto alla concezione tradizionale è più formale che sostanziale in quanto «la Chiesa

⁵ *Ivi*, p. 18, il quale afferma che tale difformità «finisce col travolgere non solo il dettato conciliare, ma anche col proporre una mistificante immagine della Chiesa che in quanto immodificabile nel suo fondamento divino non può certo vedere modificata la propria natura e le proprie finalità».

⁶ ORIO GIACCHI, *La Chiesa e le «cose mortali» dopo il Concilio*, in *Apollinaris*, XL (1967); *Id.*, *Tradizione e innovazione nella Chiesa dopo il Concilio*, in *Il diritto ecclesiastico*, 82 (1971), poi in *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del Congresso internazionale di diritto canonico* (Roma, 14-19 gennaio 1970), I, Giuffrè, Milano, 1972.

⁷ ORIO GIACCHI, *art. ult. cit.*, p. 13. In questo senso, si veda anche LORENZO SPINELLI, *Lo Stato e la Chiesa alla luce del Concilio Vaticano II*, S.T.E.M.-Mucchi, Modena, 1969, p. 72.

⁸ Per queste critiche, vedasi LUCIANO MUSSELLI, *Chiesa cattolica e comunità politica*, *cit.*, pp. 99-100.

non può rinunciare a un potere sui suoi fedeli quando si tratta di indicare loro il fine ultimo, anche col pronunciarsi mediante un giudizio morale autoritativo sulle questioni temporali, in quanto concernano in qualche modo lo spirituale»⁹. Tali impostazioni, che richiamano motivazioni di tipo apologetico, non sembrano tenere conto dell'evoluzione della scienza canonistica e della diversa configurazione che il rapporto tra *Ecclesia* e *Communitas politica* ha ricevuto dall'assise conciliare; comunque, la rivalutazione della teorica della *potestas indirecta* ha avuto pochi sostenitori, tanto da poter affermare che già negli anni immediatamente successivi al Concilio, la grande maggioranza della dottrina canonistica ha cercato altre strade nel tradurre in termini giuridici le indicazioni conciliari sui rapporti Chiesa-Mondo¹⁰.

3. *Il principio di libertà religiosa come principio centrale delle relazioni fra Chiesa e Stato*

La dichiarazione conciliare *Dignitatis Humanae* sulla libertà religiosa rappresenta uno dei documenti di maggior rilievo lasciato alla comunità ecclesiale dai padri conciliari riuniti nella grande assise ecumenica¹¹.

La dottrina conciliare non costituisce una rivoluzione rispetto alla posizione tradizionale della Chiesa, perché il principio teologico dell'atto di fede ha sempre trovato tutela giuridica nell'ordinamento canonico¹². D'altra parte non è possibile tacere sulla portata innovatrice della dichiarazione conciliare, la quale rappresenta un innegabile progresso rispetto alle precedenti elaborazioni dottrinali contenute nei vari documenti ecclesiastici sulla libertà religiosa. Ci troviamo di fronte, in altre parole, ad un'esplicitazione della dottrina cristiana in relazione alle esigenze dei tempi, conformemente alla funzione del magistero di esplicitare quel *depositum fidei* di cui la Chiesa è depositaria¹³.

⁹ A. DE LA HERA, *Sviluppo delle dottrine sui rapporti fra la Chiesa e il potere temporale*, in AA.VV., *Corso di diritto canonico*, II, Brescia, 1976, p. 286.

¹⁰ LUCIANO MUSSELLI, *Chiesa cattolica e comunità politica*, cit., p. 103.

¹¹ GIUSEPPE DALLA TORRE, *Orientamenti e problemi sui rapporti tra Chiesa e Stato dopo il Vaticano II*, in *Problemi e prospettive di diritto canonico*, a cura di Ernesto Cappellini, Queriniana, Brescia, 1977, p. 347.

¹² La libertà dell'atto di fede ha trovato sanzione giuridica nel can. 1351 del codice di diritto canonico del 1917, per il quale «*ad fidem quidem nullius est cogendus invitus*», disposizione sostanzialmente ribadita dal secondo paragrafo del can. 748 del nuovo *codex*, per il quale «*homines ad amplectendam fidem catholicam contra ipsorum conscientiam per coactionem adducere nemini unquam fas est*» (G. DALLA TORRE, *Chiesa particolare e comunità politica*, cit., p. 29).

¹³ Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Orientamenti e problemi sui rapporti tra Chiesa e Stato dopo il*

Per quanto riguarda i contenuti della dichiarazione, nella *Dignitatis Humanae* è specificato, dopo la solenne affermazione che «la persona umana ha diritto alla libertà religiosa», che «gli essere umani devono essere immuni dalla coercizione da parte di singoli individui, di gruppi sociali e di qualsivoglia potere umano, così che in materia religiosa nessuna sia forzato ad agire contro la sua coscienza, né sia impedito, entro debiti limiti, di agire in conformità ad essa: privatamente o pubblicamente, in forma individuale o associata» (n. 2).

Il Concilio, però, non ha soltanto riconosciuto per tutti gli uomini il diritto di libertà religiosa, inteso come diritto subbiiettivo individuale proprio di ogni persona, ma si è spinto oltre, in una visione più ampia ed ha fermato l'attenzione sulle formazioni sociali e sulle confessioni religiose. L'insegnamento conciliare ha ravvisato il diritto di libertà religiosa quale vero e proprio diritto collettivo ed istituzionale e non ha inteso tale diritto soltanto come libera manifestazione delle varie credenze religiose, ma ha voluto che con l'esercizio di tale diritto potessero esprimersi tutte le manifestazioni di libertà che possono prevedersi nell'ambito religioso¹⁴. Tale diritto collettivo significa libertà delle associazioni religiosamente qualificate «di reggersi secondo norme proprie, di praticare il culto pubblico, di aiutare i propri membri ad esercitare la vita religiosa, di formarli alla propria dottrina e di promuovere quelle istituzioni, nelle quali i loro membri cooperino gli uni con gli altri ad informare la vita secondo i principi della propria religione». Inoltre alle comunità religiose compete «il diritto di non essere impedito dall'autorità civile di scegliere, educare, nominare, trasferire i propri ministri, di comunicare con le autorità e con le comunità religiose che vivono in altre regioni della terra, di costruire edifici religiosi, di acquistare e di godere di beni adeguati ... di insegnare e di testimoniare pubblicamente la propria fede, a voce e per iscritto». Infine la libertà religiosa in senso collettivo comporta che le comunità religiose «non siano impedito di manifestare liberamente la virtù singolare della propria dottrina nell'ordinare la società e nel vivificare ogni umana attività, e di dar vita ad opere educative, culturali, caritative e sociali»¹⁵.

In questa specificazione di contenuti del diritto collettivo di libertà religiosa, il Concilio, ovviamente, fa riferimento a tutte le comunità religiose,

Vaticano II, cit., pp. 348-349, in cui si nota che questa esplicitazione della dottrina cristiana era già stata preparata dal magistero precedente alla *Dignitatis Humanae* con l'enciclica di Giovanni XXIII *Pacem in terris*.

¹⁴ LORENZO SPINELLI, *Problematica attuale nei rapporti tra Chiesa e Stato*, S.T.E.M.-Mucchi, Modena, 1970, p. 61.

¹⁵ Dich. *Dignitatis Humanae*, n. 4.

compresa la Chiesa cattolica, anche se dal catalogo dei diritti rivendicati i padri conciliari hanno avuto presente la natura, la struttura, l'attività propria della Chiesa, più che quella di altre confessioni religiose. Tale specificazione, peraltro appare solo esemplificativa e non tassativa, in quanto i padri conciliari, nel delineare i contenuti del diritto di libertà religiosa, non potevano non usare categorie derivanti dalla propria appartenenza religiosa¹⁶.

Questa osservazione rende più pressante l'interrogativo circa i motivi per cui il Concilio dedica il successivo n. 13 alla libertà della Chiesa¹⁷, quasi che le dichiarazioni sulla libertà religiosa quale diritto fondamentale di tutte le persone e di tutte le comunità religiose non si riferiscano anche alla Chiesa. L'interrogativo coincide con uno dei temi più discussi nella speculazione dottrinale postconciliare alla ricerca di una nuova formulazione sistematica dei rapporti fra la Chiesa e la Comunità politica¹⁸.

