



diritto & religioni

Semestrale
Anno IV - n. 2-2009
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

8



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno IV - n. 2-2009
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, S. Ferlito, 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
S. Ferlito, 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. Stefani
A. Fuccillo
F. De Gregorio
S. Testa Bappenheim
G. Schiano
A. Guarino

Parte III

SETTORI

Lecture, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

F. Petroncelli Hübler, M. Tedeschi

Aggiornamenti sull'impiego e sull'inquadramento iuris gentium dello strumento concordatario in inizio millennio

FABIO VECCHI

1. Introduzione. I Concordati nei documenti conciliari

Che il costante interesse dei giuristi per il fenomeno concordatario sia alimentato in modo pressoché ininterrotto trova conferma nell'ampia pubblicistica e nei frequenti convegni organizzati sull'argomento¹. Alla vigilia dei cinquant'anni dall'apertura solenne del Concilio Vaticano II la dottrina dei padri conciliari sullo strumento concordatario *-rectius* dei rapporti della Chiesa con la comunità politica-, largamente sconfinata sia nel dibattito dottrinale e di diritto positivo, sia nell'alacre attività diplomatica della Curia romana, non ha mancato di riflettersi con evidenti ricadute nei numerosi concordati posti in essere negli anni del post-concilio e, segnatamente, dai «pontificati stranieri» polacco e tedesco.

La mutevole sensibilità di dottrina e prassi converge oggi entro una visione unitaria di ciò che lo «spirito conciliare»², anche e non ultimo, per una profonda ricapitolazione sul fondamento del modello giuridico degli accordi concordatari, ha prodotto e produrrà in avvenire. Non v'è dubbio, infatti, che il «segno dei tempi» impresso sulla Chiesa dal Concilio e dal successivo magistero si è rivelato, oltre che nei luoghi tradizionali della comunità dei

¹ In ultimo, il Convegno di Studi «*Santa Sede, Conferenze Episcopali, Stati: esperienze di Paesi dell'Unione Europea*», Roma, 16-17 gennaio 2009, organizzato dal CESEN-Università Cattolica del Sacro Cuore, svolto presso l'Istituto Sturzo. La relazione introduttiva del Convegno, tenuta da GIORGIO FELICIANI, *Il Concilio non è la tomba dei concordati*, è ora pubblicata ne *L'Osservatore Romano*, 16 gennaio 2009, p. 5.

² Osserva la potenza con la quale l'alito conciliare emerge «fortemente in tutti gli Accordi del Terzo millennio...» GIOVANNA GIOVETTI, *L'assistenza religiosa all'interno delle cd. comunità obbligatorie nei Concordati di Giovanni Paolo II*, in sito web www.olir.it, agosto 2004, p. 2.

fedeli, anche nei fori, nelle organizzazioni³ e nei rapporti internazionali⁴.

I rilievi che è dato tracciare in prospettiva sull'impiego dello strumento concordatario, contrariamente alle tette previsioni formulate da parte della precorsa dottrina, fatta salva in tempi non sospetti la voce isolata di Vincenzo del Giudice e di pochi altri, non possono che leggersi con prognosi ottimistica⁵. Ne sono presupposto il protagonismo assunto dai concordati vigenti – che oggi ammontano ad oltre 160⁶ – ed il maggior numero di Stati con i quali la Sede petrina intrattiene relazioni diplomatiche, a vario livello; la natura giuridica di tale strumento, poggiante in gran parte sull'*ius gentium*: il fondamento della coscienza morale a base comune del precetto concordatario e del diritto internazionale; la flessibilità del medesimo diritto della Chiesa, il quale assegna alla diplomazia vaticana funzioni di responsabilità oggi sempre più condivise, in virtù di un peculiare rapporto di omogeneità ecclesiale con gli episcopati locali, di tutta evidenza nelle soluzioni normative accolte dagli ultimi più recenti concordati⁷; lo spostamento strategico del nucleo degli interessi da

³ Cfr. GIOVANNI BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale*, Torino, 1994; SERGIO FERLITO, *L'attività internazionale della S.Sede*, Milano, 1988; VINCENZO BUONOMO, *Considerazioni sul rapporto S. Sede – Comunità internazionale alla luce del diritto e della prassi internazionale*, in *Ius Ecclesiae*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 6 ss.

Come conseguenza della presa d'atto nella Chiesa di essere soggetto compartecipe *inter pares* sul piano materiale della storia nelle relazioni di diritto internazionale, è la sua adesione alle principali Convenzioni a base di tali rapporti (Convenzione sulle Relazioni Diplomatiche, 1961; Convenzione sulle Relazioni Consolari, 1963; Convenzione di Vienna, 1969). Quanto alla politica di rafforzamento dei legami diplomatici perseguita dalla S.Sede a seguire dal pontificato di Pio XII, cfr. ANTONIO FILIPAZZI, *Le rappresentanze pontificie dalla fine della II guerra mondiale ad oggi. Dati circa lo sviluppo della loro rete (1945-2002)*, in *Ius Ecclesiae*, Giuffrè, Milano, XIV, 2002, pp. 713-750.

⁴ JOSÉ T. MARTIN DE AGAR, *Passato e presente dei Concordati*, in *Ius Ecclesiae*, Giuffrè, Milano, XII, 2000, p.613, con rinvio alla «*Gaudium et Spes*», n. 89. Sul fatto che la Chiesa, entità composta di vincoli spirituali ma nel contempo connotata da una natura gerarchica visibile e organizzata, abbia necessità di correlarsi alla società umana anche attraverso il diritto («*Gaudium et Spes*», n. 44 e «*Lumen Gentium*», n. 8).

Quasi superfluo osservare che la presenza istituzionale della Chiesa nell'ordine internazionale, va intesa nella configurazione formale della Santa Sede, e non in quella societaria, immanente e trascendente, di Chiesa cattolica universale.

⁵ VINCENZO DEL GIUDICE, *Nozioni di diritto canonico*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 508.

⁶ Di questo imponente *corpus* convenzionale internazionale ecclesiastico, quasi 120 patti sono stati stipulati nel periodo postconciliare. Così, SILVIO FERRARI, *Il modello concordatario post-conciliare*, in sito web www.olir.it, marzo 2004, p. 1. Sulla tendenza all'impiego estensivo dello strumento concordatario da parte della Chiesa, vedasi CARLOS CORRÁL, *Universalismo expansivo de los acuerdos concordatarios, sus principios y coordenandas*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Universidad Complutense, Madrid, XX, 2004, pp. 17-42.

⁷ Il rapporto di omogeneità tra vescovi, Nunzi Apostolici e Romano Pontefice si desume dal can. 364, che attende dai Nunzi la funzione di «rendere sempre più solidi ed efficaci i vincoli di unità che intercorrono tra la Sede Apostolica e le Chiese particolari». Una simile unità organica deriva

formalizzare, dalla «cura religionis» alla cura della «religiosa libertas»⁸; la dichiarazione del principio di collaborazione tra Chiesa e comunità politica («*Gaudium et Spes*», n.76), «secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo» seguendo una formula tale che, nel ricorrere all' «adattamento» al dato contingente, elabora una prescrizione implicita al «diritto spontaneo» e ribadisce la valutazione che la Chiesa ha del concordato, quale elemento strumentale ai suoi scopi spirituali⁹; una formula che assicura alla Chiesa una presenza morale di ascolto «privilegiato» nei consessi internazionali circa la «res politica» pur restando estranea alle competizioni terrene di indole ideologica ed indipendente dalle particolaristiche motivazioni della lite.

Tutto, dunque, individua nello spirito conciliare ben altro che la «tomba dei concordati» ma, al contrario, l'alito unificante e propulsore, ancora nel nuovo millennio, di questo plurisecolare strumento negoziale.

dalla natura ecclesiale che accomuna la diplomazia della Curia romana con l'episcopato: una natura consolidata dall'essere i Nunzi Apostolici insigniti di quella dignità episcopale che conferma il suaccennato nesso di collegamento omogeneo dei soggetti di vertice costituzionale della Chiesa. Sul punto, GIOVANNI LAJOLO, *La Diplomazia Concordataria della Santa Sede nel XX secolo. Tipologia dei Concordati* (Intervento al Congresso promosso dall'Ambasciata di Polonia presso la S.Sede, alla Pontificia Università Gregoriana, Roma, 15 novembre 2005). Quanto al nesso diretto tra tutela della libertà religiosa e funzioni della diplomazia bilaterale della Santa Sede, cfr. DOMINIQUE MAMBERTI, *La protezione del diritto di libertà religiosa nell'azione attuale della Santa Sede*, in *Ius Ecclesiae*, Serra ed., Pisa-Roma, XX, 2008/I, pp. 56-57.

⁸ LUCIANO MUSSELLI, *Chiesa cattolica e comunità politica: dal declino della teoria della potestas indirecta alle nuove impostazioni della canonistica postconciliare*, CEDAM, Padova, 1975, pp. 72 ss.

⁹ Sulla natura strumentale dei concordati, in quanto mezzi per far conseguire alla Chiesa universale gli scopi di missione nell'ordine giuridico proprio degli Stati e delle Chiese particolari, vedasi VINCENZO BUONOMO, *La Santa Sede e i Concordati nella prospettiva dell'esperienza europea*, in *O Direito Concordatario: natureza e finalidades (Actas das XV Jornadas de Direito Canónico e das I Jornadas Concordatárias, 23-24 Abril de 2007)*, Universidade Católica ed., Lisboa, 2008, pp. 25 e 28, il quale A. sottolinea che la specificità della Chiesa «non riguarda la natura o lo status ma le finalità perseguite...». Il che non contraddice al fatto che dette finalità possano convergere con quelle proprie degli Stati e, in genere, della Comunità internazionale: evenienza oggi confermata, semmai, dall'adesione della Sede apostolica alle istanze sulla tutela e salvaguardia dei diritti umani e dall'esplicito rinvio nei recenti concordati postconciliari.

La sovrapposizione conseguente tra piano giuridico e politico fa sì che il diritto concordatario trovi un'ulteriore ragione di armonizzazione col diritto internazionale e poggi ampiamente sulla attualità storica traendo da essa la sua ragione propulsiva e innovativa. Su tale primato del «fatto» sulla «norma», poggia la validità del fondamento concordatario nel «diritto spontaneo» e, in ultimo, la sua vitalità.

2. *I concordati nel teatro giuridico sovranazionale del terzo millennio. La naturale attrazione del contenuto (ius religiosae libertatis) e della dinamica giuridica loro propria nelle regole iuris gentium*

Proposito di questo studio è riflettere sulle ragioni dogmatiche che sono alla base della perenne vitalità dello strumento concordatario – ragioni che sembrano pienamente sintetizzate dai postulati dello storicismo giuridico e delle dottrine del «diritto spontaneo» – e di ricondurre tale fenomeno, generato da regole consuetudinarie di spiccata indole *iuris gentium*, nel più vasto orizzonte delle odierne relazioni interstatali. La tendenza alla ricomposizione dei modelli di relazione sovranazionale e la conseguente compressione della sovranità degli Stati nazionali e delle teorie «statocratiche» in favore di organizzazioni istituzionali accomunanti e accorpanti le singole identità regionali – di cui gli Stati tradizionali configurano pur sempre l'ente supremo rappresentativo – amplifica a dismisura l'interesse per la funzione giocata dai concordati e i ruoli e competenze materiali loro assegnati: competenze che gradualmente si vanno estendendo sino a realizzare inconsuete fusioni tra tradizionali categorie giuridiche giusnaturaliste e giusrazionaliste.

A questa dinamica aderisce lo sviluppo dell'organizzazione territoriale della Chiesa cattolica che delega con sempre maggiori potestà alla periferia degli episcopati nazionali funzioni e responsabilità di compartecipazione nell'azione diplomatica pattizia.

Il fulcro di tale duplice dimensione materiale-organizzativa in continua evoluzione è, evidentemente, la libertà religiosa¹⁰, sempre più sovrapposta alla categoria dei diritti fondamentali dell'uomo, in una lettura trascendente del più terreno, e pragmatico, principio di pluralismo democratico.

Ciò che, tuttavia, è dato rilevare da una prospettiva sovranazionale di largo respiro, nella comparazione tra livello dei rapporti tra Stati e livello dei rapporti Chiesa-Stati, è una incongruenza di grande portata e di tendenziale stabilizzazione. Risulta agli occhi dell'osservatore a tutta evidenza, infatti, come tali due piani giuridico-istituzionali manifestino andamenti non solo irregolari, ma assai difforni tra loro.

