



diritto & religioni

Semestrale
Anno XIII - n. 1-2018
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

25

 LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno XII - n. 2-2017
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttori
Mario Tedeschi - 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, P. Consorti, R. Coppola, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero (†), A. Fuccillo, 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, A. Zanotti, 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

M. d'Arienzo, V. Fronzoni,

A. Vincenzo

M. Jasonni, L. Musselli (†)

G.J. Kaczyński, M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI RESPONSABILI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa

Giurisprudenza e legislazione canonica

Giurisprudenza e legislazione civile

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale
e comunitaria*

Giurisprudenza e legislazione internazionale

Giurisprudenza e legislazione penale

Giurisprudenza e legislazione tributaria

G. Bianco, R. Rolli

M. Ferrante, P. Stefani

L. Barbieri, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali, C.M. Pettinato

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

Parte III

SETTORI

Lecture, recensioni, schede,

segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

M. Tedeschi

Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Giuseppe D'Angelo - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fuccillo - Prof. Chiara Ghedini - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Vincenzo Pacillo - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Francesco Rossi - Prof. Annamaria Salomone - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura - Prof. Ilaria Zuanazzi.

*I Patti per «accordo-quadro» di Villa Madama e l'art. 7, co.1 Cost. italiana. Nascita, affermazione e dilatazione planetaria di un modello giuridico concordatario**

FABIO VECCHI

1. Introduzione

A settant'anni dalla scrittura della Carta costituzionale italiana lo schema teorico esposto nell'art. 7 comma 1, improntato al riconoscimento dello Stato e della Chiesa quali attori principali operanti in un ordinamento giuridico a loro esterno e superiore¹, conserva intatta la sua validità. I riferimenti costituzionali intesi a descrivere il nesso tra «ordini indipendenti e sovrani» si sono dimostrati gli autentici cardini giuridici su cui fondare il necessario riconoscimento dell'originarietà dell'ordinamento della Chiesa. Questo schema impiegato dai Padri costituenti come postulato a base del rapporto Stato-Chiesa in Italia non solo ha sancito la pariordinazione giuridica soggettiva, ma anche l'opportunità dell'opzione pattizia concordataria di diritto esterno per regolare i reciproci rapporti in materia di *libertas Ecclesiae*². Per altro verso, tale modello ha offerto il più sicuro contrafforte alle ventate abrogazioniste che, sin dalla fine dell'ultimo conflitto mondiale, soffiarono impetuose accompagnandosi all'ipotesi di separazione e palesandosi nel tempo, infine, un riferimento di valenza sovranazionale per un'opportuna impostazione di rapporti giuridici tra autorità supreme.

In questo scritto si vorrà rendere conto delle fortune occorse al nuovo mo-

* Scritto presentato per la relazione tenuta al Convegno su «*La Costituzione e la pluralità degli ordinamenti. Nel 70° della sua redazione*» (giovedì, 8 febbraio 2018), organizzato all'Università degli Studi di Roma «*La Sapienza*» nell'ambito del Dottorato di ricerca in Diritto pubblico, A.A. 2017-2018.

¹ PIETRO AGOSTINO D'AVACK, «*Concordato ecclesiastico*», in *Enciclopedia del Diritto*, VIII, Giuffrè, Milano, 1961, p. 453.

² GAETANO CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana. (Contributo all'interpretazione sistematica dell'art.7 Cost.)* Giuffrè, Milano, 1968, p. 20.

dello giuridico pattizio sottoscritto da Agostino Casaroli e Bettino Craxi: un modello che si colloca certamente agli antipodi con il precedente Concordato mussoliniano del 1929, ma che, non per questo, può ritenersi immune da critiche di tipo funzionale³.

Si può infatti affermare – stante il verificarsi nelle dinamiche concordatarie di un singolarissimo fenomeno giuridico di intensa esportazione di modelli concettuali verso altri ordinamenti – che l'affermazione planetaria dello strumento concordatario (quale indicato dall'art. 7, co.1 Cost. italiana come fonte primaria dei rapporti tra ordinamenti giuridici), si sia compiuta nelle forme tipologiche pattizie assunte negli Accordi di Revisione di Villa Madama del 18 febbraio 1984, poi replicate nel corso degli ultimi trenta anni attraverso la stipula di un considerevole numero di Accordi concordatari.

Non è infatti contestabile il fatto che gli attuali concordati adottino schemi concettuali, architetture organizzative e persino supporti terminologici conformati a quelli impiegati negli Accordi di Villa Madama ed attinti alla fonte dell'art.7.1 della Cost. italiana. Sotto quest'ultima specifica notazione appare degno di rilievo il ricorso, ormai divenuto comune alla soverchiante maggioranza degli «accordi-quadro», dell'espressione metagiuridica di «ordine», per descrivere l'organizzazione potestativa ordinata tanto nella Chiesa che nello Stato⁴. È piuttosto anomala, infatti, l'avvenuta attrazione al proprio vocabolario tecnico da parte di legislatori pattizi appartenenti a contesti culturali anche molto distanti tra loro (e, talvolta, estranei ai regimi di impianto liberal-democratico) di un luogo semantico, quello di «ordine», che, oltre all'inusitata applicazione nel linguaggio giuridico⁵, appartiene, ed è esso stesso, il frutto espressivo di un periodo storico nazionale contingente: un contesto in cui la tensione verso un punto di contatto concordatario tra Stato italiano e Chiesa cattolica⁶ accusava i prolungati condizionamenti risorgimentali della «Que-

³ MARIO TEDESCHI, *Attualità e caducità del Concordato*, in QDPE, 2004/1, Il Mulino, Bologna, spec. p. 74, con ulteriori richiami d'approfondimento alle note 4 e 5.