Parte della dottrina, infatti, ha cercato di reinterpretare, dopo il Vaticano II, la secolare problematica dei rapporti fra la Chiesa e lo Stato sotto il nuovo angolo visuale della libertà religiosa, annullando ogni distinzione fra libertà religiosa e *libertas Ecclesiae* dal punto di vista giuridico¹⁹. L'antica *libertas Ecclesiae* dovrebbe, pertanto, essere oggi intesa come la libertà religiosa collettiva della Chiesa, in virtù degli insegnamenti conciliari che sottolineano il compito della potestà civile di provvedere a che l'eguaglianza dei cittadini per motivi religiosi non sia, apertamente o in forma occulta, mai lesa e che non si facciano fra essi discriminazioni (*Dignitatis Humanae*, n. 6).

Questa tesi troverebbe conferma nello stesso n. 13 della *Dignitatis Humanae* dove si afferma che «la Chiesa rivendica a sé la libertà in quanto è una comunità di essere umani che hanno il diritto di vivere nella società civile secondo i precetti della fede cristiana», cosicché si può dire che la libertà della Chiesa è rispettata colà ove sia rispettata la libertà di religione e che «i cristiani, come gli altri uomini, godono del diritto civile di non essere impediti di vivere secondo la loro coscienza».

¹⁶ GIUSEPPE DALLA TORRE, *Orientamenti e problemi sui rapporti tra Chiesa e Stato dopo il Vaticano II*, cit., pp. 349-350.

¹⁷ In *Dignitatis Humanae*, n.13, è scritto che la *libertas Ecclesiae* è principio fondamentale nelle relazioni fra la Chiesa e la società civile.

¹⁸ GIUSEPPE DALLA TORRE, *Orientamenti e problemi sui rapporti tra Chiesa e Stato dopo il Vaticano II*, cit., p. 350.

¹⁹ Pur potendo essere d'accordo sulla diversità, dal punto di vista teologico, della *libertas Ecclesiae* di fronte alla libertà religiosa, si deve notare che quando queste due libertà vengono tradotte in termini giuridici esse assumono gli stessi connotati e la stessa natura di immunità da coazione esterna (LORENZO SPINELLI, *La Chiesa e la libertà religiosa*, in *Atti del Congresso Internazionale di diritto canonico «La Chiesa dopo il Concilio»*, Giuffrè, Milano, 1972, vol. I, p. 300).

Ulteriore conferma potrebbe desumersi da quei passaggi dell'insegnamento conciliare, nei quali si prevede il disfavore della Chiesa per regimi giuridici di privilegio nell'ambito degli ordinamenti statali. Perché se la riconduzione della *libertas Ecclesiae* alla libertà religiosa collettiva dei cattolici, comporta una eguaglianza di trattamento fra costoro e gli appartenenti ad altre comunità religiose nell'ordinamento statale, viceversa la distinzione della *libertas Ecclesiae* rispetto alla libertà religiosa comporterebbe la riaffermazione di un sistema di privilegio o, quantomeno, di differenziazione quanto a regime giuridico fra Chiesa e altre comunità religiose²⁰.

Perciò venendo la *libertas Ecclesiae* a coincidere dal punto di vista contenutistico col diritto di libertà religiosa, si può dire che, come il principio della libertà della Chiesa è il cardine dei rapporti fra la Chiesa cattolica e lo Stato, così l'istituto della libertà religiosa, quale configurato dal Concilio, è lo strumento generale di coordinazione tra la società civile e il fenomeno religioso. La dichiarazione sarebbe finalizzata null'altro che a garantire che i singoli e le comunità confessionali (compresa la Chiesa cattolica) possano godere dei loro inalienabili diritti di libertà religiosa²¹.

Pertanto, l'inquadramento della *libertas Ecclesiae* nel quadro della dogmatica dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa dovrebbe porre fine alle vivaci discussioni che si sono avute intorno al concetto cattolico di tolleranza, passando da una tolleranza vista come «minor male» alla tolleranza vista come «valore etico», fini ad arrivare alla libertà religiosa affermata come diritto fondamentale e come principio cardine delle relazioni fra Chiesa e Stato²².

4. *Libertà religiosa e libertas Ecclesiae: obbligatorietà di una distinzione*

L'impostazione appena descritta non ha trovato accoglienza presso altra parte della dottrina canonistica che non ha considerato convincenti le esposte interpretazioni dei testi conciliari.

²⁰ Cfr., in senso critico, GIUSEPPE DALLA TORRE, *La città sul monte*, Edizioni Studium, Roma, 1996, cit., p.103.

²¹ LUCIANO MUSSELLI, *Chiesa cattolica e comunità politica*, cit., p. 77, per il quale sostenere il contrario significherebbe ridurre la libertà religiosa ad una fania d'ordine inferiore o ad un'immagine sfocata della *libertas Ecclesiae*, andando, inoltre, in senso contrario all'ordine sistematico della *Dignitatis Humanae*, che inserisce il discorso della *libertas Ecclesiae* nel più vasto tema della libertà religiosa (p. 73).

²² TARCISIO BERTONE, *Il rapporto giuridico tra Chiesa e Comunità politica*, in *Il diritto nel mistero della Chiesa*, IV, Pontificia Università Lateranense, Roma, 1980, pp. 397-398. Questa posizione è sostanzialmente condivisa anche da PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *Trattato di diritto canonico*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 387.

È stato osservato, infatti, che, nel contesto delle acquisizioni conciliari, il concetto dei libertà religiosa appare distinto da quello di *libertas Ecclesiae*, tanto è vero che lo stesso n. 13 della *Dignitatis Humanae*, parla, alla fine, della sussistenza di una «concordia fra la libertà della Chiesa e la libertà religiosa che deve essere riconosciuta come un diritto a tutti gli essere umani e a tutte le comunità e che deve essere sancita nell'ordinamento delle società civili»²³. Dichiarando che fra le due libertà non vi è incompatibilità, ma concordia, è chiaro che il Vaticano II distingue inequivocabilmente fra libertà della Chiesa e libertà religiosa. Del resto concordia non è identità, in quanto concordia può esservi solo confrontando entità diverse²⁴.

La libertà religiosa, dunque, è concetto diverso dalla *libertas Ecclesiae*, innanzitutto sotto il profilo teologico. Il richiamo che i padri conciliari fanno alla libertà della Chiesa nell'ambito del documento sulla libertà religiosa appare giustificato dalla necessità di ribadire principi fondamentali quali quelli della distinzione tra la vera religione e le altre, tra la verità e l'errore, tra i diritti della Chiesa che non possono confondersi e misconoscersi. Al contrario, si sarebbe rischiato che la dichiarazione conciliare sulla libertà religiosa potesse essere interpretata come un fatto generico, come un documento che inducesse al relativismo e all'indifferentismo²⁵.

La libertà religiosa appare distinta dalla *libertas Ecclesiae*, oltre che per le implicazioni di carattere logico e teologico, anche per altri elementi che si ricavano dai testi conciliari: la libertà religiosa, nell'accezione conciliare, è un concetto negativo, concretandosi nel diritto di non essere costretti ad agire contro la propria coscienza, e di non essere impediti di agire in conformità ad essa, mentre la *libertas Ecclesiae* è un concetto positivo, per il quale la Chiesa, nel suo agire, deve godere «di tanta libertà quanto le è necessaria per provvedere alla salvezza degli esseri umani» (*Dignitatis Humanae*, n. 13)²⁶; il concetto di libertà religiosa, poi, attiene al momento dell'eguale libertà

²³ GIUSEPPE DALLA TORRE, *La città sul monte*, cit., pp. 103-104.

²⁴ Cfr. GIUSEPPE LAJOLO, *Libertas Ecclesiae: principio fondamentale delle relazioni tra Chiesa e Stato*, I, in *La Scuola cattolica*, 1970, p. 7.

²⁵ LORENZO SPINELLI, *Libertas Ecclesiae*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 196, il quale osserva che se il riconoscimento della libertà religiosa afferma il principio che il soggetto non deve essere coartato ad agire contro la propria coscienza, ciò non significa che l'uomo può rimanere indifferente dinanzi alla problematica religiosa, né tanto meno che ai fini della salvezza è indifferente abbracciare l'una o l'altra fede religiosa. Tant'è vero che nella stessa dichiarazione *Dignitatis Humanae* si precisa che tutti gli uomini, anche i non credenti hanno l'obbligo morale di ricercare la verità e di aderirvi una volta rinvenutala (nn. 2-3).