Il livello giuridico dei rapporti interstatali vorrebbe essere contrassegnato da una vittoria formale a tutt'oggi irrealizzata, con la vagheggiata Costituzio-

¹⁰ «...la libertà religiosa è un diritto soggettivo insopprimibile, inalienabile ed inviolabile con una dinamica privata ed un'altra pubblica... Essa non è soltanto uno dei diritti umani fondamentali; ben di più, essa è preminente tra tali diritti». Cfr. DOMINIQUE MAMBERTI, *La protezione del diritto di libertà religiosa* cit., p. 56.

ne europea, il cui trattato istitutivo è stato platealmente confinato nel limbo delle buone intenzioni. Oltretutto, tale fallimento denuncia il problema della mancata armonizzazione di nuove formule istituzionali per l'Europa dei popoli. Ancora, il noto rifiuto del richiamo formale alle «radici cristiane dell'Europa» esprime un duplice distacco delle istituzioni europee centrali dal fattore religioso, sia in senso storico-culturale (la negazione di ricondurre la propria identità agli elementi della tradizione originaria del gruppo), sia in senso gius-positivo (giacché molte costituzioni dei Paesi europei accolgono un riferimento esplicito alla religione cristiana)¹¹.

Il livello giuridico dei rapporti Chiesa-Stati, al contrario, gode di ottima salute, sia per la presenza ufficiale della Chiesa nelle organizzazioni internazionali, sia perché il modello concordatario ha mostrato di assolvere egregiamente alla formalizzazione delle mutue relazioni con gli Stati (oggi, spesso, anche non europei e non cattolici, o con un'esigua minoranza di fedeli cattolici¹², ma soprattutto, non cristiani); inoltre è in grado di registrare un progressivo avvicinamento dei concordati al diritto internazionale, con un'oggettiva presa di distanza dalle tesi che nei concordati ravvisavano esclusivamente atti difensivi «*finium regundorum*»¹³ e, semmai, aprendosi felicemente a nuove tematiche in grado di arricchire la categoria concettuale delle «*res mixtae*» in favore di una visione universalistica della materia confessionale.

La disarmonia tra queste due dimensioni si coglie, infine, nel fatto che a fronte di un accomunante rinvio esplicito ai diritti fondamentali dell'uomo, nell'un caso, si assiste ad un declino culturale ed istituzionale dell'Europa, mentre la fonte degli accordi concordatari esprime una vitalità pressoché ininterrotta. Il paradosso di tale quadro è poi accentuato dall'indubbia interferenza che insiste tra le due dimensioni di interrelazione istituzionale¹⁴.

La spiegazione della vitalità dei concordati, nella prospettiva dogmatica del «diritto spontaneo», ossia attraverso «...lo sganciamento del problema

¹¹ Qualche perplessità sulla reale rappresentatività del pluralismo diffuso nelle istituzioni europee e sull'ipotizzata nascita di un «diritto costituzionale europeo di religione» (così, PETER HABERLE, *Europa come società costituzionale in formazione*, in AA.Vv., *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, Padova, 2001, pp.16 ss.), nasce dalla constatazione del cennoto riconoscimento «al ribasso» delle singole identità confessionali e specialmente per il cattolicesimo.

¹² Così, il Concordato con l'Estonia. Cfr. FABIO VECCHI, *Brevi considerazioni sugli accordi concordatari del 1998 con la Repubblica Baltica dell'Estonia*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, CXIII, 2002/III, pp.1147-1167.

¹³ GAETANO CATALANO, *I Concordati tra storia e diritto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1992, p. 43, con richiamo a GIUSEPPE CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 97 ss.

¹⁴ GAETANO CATALANO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 66-67.

primo dell'ordinamento da quello delle fonti normi-produttive»¹⁵ che attiene al diritto avulso da preconcepite categorie, ma riferito al dato neutro dell'esperienza giuridica, risulterà assai utile a meglio sottolineare le dimensioni e la sfasatura razionale di tale paradosso. Quanto al diritto concordatario, i suoi precetti non sono altro che la formalizzazione di fatti spontanei che emergono con forza nell'ordine giuridico, sospinti da un'esigenza collettiva di libertà del credo, del tutto assimilabile a quella «coscienza internazionale» che è fonte di una «morale internazionale»¹⁶.

3. *Riconsiderazione delle dottrine di ius publicum ecclesiasticum externum sulla natura giuridica dei concordati in favore del profilo internazionalista «inter pares» degli stessi*

Tutte queste osservazioni stanno ad indicare che le dinamiche internazionali dei rapporti tra Stati, una volta sciolto definitivamente il «nodo gordiano» delle teorie di *ius publicum ecclesiasticum externum*,¹⁷ hanno ricondotto lo strumento concordatario entro un nuovo quadro di relazioni dinamiche tra Stati, che rafforza ed affianca l'elemento della bilateralità del rapporto negoziale con altre soluzioni giuridiche nelle quali la Santa Sede, una volta abbandonato il dogma della sua superiorità «*ratione finis et naturae*», appare soggetto partecipante, o aderente, o socio di un consorzio allargato di soggetti equiordinati, tra pari. In un tale contesto, si precisa, il concordato resta strumento negoziale bilaterale per eccellenza, non manipolabile in negozio multilaterale «aperto», tanto grande è l'esclusività dell'adeguamento delle sue disposizioni alla realtà dello Stato stipulante.

La novità va riguardata invece sotto altri aspetti. Una novità che poggia l'essenza sul dettato conciliare sia riguardo alla constatazione che la ricondu-

¹⁵ PIERO BELLINI, *Per una sistemazione canonistica delle relazioni tra diritto della Chiesa e diritto dello Stato*, (1956) rist. Pellegrini ed., Cosenza, 2006, p. 59 ss.

¹⁶ PROSPERO FEDOZZI, *Introduzione al diritto internazionale e Parte generale*, 2° ed., Cedam, Padova, 1933, pp. 20-21, secondo il quale «...la morale costituisce una delle più importanti fonti materiali del diritto internazionale positivo».

¹⁷ JOSÉ T. MARTIN DE AGAR, *Passato e presente dei Concordati*, cit., pp.621 ss.; PIETRO GISMONDI, *Il diritto della Chiesa dopo il concilio*, Giuffrè, Milano, 1973; PEDRO LOMBARDA, *Le droit public ecclesiastique selon Vatican II*, in *Apollinaris*, 1967/1, pp.59-112; EMILIO FOGLIASSO, *Il "ius publicum ecclesiasticum e il Concilio ecumenico vaticano II*, in *Salesianum*, 1968, pp.243 ss.; GUIDO SARACENI, *"Ius publicum ecclesiasticum externum" e prospettive conciliari*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1970/I, p.43 ss. Sarà utile un confronto con i rilievi preconciliari sullo strumento concordatario in PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *La natura giuridica dei Concordati nel ius publicum ecclesiasticum*, in *Studi in onore di Francesco Scaduto*, I, Ed. Poligrafica Universitaria, Firenze, 1936, pp.126 ss.

cibilità dei concordati alla categoria dei trattati internazionali non ne avrebbe comportato lo snaturamento, sia riguardo alla necessità per la Chiesa di impiegarli largamente ai fini della propria missione, sia riguardo alla valutazione che nel concordato risiedesse lo strumento giuridico più adatto attraverso il quale proclamare le istanze di garanzia della libertà religiosa come promozione dell'uomo e intravedere la formazione di nuove categorie concettuali a questa affini o funzionali (diritti umani fondamentali; tutela dell'uomo e dei suoi valori ideali e culturali; garanzie di base dell'uomo a più livelli, ossia nella sua individualità «*uti singulum*»; nel suo rapporto con la società cellulare della famiglia; nell'ulteriore sviluppo del rapporto con il consorzio sociale umano circostante).

La riconsiderazione delle teorie dell'*ius publicum ecclesiasticum externum* sui concordati attraverso una lettura in chiave marcatamente antropologica e le garanzie da apprestare al «*populus fidelium*» trova il fulcro nell'aver lo strumento concordatario saputo individuare, avverte Gismondi, il «punto di intersezione del mondo delle realtà spirituali e del mondo delle realtà temporali»¹⁸.

Si tratta tuttavia di una felice congiuntura che non si è esaurita negli accordi della Chiesa con il totalitarismo di ancor recente memoria degli Stati negatori delle istanze di liberalismo democratico, e della cui esperienza storica la diplomazia vaticana non poteva non far tesoro¹⁹. Perché, a ben vedere, da quella tragedia collettiva la Chiesa del Concilio ha rafforzato le proprie convinzioni per conferire al concordato il valore di strumento diplomatico universale, con il quale intessere indistintamente e senza pregiudizi relazioni di dialogo e di mutua cooperazione con ogni entità qualificata sotto il profilo ideologico, culturale, confessionale o organizzativo.

In tal senso, il Concilio Vaticano II, abbandonato definitivamente il dogma della «*potestas indirecta in temporalibus*» attraverso la promozione evangelizzatrice di diritti fondamentali afferenti l'individualità della persona – una nuova formulazione di *ius publicum ecclesiasticum externum* – può sostenere l'esistenza di un diritto ecclesiastico internazionale avente nello strumento concordatario la sua primaria, efficiente e vitalissima fonte²⁰.

¹⁸ PIETRO GISMONDI, *Il diritto della Chiesa dopo il concilio*, cit., p.88.

¹⁹ LORENZO SPINELLI, *Il diritto ecclesiastico dopo il Concilio Vaticano II*, 2° ed., Giuffrè, Milano, 1985, p.216, che menziona i concordati con l'Italia fascista, la Spagna franchista e la Germania nazista. Ma occorrerebbe aggiungere il meno noto, ma altrettanto significativo, tentativo di stipulare accordi concordatari con la Russia di Stalin.

²⁰ Cfr. GAETANO ARANGIO-RUIZ, *Diritto internazionale e personalità giuridica*, Clueb ed., Bologna, 1972, p. 98.

4. *Affinità del diritto concordatario con le dottrine normi-produttive del «diritto spontaneo» e radicale armonizzazione col principio internazionale di convivenza tra Stati*

Peccherebbe di approssimazione una ricostruzione del fenomeno concordatario, ed altrettanto lacunosa risulterebbe una risposta all'interrogativo sulle ragioni di tanta vitalità e flessibilità, qualora si trascurasse la natura e i principi che ne regolano la nascita, la vigenza e la caducazione giuridica.

Ad oggi, appaiono ancora convincenti, segnatamente per il diritto internazionale, dei trattati e concordatario, i postulati dei giuristi internazionalisti di metà Novecento²¹ ispirati dai dogmi di radice hegeliana, sul motivo idealistico (il cd. «fatto normativo»)²² a base del diritto nascente. Tesi che hanno assegnato all'aspetto fenomenologico del diritto, riguardo alla forza creativa di autoaffermazione indipendente da una fonte giuridicamente «posta», quella capacità di legittimare sé stesso e di sprigionare vitalità, prescindendo dai tempi materiali richiesti dalla prassi per l'affermazione della norma spontanea e delle esigenze concrete che intendesse disciplinare²³.

L'affermazione della vitalità concordataria attraverso la teoria del «diritto spontaneo» ha il conforto di notevoli indizi, anche di diritto positivo. Per

²¹ I massimi esponenti dell'indirizzo reattivo alla «scuola positiva» sono individuabili in Giuseppe Barile, Gaetano Arangio-Ruiz, Mario Giuliano, Roberto Ago. Per quest'ultimo, al «diritto spontaneo» va assegnata qualitativamente una posizione dominante nel diritto internazionale, in quanto diritto che va valutato per la sua stessa fenomenica esistenza sul piano del diritto e preso in considerazione per la sua esistenza. Così, ROBERTO AGO, *Scienza giuridica e diritto internazionale*, Giuffré, Milano, 1950, pp. 29 e 108.

²² Si noti la coincidenza tra «diritto spontaneo» e consuetudine, intesa un fatto in sé normativo, ossia «fonte autonoma di diritto» secondo l'insegnamento di Santi Romano (SANTI ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffré, Milano, 1945, p. 135). Questa tesi, assimilata dall'Ago, si presta a significative applicazioni nell'ambito concordatario. Né sembrano incidere con sufficienza le osservazioni critiche che nelle tesi del «diritto spontaneo» ravviserebbero una confusione – e riduzione dell'un fattore nell'altro – di ciò che è, da un lato, fonte del valore e, dall'altro, fonte dell'esistenza di una norma. Cfr. GIORGIO BALLADORE-PALLIERI, *Scienza giuridica, diritto positivo e diritto internazionale*, XIII, Ispi, Milano, 1959, p. 9.

Nello specifico dei concordati, infatti, la visuale del «diritto spontaneo» non conduce affatto alla supposta confusione tra fattori, e dunque non contraddice la circostanza che la fonte storica di questi patti risieda nella volontà degli Stati e dei loro rappresentanti politici mentre, viceversa, che la fonte giuridica dei medesimi si fondi nell'*ius gentium* (che gli conferisce valore giuridico) e nelle sue regole consuetudinarie.