⁴ È infatti assai raro ravvisare deroghe a tale terminologia divenuta patrimonio comune del vocabolario pattizio. L'accordo-quadro con il Ciad (2013), ad es., vi sostituisce l'espressione «*domaine*» volta a corroborare il rapporto tra due soggetti «*souverains, indépendents et autonomes*»; mentre solamente il concordato mozambicano (2011) e andorrano (2008) ne tacciono.

⁵ GAETANO CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa* cit., p. 15.

⁶ È interessante rammentare la posizione abbracciata da Francesco Orestano il quale, censore convinto di un'applicazione generalizzata del principio separatista nella regolamentazione dei rapporti tra Stato e Chiesa, scrivendo durante la *debellatio pontificia*, invocava il ritorno alla pratica concordataria: egli sosteneva che, proprio in rispetto della sovranità formale, quale requisito connaturale alle due «potestà», (non si fa menzione né di «ordine» né di «ordinamenti»), tale pratica si rivelasse «(...) la più consentanea ai due diritti». Cfr. FRANCESCO ORESTANO, *Lo Stato e la Chiesa in Italia*, Roma, Optima, 1924, p. 42.

stione romana»⁷, risentendo in profondità dell'esigenza di chiarezza giuridica, soprattutto in considerazione del fatto che la fortuna della formula pattizia riposava sulla non equivocità dei limiti (di sovranità ed indipendenza) da tracciare reciprocamente tra le Parti.

In queste pagine si vorrà tralasciare il tema dei principi reggenti tali speciali rapporti bilaterali tra enti supremi e, con essi, la questione, ampiamente dissodata in dottrina, dell'ordinamento giuridico – se sia un diritto internazionale speciale, funzionale alla singolarità del suo oggetto (la libertà religiosa) o, al contrario, uno specifico ordinamento «terzo» ossia «concordatario», in ossequio alla teoria della pluralità degli ordinamenti elaborata da Santi Romano⁸ – entro cui ricondurre lo strumento pattizio.

La piega assunta dalle relazioni internazionali rende altrettanto superfluo soffermarsi sulla constatazione della feconda ed ininterrotta stagione di fioritura dei Concordati, a smentita dei più cupi vaticini circa un loro definitivo tramonto⁹. Sviluppando le riflessioni di Gaetano Catalano si può chiosare, con un sufficiente margine di sicurezza confortato dall'esperienza storica successiva, che i Concordati si confermano per la loro natura di specialissimo strumento giuridico-diplomatico ad esclusiva propensione bilaterale¹⁰ e ad alta vocazione «universale», con la specificità di fondere insieme elementi di diritto internazionale (i principi groziani *iuris gentium*) e di diritto sovranazionale (i principi concordatari enunciati dal *Codex Iuris Canonici*, dagli orientamenti magisteriali e conciliari) e, in pari tempo, in grado di smentire

⁷ MARIO TEDESCHI, *Cavour e la Questione romana*, Giuffrè, Milano, 1978.

⁸ SANTI ROMANO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, S.E.U., Pisa, 1922, pp. 167 ss.

⁹ La fine della cd. «età costantiniana» era ricondotta a due fattori erroneamente ritenuti coesistenti ai concordati e legati al regime civile vigente, in un rapporto funzionale (*simul stabunt simul cadent*). Di ciò erano fortemente convinti LORENZO SPINELLI, *La Chiesa e la libertà religiosa*, in AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del Congresso Internazionale di diritto canonico*, I, Roma, 14-15 gennaio 1970, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 289 ss. e PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *La Chiesa e lo Stato nella nuova impostazione conciliare*, in *idem*, pp. 349 ss. Vedi anche ROMEO ASTORRI, *Gli accordi concordatari durante il pontificato di Giovanni Paolo II. Verso un nuovo modello?*, in *QDPE*, Il Mulino, Bologna, 1999/1, p. 24.

Tanto l'idea dell'incompatibilità dei concordati con l'affermazione dei regimi costituzionali separatisti, tanto quanto quella secondo cui detti accordi sussistessero con un ruolo di sudditanza verso i regimi autoritari, sono state ampiamente sconfessate dalla storia e possono solo ricondursi ad una ben circoscritta stagione dei plurisecolari rapporti interpotestatici. Sul punto, ANNA TALAMANCA, *Le nomine episcopali nei concordati post-conciliari*, in *QDPE*, Il Mulino, Bologna, 1999/1, p.103. Gaetano Catalano osserva, tra l'altro, che, a fronte della «stasi pattizia (...) pressoché completa durante il pontificato di Benedetto XV» non può che esprimersi un «complessivo giudizio positivo» circa l'attività concordataria svolta da Pio XII, Paolo VI e Giovanni Paolo II. Cfr. GAETANO CATALANO, *I Concordati tra storia e diritto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1992, p. 10 e ancora, pp. 23 ss.

¹⁰ MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Torino, 2010⁵, p. 83.

qualsiasi teorica che ne anticipi il fluido divenire¹¹.

Si vorrà, invece, concentrare l'attenzione sullo strumento formale in sé considerato, nella sua struttura di involucro normativo esterno di principi giuridicamente cogenti. Gli Accordi di Villa Madama, infatti, nel promuovere un nuovo modello pattizio formale – l'«accordo-quadro» – hanno confermato la coesistente necessaria duplice (o forse, meglio, plurima) natura, giuridica e politica, connotante lo strumento concordatario astrattamente inteso. Questo modello tipologico, innovativo e sostitutivo del solenne, paludato e rigido Concordato giurisdizionalista imperante nella temperie dittatoriale degli anni '20-'40 del Secolo breve¹², si è imposto su altre formule organizzative pattizie, ma avrebbe dovuto preliminarmente superare indenne la prova di resistenza dell'art.7 Cost. e la «de-cristallizzazione» del modello giuridico pattizio in esso contenuto¹³.

Il revisionismo pattizio, insomma, sosteneva il peso originario di un lungo travaglio politico¹⁴ che aveva già posto a repentaglio le basi garantiste della «pace religiosa» in Italia, e che affidava le sue sorti alla lungimiranza di personalità provenienti da ambienti culturali e professionali di diversa estrazione¹⁵.