²⁶ GIUSEPPE DALLA TORRE, *Orientamenti e problemi sui rapporti tra Chiesa e Stato dopo il Vaticano II*, cit., pp. 352-353.

considerata in senso assoluto, in quanto il Concilio rivendica per tutti, singoli e formazioni sociali, una eguale misura di libertà nell'ordinamento statale, invece il concetto conciliare di *libertas Ecclesiae* facendo riferimento alla relatività del concetto di eguaglianza qualora sia riferito alle formazioni sociali, comporta per la Chiesa una disciplina giuridica diversificata che tenga conto della sua natura e delle sue esigenze²⁷; il concetto di libertà religiosa, ancora, mette in evidenza il rapporto tra cittadino e lo Stato (attiene all'ordine interno dello Stato), mentre il concetto di *libertas Ecclesiae* focalizza il rapporto fra la Chiesa come istituzione, come ordinamento giuridico primario e lo Stato (attiene all'ordine esterno)²⁸; la libertà religiosa, infine, secondo il pensiero conciliare, è un diritto naturale, cioè un diritto fondato sulla stessa natura umana, sulla dignità dell'uomo, che lo Stato non attribuisce, ma può solo riconoscere, mentre il diritto di libertà che la Chiesa rivendica per sé ha un fondamento divino²⁹, perché è proprio della Chiesa in quanto istituzione di fondazione divina³⁰.

Dunque, nell'ottica del Vaticano II la libertà religiosa e la *libertas Ecclesiae* sono concetti distinti, sia per quanto attiene ai profili soggettivi, sia per quanto attiene ai profili oggettivi. La distinguibilità fra libertà religiosa e *libertas Ecclesiae* è, del resto, un insegnamento della storia, che mostra in maniera evidentissima come l'una possa sussistere senza l'altra, e viceversa³¹.

²⁷ Cfr. *Ivi*, p.353; nello stesso senso LORENZO SPINELLI, *Libertas Ecclesiae*, cit., pp.198-199, che rileva come la distinzione tra libertà religiosa e *libertas Ecclesiae* inerisca direttamente la complessa dialettica fra il momento della libertà e il momento dell'uguaglianza, caratteristici di ogni ordinamento veramente democratico.

²⁸ GIUSEPPE DALLA TORRE, *Orientamenti e problemi sui rapporti tra Chiesa e Stato dopo il Vaticano II*, cit., p. 354, il quale afferma che il passo della DH, al n.13, che pone la *libertas Ecclesiae* come principio fondamentale nelle relazioni fra la Chiesa e le potestà pubbliche, vada letto e interpretato alla luce di GS n. 76 che affermando l'indipendenza e l'autonomia fra Chiesa e Comunità politica, sottolinea l'originarietà del suo ordinamento.

²⁹ Cfr. il già ricordato n. 13 della *Dignitatis Humanae* che afferma che la libertà della Chiesa è «la libertà sacra di cui l'Unigenito Figlio ha arricchito la Chiesa acquistata con il suo sangue».

³⁰ LORENZO SPINELLI, *Libertas Ecclesiae*, cit., p. 201. Al riguardo si vedano anche le riflessioni di GIUSEPPE DALLA TORRE, *La città sul monte*, cit., secondo il quale «la *libertas Ecclesiae* si pone sul piano della redenzione in quanto spetta solo alla Chiesa nella misura in cui i contenuti di tale diritto sono qualificati dall'essere stesso della istituzione ecclesiastica e della missione che il suo Fondatore ha affidato ad essa, e solo ad essa, di continuare la sua opera nel tempo, fino alla consumazione della storia» (p. 105).

³¹ GIUSEPPE DALLA TORRE, *La città sul monte*, cit., pp. 106-107.

5. Attualità dei concordati dopo il Concilio Vaticano II

Il principio della collaborazione, come già accennato in precedenza, costituisce principio fondamentale delle relazioni tra Chiesa e Comunità politica, nell'interpretazione che la dottrina canonistica ha dato dei documenti conciliari attinenti al tema. Tale principio, in realtà, è una costante nella storia dei rapporti fra Stato e Chiesa per il fatto che di fronte alla distinzione di poteri tra Dio e Cesare sta l'uomo nella sua unità antropologica e quindi nelle sue esigenze di armonizzazione nell'una e nell'altra sfera³².

Il Vaticano II, auspicando una *sana cooperatio* tra Chiesa e Stato, e richiamando l'ideale della *concordia* fra le due società, induce a ritenere che il principio della collaborazione contribuisca in pari modo, insieme ai principi dell'autonomia e della libertà della Chiesa, a definire le relazioni che dovrebbero intercorrere fra questa e lo Stato. Del resto il momento della collaborazione entra in rilievo, ed acquista rilevanza sul piano giuridico, nel momento in cui s'è affermata, da un lato, l'indipendenza della Chiesa dallo Stato, dall'altro la loro distinzione di potestà. La collaborazione fra le due potestà, dunque, è *in ipsa natura rerum*³³.

Se l'antico ideale della concordia tra i due poteri costituisce un principio classico delle relazioni fra autorità temporale e autorità spirituale, la peculiarità della dottrina conciliare in materia si rinviene in quel passo della *Gaudium et Spes* in cui si auspica una *sana cooperatio* «secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo» (n. 76).

Il Concilio, in altre parole, non privilegia alcuna forma specifica di collaborazione fra Chiesa-istituzione e Stato-apparato, pur sembrando avere la consapevolezza che tale *sana cooperatio* non può prescindere da quella collaborazione che si potrebbe dire «esistenziale», data dalla animazione cristiana del temporale da parte dei *christifideles* che agiscono, *uti cives*, nelle strutture politiche e sociali; nonché dalla compenetrazione esistente fra la Chiesa come popolo di Dio e lo Stato come comunità³⁴.

Appare evidente, quindi, che il Concilio considera le forme di collaborazione istituzionali come una forma possibile, certo non unica, di collaborazione, se è vero che la Chiesa come istituzione e lo Stato come apparato sono strumentali alla costruzione della comunità di uomini cittadini e fedeli³⁵.

³² GIUSEPPE DALLA TORRE, *Orientamenti e problemi sui rapporti tra Chiesa e Stato dopo il Vaticano II*, cit., p. 360.

³³ Cfr. *Ivi*, p. 361.

³⁴ Cfr. *Ibidem*.

³⁵ «Del resto, siffatto orientamento non è nuovo perché già Pio XII ebbe ad affermare che i Con-

Tuttavia, parte della dottrina, espressione soprattutto del cosiddetto dissenso cattolico³⁶, ha ritenuto che tali forme di accordo, in particolare i concordati, sarebbero da escludersi sulla base della visione ecclesiologicala uscita dal Vaticano II che privilegia la dimensione carismatica rispetto a quella istituzionale³⁷.

Questa posizione non può condividersi in quanto il Concilio ha inteso la Chiesa come comunione carismatica e istituzionale insieme³⁸; l'accentuazione della dimensione carismatica a discapito di quella istituzionale costituisce una interpretazione riduttiva della ricchezza dell'ecclesiologicala conciliare³⁹.

La natura della Chiesa è quella di essere mistero di comunione che non deve essere intesa «come un certo vago effetto, ma una realtà organica, che richiede forma giuridica e insieme è animata dalla carità»⁴⁰. Questa Chiesa, che è indissolubilmente comunità di grazia e società gerarchica, cammina nella storia insieme con tutta l'umanità e sperimenta insieme al mondo la medesima sorte terrena. La reciproca penetrazione fra la Chiesa e il mondo esclude la contrapposizione fra le due realtà, ma sarebbe errato confonderle o considerarle indistinte nelle loro articolazioni sociali. La Chiesa è strutturata organicamente e comunitariamente per volontà di Dio e si distingue dalle altre comunità per la sua natura e finalità, ma entra in rapporto con loro

cordati sono per la Chiesa una espressione di collaborazione tra Chiesa e Stato, ponendo così in evidenza che il concordato va ritenuto come una tra le possibili forme di collaborazione, ma non la sola veramente valida» (LORENZO SPINELLI, *La Chiesa e gli Stati alla luce del Concilio Vaticano II, Riflessioni sui principi conciliari sotto il profilo giuridico*, S.T.E.M. Mucchi, Modena, 1969, p. 54).