²³ In ragione della natura specifica dell'interesse alla libertà religiosa che la norma concordataria garantisce, non sembrano attendibili per il diritto concordatario le osservazioni del Von Hayek, secondo il quale il «diritto spontaneo» si adegua con troppa lentezza alle istanze di rinnovamento emergenti dal tessuto sociale. Così, FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK, *Law, legislation and liberty: a new statement of the liberal principles of justice in political economy*, Routledge & Kegan Paul, London, 1973, p. 111.

i concordati, il grado di spontaneità desumibile dalle norme è dipendente dallo scopo e contenuto loro proprio, giacché vi si registra l'esigenza del riconoscimento del comportamento confessionale abbracciato dalla comunità del «*populus fidelium*». Qui il comportamento (spontaneo) fonte di norme di tutela del fattore religioso, essa stessa spontanea, riposa su precetti meta-giuridici osservati dalla comunità dei credenti (Bibbia, Vangelo, magistero pontificio), e la regolamentazione concordataria interviene *ex post*, non creando nulla di più, sul piano del diritto positivo, di quanto le stesse disposizioni concordatarie non colgano dalle opportunità offerte dal momento storico e dalla «coscienza sociale» (*Anerkennung*)²⁴.

Quanto al procedimento di formazione delle norme, occorre individuarlo nel consolidato diritto consuetudinario concordatario che largamente riposa sulle regole *iuris gentium* (e, nel confronto, solo in misura residuale, sul *Codex Iuris Canonici*, ai cann. 364 e 365, il quale si limita a circoscrivere e regolare i soggetti legittimati alla stipula dei concordati)²⁵.

Un ulteriore spunto a sostegno della evidenziata vitalità dei concordati, in quanto espressione di «diritto spontaneo», è dato dai precipui caratteri contenutistici delle regole concordatarie, le quali si pongono giuridicamente come precetti di valore, nel senso di norme di giudizio e non di regole di comando. Ne sia prova il fatto che non sono contemplate sanzioni all'inosservanza dei patti né, in simili evenienze, la Chiesa ha inteso mai avviare le procedure internazionali di denuncia dei patti nei confronti del governo inadempiente. In tal senso, seguendo la teoria del «diritto spontaneo» i precetti concordatari si collocano tra quelle norme contraddistinte da criteri di giudizio il cui contenuto ha ampiezza generale nell'ambito delle relazioni sociali, così da affiancarsi alle regole morali, di costume e di estetica²⁶.

²⁴ Tutte le norme comprese entro un sistema giuridico hanno sede e fondamento nella coscienza dei membri. La tesi della «*Anerkennung*» dei consociati con la quale il Bierling sosteneva l'essenza fondativa del diritto (ERNST RUDOLF BIERLING, *Juristische Prinzipienlehre*, Freiburg, 1894, I, pp. 42 ss.) è la base su cui Ago rielabora la tesi del «diritto spontaneo», cogliendo, però, nella «coscienza» il significato non riflessivo, ma attivo, che per il giurista assume i connotati di creazione o approvazione del diritto. Cfr. ROBERTO AGO, *Scienza giuridica* cit., p.81. Se spostiamo il nucleo dell'obbligo di coscienza dalla norma civile alla norma confessionale e, specificatamente, per le fonti di diritto concordatario, ci si avvede delle implicazioni conseguenti in ordine alla flessibilità e vitalità della fonte pattizia.

²⁵ Si veda anche l'art.45 della Cost. Apostolica «*Pastor Bonus*» (1988) sulla Curia romana che assegna precise competenze concordatarie agli organi della Segreteria di Stato (Sezione dei Rapporti con gli Stati), in quanto è loro «compito proprio...attendere agli affari che devono essere trattati con i governi civili».

²⁶ Cfr. ANGELO PIERO SERENI, *Dottrine italiane di diritto internazionale*, in *Scritti di diritto internazionale in onore di T.Perassi*, Vol. II, Giuffrè, Milano, 1957, p. 284.

Ulteriori conferme all'ipotesi di una affinità profonda tra «diritto spontaneo» e accordi conclusi tra la Santa Sede e gli Stati, lo si ricava dai recenti Preamboli dei concordati, i quali apertamente dichiarano la necessità di addivenire a revisioni o a impiantare rapporti stabili di ordine giuridico e diplomatico, in virtù degli eventi storico-politici e delle trasformazioni istituzionali e sociali intervenuti *medio tempore*²⁷, con ciò riallacciandosi alla tesi dei giuristi internazionalisti che nella «necessità storica» individuavano una fonte generale del diritto²⁸.

Certamente meccaniche equivalenze tra dinamiche concordatarie e regole *iuris gentium* non offrirebbero luce sufficiente per comprendere l'essenza giuridica dei concordati, se non si ricorresse a quella nozione allargata di diritto internazionale e a quella flessibilità delle regole internazionali ad essi applicabili secondo le elaborazioni della dottrina, specialmente tedesca, di metà Novecento. Le osservazioni del Catalano sulla possibilità di spiegare il fenomeno concordatario attraverso la prospettiva del «diritto spontaneo» conservano tuttora l'originaria freschezza. I concordati del post-concilio e, specificatamente, quelli di recente stesura tra il pontificato polacco e quello ratzingeriano, non evidenziano mutamenti di rotta da questa chiave di lettura.

Il citato Maestro tra l'altro sottolinea, richiamando il Quadri, il fattore della «...necessità della convivenza storica tra Stati» e come si tragga da tali superiori esigenze il nucleo legittimante, ma anche produttivo e stabilizzatore delle norme di ordine sovrastatale e, specialmente, di quelle regole afferenti la materia concordataria, la cui specialità «rende vana la pretesa di esaurirle o ridurre...[attraverso la] adozione di una specifica nozione di ordinamento internazionale...»²⁹.

Di più. Un'esauriente risposta d'ordine dogmatico alla vitalità dei concordati, in chiave di «diritto spontaneo», la si può trarre dal riordinamento logico di fattori meta-giuridici, idealistici e storici, in una parola in quei postulati cari ai giusnaturalisti: criteri che ammettono le norme come non necessariamente «poste» bensì «emerse» nell'ordinato mondo giuridico. Criteri che sono i tasselli fondativi con i quali l'interprete del diritto opera per conoscere la natura fattuale che intende in seguito tradurre.

Oltre alla menzionata «necessità» delle interrelazioni tra Stati, v'è la «flu-

²⁷ Così, a semplice titolo d'esempio, il Concordato con la Lettonia (2000), nel cui Preambolo si dichiara l'opportunità di innovare il Concordato del 1922 «...alla luce dei cambiamenti intervenuti sia a livello nazionale che internazionale». Con formule assimilabili, il Concordato col Portogallo (2004) e l'Accordo di normalizzazione con l'Ungheria (1990).

²⁸ ANGELO PIERO SERENI, *Dottrine italiane di diritto internazionale*, cit., p. 287.

²⁹ GAETANO CATALANO, *Problematica giuridica dei concordati*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 131.

idità» delle regole che governano la realtà e, a base di tale carattere, quella preordinata «purezza» di stato che è la fenomenologia giuridica: tutti fattori che distanziano il momento della formazione della *regula iuris* da una soffocante *fons generatrix* originaria e da una norma che si pone esclusivamente per l'esser frutto di una imposizione istituzionale³⁰. Trasposte nella dinamica dei concordati, queste osservazioni rivelano che la fenomenologia del diritto è ben più fluida, reattiva ed aperta, di quanto ritengono gli accenti positivisti. Il diritto dei concordati è la chiara riprova di quanto uno strumento giuridico sia in grado di estrapolare dal diritto consuetudinario, in via di fatto, principi ispirati al generale, ma indirizzati al contingente, sia questo una nazione (o una esigua minoranza di fedeli all'interno di uno Stato), sia questo il particolare temporale di un periodo storico.

5. *Vitalità de facto dello strumento concordatario. Una panoramica pattizia.*
a) rinvio agli insegnamenti conciliari; b) enunciazione del valore universale della libertà religiosa; c) principio di collaborazione e reciprocità nel quadro del presupposto principio di autonomia e indipendenza; d) rinvio esplicito agli strumenti del diritto internazionale e comunitario

I motivi che hanno condotto la dottrina ecclesiasticistica ad un confronto serrato sulla fortuna e sul futuro dello strumento concordatario sono ben noti. Qualche perplessità sortisce dal fatto che i convincimenti pessimisti abbiano poggiato in larga misura le proprie fondamenta sul terreno – e sull'errata valutazione dei supposti silenzi³¹ – dei documenti conciliari verso i quali, logica prudenziale suggerirebbe grande precauzione nell'abbracciare letture univoche³².

Le tesi di contrario segno, tuttavia, sono anch'esse state alimentate da una

³⁰ GIUSEPPE BARILE, *La rilevanza e l'integrazione del diritto internazionale non scritto e la libertà di apprezzamento del giudice*, in *Comunicazioni e Studi*, V, 1953, p.155.

³¹ LORENZO SPINELLI, *Il diritto pubblico ecclesiastico*, cit., p. 67. In materia di concordati, il Concilio resta intenzionalmente indefinito, allo scopo di evitare la preconstituzione di modelli rigidi, che produrrebbero inevitabilmente formule giuridiche fallimentari, una volta applicate alla realtà particolare degli Stati e dei popoli. Così, GIUSEPPE OLIVERO, *La Chiesa e la comunità internazionale*, in *Atti del Congresso Internazionale di diritto canonico. "La Chiesa dopo il Concilio"*, Roma, 14-19 gennaio 1970, I, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 448-449.

³² Rammenta l'Astorri la posizione dichiaratamente scettica sul futuro dello strumento concordatario sposata da PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *Il nodo del Concordato*, in *Nuova Antologia*, 2081, maggio 1974, p. 9, da MARIO CONDORELLI, *Concordati e libertà della Chiesa*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, (79) 1968, pp.226-287 e da LUIGI DE LUCA, *Manipolazione dei concetti giuridici*, in *Studi in memoria di Gino Gorla*, Giuffrè, Milano, 1994. Cfr. ROMEO ASTORRI, *Gli accordi concordatari*

larga schiera di giuristi e da rilievi che le vicende post-conciliari sull'impiego dello strumento pattizio hanno contribuito a confermare³³.

A poco meno di mezzo secolo dalla celebrazione del grande Concilio ecclesiale, la categoria dei concordati non solo è sopravvissuta a venti ostili, ma ha registrato un inarrestabile arricchimento nelle fonti poste, con l'effetto di segnare una progressiva, e tuttora attiva, estensione della geografia concordataria³⁴.

Uno degli indicatori visibili della vitalità dello strumento pattizio è offerto, oltre che dal più evidente elemento quantitativo, dal profilo contenutistico del modello negoziale. Non si allude solo alle dinamiche concordatarie, le quali ci illustrano una fisiologia internazionalistica ben precisa³⁵, ma anche al richiamo formale, ormai standardizzato negli accordi più recenti, al diritto

durante il pontificato di Giovanni Paolo II. Verso un nuovo modello? in QDPE, Il Mulino, Bologna, 1999/1, p.24-25. Accenti scettici si rinvergono anche negli ecclesiastici spagnoli. Per tutti, J. SALAZAR, *El Concilio Vaticano II y los concordatos*, in AA.VV., *La institución concordataria en la actualidad*, Salamanca, 1971, pp. 47 ss.

³³ FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *I Concordati di Paolo VI*, in *Paul VI et la modernité dans l'Eglise. Actes du colloque organisé par l'Ecole française de Rome (Rome, 2-4 juin 1983)*, Roma, 1984, pp.480 ss. Una lettura che riconduce la fortuna concordataria con il dato personalistico del pontificato wojtyliano è proposta da CARLO CARDIA, *Karol Wojtyła. Vittoria e tramonto*, Donzelli, Roma, 1994; SILVIO FERRARI, *Il modello concordatario post-conciliare*, cit., *passim*; GIUSEPPE DALLA TORRE, *Concordati dell'ultimo mezzo secolo*, in *Ius Ecclesiae*, Giuffrè, Milano, XII, 2000/3, pp. 673 ss.

VINCENZO DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, X ed., Giuffrè, Milano, 1964, pp. 28 ss.: «... possiamo senz'altro dire che i Concordati si debbono ritenere fonti di diritto internazionale cd. volontario e che appartengono alla categoria delle "convenzioni-contratti" speciale e chiuse, nelle quali le parti, portatrici di interessi diversi, si trovano di fronte con volontà di contenuto diverso, che nella convenzione trovano la loro armonizzazione e la loro garanzia giuridica». Cfr. anche GAETANO CATALANO, *Cenni sulle vicende dell'istituto concordatario nell'età contemporanea*, in *I Concordati tra storia e diritto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1992, p. 41; GIUSEPPE OLIVERO, *La Chiesa e la comunità* cit., p.449, a conferma della vitalità dei concordati menziona il *Motu Proprio «De Legationum Muneribus»* le cui indicazioni tratteggiano tra i compiti essenziali della Sede petrina, quello dell'impiego «*de concordatis nec non de conventionibus*» per intavolare relazioni con le autorità civili di vertice; MARIO TEDESCHI, *La parabola dei Concordati*, in *Diritto romano attuale. Storia, metodologia, cultura nella scienza giuridica*, 7, 2007, pp. 105 ss.