¹¹ L'attuale proiezione «mondialista» dei concordati contraddice alle osservazioni espresse dalla passata dottrina, orientata a circoscriverli in prospettiva eurocentrica, nella logica di contrapposizione dei blocchi ideologici e militari entro cui si fronteggiarono per lunghi anni le Potenze americana e russa. ROMEO ASTORRI, *Gli accordi concordatari durante il pontificato* cit., p.26. Una vistosa eccezione a questa modalità di affermazione concordataria è offerta dai Paesi a cultura anglosassone del *common law*, come opportunamente ricorda SILVIO FERRARI, *I Concordati di Giovanni Paolo II*, in QDPE, Il Mulino, Bologna, 1999/1 cit., p. 173.

¹² Osserva il Catalano, che tra i concordati rattiani delle dittature, solamente i Patti lateranensi avevano avuto la forza di sopravvivere alle vicende della Seconda Guerra Mondiale. Così, GAETANO CATALANO, *I Concordati tra storia e diritto* cit., p. 16.

¹³ ALESSANDRO ALBISETTI, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 3.

¹⁴ Non va dimenticato, infatti, che l'intenzione della denuncia unilaterale dei Patti Lateranensi percorse trasversalmente i più vari settori della compagine politica, sin dal 1943. La volontà di conservare la *pax religiosa* fu un provvidenziale fattore coesivo nell'Italia cattolica del secondo dopo-guerra, ma altrettanto significative si rivelarono le iniziative di singoli uomini politici per il mantenimento dello *status quo*. Ci basti la visita di Enrico de Nicola a Pio XII, il 31 luglio 1946: un evento che travalicava di gran lunga il significato del puro atto di cortesia istituzionale, trattandosi della prima visita ufficiale di un Capo dello Stato repubblicano al Romano Pontefice. A quel preciso frangente temporale va anche ricondotto lo scambio di Note verbali (9-21 agosto 1946 e 31 dicembre 1946 – 26 novembre 1947) a conferma di alcuni «accordi di aggiornamento» degli artt. 20 e 12 del Concordato Lateranense: evento che si presta anche ad una lettura politica di favore alla conservazione dell'impianto pattizio. Sul punto, GAETANO CATALANO, *I Concordati tra storia e diritto* cit., p. 17 e n. 23.

¹⁵ ARTURO CARLO JEMOLO, *Per la pace religiosa d'Italia*, La nuova Italia, Firenze, 1944. L'ambasciatore italiano presso la Santa Sede, Gian Franco Pompei, fu tra i più convinti assertori di fronte a Paolo VI e all'allora cardinale Segretario di Stato Jean-Marie Villot, della validità di un rinnovamento pattizio promosso nella forma più duttile ed adattabile dell'«Accordo-quadro». Sulle vicende occorse e sul fallimento dell'ipotesi di revisione proposta dal Pompei, giungono puntuali informazioni dallo stesso,

Gettando uno sguardo più attento ai fatti della storia recente, va qui precisato tuttavia, che, ancora nel corso del 1976, in avvio di una fase di preparazione di diretti contatti tra gli interlocutori negoziali, le occasioni di confronto del pensiero giuridico elaboravano convincimenti tra loro anche distanti con l'unica consapevolezza della necessità di incidere e trasformare il modello pattizio, stante la certezza di operare nell'orizzonte della conservazione del regime concordatario. Non c'è dubbio, infatti, che il clima imperante negli anni Settanta riverberasse una sincera volontà riformista in larga parte trascinata dai nuovi orientamenti della giurisprudenza Costituzionale. Le sentenze di quegli anni in materia ecclesiastica sono il chiaro segno di una raggiunta «razionalità» di logica giuridica, proseguita nel corso degli anni Ottanta, ed indice di una piena emancipazione dagli ingabbiamenti formalisti d'impostazione kelseniana che ne avevano condizionato la logica interpretativa negli due precedenti decenni¹⁶.

Dopo una lunga fase di studio teorico, preventivo ai contatti diplomatici negoziali, cui Giovanni Leone aveva dato il via nel 1968 istituendo una apposita Commissione Governativa di studio, il progetto inteso a dar vita ad un nuovo modello pattizio brancolava ancora nel buio¹⁷. Non solo la tipologia negoziale per «accordo-quadro» poteva contare, ad eccezione di Guido Gonella¹⁸, sul sostegno di pochi, ma anche tra quanti nell'ambiente politico salutavano con favore una nuova architettura giuridica degli accordi concordatari, sussistevano evidenti remore a percepirne le potenzialità¹⁹. Il giudizio favore-

in GIAN FRANCO POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano. Diario 1969-1977* (a cura di P. Scoppola), Il Mulino, Bologna, 1994.

In ambiente politico, nella nutrita schiera di esponenti politici della Democrazia Cristiana che si espressero in favore del modello di Accordo-quadro, oltre a Guido Gonella, va menzionato Benigno Zaccagnini. Lo storico Pietro Scoppola, da parte sua, si fece sostenitore di un'ulteriore ipotesi intesa all'azzeramento del Concordato del 1929, per una riformulazione dell'impianto normativo sulla base di un nuovo modello negoziale per intese.

¹⁶ ALESSANDRO ALBISETTI, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza cit.*, pp. 13 ss. e pp. 29 ss. Si ricordi, tuttavia, che si deve alle decisioni della Corte Costituzionale degli anni 1957-1959 un primo importante segnale di cambiamento a favore del pluralismo confessionale. Così, FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico* (aggiornamento di A. Bettetini e G. Lo Castro), Zanichelli, Bologna, 2009¹⁰, p. 57.

¹⁷ Per una bibliografia tematica, si consulti FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 58 e note.