³⁶ Per queste posizioni, che ritengono incompatibile l'istituto concordatario con la missione profetica della Chiesa nel mondo, si veda, per tutti, PASQUALE COLELLA, *Il superamento del regime concordatario come espressione peculiare di una Chiesa che sceglie la libertà*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Giuffrè, Milano, 1973; in relazione alla situazione italiana, ID., *Il Vaticano II e il superamento dei Patti Lateranensi*, in *Il tetto*, n. 8, 1971, pp. 259-269; PIERO BELLINI, *I problemi della revisione od abrogazione del Concordato italiano (Intervento al dibattito)*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1975, I, pp. 31-42. Si veda in proposito anche LORENZO BEDESCHI, *Prospettive ecclesiologicalhe contro la tentazione costantiniana*, in *Ulisse*, n. 66, 1969, pp. 102 ss.

³⁷ Per un'attenta sintesi dei divergenti atteggiamenti della dottrina canonistica nei confronti del concordato nel periodo preconciliare, cfr. MARIO CONDORELLI, *Concordati e libertà della Chiesa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1968, I, pp. 226-287.

³⁸ Cost. *Lumen Gentium*, n.8

³⁹ AGOSTINO VALLINI, *C'è un futuro per i concordati fra Chiesa e Stato? Appunti per un approccio teologico-giuridico*, in *Rapporti attuali tra Stato e Chiesa in Italia, Atti del XXVI Convegno nazionale di studio dell'U.G.C.I., Roma 6 - 8 dicembre 1975*, Roma 1976, p. 112, il quale scrive che come Cristo nella sua Persona riunisce l'umanità e la divinità, così nella Chiesa gli elementi interiori e esteriori, divini e umani, realizzano una sola complessa realtà. Orbene questi elementi esterni costituiscono la dimensione istituzionale della Chiesa nel suo nucleo fondamentale.

⁴⁰ Cfr., *Nota expl.* Cap.III Cost. *Lumen Gentium*, 2.

per il convergere della loro azione al servizio dell'uomo. In conseguenza, la Chiesa è legittimata teologicamente e giuridicamente ad adottare tutti gli strumenti tecnici di volta in volta ritenuti idonei alla sua azione nel mondo come comunità di salvezza, mancando i quali questa è resa più difficile, se non addirittura compromessa⁴¹.

Un altro argomento prodotto per dimostrare l'intenzione dei padri conciliari di abbandonare il ricorso allo strumento concordatario sarebbe il silenzio sull'argomento delle fonti. In realtà il dibattito conciliare ha registrato interventi contrastanti, in quanto non sono mancati interventi a favore dei concordati come la migliore forma di rapporti tra lo Stato e la Chiesa, mentre altri si erano mostrati decisamente contrari a tale inserzione, perché in contrasto con l'uguaglianza giuridica delle persone e delle comunità religiose sostenuta da tutto il testo della *Dignitatis Humanae*. Il testo approvato è frutto di un compromesso in quanto riconosce la legittimità di trattare con particolare riguardo una comunità religiosa, quando lo esigono determinate condizioni obiettive, purché venga riconosciuta alle altre comunità la libertà in materia religiosa⁴². In altre parole non si possono a priori condannare i concordati, i *modus vivendi* e le altre forme e fonti di *ius* particolare in materia religiosa: il limite alla loro legittimità è che essi non vengano a violare il diritto di libertà religiosa degli altri a livello individuale e collettivo, come è configurato dallo stesso Concilio⁴³.

Altri studiosi, invece, valutando il concordato come il prodotto di quel determinato rapporto tra Stato e Chiesa che usano denominare sistema costantiniano che affidava alle supreme potestà delle due istituzioni la regolamentazione del fenomeno religioso, ritengono che il concordato non abbia più significato. Infatti, l'impostazione delle relazioni tra Chiesa e Stato dopo i deliberati conciliari non si configura più a livello istituzionale, bensì a livello comunitario⁴⁴.

Tuttavia, dopo il Concilio, la collaborazione fra Chiesa e Stati certamente non è più concepita solo sul piano giuridico-formale, ma ciò non esclude

⁴¹ AGOSTINO VALLINI, *C'è un futuro per i concordati fra Chiesa e Stato? Appunti per un approccio teologico-giuridico*, cit., pp. 115 ss.

⁴² «Se considerate le circostanze peculiari dei popoli, nell'ordinamento giuridico di una società, viene attribuito ad una comunità religiosa uno speciale riconoscimento civile...è necessario che nello stesso tempo a tutti i cittadini e comunità religiose venga riconosciuto e rispettato il diritto alla libertà in materia religiosa» (*Dignitatis Humanae*, n. 6).

⁴³ TARCISIO BERTONE, *Il rapporto giuridico tra Chiesa e Comunità politica*, cit., pp. 412-413.

⁴⁴ Cfr. PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *La Chiesa e lo Stato nella nuova impostazione conciliare*, in *Il diritto ecclesiastico*, n. 82, 1971, pp. 21-50, poi in *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del Congresso internazionale di diritto canonico*, cit., pp. 351-380.

che le loro relazioni non possano delinarsi come relazioni inter-istituzionali, attraverso accordi che definiscono materie di comune interesse⁴⁵. Infatti, se il soggetto naturale dei rapporti con la Comunità politica è la Chiesa-comunità, ciò non esclude che all'istituzione gerarchica competa il diritto-dovere di creare in piena lealtà le condizioni favorevoli, anche giuridiche, all'esercizio della missione di tutta la Chiesa nel mondo⁴⁶. Pertanto, in relazione alla ammissibilità del concordato, non ci sembra che esista un problema di legittimità, ma piuttosto di opportunità politica⁴⁷, a condizione che non si voglia fare riferimento a superate circostanze storiche, che, in sostanza, avevano fatto dell'istituto uno strumento di potere della Chiesa. Il concordato nell'età odierna va considerato come un mezzo tecnico-giuridico per assicurare la cooperazione tra la Chiesa e la Comunità politica mediante una particolare normativa, ispirata al principio di sana laicità dello Stato, destinata a coordinare soprattutto il comportamento dell'uomo come cittadino e come fedele⁴⁸. La struttura di ordinamento primario della Chiesa può anche suggerire, nel caso che le contingenze ambientali di un determinato paese lo richiedano, l'adozione di un collegamento di tipo concordatario; a chi voglia eccepire che nell'ipotesi di un concordato si possa attribuire alla Chiesa una posizione di privilegio, che ormai il Concilio ha dichiarato di voler respingere⁴⁹, si può replicare con le parole di Paolo VI ai partecipanti al congresso canonistico internazionale in cui il Pontefice nell'evidenziare come la Chiesa oggi sia ben lontana dal «concedere o chiedere privilegi», null'altro desidera che «le sia assicurato il libero esercizio della sua spirituale e morale missione, mediante eque, leali e stabili delimitazioni delle rispettive competenze», affermazione che non esclude che tali delimitazioni possano aversi anche attraverso una delimitazione di tipo pattizio⁵⁰.

Alla luce di quanto sostenuto si deve ritenere che il concordato abbia tuttora il suo valido ruolo nelle relazioni fra la Chiesa e lo Stato, ruolo diverso, peraltro, rispetto al tempo anteriore al Vaticano II⁵¹; come bisogna

⁴⁵ GIUSEPPE DALLA TORRE, *La città sul monte*, cit., pp. 114-115.

⁴⁶ AGOSTINO VALLINI, *C'è un futuro per i concordati fra Chiesa e Stato? Appunti per un approccio teologico-giuridico*, cit., p. 120.

⁴⁷ Sulla legittimità del ricorso allo strumento concordatario cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *La città sul monte*, cit., pp. 119 ss.

⁴⁸ LORENZO SPINELLI, *Il sistema concordatario e la disciplina del Vaticano II*, in *Ius Populi Dei. Miscelanea in honorem Raymundi Bidagor*, I, Roma, 1972, p. 202.

⁴⁹ «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» (*Gaudium et Spes*, n.76).