Per una riflessione di sintesi, vedasi anche ROMEO ASTORRI, *Gli accordi concordatari durante il pontificato di Giovanni Paolo II* cit., p. 25.

³⁴ Sul punto, le osservazioni di Astorri su una preferenza verso gli spazi concordatari «eurocentrici» vanno inevitabilmente aggiornate, solo constatando la novità di alcuni recenti patti siglati dal 2007 in poi. È il caso dell'Accordo-quadro con la Bolivia (20.8.2009) e specialmente, del Concordato con il Brasile (13.11.2008). Ampiamente condivisibile, invece, il rilievo secondo cui: «...sembra tramontare l'idea che lo strumento concordatario sia appannaggio solamente degli Stati *officiellement ou sociologiquement catholiques*». Cfr. ROMEO ASTORRI, *I Concordati di Giovanni Paolo II*, sito web www.olir.it, marzo 2004, p. 3, con rinvio a JOEL-BENOIT D'ONORIO, *La diplomatie concordataire de Jean Paul II*, in *La diplomatie concordataire de Jean Paul II (Sous la direction de J.-B.D'Onorio)*, Les Editions du Cerf, Paris, 2000, p. 261.

³⁵ GAETANO CATALANO, *Problematica giuridica dei concordati*, cit.

internazionale come fonte di riferimento generale alla quale ispirarsi nella stipula negoziale e soprattutto nel porre mano ai successivi aggiornamenti, sia in termini di *ius condendum* (diritti umani, etc...) sia sul piano del rispetto del contenuto convenzionale (*pacta sunt servanda, res inter alios acta, clausola rebus sic stantibus*) e degli obblighi reciprocamente assunti dai contraenti.

Si sono precedentemente menzionati i rilievi del Catalano attorno al «diritto spontaneo» quale elemento radicale e connotante dell'*ius concordatarium*³⁶.

Ad anni di distanza, quelle osservazioni manifestano la loro attualità se confrontate con l'attuale panorama convenzionale intessuto dalla Chiesa cattolica e, segnatamente, con le categorie giuridico-concettuali abbracciate o rielaborate dello strumento pattizio (libertà religiosa; cooperazione e reciprocità; diritti umani fondamentali; diritto internazionale cogente; funzione co-primaria delegata nell'attività negoziale di attuazione secondaria attribuita alle Conferenze episcopali).

Una puntuale rassegna comparata degli accordi conclusi dall'incessante azione diplomatica della Santa Sede nell'arco di un trentennio permetterà di meglio fondare questa prima traccia di indagine³⁷. Si tratta di una porzione temporale che funge da cerniera logica non solo tra più pontificati, ma anche tra modelli concordatari, i quali si sono gradualmente disposti lungo le coordinate del diritto internazionale per il riconoscimento della libertà religiosa, quale parametro cardine attraverso il quale, ed in dipendenza del quale, i concordati del post-concilio, volta per volta, sperimentavano innovative strutture organizzative con gli Stati (principio di cooperazione e di reciprocità); colmavano di attributi giuridici la libertà religiosa (inserendola a pieno titolo nella categoria dei diritti umani fondamentali); elaboravano nuove formule di rapporti - con inevitabili riflessi nella stessa compagine gerarchica della Chiesa - vertice-base con gli Stati e le corrispondenti autorità civili (promozione di un rapporto di mutua collaborazione pattizia tra Romano Pontefice - Nunzio - Conferenze episcopali nazionali)³⁸.

³⁶ GAETANO CATALANO, *Problematica giuridica dei concordati*, cit., p. 130

³⁷ JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di Concordati 1950-1999*, LEV, Città del Vaticano, 1999; IDEM, *I Concordati del Duemila*, LEV, Città del Vaticano, 2001. Cfr. anche *l'Enchiridion dei Concordati. Due secoli di storia dei rapporti Chiesa-Stato*, EDB, Bologna, 2003.

³⁸ Il *corpus* dei concordati esaminati ha come ideale punto d'origine il complesso concordatario spagnolo (1976 e 1979) e tralascia dall'indagine il gruppo di concordati stipulati nel periodo post-conciliare lungo il pontificato giovanneo-paolino. Su tale periodo storico, cfr. GAETANO CATALANO, *Cenni sulle vicende dell'istituto concordatario* cit., pp. 23-44.

a) *rinvio agli insegnamenti conciliari*

L'aspirazione concordataria a confermare un profilo internazionalistico ha un preciso indicatore nel richiamo testuale e nell'identificazione che viene conseguentemente operata -quasi sempre esponendolo nei preamboli negoziali- alla dottrina del Concilio Ecumenico Vaticano II³⁹. Il richiamo all'insegnamento conciliare è assai spesso assunto anche nelle convenzioni concordatarie tematiche su singole materie. In questa ipotesi il riferimento esplicito è talvolta formulato su specifici documenti del Concilio⁴⁰.

In altri casi gli accordi tematici operano un richiamo generale al Concilio Vaticano II, ricollegandone il significato o con i principi vigenti nell'organizzazione internazionale o con i diritti fondamentali dell'uomo⁴¹. Talvolta il rinvio è generico⁴² o ricondotto a generalizzanti valori educativi⁴³. In altri casi, che poi rappresentano il miglior argomento a favore della tesi concordatarista sostenuta dal grande pensiero giovanneo-paolino, il riferimento testuale al Concilio Vaticano II è collegato strettamente al principio di mutua cooperazione⁴⁴, o collaborazione⁴⁵ o al principio di distinzione dei due ordini⁴⁶.

³⁹ Preambolo del Concordato con la Spagna (28.7.1976) «Considerando che il Concilio Vaticano II...ha affermato la libertà religiosa come diritto della persona umana che deve essere riconosciuto nell'ordinamento giuridico della società»; Preambolo agli Accordi di revisione del Concordato con l'Italia (18.2.1984); Accordo-quadro con il Gabon (12.12.1997). Per quest'ultimo patto, vedasi RAFAEL PALOMINO, *L'Accordo-quadro del 1997 tra la S.Sede e la Repubblica del Gabon*, in *QDPE*, II Mulino, Bologna, 1991/I, pp.81 ss.

⁴⁰ *Conventio* di Haiti sulle nomine dei Vescovi (8.8.1984), con rinvio alla «*Christus Dominus*», §20; Accordo con la Croazia, di collaborazione in campo educativo e culturale (19.12.1996) che richiama la «*Gravissimus educationis*»; analogo rinvio è nell'Accordo con la Lituania, di cooperazione sull'educazione e la cultura (5.5.2000). Vedasi LAMBERTO DE ECHEVERRIA, *El Acuerdo para la modificación del Concordato con Haiti, Texto y comentario*, in *Rev. Española de Derecho Canónico*, 1985, pp.159 ss.

⁴¹ Per il primo caso, cfr. Accordo con Malta (28.11.1991) sulle scuole cattoliche; per il secondo caso, l'Accordo con Malta (3.2.1993) sul riconoscimento degli effetti civili ai matrimoni canonici e alle relative decisioni dei tribunali ecclesiastici.

⁴² Accordo con la Croazia (9.10.1998) su questioni economiche; Accordo con Malta (28.11.1991) sui beni immobili ecclesiastici.

⁴³ Accordo con Malta (16.11.1989) sulla situazione ed educazione cattolica nelle scuole statali, che si esprime in termini di «...valore educativo globale della persona umana».

⁴⁴ Accordo fondamentale con la Bosnia-Erzegovina (25.10.2007), che parla di «...*mutual cooperation*» (art.1); Accordo con la Lituania (5.5.2000), su aspetti giuridici delle reciproche relazioni. Per l'Accordo bosniaco, vedasi GERMANA CAROBENE, *Il Basic Agreement tra la Santa Sede e la Bosnia-Erzegovina nel quadro delle dinamiche concordatarie post-comuniste*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (www.statoechiese.it), settembre 2008, *passim*; T. VUKŠI, *Firmato l'Accordo di base tra Santa Sede e Bosnia ed Erzegovina*, in *L'Osservatore Romano*, 12 maggio 2006, p. 3.

⁴⁵ Accordo con la Croazia (19.12.1996) su questioni giuridiche.

⁴⁶ Preambolo al Concordato con la Repubblica Federativa del Brasile (2008) per il quale: «*As Altas Partes Contratantes são cada uma na própria ordem, autonomas, independentes e soberanas e cooperam...*». Interessanti spunti sul tema della politica ecclesiastica tradizionalmente laicista del

Nel caso dell'Accordo con la Repubblica Ceca sul regolamento dei rapporti reciproci (25.7.2002) il riallaccio in Preambolo ai documenti dottrinali del Vaticano II, legato alla «...salvaguardia dei valori spirituali, culturali e umani ...diritti naturali...diritto internazionale», rappresenta un *unicum* non solo per la menzione di una categoria giuridico-filosofica – i diritti naturali – ritenuta «scomoda», o stigmatizzata in radice dalla dogmatica giuridica razionalista, ma per l'inserimento della prospettiva magisteriale confessionale nel quadro dei più generali valori democratici sui quali il diritto internazionale e quello comunitario fanno affidamento per consolidare un progetto accomunante di un'Europa continentale della cultura e del pluralismo⁴⁷.

In questa prospettiva neppure possono sottacersi i risultati diplomatici raggiunti dalla Santa Sede – e da Wojtyła – con la stipula dell'accordo di base con l'OLP (15.2.2000) e dell'Accordo di cooperazione con l'OUA (19.10.2000). Il patto di gran lunga più significativo, sotto questa luce, sembra tuttavia potersi individuare nell'Accordo fondamentale con Israele, in considerazione tanto della specialità dello Stato firmatario, tanto della circostanza pattizia (il primo accordo storico tra i due soggetti, inteso a «normalizzare» i reciproci rapporti di relazione), tanto dal puntuale richiamo alla «*Dignitatis humanae*», affiancata ai testi sacri del diritto internazionale umanitario (Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo), per modo che l'insegnamento conciliare, oltre che un significato precettivo, assume anche un valore di concreta attuazione in sede sovranazionale dei principi reggenti la libertà religiosa⁴⁸.

b) enunciazione del valore universale della libertà religiosa

Il richiamo esplicito alla «libertà religiosa» sganciata da ulteriori qualificazioni (il riferimento attributivo alla Chiesa cattolica) come garanzia preliminare e presupposto imprescindibile a fondamento dell'intero edificio pattizio, appare una conseguenza dell'insegnamento conciliare.

Nella terminologia concordataria la formula «libertà religiosa» che nei concordati del primo dopoguerra aveva il referente più prossimo, e non per questo il meglio assimilabile, nella perifrasi «condizione della Religione e

Brasile e le aperture alla libertà religiosa, sono in LIDYANE MARIA FERRIERA DE SOUZA, *Direito Eclesiástico no Brasil? Uma sugestão*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (www.statoechiese.it), ottobre 2008, *passim*.

⁴⁷ Si noti che «...la Repubblica Ceca riconosce la dottrina del Concilio Vaticano II» (art.5.2).

⁴⁸ Accordo fondamentale sui rapporti diplomatici con Israele (30.12.1993) per il quale: «La Santa Sede richiamando la libertà religiosa ex Concilio Vaticano II, «*Dignitatis humanae*», rinvia alla DUDU e altri atti internazionali» (art.1 §2). Cfr. SILVIO FERRARI, *L'Accordo Fondamentale tra la S. Sede e Israele e le convenzioni post-conciliari tra Chiesa e Stati*, in AA.Vv., *Winfried Schulz in memoriam*, I, Frankfurt, 1999, pp.249-268.

della Chiesa»⁴⁹, sottolinea la propria modernità e armonizzazione con il diritto internazionale sulla libertà dell'uomo⁵⁰.

La libertà religiosa alla quale si rinvia con formula di sintesi⁵¹ o con variabili⁵² assume così un valore di parametro stabile ed è più agevolmente riconducibile al diritto internazionale in quanto neutralizzata nel suo portato confessionista qualificatorio, per acquisire una valenza comprensiva, includente, capace di rielaborare il valore della fede in un principio universale.

c) principio di collaborazione e reciprocità nel quadro del presupposto principio di autonomia e indipendenza

Un ulteriore rilevante aspetto dei concordati del post-concilio è nell'emersione sempre più decisa del duplice principio dell'indipendenza e autonomia delle due sfere di ordini e del principio di cooperazione e reciprocità. I due profili, che appaiono come due aspetti di una medesima inscindibile dimensione nei rapporti interstatali, si legano funzionalmente giacché nella attuale logica

⁴⁹ AMEDEO GIANNINI, *I Concordati postbellici*, Voll. I-II, Milano, 1929 e 1936. Per il Concordato col Regno d'Italia (1929), p.91 ss.; per il Concordato bavarese (1924), secondo il quale il fondamento pattizio sta nel: «...libero e pubblico esercizio della religione» (art.1 §1), cfr. p. 84; per il Concordato Lettone (1922), p. 51; per il Concordato Lituano (1927) «...la situation de l'Eglise Catholique en Lithuanie...», p. 223; per il Concordato con la Prussia (1929) «...la situazione giuridica della Chiesa cattolica in Prussia...», cfr. vol. II, p. 152; per il Concordato con il Baden (1932) «...i rapporti fra la Chiesa cattolica...e lo Stato del Baden», p. 234; per il Concordato con l'Austria (1933) «...la situazione giuridica della Chiesa cattolica con l'Austria», p. 304; per il Concordato con la Germania (1933) «...volendo regolare i rapporti tra la Chiesa cattolica e lo Stato per tutto il territorio del Reich Germanico...», p. 410.