¹⁸ La lettera che Guido Gonella spedisce a Giulio Andreotti, al tempo degli avvenimenti Presidente del Consiglio, il 25 novembre 1976 (a pochi giorni dalla chiusura della I Bozza, il 21 novembre) è di chiara eloquenza: vi si sottolinea l'importanza della novità sotto il profilo del metodo di costruzione del testo, per cui ciò che ne segue è «uno strumento nuovo, più organico e più sintetico, è più consono soprattutto in tema di libertà di coscienza». Si veda la Lettera finale ad Andreotti (25 novembre 1976), Fondo Gonella, b. 74, fasc. 65, serie 3.2.5, Archivio dell'Istituto Luigi Sturzo. Vedi anche GIUSEPPE DALLA TORRE, *Andreotti, Gonella e la revisione del Concordato*, in *Civitas*, III, 1, 2006, pp.65-80.

¹⁹ A questa conclusione pervengo nel confrontare quanto Andreotti afferma nelle pagine del quin-

vole manifestato anni più tardi, nel 1985, da Giulio Andreotti, quando ormai l'opzione concordataria si era tradotta in fatto compiuto, sembra più il frutto di un pratico esercizio di *realpolitik* a sostegno delle attese vaticane che non il risultato di una matura convinzione di principio, stante le aspettative ancora tutte da collaudare sul campo, circa le attitudini funzionali della nuova formula negoziale. Del resto, il clima di incertezza e di transitorietà imperante nella metà degli anni Settanta, condiziona anche le riflessioni di giuristi di chiara fama. In proposito, è rivelatore lo scambio di impressioni sull'ipotesi di un modello di «accordo-quadro» e sulla stessa ipotesi di una via abrogazionista del concordato che, nel 1974 (ancora in anticipo sull'avvio dei negoziati tra le Parti e la stesura della cd. I Bozza «Andreotti» nel 1976) animerà il dibattito tra Pietro Agostino d'Avack, Arturo Carlo Jemolo, Paolo Barile e Francesco Margiotta Broglio, l'ultimo dei quali, sembra essere l'unico ad aver maturato un progetto chiaro e coerente sul futuro modello concordatario per «accordo-quadro»²⁰.

dicinale politico «Concretezza» (del 1 dicembre 1976) dove, nel descrivere l'introduzione a sistema dell'impianto degli Accordi-quadro, paventa un futuro temibile «ingorgo di norme» confessionali. Il timore, neppure troppo celato alla base di questa posizione, è nel rischio di generare con lo strumento delle intese, norme secondarie sprovviste della generosa copertura dell'art.7 Cost.

Ancora nei discorsi parlamentari (6 dicembre 1978, seduta 343 a Presidenza Fanfani) Andreotti allude agli «Accordi-quadro», come strumento di snellimento materiale del *corpus* normativo concordatario: «Negli ultimi tempi si è preferito parlare dell'opportunità di un «accordo-quadro». Se per «accordo-quadro» si intende un accordo che comprende solo le norme essenziali, il progetto di revisione proposto è appunto un «accordo-quadro». I 43 articoli del testo del 1929 sono stati ridotti a 14 articoli». Cfr. *La revisione del Concordato nelle discussioni parlamentari* (a cura di A. Talamanca), CEDAM, Padova, 1988, p. 323.

Tale atteggiamento di retroguardia muta radicalmente una volta ottenuta la revisione pattizia. Negli spunti per un intervento ad un Convegno su «Il Concordato di Villa Madama» (Arezzo, 26 gennaio 1985) il Ministro degli Affari Esteri espone una totale rivalutazione degli Accordi-quadro, ad essi collegando il principio di non cristallizzazione della realtà storica e sociale del Paese e sottolineando, al contrario, il significativo ruolo assunto dalle Intese (ex art.13 degli Accordi di Revisione) e dalla nuova funzione normativa riconosciuta alla CEI. Il documento in fogli dattiloscritti è ora conservato nel Fondo Giulio Andreotti, presso il su menzionato Archivio di studi sturziani di Roma.

²⁰ Il confronto, trascritto in un documento dal titolo: «*La Revisione del Concordato dopo il referendum sul divorzio. Dibattito a quattro con d'Avack, Jemolo, Barile e Margiotta Broglio*» è riportato in appendice al volume di GIOVANNI SPADOLINI, *La questione del Concordato*, Le Monnier, Firenze, 1976, pp. 475-545. Le posizioni a confronto mettono in rilievo le divaricazioni di prospettiva: d'Avack sostiene «la funzione positiva nel nostro ordinamento» del regime concordatario in quanto strumento in grado di «supplire all'indeterminatezza di confini» nei rispettivi ordini di rapporti (equivalendo il patto ad una *actio finium regundorum*) istituendo una «netta e precisa demarcazione» agli antipodi con l'introduzione di un modello per Accordo-quadro (p. 491); Jemolo, nel disattendere totalmente le tesi sopra espone (p. 494), lascia spazio al realismo storico commisto al suo pessimismo caratteriale, per cui, all'auspicabile scomparsa del sistema concordatario in favore di un separatismo, che tuttavia si rivelerebbe «una riforma velleitaria e prematura» e persino «pericolosa» (p. 493), sarebbe preferibile affidarsi al tempo e «lasciar cadere in oblio molte sue disposizioni» (p. 498). Alla fatalistica soluzione jemoliana della spontanea caduta delle «foglie secche» dal fusto dei Patti Lateranensi aderisce in

Le vicende legate alla progressione dei negoziati, cadenzate dalla stesura pressoché annuale delle Bozze, tra il 1976 ed il 1983, sono ben note ed esaurientemente commentate in dottrina²¹. Le incertezze del pensiero giuridico si riversano su quegli elaborati lasciando maggior spazio di manovra al decisionismo politico di singole personalità sulla scelta del modello pattizio e sull'opportunità di giungere alle firme negoziali. Non è casuale che l'ipotesi di «Accordo-quadro» riemerge con forza, dopo un offuscamento di alcuni anni, nella cd. V Bozza bis, intesa a rettificare la precedente V Bozza del 1980, con l'ingresso del primo governo laico dell'Italia repubblicana, a guida Spadolini, nel 1982²².