⁵⁰ LORENZO SPINELLI, *Il sistema concordatario e la disciplina del Vaticano II*, cit., p. 211.

⁵¹ ID., *Prospettive canonistiche nella Chiesa di oggi*, Modena, 1975, p. 183 ss.

rilevare, in virtù degli accordi intervenuti fra la Chiesa e diversi Stati, l'attuale rispondenza dell'istituto concordatario alle esigenze ecclesiali successive al Concilio Vaticano II, che dimostrano la improponibilità della asserita scelta non concordataria della assise ecumenica⁵².

A ciò si aggiunga che l'attuale prassi concordataria della Santa Sede⁵³ – soprattutto con la caduta del blocco sovietico e la disgregazione della stessa U.R.S.S. – ha legittimato quelle interpretazioni della dottrina recente che attribuivano al concordato un ruolo di primo piano nel modo della Chiesa di atteggiarsi nei confronti della Comunità politica, in quanto strumento giuridico capace di adeguarsi, con grande duttilità, a cambiamenti geo-politici particolarmente significativi come quelli avvenuti dopo il 1989.

6. *I diritti della persona come punto qualificante dei rapporti Chiesa-Stato*

Abbiamo visto come la maggior parte della dottrina canonistica, nel ricercare gli elementi di novità del magistero conciliare in tema di rapporti fra Chiesa e Comunità politica, ha approfondito una serie di ambiti che da sempre hanno qualificato la dottrina cattolica in materia: la concezione dualistica cristiana, l'indipendenza fra Chiesa e Stati, il principio della *libertas Ecclesiae*, la collaborazione tra i due poteri.

Se appare indiscutibile che le acquisizioni del Concilio ci consentono di riguardare in maniera rinnovata a tali principi, appare altrettanto vero che le novità al riguardo non sono tali da sconvolgere i capisaldi della dottrina cattolica circa le relazioni fra Chiesa e Stati. Né poteva essere altrimenti, giacché la Chiesa non può che mantenere nel tempo la sua natura, le sue caratteristiche, le sue finalità, così come sono state impresse dal suo Fondatore⁵⁴.

Le novità di maggior rilievo vanno, dunque, ricercate in una serie di acquisizioni che, pur non attenendo sempre direttamente alla problematica dei

⁵² Si veda in proposito lo studio monografico, *I concordati di Papa Wojtyła*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1999, I, pp. 3-181.

⁵³ Si veda, al riguardo, l'attenta analisi, non priva di spunti originali, di CARLOS CORRAL-DAMIANO ELMISI ILARI, *Universalità ed espansione dell'attuale politica concordataria della Santa Sede*, in *Periodica* 93 (2004), pp. 93-124. Si veda anche dello stesso A., *I principi, le coordinate, il fine, le applicazioni e la panoramica dell'attuale politica concordataria della Santa Sede*, in *Periodica*, 93 (2004), p. 439 ss., il quale rileva che ai classici principi permanenti enunciati in GS 76, ai quali si richiamano i concordati conclusi negli ultimi anni, debba essere aggiunto il principio di sottomissione all'ordinamento internazionale, menzionato nel *Fundamental Agreement* con Israele del 1993, all'art. 1, presente, di riflesso, anche nel *Basic Agreement* con l'O.L.P. del 15 febbraio 2000.

⁵⁴ GIUSEPPE DALLA TORRE, *Chiesa particolare e comunità politica*, cit., pp. 36-37.

rapporti tra Chiesa e Stato, inevitabilmente si riflettono su questa, facendo mutare il contesto nel quale la secolare questione si colloca e inducendo, di conseguenza, la dottrina a cercare nuove sistemazioni teoriche nelle quali l'irrinunciabile tutela dei capisaldi tradizionali della dottrina cattolica trovi una armonizzazione con siffatte acquisizioni⁵⁵.

Pertanto è possibile affermare che le acquisizioni in questione, rinvenibili in più parti dei documenti conciliari, sono il frutto di una maggiore conoscenza che la Chiesa del Vaticano II mostra di avere acquisita dell'uomo e della società contemporanea da un lato, e di sé stessa dall'altro.

Non è possibile enumerare, peraltro, gli elementi di novità che i documenti conciliari individuano nell'uomo di oggi e nella società contemporanea, ma, per quanto riguarda la problematica dei rapporti fra Chiesa e Comunità politica, due in particolare hanno attirato l'attenzione della recente canonistica: il primo riguarda il progressivo affermarsi dei diritti fondamentali dell'uomo nei testi del magistero pontificio, dopo le precise indicazioni contenute nei documenti conciliari; il secondo elemento di novità, che i padri conciliari hanno mostrato di individuare riguarda, la concezione e lo stesso modo di essere dello Stato⁵⁶.

Riguardo al primo punto, la dottrina canonistica più attenta a recepire i riflessi delle istanze del magistero ecclesiale nello *jus publicum ecclesiasticum externum*⁵⁷, sulla base del passo conciliare che afferma che è diritto della Chiesa «di predicare con vera libertà di fede e insegnare la sua dottrina sociale, esercitare la sua missione tra gli uomini e di dare il suo giudizio morale su cose che riguardano l'ordine politico, quando ciò sia richiesto dai diritti fondamentali della persona e dalla salvezza delle anime»⁵⁸, ha identificato nella centralità della persona il dogma di ogni movimento relazionale della Chiesa e dunque la *ratio* di ogni rapporto giuridico della stessa instaurato con gli Stati⁵⁹.

⁵⁵ *Ivi*, p. 37.

⁵⁶ *Ivi*, pp. 37-38.

⁵⁷ «Tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, da parte della dottrina (Spinelli e Dalla Torre, e sia pure in modo diverso, Saraceni e Gherro), si sono venuti a schiudere nuovi orizzonti nel campo dei rapporti tra Stato e Chiesa, soprattutto per quanto attiene alla tematica della promozione umana» (FRANCESCO RICCIARDI CELSI, *Alcune considerazioni inerenti allo sviluppo dei rapporti tra Chiesa e Comunità politica in relazione alla tutela dei diritti umani, alla promozione della pace del mondo e alla «nuova evangelizzazione dei popoli»*, in *Apollinaris*, LXVII (1994), pp. 373-374).

⁵⁸ L'affermazione contenuta nella *Gaudium et Spes*, n. 76, che la Chiesa deve occuparsi anche dell'ordine politico quando ciò sia richiesto dai diritti fondamentali della persona è stato definito come uno dei frutti più preziosi del Concilio (ORIO GIACCHI, *Tradizione e innovazione nella Chiesa dopo il Concilio*, cit. p.14).

⁵⁹ SANDRO GHERRO, *Chiesa, Stati e persona*, in *Studi sui rapporti tra la Chiesa e gli Stati*, cit., p. 164.

Il collegamento così determinato ripropone una *ordinatio ad unum* non più considerata in prospettiva escatologica, in quanto la Chiesa prende atto della irrilevanza, per i moderni sistemi, della *salus animarum*, bensì in prospettiva teleologica. L'antica *ordinatio* viene, di conseguenza, sostituita con un'altra *ordinatio ad unum* che accomuna gli ordinamenti permettendo alla Chiesa di operare, in coerenza con se stessa, per il fine che la connota⁶⁰.

Il Concilio, in questo modo, allarga l'ottica dell'intervento della Chiesa nel temporale a tutto l'uomo, nella sua integralità, e non solo alle sue pur fondamentali esigenze di ordine spirituale. In altre parole, la Chiesa del Vaticano II, avendo acquisito una più approfondita coscienza degli stretti legami esistenti tra evangelizzazione e promozione umana, cioè del fatto che la salvezza dell'uomo investe questi nella sua integralità, avverte come l'impegno per la promozione dei diritti sia non solo strumentale alla propria missione, rendendo credibile la predicazione del messaggio evangelico, ma rientri nel proprio della missione per la quale essa Chiesa è stata fondata⁶¹.

In questo senso, all'inizio della *Gaudium et Spes*, si dice che «essa Chiesa mira a continuare, sotto la Guida dello Spirito Paraclito, l'opera stessa di Cristo, il quale è venuto al mondo a rendere testimonianza alla verità, a salvare e non a condannare, a servire e non ad essere servito» (n. 3). L'impegno per i diritti dell'uomo è una concreta manifestazione di questo servizio. Il Concilio coglie, dunque, la crescente aspirazione dell'uomo a veder protetta la sua dignità e incoraggia la progressiva consapevolezza dei diritti di cui egli è titolare, realizzando come la difesa e la promozione dei diritti dell'uomo sono parte integrante della sua missione⁶².