⁵⁰ Avverte Cardia che in quei concordati è la reazione della Chiesa all'avanzare del separatismo illuminista, che aveva condizionato grandemente la politica ecclesiastica ottocentesca nel cuore dell'Europa. Una difformità di vedute che è alla base del confronto tra teoriche a sostegno o disfavore dell'istituto concordatario. CARLO CARDIA, *La riforma del Concordato*, Einaudi, Torino, 1980, p.45.

⁵¹ Cfr. art.2, Concordato con il Brasile (13.11.2008); Accordi di revisione d'Italia (18.2.1984); art.4, Concordato con la Lettonia (8.11.2000).

⁵² Cfr. Concordato con il Principato di Andorra (17.3.2008) «...libertà religiosa e di culto»; Concordato con il Portogallo (2004) «...libertà religiosa...al servizio di...»; Accordo con la Croazia su questioni giuridiche (1996) «libertà di coscienza»; Accordo per scambio di note diplomatiche con l'Estonia, sullo stato giuridico della Chiesa (23.12.1998) «libertà di professare e praticare la religione...».

Commenti al Concordato andorrano sono in JORGE ROBINAT, *Nota a SEGRETERIA DI STATO, Accordo tra la Sede ed il Principato di Andorra (17 marzo 2008)*, in *Ius Ecclesiae*, XX, Serra ed., Pisa-Roma, 2008/3, pp. 652-656; per il Concordato lusitano del 2004, FABIO VECCHI, *Rilievi sulla persistenza dei principi iuris ventium (pacta sunt servanda e rebus sic stantibus) nel Concordato portoghese del 18 maggio 2004 e nella legislazione ecclesiastica nazionale*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, CXVI, Giuffrè, Milano, 2005/1, pp. 384-405. Ampi approfondimenti sono inoltre tracciati in AA.VV., *Estudos sobre a nova Concordata S.Sé-Republica Portuguesa, 18 de Maio de 2004 (Actas das XIII Jornadas de Direito Canónico, 4-6 de Abril de 2005*, a cura di MANOEL SATURINO DA COSTA GOMES).

patizia la collaborazione tra le due autorità non è ipotizzabile al di fuori di un reciproco riconoscimento di ordini statuali distinti e sovrani.

L'osservazione, che non è poi così scontata come potrebbe apparire, ha necessitato di uno sviluppo dottrinale giuridico e magisteriale lungo la gran parte del Novecento, segnatamente per la formula di «indipendenza e sovranità dei due ordini»⁵³, mentre esprime il suo pieno dinamismo negli attuali concordati, per il profilo, più recente, della collaborazione e cooperazione, volto con accenti sempre più netti all'affermazione formale della reciprocità negli impegni negoziali.

Il nesso tra i due principi appare negli Accordi di Revisione del Concordato Lateranense (1984) che proclama il modello dei rapporti come: «...ciascuno nel proprio ordine indipendente e sovrano» e riafferma la «reciproca collaborazione» in vista del comune scopo della «promozione dell'uomo» (art. 1)⁵⁴.

Talvolta la natura collaborativa internazionale che muove il negoziato viene elevata ad elemento qualificatorio esponenziale⁵⁵, eventualmente armonizzato con il fine del progresso dell'umanità⁵⁶; talvolta, assolve a fattore propositivo della dinamica dei generali rapporti giuridici tra i contraenti⁵⁷.

La riaffermazione del principio di distinzione (l'autonomia e indipendenza dei due ordini) risponde a portati storici nelle tradizionali relazioni Stato-Chiesa, che non sono necessariamente riconducibili al modello negoziale italiano⁵⁸.

⁵³ Per i rilievi sulle supposte simmetrie rinvenibili in tema dei due «ordini» nell'art.7, co. 1 della Cost. italiana, cfr. GAETANO CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella costituzione repubblicana*, Giuffrè, Milano, 1968, spec. pp. 11 ss.

⁵⁴ Già precedentemente, tuttavia, l'art.I del Concordato con il Perù (19.7.1980) enunciava il principio di «*colaboración*». Su tale Accordo, PIETRO TOCANEL, *Premesse agli Accordi del 1980 tra la S.Sede e la Repubblica del Perù*, in *Apollinaris*, PUL, Roma, 1981, pp.183 ss.; CARLOS OVIEDO CAVADA, *Acuerdo entre la S.Sede y el Perù*, in *Teologia y Vida*, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1981, pp. 169 ss.

⁵⁵ Cfr. Accordo di cooperazione con la Lituania (2000) in materia di educazione e cultura.

⁵⁶ Cfr. il Preambolo all'Accordo di cooperazione con l'OUA (19.10.2000), nel quale si insiste sul principio di cooperazione internazionale, in base alla Carta delle Nazioni Unite e alla DUDU, cosicché il menzionato principio ispira «l'attività di consultazione (anche) sui... diritti dell'uomo» (art.1); analoghi rilievi per l'Accordo generale con il Kazakhstan (24.9.1998) che si esprime in termini di: «*cooperation for the good of people*» (art.1); così pure l'Accordo fondamentale con Israele (1993) che rafforza il principio di collaborazione legandolo al magistero del Concilio (art. 3).

⁵⁷ Cfr. art.1.2 dell'Accordo con la Lituania (2000) su aspetti giuridici delle relazioni.

⁵⁸ Cfr. art.1 dell'Accordo di base con la Slovacchia (24.11.2000) che rinvia al diritto internazionale ai fini di garanzia del principio di autonomia e indipendenza reciproca; il Concordato con il Portogallo (2004) proclama relazioni all'insegna: «...ciascuno nel proprio ordine autonomo e indipendente»; l'art.1 dell'Accordo-quadro con il Gabon enuncia il principio di «indipendenza e autonomia». Per ulteriori ragguagli sull'accordo slovacco, TIBOR HAJDU, *L'Accordo Base tra la S.Sede e la Repubblica Slovacca*, in *Ius Ecclesiae*, Giuffrè, Milano, 2001/2, pp. 513-517.

d) rinvio esplicito agli strumenti del diritto internazionale e comunitario

L'evento recente più significativo dell'approssimarsi dei concordati al terreno dell'*ius gentium* è nel rinvio esplicito – e così frequente da essere divenuto irrinunciabile – agli strumenti giuridici internazionali intesi come *corpus* ispiratore dei sottostanti principi, ai quali le Parti subordinano il proprio consenso, ed inteso quale fattore atto a rafforzare ulteriormente il carattere vincolante degli impegni presi e della coerenza verso le future garanzie da apprestare alla libertà religiosa, in attuazione dei principi primi predisposti dagli «Accordi-quadro».

L'aperta menzione di istituti e di fonti del diritto internazionale, sia nei Preamboli pattizi, quanto nel tessuto normativo, compare sia negli accordi di respiro generale⁵⁹ (volti alla istituzionalizzazione, revisione o «normalizzazione» delle relazioni di vertice), talvolta con una presenza diffusiva nel testo negoziale⁶⁰, sia nei patti settoriali, intesi alla disciplina di dettaglio e di attuazione regolamentativa delle materie singole⁶¹.

Nei più recenti patti concordatari la menzione del diritto internazionale rinvia alle fonti in dettaglio⁶² con una tendenza a integrarvi anche il diritto

⁵⁹ In tal senso, il Concordato con il Brasile (2008), che riafferma la sua «*adesão ao princípio internacionalmente reconhecido, de liberdade religiosa*» (Preambolo) e l'armonia con le «*regras internacionais*» (art. 1); l'Accordo con la Croazia (19.12.1996) su questioni giuridiche predispone un richiamo a «*principi internazionalmente riconosciuti sulla libertà religiosa*»; di «*strumenti giuridici internazionali*» parla l'Accordo con la Lituania (2000) sugli aspetti giuridici delle relazioni; il Preambolo all'accordo di base della Slovacchia (2000) richiama i principi del «*diritto internazionale*» per garantire la libertà religiosa; l'Accordo con la Repubblica Ceca sul regolamento dei rapporti reciproci (2002) che ispira sia il principio di reciprocità, sia la libertà religiosa alle regole del diritto internazionale (art. 1) e agli «*atti internazionali*» (art. 4); l'Accordo generale con il Kazakhstan (1998) si orienta a regole «*... acknowledging their adherence to the norms of international law*». Nell'Accordo-quadro con il Gabon (1997) il richiamo è ai: «*principi riconosciuti a livello internazionale sulla libertà religiosa*».

⁶⁰ È il caso del Concordato con la Lettonia (8.11.2000) che oltre al richiamo alle «*convenzioni internazionali*», fa un ampio impiego di tale rinvio nel menzionare la legge internazionale circa la disciplina dei beni culturali (art. 22.1); nel menzionare i trattati internazionali, relativamente alla disciplina sull'insegnamento della religione (art. 14); nel richiamo agli accordi internazionali, in ordine alle misure per la garanzia della libertà religiosa (art. 4).

⁶¹ Cfr. Accordo con la Spagna (3.1.1979) in materia di insegnamento e questioni culturali, nel quale si corrobora il rispetto degli impegni presi affermando il «*diritto fondamentale all'educazione religiosa e (che lo Stato) ... ha sottoscritto patti internazionali*». Il successivo Accordo con la Spagna (24.11.1994) su questioni di comune interesse in Terra Santa, lega la «*vigenza dell'Accordo secondo le regole dei trattati internazionali*» (art. 12).

⁶² È il caso dell'Accordo fondamentale con Israele, secondo cui: «*lo Stato di Israele si impegna... al diritto umano alla libertà religiosa e di coscienza in base alla DUDU e altri atti internazionali...*» (art. 1, § 1).

Per l'Accordo di base con l'OLP (15.2.2000) su questioni giuridiche regolanti presenza e attività della Chiesa cattolica nei territori sotto l'autorità Palestinese (Luoghi Santi), il richiamo a specifiche fonti internazionali risponde, evidentemente, a fondate ragioni di ordine politico. L'importanza

comunitario europeo⁶³. In taluni concordati il richiamo al diritto superstatale è implicito ma comunque ricavabile dal riferimento alle categorie concettuali d'uso stabile e consueto in quella sede giuridica, a cominciare dai «diritti e valori umani fondamentali»⁶⁴ o da categorie più marcatamente politiche⁶⁵.

In taluni accordi il rinvio al diritto internazionale rafforza il diritto alla libertà della formazione educativa religiosa, collegato quest'ultimo alle categorie, richiamata con notevole prudenza dalla Chiesa, della libertà di coscienza⁶⁶; mentre nell'Accordo fondamentale con la Bosnia-Erzegovina

strategica di tale rinvio appare evidente anche per l'inserimento diffuso delle clausole internazionali sia nel Preambolo (che rinvia al diritto internazionale in tre differenti opzioni: «sicurezza e pace dei popoli»; soluzione sulla «Questione di Gerusalemme»; «Statuto speciale per Gerusalemme»), sia nel corpo dispositivo degli articoli (rinvio alla Convenzione sui DUDU e agli strumenti di diritto internazionale «per confermare il principio di reciprocità tra OLP e Santa Sede» (ex art.1, §I e art.1, §II).

Vedasi anche DAVID MARIA A. JAEGER, *L'Accordo di base tra la Santa Sede l'OLP*, in *L'Osservatore Romano*, 16 febbraio 2000, p. 9 (e commento EIUDEM, in *Ius Ecclesiae*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 260-269); PAOLO FERRARI DA PASSANO, *L'Accordo tra La S.Sede e l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina*, in *La Civiltà Cattolica*, Roma, 2000, pp. 364-371.

⁶³ Cfr. la *Conventio* con la Francia (18.12.2008) sul riconoscimento di gradi e diplomi nell'insegnamento superiore, nella quale si legge che le Parti riaffermano il reciproco impegno «...dans le cadre du "Processus de Bologne" de participer pleinement à la construction de l'espace européen...dans la région européenne, signée à Lisbonne le 11 avril 1997», in AAS, (101), Typis Vaticanis, CdV, 2009/I, pp.59 ss.; analogo rilievo nel Preambolo al Concordato con il Portogallo (2004) che configura un impianto di relazioni «Aperto a norme di diritto comunitario e del diritto internazionale contemporaneo».