Lo sdoganamento del modello è ormai avvenuto. Si è infranta una volta per tutte la cristallizzazione della tipologia dell'*ancien régime* costantiniano, all'insegna di un dinamico spirito collaborativo da dilatare nello spazio e nel tempo. Un modello in cui i criteri di verticalità decisionale e di puntualità tem-

pieno, con un «appoggio vigoroso» (p. 527), Paolo Barile: meglio la conservazione, persino la riproposizione dei concordati come *actio finium regundorum* di fronte all'«impotenza della nostra società civile e politica ad agire» (p. 525). Le critiche di Barile, per converso, sono tutte dirette a smontare le tesi sostenute da Margiotta Broglio e la prospettazione di un Concordato-quadro, di cui prevede la «difficoltà (e) l'utopia» e la «inaccettabilità da parte della Chiesa (...) di una legislazione statale basata necessariamente su future intese con essa» (p. 527).

Quanto alla posizione di Margiotta Broglio, questi afferma chiaramente che: «La necessità di sciogliere il “nodo” del Concordato impone (...) la ricerca di una uscita politica della complessa situazione giuridica ed ecclesiastica. Uscita che potrebbe essere individuata nella stipulazione di un nuovo accordo con la S. Sede che abbia la forma e la sostanza di un “Concordato-quadro”, di un protocollo, cioè, composto da pochissime, chiare norme generali e fondamentali che stabiliscano i rispettivi “ordini” nei quali lo Stato e la Chiesa sono, come li vuole la Costituzione, “indipendenti e sovrani” (...) rinviando per tutte le altre materie attualmente regolate dal Concordato e da alcune norme del Trattato, a leggi dello Stato frutto (...) dell'incontro sulle singole materie della sua volontà con quella della Chiesa cattolica (...) Un sistema di intese tra lo Stato e la Conferenza Episcopale Italiana potrebbe garantire un agile collegamento ed un rapido, efficace aggiornamento della legislazione ecclesiastica, senza che si debba ricorrere ai complessi procedimenti dell'accordo bilaterale tra Stato e Chiesa o della revisione costituzionale (...)» (pp. 518-519).

²¹ Per tutti, GIUSEPPE DALLA TORRE, *La revisione del Concordato lateranense. Una vicenda lunga quarant'anni*, in *Iustitia*, 57 (2004), Giuffrè, Roma, pp. 145 ss.

²² È particolarmente eloquente quanto affermato nelle Considerazioni finali relative alla cd. «V Bozza bis» della «Relazione illustrativa sulla proposta di modificazione del Concordato», espresse dalla Commissione composta da Vincenzo Caianiello, Pio Ciprotti, Antonio Malintoppi e Francesco Margiotta Broglio: «La struttura dei rapporti tra Stato e Chiesa che ne deriva, si configura come un sistema essenzialmente «direttivo» che vede le Parti d'accordo su una serie di principi fondamentali ai quali lo Stato potrà ispirare la propria legislazione per regolare i problemi di comune interesse. Tale legislazione in varie ipotesi – in ottemperanza al principio costituzionale della bilateralità del regolamento delle relazioni con le confessioni religiose interessate (ex artt. 7 e 8 Cost.) –, dovrà essere emanata sulla base di ulteriori intese sui singoli problemi, da stipularsi, a differenti livelli di competenza, tra autorità ecclesiastiche e autorità civili». Cfr. GIOVANNI SPADOLINI, *La questione romana. Dal Cardinal Gasparri alla revisione del Concordato*, Le Monnier, Firenze, 1997, Appendice: «La proposta di revisione del Concordato formulata durante il Governo Spadolini, febbraio – maggio 1982», pp. 305 ss. spec. p. 328.

porale del patto deflagrano e si polverizzano²³ in favore di un'elastica capacità di adeguamento dei negoziati *rebus sic stantibus*, alla realtà mutevole. La nuova impostazione, che assegna centralità al modello per «accordo-quadro», incassa la ratifica politica da Bettino Craxi, avvicendatosi nel 1983 alla guida del governo, in occasione della lettura di una Nota informativa al Parlamento sulla VI Bozza (del 23 gennaio 1984)²⁴. Di lì a pochi giorni, il *leader* socialista ne scolpisce ulteriormente i contorni nel Discorso al Senato del 25-27 gennaio 1984²⁵.

Si materializzava, così, un fatto storico che pur non operando una formale modifica costituzionale «ebbe un livello di rilevanza costituzionale elevatissimo» perché non destinato ad esaurirsi episodicamente in una più complessa procedura d'ordine tecnico, ma perché diretto ancor più in profondità, nel tessuto connettivo della Costituzione. Da quel testo, infatti, quanti avevano creduto nella via riformista, riuscirono a conseguire il risultato più ambito ed ipotetico: quello di «estrarre il principio concordatario dal Concordato del 1929» senza tuttavia pregiudicare l'assetto costituzionale fondante²⁶: si dava luogo ad una novità nella continuità.

L'ordinamento giuridico italiano, rinnovandosi, conficcava nel terreno delle fonti un solido paletto d'arresto verso quelle teorie volte a pronosticare un imminente superamento del sistema unilaterale concordatario in vista dell'affermazione di regimi convenzionali normativi comuni di cooperazione²⁷.

La portata dell'evento è meglio circostanziata considerando che il consolidamento della *pax religiosa*²⁸ implicava una concordia tra due ordinamenti giuridici non sovrapponibili, ma accomunati dalla tensione verso un punto di incontro nel dialogo. Gli Accordi di Villa Madama segnavano il compiersi di un transito politico e culturale, non solo giuridico, che relativizzava il princi-

²³ PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *Rilievi preliminari sulla riforma del Concordato lateranense*, in *Studi per la Revisione del Concordato*, Padova, CEDAM, 1970, p. 10.