L'insegnamento conciliare sui diritti dell'uomo, comunque, nasce nel solco tracciato dal magistero pontificio precedente, in particolare proprio del Papa che ha convocato il Concilio, Giovanni XXIII, che con la Enciclica *Pacem in Terris* che può definirsi la pietra angolare della riflessione della Chiesa sui

⁶⁰ Cfr. ID., *Stato e Chiesa ordinamento*, Giappicchelli, Torino, 1994, pp. 126-127, secondo il quale «la Chiesa non rinuncia alla strumentalità delle relazioni con gli Stati per lo specifico fine escatologico che essa persegue».

⁶¹ LORENZO SPINELLI, *Alcune riflessioni in tema di diritti umani nelle relazioni tra Stato e Chiesa*, in *I diritti fondamentali della persona umana e la libertà religiosa*, Roma, 1985, p. 558, il quale nota come «non solo in teoria, ma anche nella prassi, i rapporti tra Stato e Chiesa si sono venuti qualificando nel senso di una maggiore attenzione alla esigenza di una maggiore garanzia dei diritti umani. Basterebbe pensare ai recenti concordati della Chiesa con gli Stati democratici, nei quali sono venuti a cadere istituti e norme tradizionali, oggi non rispondenti alle esigenze di una più coerente ed integrale tutela dell'uomo, come, ad esempio, può riscontrarsi nel caso del nuovo concordato con la Spagna ovvero nei principi seguiti nella revisione del concordato italiano».

⁶² GIORGIO FILIBECK, *I diritti della persona alla luce del Concilio Vaticano II*, in *Iustitia*, 1997, p. 46.

diritti umani⁶³, ha posto come fondamento dei diritti dell'uomo la dignità della persona umana enumerando e classificando i diritti e i doveri dell'uomo universali, inviolabili, inalienabili ponendo il loro fondamento nella legge naturale⁶⁴. Il principio che il riconoscimento dei diritti dell'uomo non può prescindere da quello dei rispettivi doveri è stato ripreso dalla *Gaudium et Spes* al n. 75⁶⁵. I padri conciliari avvertono il bisogno di ricordare che il processo di affermazione dei diritti dell'uomo va «protetto contro ogni specie di falsa autonomia» e ammoniscono: «Siamo tentati, infatti, di pensare che allora soltanto i nostri diritti personali sono pienamente salvi, quando veniamo sciolti da ogni norma di Legge divina. Ma per questa strada la dignità della persona umana, lungi dal salvarsi, piuttosto va perduta» (*Gaudium et Spes*, n. 41). Il Concilio vuole mettere in luce l'integralità della nozione di dignità umana, che non sarebbe tale se l'uomo fosse un soggetto portatore di soli diritti, incapace di riconoscere la responsabilità verso il proprio creatore e verso i propri simili⁶⁶.

7. *Il magistero di Giovanni Paolo II circa la centralità della persona*

Degli insegnamenti conciliari sulla persona umana e sui relativi diritti nessuno, meglio di Giovanni Paolo II, nel corso del suo pontificato, ha potuto e poteva dare, non soltanto la sintesi fedele ma lo sviluppo costruttivo⁶⁷.

Gli ammonimenti che Giovanni Paolo II ha rivolto agli uomini del nostro tempo per ribadire il «primato dei valori morali, che sono i valori della persona umana come tale»⁶⁸, sono in realtà innumerevoli. Si tratta di ammonimenti che hanno rilevanza anche in ambito giuridico: quanto alla considerazione dei fondamentali diritti che spettano all'uomo nei confronti di tutti gli ordi-

⁶³ In questo senso, cfr. *Ivi*, cit., p.44.

⁶⁴ Per una sintetica esposizione del magistero pontificio relativo alla riflessione della Chiesa sui diritti umani cfr. ACHILLE SILVESTRI, *I diritti dell'uomo nell'insegnamento degli ultimi Sommi Pontefici*, in *I diritti fondamentali della persona umana e la libertà religiosa*, a cura di Franco Biffi, Libreria editrice vaticana, Libreria editrice lateranense, Roma, 1985, pp. 143-144.

⁶⁵ «I diritti della persone, delle famiglie e dei gruppi e il loro esercizio devono essere riconosciuti, rispettati e promossi, non meno dei doveri ai quali ogni cittadino è tenuto».

⁶⁶ GIORGIO FILIBECK, *I diritti della persona alla luce del Concilio Vaticano II*, cit., p. 49.

⁶⁷ Cfr. GIORGIO SARACENI, *Ius publicum ecclesiasticum externum e «diritti dell'uomo»*, in *Studi di diritto ecclesiastico e canonico* (a cura della Scuola di perfezionamento di diritto ecclesiastico e canonico dell'Università di Napoli), Napoli, Jovene, 1981, p. 350, che per primo ha tentato di studiare sistematicamente i rapporti tra Chiesa e Stati intorno al concetto di diritti umani.

⁶⁸ Esortazione apostolica *Familiaris Consortio* (22 novembre 1981).

namenti e che la Chiesa deve difendere in conformità alla propria missione; quanto alla necessità di protezioni ad opera delle organizzazioni internazionali, nell'ambito delle quali la Chiesa opera attivamente; quanto alla necessità che ogni sistema ordinamentale si organizzi riconoscendo alla famiglia un ruolo primario⁶⁹.

Nella sua prima enciclica, *Redemptor Hominis* (4 marzo 1979), Giovanni Paolo II offre la chiave di volta del suo insegnamento sui diritti umani.

L'uomo è considerato la «prima e fondamentale via della Chiesa» (n. 14), che deve essere «in modo sempre nuovo consapevole della di lui situazione» e che in tale via «non può essere fermata da nessuno» (n. 13); enunciazione, quest'ultima, di un dovere-potere istituzionale irrinunciabile che, sotto nuovo aspetto e nel solco del n. 76 della *Gaudium et Spes*, riproduce l'intransigenza della missione apostolica di sempre⁷⁰. Nella Enciclica si condanna una civiltà dal profilo puramente materialistico; in connessione si condanna il ben noto quadro della civiltà consumistica; si condanna ogni sviluppo economico non programmato e non realizzata all'interno di una prospettiva di sviluppo universale e solidale dei singoli uomini e popoli⁷¹.

Così, i diritti dell'uomo diventano criterio per giudicare la legittimità di ogni potere: nella *Redemptor Hominis* è scritto che «il dovere fondamentale del potere è la sollecitudine per il bene comune della società; da qui derivano i suoi fondamentali diritti. Proprio nel nome di queste premesse attinenti all'ordine etico oggettivo, i diritti del potere non possono essere intesi in altro modo che in base al rispetto dei diritti oggettivi e inviolabili dell'uomo... È così che il principio dei diritti dell'uomo tocca profondamente il settore della giustizia sociale e diventa metro per la sua fondamentale verifica nella vita degli organismi i politici» (n. 17).

La affermazioni relative al primato ontologico della persona, pertanto, vanno collegate, in questa ottica, con altre che attengono ai rapporti giuridici che la Chiesa deve instaurare con gli altri ordinamenti. Anzitutto, va sottolineato come i diritti fondamentali in questione siano ricondotti dal Pontefice ad una normativa previa rispetta agli ordinamenti. In secondo luogo va considerato come, per la persona, Stato e Chiesa debbano collaborare alla concretizzazione di sforzi coordinati⁷² «in quanto hanno l'obbligo di dare alle famiglie tutti gli aiuti possibili, affinché possano esercitare i loro compiti educativi.

⁶⁹ Cfr. SANDRO GHERRO, *Stato e Chiesa ordinamento*, Giappichelli, Torino, 1994, pp. 128-129.

⁷⁰ GIORGIO SARACENI, *Ius publicum ecclesiasticum externum e «diritti dell'uomo»*, cit., p. 350.

⁷¹ Cfr. *Ivi*, p. 351.

⁷² SANDRO GHERRO, *Chiesa, Stati e persona*, in *Studi sui rapporti tra la Chiesa e gli Stati*, cit., p. 175.