⁶⁴ Cfr. l'art.12.3 dell'Accordo con la Croazia (1996) di collaborazione in campo educativo e culturale, che si richiama ai «valori umani fondamentali»; il Concordato con la Polonia (28.7.1993) che con ampia perifrasi abbraccia il diritto, le istituzioni e l'esperienza storica recente di un'intera nazione: «...guidati dai suddetti valori e dai principi comuni di diritto internazionale, nonché...dal rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali...». Sul Concordato polacco esiste una cospicua letteratura. Per tutti, BRIGITTE BASDEVANT GAUDEMET-P.DURAND, *Renouveau du droit concordataire? Le projet du concordat polonais de 1993*, in *Revue d'éthique et de théologie morale*. Le Supplément n.199, (dicembre 1996), pp. 7 ss.

Allo «...sviluppo della dignità umana...rafforzando il rispetto per la libertà e i diritti fondamentali» allude l'art.XI, sull'insegnamento della religione, dell'Accordo con Andorra (17.3.2008).

⁶⁵ Cfr. l'Accordo di Revisione concordataria con l'Italia (1984) che menziona le regole desunte dalla «comunità politica», e il 3° punto del Preambolo all'Accordo di normalizzazione con l'Ungheria (9.2.1990), che espone l'esigenza di un patto «...a seguito della profonda evoluzione politica e sociale prodotta in Ungheria» per «le questioni riguardanti la Chiesa». Sul complesso pattizio ungherese (1990-1994-1997), cfr. PETER ERDÖ, *Accords bilatéraux entre le Saint Siège et la Hongrie*, in *Revue d'éthique et de théologie morale*. (Le Supplément, 199. decembre 1996). *Quand le Saint Siège signe des concordats*, pp. 121 ss; EIUDEM, *Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica d'Ungheria*, in *Anuario de Derecho Canonico del Estado*, Universidad Complutense, Madrid, XIV, 1998, pp. 721-728.

⁶⁶ Così, il Preambolo all'Accordo con la Lituania (2000) di cooperazione nell'educazione e cultura, che indica una «libertà di coscienza e di religione sulla base dei principi «riconosciuti e proclamati dalla comunità internazionale»; sotto variante di formule, l'Accordo economico-tributario con l'Albania (31.12.2007) afferma il richiamo ai «principi internazionalmente riconosciuti della libertà di coscienza e di religione». Sul punto, AAS (99), 2007/III, pp. 194 ss.

il citato rinvio è impiegato a rafforzare il principio di distinzione dei due ordinamenti statuali⁶⁷.

6. *Capacità di adattamento dei concordati. Trasformazione del modello giuridico pattizio: nei contenuti e nelle formule terminologiche. Dal tradizionale privilegium alla leadership in difesa dei diritti umani*

Il panorama concordatario ora esaminato conferma che la vitalità dei concordati non è un fatto transitorio e casuale e tanto meno un fenomeno senza futuro⁶⁸. Questa capacità di resistere, o meglio, di adeguarsi alle mutevolezze del tempo, semmai, esprime una continuità funzionale al dato storico e politico ed una capacità di adattamento come caratteristica intrinseca⁶⁹. Sicché anche il discutere di una trasformazione sostanziale del modello giuridico pattizio richiede prudenza alla luce della natura peculiarissima di tale fonte giuridica e dello speciale ascendente consuetudinario nella cui scia tanto peso esercita il fattore della spontaneità della produzione normativa.

E davvero discutere di attitudine all' «adattamento» degli accordi concordatari coglie ulteriori, più profonde sfumature. Si vuole dire che il concordato, al pari di ogni trattato internazionale – e in grado maggiore per i contenuti che intende tradurre in regole condivise –, è in armonia totale con la vicenda storica e politica nella quale si inserisce cosicché i rilievi tecnici che su di esso vanno compiuti si informano necessariamente ad un criterio di contingenze e di storicità vivente⁷⁰.

Di ciò si coglie ampiamente il senso dalla lettura testuale, sia perché la standardizzazione degli impianti⁷¹ non contraddice affatto alla variabile

⁶⁷ Cfr. Accordo fondamentale con la Bosnia-Erzegovina (25.10.2007), per il quale: «*Respecting internationally recognized principles concerning the distinction between religion and the State and concerning freedom of religion*». V. AAS (99), 2007/, pp. 939 ss.

⁶⁸ GAETANO CATALANO, *Cenni sulle vicende dell'istituto concordatario* cit., p. 41.

⁶⁹ Tale continuità si rinviene anche nell'attitudine della Sede apostolica a calcare terreni sperimentali, e stipulare parallelamente alla tradizionale dimensione bilaterale dei concordati, patti anche nel più complesso *iter* negoziale degli atti multilaterali. Evenienza, questa, a dimostrazione della tendenza della Santa Sede ad interagire nel diritto internazionale e a coesistere ed allacciare rapporti viventi sul piano del diritto consuetudinario. Così, VINCENZO BUONOMO, *La Santa Sede e i Concordati nella prospettiva dell'esperienza europea*, cit., p. 25.

Quanto alle tematiche dei concordati post-conciliari, la continuità del modello nei contenuti è data dalla presenza di un «nucleo tematico comune» avverte GIOVANNA GIOVETTI, *L'assistenza religiosa* cit., p. 2.

⁷⁰ ROMEO ASTORRI, *I Concordati di Giovanni Paolo II*, cit., p. 6.

⁷¹ Sulla standardizzazione criteriologica e i principi di base dei concordati, cfr. GERMANA CAROBENE,

impostazione concordata delle materie⁷², sia perché i parametri internazionali che ho precedentemente circoscritto (principio di autonomia ed indipendenza e di collaborazione e reciprocità) si delineano con formule assai temperate e collimanti con i governi e le popolazioni destinatarie del patto. E certamente, quella vitale continuità, pur nell'evoluzione del modello pattizio, quanto a forme e contenuti, trova notevoli spunti nell'impiego mutevole di quel dispensario di concetti giuridici e di formule tecniche che descrivono la «materia religiosa» le quali hanno senza dubbio risentito degli eventi di una storia politica comune⁷³. In tal senso è oggi possibile relativizzare la valenza dell'amplissima formula descrittiva adottata in dottrina, delle «*res mixtae*»⁷⁴, né più né meno delle cautele giuridiche con le quali i testi concordatari impiegano i concetti di «sovranità» e di «laicità»⁷⁵ per circoscrivere gli spazi che la diplomazia dei negoziati concede al variabile interlocutore della Sede Apostolica.

Ciò perché al di là di ogni rilievo, è irragionevole ritenere che la Chiesa, nel proclamare l'equipollenza operativa – e di *status* – dei reciproci rapporti all'insegna dei diritti umani, abbia rinunciato *in toto* al riconoscimento di soluzioni privilegiate, per quanto residuali, come nel caso dei temi economico-fiscali⁷⁶, o nella disciplina scolastica o nelle garanzie da apprestare alla presenza

Il Basic Agreement tra la Santa Sede e la Bosnia-Erzegovina cit., p. 15.

⁷² Sul punto, valgano gli approfondimenti con richiamo alla delicata questione delle nomine episcopali e le note antropologiche svolte da SILVIO FERRARI, *Il modello concordatario post-conciliare*, cit., p. 8.

Le nomine dei vescovi rappresentano una vera cartina tornasole del grado di reale democrazia professata da un governo. Da ultimo, si veda la questione, tuttora aperta, della nomina governativa dei vescovi della Chiesa Nazionale cinese, in dispregio della disciplina canonica e la politica pragmatica di tollerante *laissez-faire* vaticana, in ANGELO S. LAZZAROTTO, *La Cina di Mao processa la Chiesa. I missionari del PIME nel Henan 1938-1945*, ed. Missionaria Italiana, Bologna, 2008, pp. 153 e 424 ss.

⁷³ La dottrina ravvisa concordemente l'abbandono di questioni un tempo centrali, come la nomina dei vescovi o l'esecuzione nell'ordinamento secolare delle sentenze ecclesiastiche. Il che è indice di quella vitalità interna al tessuto concordatario, in grado di sostituire ed eliminare i capitoli tematici o i principi orientativi ormai caducati dalla storia. Sul punto, VINCENZO BUONOMO, *La Santa Sede e i Concordati*, cit., p. 45.

⁷⁴ JOSÉ T. MARTIN DE AGAR, *Passato e presente dei Concordati*, cit., pp. 613 ss., con rinvio a JIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, *Los Concordatos en la actualidad*, in AA.VV., *Derecho Canonico*, Vol.II, Pamplona, 1994, p.366, che avanza ragionevoli riserve sulla capienza del termine «*res mixtae*».

⁷⁵ JOSÉ T. MARTIN DE AGAR, *Passato e presente dei Concordati*, cit., p. 630, per il quale, il contenuto autentico della «sovranità» con il quale si suole far convergere l'idea di «laicità», può stabilirsi unicamente in virtù di una corretta visione giuridica dei diritti della persona e delle libertà ed «in corrispondenza alle esigenze» di questi.

⁷⁶ MICHELE AINIS, *Chiesa padrona, un falso giuridico dai Patti Lateranensi ad oggi*, Garzanti, Milano, 2009.

del fattore religioso nella dimensione sociale ed istituzionale pubblica, anche delle cd. «comunità separate»⁷⁷.

Del resto questa lettura sembra cogliere puntuali nessi nella politica di affermazione confessionale sprigionata dal concordato in rapporto alle fonti pattizie che con recente ingresso, regolamentano le confessioni di minoranza in Italia⁷⁸. Certamente, il richiamo sempre maggiore a clausole ideali nate dalla fucina illuminista e razionalista come prassi politica della Santa Sede intendono guadagnare nuova legittimazione in ordine diplomatico, ma non si può sottacere il grande significato positivo esercitato dalla proclamazione formale di tali istanze nel consesso internazionale. Si è già segnalato il frequente rinvio alle clausole di libertà religiosa, reciprocità, cooperazione, armonica distinzione degli ordini⁷⁹. Siffatti richiami esprimono una notevole elasticità solo constatando la congiunzione tra due elementi (indipendenza e collaborazione reciproca) naturalmente votati a contrapposizione⁸⁰ e una biunivocità comprensiva di contenuti e, dato che l'evoluzione dei patti attiene anche alle forme concettuali, di terminologia.

Non sarà difficile, inoltre, osservare che la flessibilità concordataria in ordine alle «materie di comune interesse» fa sì che lo spostamento dell'angolo visuale di quegli interessi si orienti sempre più verso categorie giuridiche concettuali di pronunciata natura internazionale (pace, disarmo, sviluppo

Il vasto sommario di concordati precedentemente citati registra con frequenza la richiesta di riserve di ordine economico in favore della Chiesa.

⁷⁷ CARLO CARDIA, *La riforma del Concordato*, cit., p. 74 ss. che registra l'emersione di tendenze corporative in alcuni concordati postconciliari, in rapporto all'avvenuto «riconoscimento della socialità, come carattere immanente dell'esperienza religiosa». Sul tema, le note critiche al Concordato italiano di MARIO TEDESCHI, *Attualità e caducità del Concordato*, in *QDPE*, Il Mulino, Bologna, 2004/1, pp.73 ss. Bene puntualizza Feliciani, commentando la «*Gaudium et Spes*», che l'aver la Chiesa annullato la propria «...speranza nei privilegi offerti dalla società civile» giungendo persino alla rinuncia, non inficia minimamente il principio dottrinale di fondo secondo cui questa, qualora vi colga un utile agli scopi di missione, «possa legittimamente acquisire privilegi dall'autorità civile e liberamente servirsene». Cfr. GIORGIO FELICIANI, *Il Concilio non è la tomba dei concordati*, cit. p. 5.

⁷⁸ Sul punto, critiche sulla reale valenza democratica dei concordati, sono avanzate da VALERIO TOZZI, *Quale regime per i rapporti Stato-Chiese in Italia?*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2005/2, pp. 529 ss.; IDEM, *C'è una politica ecclesiastica dei Governi. E la dottrina?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (www.statoechiese.it), febbraio 2007, p. 7 e in AA.VV., *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 149 ss.

⁷⁹ In queste clausole generali è dato cogliere i capisaldi che hanno ridefinito «...a partire dal Concilio Vaticano II...i principi che ispirano i rapporti tra la Chiesa e la comunità politica» osserva JOSÉ T. MARTIN DE AGAR, *Passato e presente dei Concordati*, cit., p. 629.

⁸⁰ Notazioni sul binomio indipendenza-collaborazione sono in SILVIO FERRARI, *Il modello concordatario* cit., pp. 1 e 5 il quale individua nei concordati postconciliari (spec. Accordo con il Kazakhstan (1998); con l'OLP (2000) e con l'Albania (2002) non solo differenti traduzioni pattizie, ma anche modalità che indicano evidenti progressi.

economico, la questione degli immigrati e la politica della salute e le implicazioni scientifiche e morali, i diritti umani culturali): materie che implicano contemporaneamente una necessaria presenza della Chiesa nell'ambito organizzativo del diritto degli Stati⁸¹ ed un impiego di concetti e formule giuridiche adeguati e radicalmente nuovo⁸².