²⁴ L'importanza della Nota informativa è di ordine politico: questa iniziativa, infatti, aveva l'unico scopo di trasmettere all'emiciclo parlamentare i dati essenziali del percorso negoziale scelto, senza entrare nel merito dei contenuti. Tanto bastava, in ogni caso, per ufficializzare ciò che era, fino a quel momento, una pura elaborazione programmatica condivisa da uomini di legge e segreterie di Stato: la scelta del modello per Accordo-quadro.

²⁵ Bettino Craxi, *Discorso al Senato* (25-27 gennaio 1984), in *Un accordo di libertà*, cit., pp. 213-228.

²⁶ «La revisione concordataria del 1984 fu uno dei pochi episodi importanti della nostra vita repubblicana, attinente cioè alle fondamenta del sistema democratico». Sono le parole di GIULIANO AMATO, *Una grande riforma*, in *La grande riforma del Concordato* (a cura di G. Acquaviva), Marsilio, Venezia, 2006, p. 129 e pp. 132-133.

²⁷ CARLOS CORRÁL SALVADOR, *Derecho internacional concordatario*, BAC, Madrid, 2009, pp. 69 ss.

²⁸ MASSIMO FIORE, *Le premesse della revisione del Concordato: dall'assemblea costituente al voto parlamentare del 5 ottobre 1967*, in *Studi per la Revisione del Concordato* cit., pp. 35 ss.

pio del necessario ed insolubile aggancio della pace religiosa al Concordato del 1929 e alla sua connotazione ideologica²⁹.

All'indomani del Concilio Vaticano II, le direttive del grande sinodo avrebbero imposto, non allo Stato ma alla Chiesa, il maggiore impegno per un'innovazione conseguente. Il dettame conciliare, infatti, prospettava per la Sede Apostolica una via concordataria che rivoluzionava il principio collaborativo sostituendo ai parametri autoritari di concorrenza e contrasto che ne erano alla base un metodo inteso al dialogo continuativo ed aperto su più livelli tra potestà supreme e su impensabili logiche di delega giuridica e di iniziativa negoziale. Tutto ciò, in costanza dei rispettivi fondamenti costitutivi dei due ordinamenti³⁰.

Alle ansie suscitate nel ceto politico e serpeggianti tra i Padri costituenti del rischio della cristallizzazione istituzionale si venne sostituendo un fenomeno di opposto segno, trasversale ai due ordinamenti e preannunciante una generale riforma³¹. Questo avrebbe preso forma in una «de-cristallizzazione» che, in diversa misura, sarebbe ricaduta tanto sull'art. 7 Cost. quanto sui vetusti portati di *ius publicum ecclesiasticum externum* e dell'ordine gerarchico, prestabilito, autoritario e verticistico delle supreme potestà, formalizzato nello schema rigido della *societas iuridice perfecta*. Venendo meno tale presupposto, il dialogo si sarebbe rigenerato, aprendosi da entrambe le Parti su vie nuove. La fluidificazione dei rapporti concordatari è, dunque, il risultato di una impostazione meno rigida dei rispettivi modelli e principi di riferimento,

²⁹ MASSIMO FIORE, *Le premesse della revisione* cit., p. 32.

³⁰ La differenza tra gli ordinamenti giuridici di Stato e Chiesa non sussiste sulla normatività degli stessi, ma nell'istituzionalità della Chiesa, risiedendo in questa sua dimensione il nucleo della sua radicale peculiarità rispetto agli ordinamenti giuridici statuali. Se soggetti di diritto, strutture organizzative, poteri e organizzazione ed esercizio degli stessi, fini e norme giuridiche, manifestano nei rispettivi «ordini» una comunanza formale, questa subisce una trasformazione naturale nel diritto ecclesiale in funzione del fondamento divino loro impresso ed infuso per volontà di Cristo e tale da sigillare la differenza ontologica nei paradigmi intercorrenti tra benessere materiale e *salus animarum*. Cfr. LORENZO SPINELLI, *Il diritto ecclesiastico dopo il Concilio Vaticano II*, Giuffrè, Milano, 1985², p. 86.

³¹ È Luigi Sturzo ad individuare nella Costituzione lo strumento volto a superare il dualismo tra società legale e reale provocato dalla cristallizzazione delle istituzioni come forme giuridiche organizzate. Era infatti solida convinzione del pensatore cattolico siciliano che la Costituzione fosse lo strumento atto a garantire quella necessaria processualità storica della società. L'ordine giuridico, egli avvertiva, si realizza «in un moto costante verso la razionalità della sua concretizzazione giuridica». Il limite risiede nella diversa dinamicità della mobile coscienza collettiva e della sua lenta cristallizzazione. LUIGI STURZO, *La società, sua natura e leggi*, ATLAS, Bergamo, 1945, pp. 246-247. Vedi anche MARIA GRAZIA AMBROSINI, *Società reale e società legale nella Costituzione secondo Luigi Sturzo*, in AA.VV., *Luigi Sturzo e la Costituzione italiana (attuazione o revisione?)*, Atti del Convegno di studio organizzato dal Libero seminario sturziano di Palermo in collaborazione con la Società siciliana per la storia patria, Palermo, 3-4 dicembre 1982, (a cura di A. Di Giovanni – A. Palazzo), Massimo ed., Milano, 1983, pp. 119 e 121 ss.

insistente non tanto nei contenuti, ai quali ciascuna Parte è rimasta fedele, ma nella percezione delle strutture portanti. Prova ne sia l'intatta, non abrogata, né revisionata dizione letterale dell'art.7, co.1 Cost. La libertà religiosa attesa dalla Chiesa cattolica è la stessa, sebbene aggiornata e depurata dai gravami giurisdizionalisti e dal peso di dogmi giuridici arcaici finalmente depotenziati dall'azione della giurisprudenza costituzionale degli anni Settanta³². La *libertas Ecclesiae* è stata così riorganizzata attraverso un nuovo strumento concordatario agile ed efficace in grado di favorire la Sede Apostolica, posta a confronto diretto con i «nuovi Cesari» e le immateriali e transitorie «incarnazioni del potere»³³.