Per questo Stato e Chiesa devono creare e promuovere quelle istituzioni ed attività, che le famiglie giustamente richiedono»⁷³. Per Giovanni Paolo II la necessità di collaborazione tra Chiesa e Stato si fonda sulla parità di obblighi che i due ordinamenti hanno nei confronti della persona: o perché la persona può egualmente vantare i propri diritti essenziali verso lo Stato e la Chiesa. Si può di conseguenza affermare che per il soddisfacimento dei diritti primari competano alla Chiesa e allo Stato obbligazioni solidali che implicano singolari responsabilità *in toto*. Si tratta di un dover essere che non attiene soltanto alla proclamazione dei principi, bensì anche alla concretezza degli interventi, anche di natura economica⁷⁴.

Ma la Chiesa deve operare, soprattutto, per influire sull'azione degli ordinamenti, in particolare deve determina le relazioni formali con gli Stati: specificamente afferma Giovanni Paolo II come la Chiesa debba parlare per il bene della società partendo da una visione cristiana della persona umana e della sua dignità⁷⁵.

La centralità della persona implica, pertanto, un dovere di attivismo *ad extra* diretto a perseguire il riconoscimento universale di questa sfera di diritti, che non comporta una prefigurazione di specifici mezzi di intervento; anzi, la Chiesa deve rapportarsi agli altri ordinamenti ricorrendo di volta in volta agli strumenti giuridici più idonei a garantire la propria libertà e la libertà dell'uomo⁷⁶.

8. Nuove prospettazioni nei rapporti tra Chiesa e Comunità politica

Oggi la collaborazione fra Chiesa e Comunità politica non è più concepita solo sul piano giuridico-formale, cioè tramite apposite convenzioni tra il vertice dell'istituzione ecclesiastica e il vertice dell'istituzione politica.

Infatti, gli Autori che hanno approfondito questa tematica hanno notato come il Concilio abbia mostrato di superare la rigidità dell'impostazione tradizionale in relazione innanzitutto ai soggetti che devono porre in essere questa collaborazione⁷⁷. Infatti la *Gaudium et Spes* usa ripetutamente

⁷³ Esort. apost. *Familiaris Consortio* (22 novembre 1981).

⁷⁴ Cfr. SANDRO GHERRO, *Stato e Chiesa ordinamento*, cit., p. 131.

⁷⁵ Cfr. *Ibidem*.

⁷⁶ Cfr. ID., *Santa Sede, Conferenze episcopali, Christefedeles e Concordati*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1986, I, p. 55 ss.

⁷⁷ GIUSEPPE DALLA TORRE, *Orientamenti e problemi sui rapporti tra Chiesa e Stato dopo il Vaticano II*, cit., p. 362.

l'espressione comunità politica in luogo di Stato aprendo la possibilità per la Chiesa di avere come interlocutore tutte le eventuali strutture di forme partecipative che si vanno affermando nello Stato moderno, individuando come la concezione dello Stato sia suscettibile di modifiche data la sua storicità. Pertanto il Concilio ritiene che la propria dottrina, essendo destinata a durare nel tempo, non possa trovare limitazioni concettuali e applicative in termini come quello di Stato che fanno riferimento ad una ben precisa forma storica di organizzazione della società civile⁷⁸. La Chiesa, in altre parole, mostra di cogliere il vasto moto di rinnovamento in atto nella comunità politica, che tende ad un superamento dei concetti e delle forme concrete assunte dallo Stato sovrano negli ultimi secoli ed all'affermazione di autonomie locali e forme di decentramento. Così come mostra di cogliere l'evoluzione in atto data dalla progressiva apertura verso l'esterno dello Stato, verso forme di organizzazione sovranazionale ed internazionale⁷⁹.

Considerazioni analoghe possono farsi a proposito dell'altro termine del rapporto, la Chiesa. Fino a non molto tempo fa, i rapporti fra la Chiesa e gli Stati rientravano nella esclusiva competenza della Santa Sede; oggi invece emerge sempre più un'attitudine della stessa Chiesa particolare e delle Conferenze episcopali ad instaurare rapporti giuridico-formali con l'autorità politica⁸⁰. Essa segue le acquisizioni ecclesiologiche del Vaticano II, che hanno portato ad una rivalutazione della Chiesa particolare⁸¹; infatti la Chiesa, nel suo sforzo di autocomprensione, ha approfondito la coscienza di trovarsi dentro il divenire delle storia, il suo «entrare nella storia degli uomini»⁸², che non può non condurre alla concretezza della Chiesa particolare, giacché nella sua dimensione storica la Chiesa si incarna nelle Chiese particolari, costituite da una porzione di umanità che ha una sua lingua, una sua cultura, un suo patrimonio spirituale. Anche per questo il Vaticano II è giunto alla rivalutazione della Chiesa particolare nel campo teologico, liturgico, spirituale, pastorale,

⁷⁸ Id., *Chiesa particolare e comunità politica*, cit., p. 39.

⁷⁹ Id., *La città sul monte*, cit., p. 115.

⁸⁰ Per l'approfondimento di tematiche socio-politiche in relazione alle Conferenze Episcopali in un quadro di rapporti istituzionali ispirati da una *potestas pastoralis regiminis*, cfr. GUIDO SARACENI, *Conferenze episcopali e realtà politica*, in Id., *Chiesa e Comunità politica*, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 253-276.

⁸¹ Il Concilio non dà un insegnamento sistematico sulla Chiesa locale, ma ne offre importanti elementi nella Costituzione sulla Sacra Liturgia, nella teologia dei ministri ordinati e nel decreto sull'unità dei cristiani. Completano il quadro i riferimenti alle Chiese locali del decreto sulle Chiese orientali cattoliche e del decreto sull'azione missionaria (TARCISIO BERTONE, *Il rapporto giuridico tra Chiesa e Comunità politica*, cit., p. 449).

⁸² Cfr. *Lumen Gentium*, n. 9.

ecumenico, missionario, segnando l'affermarsi di mentalità nuove e di nuove prassi nella vita della Chiesa post-conciliare⁸³. La promozione del ruolo delle Chiese particolari appare motivata, oltre che da motivazioni di carattere ecclesiologicalo, anche per ragioni pratiche, in quanto sarebbe davvero singolare che, dinanzi al moltiplicarsi delle istituzioni civili e politiche, con la quali la Chiesa intenda entrare in rapporti giuridico-formali, *ex parte Ecclesiae* unico interlocutore rimanesse, sempre e comunque la Santa Sede⁸⁴.

Il Concilio, inoltre, con l'uso dell'espressione comunità politica sottolinea come nella società moderna si riscontri una varietà di formazioni sociali che hanno un valore determinante per la compagine statale rilevando come la Chiesa, in ogni caso, cerchi l'uomo, sia come singolo, sia come membro di una formazione sociale. La Chiesa, cogliendo questa tendenza, comprende l'influenza delle scelte che i membri di queste formazioni sociali hanno oggi nella partecipazione alla vita pubblica⁸⁵: si tratta di una tendenza rivolta a dare sempre più spazio alla partecipazione diretta, che sposta il punto di incidenza del fattore religioso dal livello di autorità alla base della società, e quindi agli stessi componenti della comunità politica⁸⁶. Proprio in relazione a questo ordine di considerazioni, la Chiesa fa oggi affidamento non su un appoggio del vertice, ma su uno sforzo di animazione cristiana della realtà temporale operata dai cittadini-fedeli⁸⁷. Il concilio Vaticano II conferisce a questa tematica il dovuto spazio, tanto nella Costituzione dogmatica *Lumen Gentium*, grazie alla quale i fedeli cristiani – i laici – trovano un adeguato inquadramento teologico, quanto nella Costituzione pastorale *Gaudium et Spes*⁸⁸. Non a caso nella *Gaudium et Spes* si distingue chiaramente una via ufficiale e gerarchica nei rapporti col mondo, ed una via personale e privata, caratterizzata dal rispetto dei principi di responsabilità temporale, nonché

⁸³ Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Chiesa particolare e comunità politica*, cit., che rileva come proprio nella storia delle missioni si radica il processo di riscoperta della Chiesa particolare, in quanto nel contesto missionario si pone in materia più urgente la necessità di acculturare il messaggio cristiano per renderlo comprensibile e credibile. La Chiesa particolare diviene, in questo senso, centro dell'evangelizzazione e della promozione umana, cioè dell'azione della promozione della Chiesa, ed in questa i problemi divengono concreti (p. 58).