Da questi rilievi si può desumere ancora che nel proclamare la tutela delle categorie giuridiche onnicomprensive sui diritti dell'uomo e nell'insistere sull'attributo della loro natura fondamentale, la Santa Sede tende ad un allargamento ulteriore della sfera di competenze per materia, in senso privilegiario.

Si tratta non più della tradizionale posizione di privilegi soggettivi, personalistici o patrimoniali, ma di un rafforzamento indiretto della posizione primaziale, d'ordine politico-diplomatico che ha i suoi prodromi nella «*debellatio pontificia*» per giungere a perfezionamento con, e dopo, la stesura dei Patti Lateranensi e maturare in una vera *leadership* politica dalla quale ricavare l'ascolto autorevole, in quanto voce morale, da parte della comunità politica internazionale degli Stati⁸³. Da tali evenienze si colgono gli spunti di una prassi non molto distante da quella che, in un passato ancora recente, permetteva alla Sede petrina di ergersi, incontestata, a ruolo *super partes*, nella funzione arbitrale di dirimere «*pro pace reformanda*» questioni che poco dividevano con la tutela della «*ecclesiastica libertas*», salvo tuttavia potersi ricondurre ad un ideale di pacificante concordia tra regnanti e genti, sotto il vessillo della croce di Cristo⁸⁴.

⁸¹ Sul punto, offre un esauriente elenco di trattati e Convenzioni internazionali alle quali la Sede Apostolica del post-concilio ha aderito incondizionatamente, GIOVANNI LAJOLO, *La Diplomazia Concordataria della Santa Sede* cit.

⁸² In tal senso, segnala un «polimorfismo» terminologico negli accordi concordatari tanto diffuso da non potersi ritenere «una questione italiana», ROMEO ASTORRI, *I Concordati di Giovanni Paolo II*, cit., p. 9. Analogamente, GIUSEPPE OLIVERO, *La Chiesa e la comunità* cit., p. 450.

⁸³ Atteggiamenti utilitaristici che hanno disatteso gli scopi originari del concordato nell'esperienza italiana, sono esposti da MARIO TEDESCHI, *Attualità e caducità del Concordato* cit., pp. 73 ss.

⁸⁴ Cfr. GAETANO CATALANO, *Arbitrato pontificio*, in *Scritti Minori*, I, *Scritti storici* (a cura di M. TEDESCHI), Rubbettino ed., Soveria Mannelli, 2003, p. 241 ss. Per maggiori approfondimenti storico-documentali, JOHN EPPSTEIN, *Catholic tradition of the Law of the Nations*, Londra, 1935 e LORENZO SPINELLI, *Il diritto ecclesiastico* cit., p. 156.

7. ...e nella struttura costitutiva: l'affermazione del «Concordato-quadro» sui modelli del «Concordato-parallelo» e del «Concordato-contratto». Innovativa valenza del Preambolo

La validità delle strutture in diritto corrisponde in gran parte alla flessibilità dei modelli normativi, oltre che ai contenuti disciplinari. A partire dai negoziati spagnoli, il panorama concordatario attuale prevede tre modelli strutturali alternativi: quello degli «accordi paralleli» (il modello del complesso concordatario spagnolo del 1976-1979), applicato alla Croazia, Lituania, Malta e Ungheria; quello degli «Accordi-quadro» (il modello italiano della Revisione concordataria del 1984)⁸⁵ che sembra conseguire maggiori proseliti, essendo adottato in seguito da Polonia, Slovacchia, Gabon, Israele, Portogallo e Brasile; quello delle Convenzioni con i *Länder* ex comunisti della Germania orientale⁸⁶, la cui natura formale rimane sostanzialmente immutata e conforme agli accordi preconciliari (*Vertragstaatskirchenrecht*)⁸⁷.

L'Astorri coglie con acume i vantaggi negoziali sul sinallagma pattizio, perché in ciascuno dei modelli (quello spagnolo, di frazionamento, e quello italiano, di quadro e dettaglio) vige il principio dell'intangibilità della matrice originaria a fronte della possibile, e prevista, modificabilità delle soluzioni convenute.

In entrambe i modelli, di conseguenza, assume un'impronta condizionante il decorso del tempo e l'accordo reciproco delle Parti a riconsiderare le clausole negoziate, in applicazione della regola *iuris gentium* «*rebus sic stantibus*», così da garantirgli flessibilità e aderenza storica.

In misura diversa, e maggiore per i «concordati-quadro», assume peso il ruolo negoziale degli episcopati nazionali che, come si vedrà, sono attualmente l'elemento terminale e decisivo⁸⁸ e gli osservatori *in loco*, di un processo negoziale sempre aperto ad eventuali revisioni.

Oltre all'elemento del decorso del tempo e al decentramento dei soggetti che applicano e verificano l'attualità del patto, esiste un terzo fattore che

⁸⁵ GIOVANNA GIOVETTI, *L'assistenza religiosa* cit., p. 2.

⁸⁶ Su tale modello, che qui si sorvola, ALEXANDER HOLLERBACH, *Die vertragsrechtliche Grundlagen des Staatskirchenrechts*, in *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland* I.B. Dunkler & Humblot, Berlin, 1994.

⁸⁷ ROMEO ASTORRI, *I Concordati di Giovanni Paolo II*, cit., p. 4.

⁸⁸ Circa il ruolo degli episcopati al sostegno del dialogo in Paesi senza tradizioni concordatarie, cfr., per l'Ungheria, BALÁZS SCHANDA, *La Santa Sede, la Conferenza dei Vescovi ungheresi e lo Stato*. Relazione al Convegno organizzato dal CESEN, cit.; per il Brasile, JOSÉ IGNACIO ALONSO PÉREZ, *O direito particular dos agrupamentos episcopais no Brasil*, in *Forum Canonicum*, Lisboa, 2008/3, pp. 19 ss.

garantisce vitalità agli accordi concordatari. Questo consiste nella natura delle disposizioni concordatarie, da intendere come clausole normative, ossia disposizioni che oltre allo scopo di creare un diritto oggettivo comune, tendono a realizzare un'armonizzazione il più possibile stabile e duratura delle materie, concentrandosi non tanto sull'obbligo puntuale della prestazione, ma sulla identificazione negoziale di un principio normativo al quale ispirare le scelte legislative a lungo termine e, dunque, le linee di politica ecclesiastica. Il modello sinallagmatico pattizio così, si rivela in armonia con il dettato conciliare – ed i suoi «silenzii» – che prefigurano la stabilità e durevolezza dei rapporti tra Chiesa e Stato, attraverso formule normative generali – nei cui confronti il modello contrattuale è incapiente – ben rappresentate dal concetto di «accordi normativi» (*Vereinbarung*)⁸⁹.

Sulla medesima linea dell'individuazione di principi ispiratori, eletti come elementi di una condivisa volontà normativa tra le Parti contraenti, va letta l'innovativa valenza dei Preamboli concordatari⁹⁰. La funzione assegnata dalla Santa Sede al testo premiale che anticipa gli articoli è, infatti, del tutto nuova, e merita attenzione, giacché ha significative corrispondenze con le Carte costituzionali di molti Stati liberal-democratici⁹¹. Nei Preamboli delle Carte costituzionali garanti dei paradigmi dello «Stato di diritto» è possibile infatti cogliere un ben preciso scopo: quello di sottolineare la funzione di custodire i «...valori, ideali e simboli condivisi in una determinata società»⁹². Il luogo ideale di tale protezione è il Preambolo della legge costitutiva generale di un sistema giuridico, quale che sia l'estensione progettuale della sua architettura istituzionale⁹³.

Ciò che rileva, è la riconferma del valore di una cogenza generale, «descrittiva», quando un atto generale, costituzione o concordato, richiamino nel loro testo (e nel Preambolo) principi etici e religiosi meta-giuridici. L'ap-

⁸⁹ JOSÉ T. MARTIN DE AGAR, *Passato e presente dei Concordati*, cit., p. 640, il quale richiama le possibili conseguenze su temi quali gli effetti civili del matrimonio canonico e la personalità giuridica civile degli enti ecclesiastici. HEINRICH TRIEPEL, *Diritto internazionale e diritto interno*, Torino, 1913.

⁹⁰ Per un confronto indicativo con i precedenti modelli concordatari e lo scarso peso assegnato ai Preamboli, si veda AMEDEO GIANNINI, *I concordati postbellici*, cit., *passim*.

⁹¹ PIETRO GIUSEPPE GRASSO, *Il richiamo alle "radici cristiane" e il progetto di Costituzione europea*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 380-381.

⁹² JOSEPH H.H. WEILER, *Per un'Europa cristiana. Un saggio esplorativo* (trad. it.), Rizzoli, Milano, 2003, pp. 55 ss.

⁹³ Il ragionamento riguarda il Preambolo al famoso «Progetto di Trattato costituzionale europeo» sul quale il citato Autore americano svolge le sue osservazioni, concludendo che qualsivoglia richiamo alle radici cristiane, avrebbe un valore «descrittivo» e non «preiettivo». *Ult. loc. cit.* p. 78.

plicazione *lato sensu* «normativa»⁹⁴ e non semplicemente «contrattuale» del disposto concordatario offre, ancora una volta, spiegazione della sua vitalità spazio-temporale.

8. ...e nei soggetti interlocutori: il sempre più decisivo ruolo negoziale assunto dalle Conferenze episcopali

Altrettanto evidente è il ruolo di protagonismo assunto dalle Conferenze episcopali nazionali nella gestione dell'attività negoziale con le autorità civili⁹⁵. Si tratta di un'azione che, come si desume dal *corpus* dei concordati postconciliari, non solo risulta rafforzata, ma anche estesa⁹⁶. L'iniziativa

⁹⁴ Sul valore da assegnare alle dichiarazioni costituzionali, vedasi VEZIO CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue dichiarazioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, p. 14.

⁹⁵ VINCENZO BUONOMO, *La Santa Sede e i Concordati*, cit., p. 26.

⁹⁶ Appaiono residuali le disposizioni che attribuiscono la personalità giuridica alle Conferenze episcopali, a fronte di quelle che attribuiscono loro competenze negoziali in ordine alla conclusione di intese con l'autorità civile. Cfr. Concordato con la Spagna (3.1.1979), su questioni giuridiche, art. 1.3 (sulla personalità giuridica) e art. 1.6 (inviolabilità di archivi e registri delle Conferenze episcopali); Concordato (3.1.1979) su insegnamento e questioni culturali, art. VII (titoli e gradi accademici) e art. XIV (libertà dei mezzi di comunicazione); Concordato (3.1.1979) su questioni economiche, art. IV.1 (esenzioni economiche). Accordo col Perù (1980), artt. III (personalità giuridica) e XX (riconoscimento giuridico dei seminari ed altri enti ecclesiastici). Accordo di Revisione dei Patti Lateranensi (1984), artt. 2.2 e 13.2 (sulla stipula di intese). Accordo con Malta (16.11.1989) su istruzione e educazione cattolica nelle scuole statali, artt. 2, 3 e 5; Accordo (28.11.1991) sulle scuole cattoliche, artt. 7, 8, 10 e 12; Accordo (28.11.1991) sui beni immobili ecclesiastici, artt. 6.1, lett.d, 6.2, lett.a, 6.2, lett.b, 7.3, lett.a e 13.1. Accordo con l'Ungheria (20.6.1997) sulle questioni economiche, art. 3.4, lett.c (finanziamento di nuovi istituti ecclesiastici), art. 4.1, 4.2 e 4.3 (sui beni culturali). Concordato col Brasile (13.11.2008), art. 3 (personalità giuridica), art. 18, §1 (sulla stipula di ulteriori convenzioni). Concordato con la Polonia (28.7.1993), artt. 3 (libertà di comunicazione), art. 6 (identificazione tra Conferenza episcopale e cittadinanza e nazionalità dei vescovi), art. 27 (sull'applicazione delle Intese). Accordo con la Croazia (19.12.1996) su questioni giuridiche, art. 3 (programmi sull'insegnamento scolastico); Accordo (19.12.1996) di collaborazione in campo educativo e culturale, art. 6.1 e 10.1 (titoli e gradi accademici), art. 12 (programmi radio e tv); Accordo (19.12.1996) di assistenza religiosa alle Forze armate e di Polizia, art.10 (Conferenza episcopale ed Ordinario militare); Accordo (9.10.1998) su questioni economiche, artt. 3.2 e 5.3 (sull'elenco delle proprietà da restituire alla Chiesa cattolica attraverso accordi con la Conferenza episcopale), art. 6.3 (lista delle nuove parrocchie), art. 6.5 (sovvenzioni alla Chiesa) e art.7 (erezione dell'ICSC). Concordato con la Lettonia, artt.10, 12, lett.b, 15, 18.2 e 23.1. Concordato con la Lituania (5.5.2000) di cooperazione nell'educazione e cultura, artt.3.1 e 3.2, 6.1 e 6.2, 7.2, 11.3, 12.1, 13.3 e 13.4; Accordo (5.5.2000) su aspetti giuridici delle reciproche relazioni, art.13.1; Accordo (5.5.2000) sulla cura pastorale dei cattolici nell'esercito, art. 1.5 e art. 10. Concordato con il Portogallo (18.5.2004), art. 8, (sulla personalità giuridica), artt. 25.3 e 26 (esenzioni fiscali), art. 27 (intese per lo status fiscale) art. 28 (accordi applicativi per le intese). Accordo con la Repubblica Ceca (25.7.2000) sul regolamento dei reciproci rapporti, art. 18.1 e 18.2 (questioni relative alla Chiesa). Accordo Fondamentale con la Bosnia-Erzegovina (25.10.2007), artt. 3 e 16.5 (programmi scolastici).

dell'episcopato locale è stata in tal modo notevolmente valorizzata in quanto sollecitata a proporsi e cooperare concretamente come fonte produttiva di diritto particolare extracodificiale⁹⁷.