Nelle pagine che seguono si terrà conto del successo riscosso dal modello italiano per «accordo-quadro», venuto imponendosi, dopo un primo avvio in sordina, sulla ribalta della prassi negoziale apostolica internazionale in confronto al concorrente modello spagnolo per «accordi paralleli».

Occorre, in ultimo, avvisare che pregi ed opportunità dello strumento concordatario nel favorire un clima di dialogo e di cooperazione tra le Parti valgono a condizione che la Chiesa non subordini la sua primaria ed essenziale finalità statutaria, la *salus animarum*, sacrificandola a vantaggio di una generica e fuorviante cooperazione sociale per il bene dell'uomo. Avvertimenti analoghi vanno indirizzati verso l'erronea equiparazione di concetti giuridici tra loro non commensurabili, – principalmente i diritti dell'uomo (articolati con al categoria dei diritti naturali³⁴) –, nella vana ricerca di un'effimera *captatio benevolentiae* da parte delle potestà civili. Simile atteggiamento comporta, infatti, solo confusione concettuale ed un'invasione di campo con l'unico effetto di snaturare l'equilibrio virtuoso dei «due ordini» indipendenti e sovrani e produrre equivoci sui reali scopi delle reciproche differenti funzioni³⁵.

³² Cfr. sent. Corte Cost. 30/1971 che «demitizzava» le potenzialità indefinite dell'art.7 Cost., in ragione del quale il Concordato è deprivato della «forza di negare i principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato». Ciò, in ossequio a quanto stabilito dalla medesima norma costituzionale circa la natura dei reciproci rapporti, ossia il riconoscimento per via costituzionale allo Stato e alla Chiesa Cattolica di una posizione reciproca di sovranità e indipendenza.

³³ GIUSEPPE DALLA TORRE, *A venti anni dall'accordo di Villa Madama. Problemi ancora aperti e problemi nuovi*, in AA. VV., *Il Codice di diritto canonico e il nuovo Concordato vent'anni dopo*. Atti del Convegno «Il Codice di Diritto Canonico e il nuovo Concordato vent'anni dopo», Bologna, 29-30 ottobre 2004 (a cura di L. Iannaccone), Minerva, Bologna, 2006, p. 292.

³⁴ Sui parametri con cui il diritto canonico nel CIC 1984 intercetta l'idea dei diritti dell'uomo, si veda JAVIER HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 139 ss. Circa le significative differenze di contenuto dei diritti umani tra impostazione civilistica e canonica, cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *I diritti umani nell'ordinamento giuridico della Chiesa*, in AA.VV., *I diritti umani. Dottrina e prassi*, AVE, Roma, 1982, pp. 529 ss.

³⁵ Il plauso della dottrina post-conciliare sulla dilatazione tematica dei Concordati (con l'estensione *ratione materiae* tracciata da *Gaudium et Spes*, dalla garanzia dell'azione missionaria alle garanzie

Un'attività concordataria ridotta esclusivamente ad agire sociale – è questa una linea di tendenza che nel Concordato brasiliano del 2008 assume contorni precisi –, comporterebbe infatti il misconoscimento del senso ecclesiologico della *missio*, in cui il servizio è volto principalmente all'evangelizzazione, non riducendosi o, peggio, esaurendosi solo alla solidarietà sociale, con il fraintendimento dell'essenza più profonda della Chiesa e della sua opera, oltre che della natura dei Concordati.

2. *La «de-cristallizzazione» dell'art.7 della Costituzione italiana, tra il modello del 1929 e del 1984. Il Concilio Vaticano II e l'abiura del ius publicum ecclesiasticum externum*

Giuliano Amato ebbe modo di sottolineare quanto gli Accordi di Revisione del 1984 avessero comportato un'autentica «operazione culturale di grandissimo rilievo» nel contesto storico politico italiano³⁶. L'intervento decontrattivo della giurisprudenza costituzionale dei primi anni Settanta poteva infatti incidere nei limiti degli spazi giuridici lasciando intatto il nodo politico della questione. Era quindi rimessa all'iniziativa politica la volontà di bonificare un terreno minato, la cui impegnativa normalizzazione dipendeva in buona misura dalla costituzionalizzazione dei Patti Lateranensi, formalizzata all'art.7 Cost.³⁷

L'aggiornamento pattizio produsse un duplice effetto positivo: da un lato

di solidarismo egualitario sulla persona umana) non è stato seguito, in ordine ai Concordati, da una conseguente traduzione positiva nel *Codex* del 1983. Si veda ORIO GIACCHI, *Tradizione ed innovazione della Chiesa dopo il Concilio*, in *La Chiesa dopo il Concilio*. Atti del Congresso internazionale di diritto canonico, Roma, 14-19 gennaio 1970, I, Giuffrè, Milano, 1972, p. 50.

³⁶ GIULIANO AMATO, *Una grande riforma* cit., p. 133.