⁸⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 89.

⁸⁵ Cfr. su punto PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *La Chiesa e lo Stato nella nuova impostazione conciliare*, cit., p.45.

⁸⁶ LORENZO SPINELLI, *Prospettive canonistiche nella Chiesa di oggi*, S.T.E.M.-Mucchi, Modena, 1975, p. 186 ss.

⁸⁷ *Ivi*, p.188.

⁸⁸ FIDEL GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, *I movimenti. Dalla Chiesa degli apostoli a oggi*, Rizzoli, Milano, 2000, p. 225.

delle leggi civili e delle esigenze della propria coscienza⁸⁹. Il Concilio, inoltre, pubblica per la prima volta un decreto totalmente dedicato ai laici, *Apostolicam actuositatem*, che lo stesso Paolo VI affida in maniera solenne a tre uditori e a tre uditrici, tutti laici, presenti al Concilio⁹⁰.

L'azione personale e privata dei fedeli, singoli o associati, nell'ambito della società civile, che il Vaticano II qualifica come missione ecclesiale e come apostolato, è certamente un modo diverso di relazionarsi della Chiesa col mondo, e quindi con la Comunità politica⁹¹, tanto da poter costituire un nuovo capitolo dello *ius publicum ecclesiasticum externum* necessario alla umanizzazione e alla cristianizzazione dell'ordine temporale⁹². In questa ottica si colloca la convocazione nell'ottobre del 1987 dell'assemblea del Sinodo dei Vescovi dedicata alla vocazione e alla missione dei laici nella Chiesa e nel mondo, venti anni dopo il Vaticano II nella cui relazione finale si affermava che lo «spirito di disponibilità con cui molti laici si sono messi al servizio della Chiesa è da annoverare tra i frutti più preziosi del Concilio. In questa si ha l'esperienza del fatto che tutti siamo Chiesa»⁹³. Lo stesso Giovanni Paolo II lo ricordava nella sua esortazione apostolica *Christifideles laici* pubblicata dopo quel Sinodo⁹⁴.

9. Conclusioni

La sommaria rassegna delle opinioni dottrinali relative alle nuove prospettive sistematiche nei rapporti fra Chiesa e Stato dopo il Concilio Vaticano II ha evidenziato soprattutto un rinnovato interesse per la materia dopo la crisi del vecchio *ius publicum ecclesiasticum* dovuta all'impossibilità di confrontarsi con le trasformazioni intervenute nella società non solo civile, ma anche in quella religiosa e per la progressiva secolarizzazione delle realtà terrene, al

⁸⁹ GIUSEPPE DALLA TORRE, *La città sul monte*, cit., p. 147.

⁹⁰ Cfr. in proposito GUIDO SARACENI, *Chiesa e mondo: i primi principi dell'apostolato laicale ad extra*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, vol. III, Modena, 1989, che scrive come il laicato «sia stato riscoperto di pari passo col risveglio dell'operare concreto in associazioni famose, sin dalla seconda parte dell'ultimo secolo ed è stato ufficialmente collocato dal Vaticano II, per la prima volta, nel bel mezzo dei concili e nel bel mezzo dell'ecclesiologia» (pp. 1056-1057).

⁹¹ GIUSEPPE DALLA TORRE, *La città sul monte*, cit., p. 148.

⁹² Cfr. GUIDO SARACENI, «*Ius publicum ecclesiasticum externum*» e prospettive conciliari, in Id., *Chiesa e Comunità politica*, Milano, 1983, p. 177 ss.

⁹³ Sinodo dei Vescovi (1987), Relazione finale, II.C.6.

⁹⁴ FIDEL GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, *I movimenti ecc.*, cit., p. 224.

punto da richiedere una convocazione di un Concilio ecumenico che indicasse alla Chiesa le direttive da seguire negli anni a venire.

La dottrina canonistica, specificatamente dopo il Vaticano II, ha rilevato la circostanza che un nuovo modello di rapporti tra i due enti non possa prescindere dalla struttura ordinamentale interna di ognuno dei termini del rapporto.

Il nuovo ruolo della Chiesa particolare (e delle conferenze episcopali) da una parte e la fine dello Stato nazionale accentrato dall'altra hanno contribuito allo sviluppo di quei rapporti di base tra Chiesa e Comunità politica che non hanno necessariamente bisogno dei tradizionali collegamenti di vertice per entrare in contatto fra di loro. In tale prospettiva si comprende l'importanza crescente degli episcopati nei rapporti, talora, anche istituzionali, con gli Stati, per un'appropriata traduzione del messaggio evangelico nelle puntualità spazio-temporali postulate dall'uomo, non in astratto, ma in concreto⁹⁵.

Inoltre, la riscoperta del laicato da parte del Concilio come ponte verso una nuova evangelizzazione delle realtà temporali⁹⁶ ha caratterizzato l'ultima parte del secolo scorso con la nascita di diversi movimenti ecclesiali – definiti dallo stesso Giovanni Paolo II come uno dei frutti più significativi della Chiesa postconciliare e come «segno della libertà di forme in cui si realizza l'unica Chiesa»⁹⁷ – che si sono affiancati alle associazioni classiche del laicato cattolico. Il riferimento al magistero ecclesiastico, invero, rimane coesistente alla attività dei fedeli laici nell'animazione cristiana del mondo al fine di chiarire i principi dottrinali della loro azione concreta⁹⁸. Il *munus* magisteriale, quando anche riguardi le attività temporali degli uomini, resta sempre, essenzialmente, spirituale, ossia preordinato alla redenzione dell'uomo; ma tale *munus*, pur animato dallo spirito di servizio, si esprime e legittima, in appropriato linguaggio tecnico-giuridico, come vera e propria *potestas regiminis*⁹⁹. La rilevanza,

⁹⁵ Cfr. GUIDO SARACENI, voce *Potestas in temporalibus*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XI, UTET, Torino, 1996, p. 389.

⁹⁶ Si legge nell'*Apostolicam actuositatem* che i laici «esercitano il loro apostolato sia nella Chiesa che nel mondo, sia nell'ordine spirituale che in quello temporale: questi ordini, sebbene siano distinti, tuttavia nell'unico disegno divino sono così legati, che Dio stesso intende ricapitolare in Cristo stesso il mondo per formare una nuova creatura, in modo iniziale sulla terra, in modo perfetto nell'ultimo giorno» (n. 5).

⁹⁷ GIOVANNI PAOLO II, *Insegnamenti*, vol. VII/2 (1984), Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1985, p. 696.

⁹⁸ GIUSEPPE DALLA TORRE, *La città sul monte*, cit., p. 161.

⁹⁹ Cfr. GIORGIO SARACENI, voce *Potestas in temporalibus*, cit., p. 391. Sul punto anche GIUSEPPE DALLA TORRE, *La città sul monte*, cit., p. 162, secondo cui «la rilevanza giuridica dei rapporti tra Chiesa e Comunità politica, cioè di relazioni che sono affidate all'animazione cristiana del mondo come responsabilità individuale ed associata dei fedeli, in particolare dei fedeli laici, diventa una relazione

anche giuridica, che lega gerarchia e fedeli appare sanzionata anche dal nuovo *codex* che, pur rispettando la libertà e l'autonomia che spetta alle iniziative proprie dei fedeli, li esorta a prestare attenzione alla dottrina proposta dal magistero (can. 227). In questo senso l'apostolato dei fedeli è oggetto di un ordinazione disciplinare verso il bene comune della Chiesa, nella quale la funzione della gerarchia è essenziale¹⁰⁰.

tipicamente interna alla Chiesa...che pretende fedeltà al magistero e la coerenza con l'insegnamento che questo viene a dare (can. 221 c.i.c.). Dal punto di vista giuridico...tale obbligo assume rilievo sia positivamente, in riferimento appunto al generale dovere che incombe su tutti i *christifideles* in ordine alla conservazione della comunione ecclesiastica; sia negativamente, in rapporto ad esempio alle sanzioni penali che l'ordinamento canonico contempla precisamente a tutela della comunione della fede».

¹⁰⁰ Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *La città sul monte*, cit., pp. 162-163.