In linea di fatto e, dopo il Concilio, anche di diritto, è stata così posta sotto una nuova luce la questione della «legittimità concordataria» dei Vescovi, posto che la loro attività negoziale si manifesta chiaramente come prassi «non di mera acquiescenza, ma veramente attiva, di iniziativa e di proposta»⁹⁸.

Siffatta estensione di funzioni ha avuto l'avallo dottrinale del Concilio e più di recente è stata confermata dal *Motu proprio* «*Apostolos Suos*» (21 maggio 1998), con il quale Giovanni Paolo II sottolineava l'opportunità di meglio conoscere dottrinalmente e rafforzare «...lo studio dello *status* teologico ... e giuridico delle Conferenze dei Vescovi» unito a quello della loro autorità dottrinale (ex can.447 e 753 *CIC*), in funzione di offrire maggiore rilievo alla loro azione⁹⁹.

Osservava in proposito Wojtyła che: «...a partire dal Concilio Vaticano II, le Conferenze Episcopali si sono sviluppate notevolmente ed hanno assunto il ruolo di organo preferito dai Vescovi di una nazione o di un dato territorio per lo scambio di vedute...e per la collaborazione a vantaggio del bene comune della Chiesa...» («*Apostolos Suos*», n. 6). Successivamente si afferma l'estensione delle competenze episcopali, che travalicano l'enumerazione già di per sé innovativa delle materie, consigliando un elenco aperto: «Non è possibile circoscrivere entro un elenco esauriente i temi che richiedono tale cooperazione, ma a nessuno sfugge... i rapporti con le autorità civili, la difesa della vita umana, della pace, dei diritti umani, anche perché vengano tutelati dalla legislazione civile, la promozione della giustizia sociale, l'uso dei mezzi di comunicazione sociale...» («*Apostolos Suos*», n.15). Temi, a tutta evidenza, raccolti nei nuovi testi concordatari del post-concilio e affidati alla diplomazia degli episcopati nazionali che, nella prospettiva wojtyliana, debbono essere ispirati da un'azione congiunta dei vescovi nei confronti dei poteri civili¹⁰⁰.

Senza entrare nel merito di questi temi, sarà necessario osservare come

⁹⁷ GIORGIO FELICIANI, *Il Concilio non è la tomba dei concordati*, cit. p. 5, che ricorda tra l'altro, il sostentamento del clero; i beni culturali ecclesiastici; i mezzi di comunicazione sociale; le varie forme di assistenza religiosa apprestate nelle cd. «comunità separate».

⁹⁸ JOSÉ T. MARTIN DE AGAR, *Passato e presente dei Concordati*, cit., p. 635, nota 76.

⁹⁹ Cf. JUAN IGNACIO ARRIETA, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Cap.XX, *Le Conferenze episcopali*, Milano, 1997, pp.491 ss. Per il *Motu proprio* «*Apostolos Suos*» (21 maggio 1998) vedasi AAS, (90), 1998, pp. 641-658.

¹⁰⁰ L'esercizio congiunto del ministero episcopale, che aiuta e non sostituisce il vescovo, riguarda tanto la funzione dottrinale, o insegnamento magisteriale, quanto l'esercizio della potestà legislativa (can. 445 *CIC*) e, dunque, anche negoziale-pattizia di attuazione concordataria.

su queste dichiarazioni trovi fondamento la dottrina della collegialità – poi ampiamente sviluppata nel *Motu proprio* «*Sollicitudo omnium Ecclesiarum*»¹⁰¹ – dalla cui lettura si possono trarre notevoli spunti attorno alla questione posta dalla recente prassi concordataria sul soggetto legittimato (Legato pontificio ossia Nunzio Apostolico, o Conferenza episcopale) alla stipula. D'altra parte, rivisto in un'ottica giuseccllesiastica, è incontestabile che il Concilio Vaticano II abbia ricondotto sotto una luce di ordine internazionale quell'*ius legationis* del Romano pontefice – e l'*ius tractandi* conferito ai Legati – riducendo al nulla i vetusti, residui dogmi di irreformabilità della *plenitudo potestatis* petrina¹⁰².

Il can. 365, infatti, fa proprie le disposizioni dell'art.X del citato documento apostolico che, nel precisare il ruolo di medio necessario tra Santa Sede ed episcopato da attribuire al Nunzio, non tralascia di raccomandare che questi non ometta «di richiedere il parere ed il consiglio dei vescovi delle circoscrizioni ecclesiastiche», con un rapporto di stretta e continua cooperazione durante l'intero corso delle trattative negoziali, dalla firma degli accordi sino al finale scambio degli strumenti di ratifica¹⁰³.

Il complesso di accordi concluso dalla Sede apostolica con Malta offre, in proposito, l'esempio più compiuto – ed anche l'unico – della armonizzazione tra soggetti di rilievo costituzionale rappresentativi della Chiesa, nell'atto di interpretare le clausole negoziali ai fini applicativi o di revisione: «...la Santa Sede e la Repubblica di Malta affideranno la ricerca di un'amichevole soluzione ad una Commissione Paritetica che sarà composta, per parte della S.Sede, dal Nunzio Apostolico a Malta e dal Presidente della Conferenza Episcopale

¹⁰¹ L'impianto del citato *Motu proprio* poggia sul principio dell'unità ed indivisibilità del Collegio episcopale, quale precipua funzione del Romano pontefice che «come successore di Pietro è il perpetuo e visibile principio e fondamento dell'unità sia dei Vescovi, sia della moltitudine dei fedeli» Cfr. JUAN IGNACIO ARRIETA, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica, Cap. XIII, I legati pontifici*, pp. 329 ss. In ambito concordatario la dottrina della collegialità si riflette nel compito rimesso al Nunzio di rafforzare i vincoli tra S.Sede e Vescovi locali («*Sollicitudo omnium Ecclesiarum*», art. IV.1), «...d'accordo con i vescovi del luogo, soprattutto con i Patriarchi» (art. IV.4).

In alcuni concordati postconciliari è prevista la competenza delle Conferenze episcopali di disporre in ordine alle circoscrizioni ecclesiastiche territoriali. Il *Motu Proprio* sottolinea tale competenza (art.VII) mentre assegna al rappresentante pontificio il dovere della «fraterna collaborazione» nel rispetto dell'esercizio giurisdizionale proprio dei vescovi (art. VIII.1), nonché la loro collaborazione ai fini della stipula di ogni accordo o convenzione con i poteri civili locali: «Nella trattazione di queste questioni sarà utile che il legato pontificio... chieda il parere e il consiglio dell'episcopato e lo tenga informato dello sviluppo dei negoziati» (art. X.2).

¹⁰² JOSÉ T. MARTIN DE AGAR, *Passato e presente dei Concordati*, cit., p. 621.

¹⁰³ Cfr. VINCENZO BUONOMO, *La Santa Sede e i Concordati*, cit., p. 27. Secondo il can. 364 CIC, infatti, funzione primaria del Nunzio Apostolico è quella di «rendere sempre più saldi ed efficaci i vincoli di unità che intercorrono tra la Sede apostolica e le Chiese particolari».

maltese o da loro delegati...» (art.7, Accordo con Malta, 16.11.1989)¹⁰⁴.

La flessibilità del modello pattizio circa le Parti negoziali trova un ulteriore inoppugnabile argomento negli accordi a vario titolo stipulati dalla Sede Apostolica con gli Stati dittatoriali o non confessionali, con gli Stati islamici e, nell'età del post-concilio, con le Organizzazioni non statali, siano esse movimenti di liberazione politica (Accordo Fondamentale con l'OLP, 2000), siano organizzazioni intergovernative (Accordo di cooperazione con l'OUA, 2000).

Si è, dunque, al cospetto di un arsenale di accordi che sconfessa l'idea della indefettibilità dei presupposti socio-giuridici preliminari al negoziato¹⁰⁵, ma anche la tradizionale raffigurazione dello Stato come esclusivo soggetto contraente, fruitore dei principi *iuris gentium*¹⁰⁶.

9. Conclusioni

- I richiami nei concordati recenti all'opportuna modifica dei patti per ragioni storiche, conferma l'affinità del diritto dei concordati con la radice fattuale, storica, morale e di «coscienza» che è propria dell'*ius gentium* e, in una parola, la sua indole consuetudinaria di «diritto spontaneo».

- La Chiesa riconosce nei concordati principalmente una fonte giuridica di natura strumentale, in quanto preordinata allo scopo della missione evangelica. Anche la natura privilegiaria del patto è direttamente dipendente da tale elemento finalistico.

- L'apparente rigidità strutturale del modello concordatario, atto negoziale necessariamente bilaterale, e non multilaterale «aperto» o «per adesione» di soggetti terzi, cela in sé una capacità trasformativa («Accordi-quadro», «Accordi paralleli», «Accordi-contratto») sconosciuta anche alla categoria dei trattati, giacché l'attuale generazione di accordi concordatari registra

¹⁰⁴ Analoga formula si ritrova all'art. 15 dell'accordo maltese del 28.11.1991 sulla scuola cattolica; all'art. 19.1, dell'Accordo sui beni temporali della Chiesa a Malta; all'art.10 dell'Accordo maltese sui matrimoni canonici e le sentenze ecclesiastiche. Vedasi anche ANDREA BETTETINI, *L'Accordo 3 febbraio 1993 tra la Santa Sede e la Repubblica di Malta sul matrimonio: brevi annotazioni*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1997/1, pp. 103-115.

¹⁰⁵ JOSÈ T. MARTIN DE AGAR, *Passato e presente dei Concordati*, cit., pp. 626-627.

¹⁰⁶ In tal senso è utile segnalare che le regole internazionali di successione valide per gli Stati sono applicate estensivamente anche alle organizzazioni non-statali, circa la successione di un concordato. Il caso si è verificato con lo scioglimento del soggetto stipulante l'Accordo-quadro con la Santa Sede, l'Organizzazione dell'Unione Africana (OUA) nel 2002, al quale è succeduta l'Unione Africana. Così, VINCENZO BUONOMO, *La Santa Sede e i Concordati*, cit., p. 31, nota 22.

formule nuove, con insospettata capacità di adeguamento alla realtà degli Stati contraenti.

- Nel rinunciare ad antiche pretese (Chiesa-*societas perfecta*, superordinata) ed aver accettato lo *status* di soggetto internazionale «*inter pares*» la Chiesa dei concordati ha elevato il piano operativo della materia negoziale estendendone l'impianto. I diritti dell'uomo non sono più, solo, i diritti del *christifidelis*, ma, in prospettiva antropologica, i diritti del *populus fidelium* e di ogni altro credente.

-Ciò conduce ad affermare che la Chiesa, la quale non ha mai ritenuto di rinunciare radicalmente al riconoscimento da parte della comunità degli Stati di alcune sue prerogative essenziali (prima tra tutte, l'azione evangelizzatrice), tende a guadagnare nuove forme privilegiate di ordine politico-diplomatico, proponendosi come *primus inter pares* nell'agone politico, pur restando estranea al confronto diretto di ordine temporale.

- Natura strumentale, finalità evangelizzatrice e sostanziale storicità dei concordati ne esprimono la flessibilità e l'adattamento materiale: tale carattere è rafforzato dalla dottrina comunionale canonica delle collegialità dei soggetti contraenti *ex parte Ecclesiae* (Romano Pontefice, Nunzi, Conferenza episcopale). Tale unità, infatti, permette di annullare il divario centro-periferia tra principi astratti e concrete applicazioni, cosicché gli episcopati nazionali divengono centri propulsori, in un quadro di condivisione, della dinamica flessibilità e vitalità dei nuovi accordi post-conciliari.