³⁷ Quanto la recezione di una fonte esterna nel quadro di una Costituzione dia luogo a situazioni di estrema delicatezza, è confermato dalla Cost. polacca (1977) il cui art.1 sanciva il principio dell'indipendenza ed autonomia tra Stato e Chiesa cattolica, poi ribadito nella nuova Cost. 1997 al cui art.25.4 afferma che: «i rapporti tra la Repubblica di Polonia e la Chiesa cattolica sono definiti con un Trattato concluso con la Santa Sede, e con le leggi». La costituzionalizzazione del principio concordatario si armonizza con una dichiarazione unilaterale del governo (15 aprile 1997) da intendere quale atto interpretativo del citato art.1 Cost. e da interpretare come rinuncia a rapporti di antagonismo con la Chiesa cattolica e a favore della reciproca cooperazione. Cfr. GIOVANNI BARBERINI, *I Concordati di Giovanni Paolo II in Europa centrale e orientale*, in *QDPE*, 1999/1, Il Mulino, Bologna, pp. 55 e 58-59. Rilievi circa le vicende interessanti il nesso tra Costituzione austriaca e Concordato (5 giugno 1933), si rinvia a GAETANO CATALANO, *Problematica giuridica dei concordati*, Giuffrè, Milano, 1963, p. 116, il quale A. osserva come «(...) la Costituzione federale recepiva nell'ordinamento austriaco le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, sicché il principio *pacta sunt servanda* acquisiva un valore immediatamente precettivo anche in relazione al Concordato». Vedi anche AMEDEO GIANNINI, *I Concordati postbellici*, II, Vita e Pensiero, Milano, 1936, pp. 271 ss.

veniva disinnescata la «questione concordataria» attraverso la modernizzazione – e non l'abrogazione – del Concordato, a conferma di quella preferenziale via negoziale nel modello dei rapporti tra Chiesa e Stato; dall'altro, veniva a soluzione l'altrettanto dibattuta questione del possibile emendamento dell'art. 7, che avrebbe fatalmente condotto ad un più marcato laicismo dei rapporti dello Stato con le realtà confessionali³⁸.

Gli Accordi di Villa Madama diedero luogo ad una «de-cristallizzazione» dei due modelli e ciò, attraverso quel principio di collaborazione che avrebbe sottratto dalle riforme di tipo programmatico il rischio della rigidità, se non, addirittura, il compimento di una manutenzione esteriore³⁹.

Gli Accordi di Villa Madama, insomma, confermarono implicitamente una caratteristica già propria della Costituzione repubblicana italiana: quella della sua naturale impostazione pluralista poggiante sul duplice principio dell'autonomia delle istituzioni e della bilateralità delle relazioni. Siffatto carattere, nel mutare dei modelli di rapporto tra Stato e Chiesa, avrebbe favorito la proposizione di tipologie di sistemi intese a coniugare la molteplicità delle istituzioni in coerenza con un atteggiamento di rifiuto di formule escludive o monopoliste nell'amministrazione del potere⁴⁰.

È ben noto che le vicende che fecero da sfondo ai contatti diplomatici nella fase «negoziale» del lungo processo di revisione dei Patti, ebbero uno svolgimento molto articolato e lungo, dando luogo a quella inedita «parlamentarizzazione» dei negoziati⁴¹, suggerita principalmente da esigenze pratiche di speditezza dei lavori. La delicatezza delle circostanze ebbe un osservatore accorto nell'allora Presidente del Consiglio, Giulio Andreotti, che favorì l'anomala prassi in cui il Parlamento assumeva un accentuato ruolo di centralità politica nello svolgimento dei negoziati⁴². Si riassume così la posizione politica andreottiana volta a teorizzare la predisposizione di una «procedura adeguata» alla specialità delle circostanze⁴³. Quell'inedito dialogo tra legisla-

³⁸ CESARE MIRABELLI, *Giurisprudenza costituzionale e riforma dei Patti lateranensi*, in *La grande riforma* cit., p. 74.

³⁹ GENNARO ACQUAVIVA, *Vecchio e nuovo Concordato nella luce della politica nazionale*, in *Un accordo di libertà*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1984, p. 7. Anche Andreotti nel menzionato convegno aretino del 1985 utilizza tale formula descrittiva della «de-cristallizzazione».

⁴⁰ CESARE MIRABELLI, *Giurisprudenza costituzionale* cit., pp. 73-74.

⁴¹ CARLO CARDIA, *La riforma del concordato*, Einaudi, Torino, 1980, pp. 158 ss. La raccolta dei lavori parlamentari è condensata in PIO CIPROTTI – ANNA TALAMANCA, *La revisione del Concordato nelle discussioni parlamentari*, Vol. I, Camera dei Deputati, Roma, 1975.

⁴² FRANCESCO MARGIOTTA-BROGLIO, *Dalla Questione romana al superamento dei Patti Lateranensi*, in *Un accordo di libertà* cit., p. 40.

⁴³ FRANCESCO MARGIOTTA-BROGLIO, *Ult. loc. cit.*, pp. 43-44.

tore ed Esecutivo fotografava le inquietudini sociali del Paese e la necessità di contare, nello sviluppo dei negoziati, su un interlocutore, il Parlamento, che indirizzasse con il suo intervento contestuale la concretezza e la fattibilità delle riforme pattizie.

L'atmosfera istituzionale condensata sulla grande riforma concordataria, sviluppata tra il 1976 e il 1983 in sette bozze, avrebbe dato luogo ad un'inedita prassi fondata sull'osmosi di funzioni tra poteri istituzionali, la cui legittimazione attingeva a quelle esigenze pratiche ora accennate, non ultima quella di incentivare le procedure di ratifica tecnica dei negoziati. Quelle valutazioni di opportunità politica, in una singolare commistione tra rispetto della *pax religiosa* e dei precetti costituzionali – le stesse che rendevano possibili confusioni di ruoli tra Parlamento e Governo, al limite della plateale deroga dei principi aurei di triplice partizione dei poteri sovrani –, assecondavano l'anomalia di interventi, seppur accessori, di un ente istituzionale sull'altro. Il governo, che pure restava nelle dinamiche in atto il vero negoziatore, conservando inalterate le garanzie del suo ruolo politico, ammetteva, o meglio, sollecitava, il coinvolgimento del Parlamento che, nel suo compito di orientamento (indirizzo) e controllo, vedeva espandere le sue funzioni ad un impegno cooperativo, seppure di supporto e, comunque, condizionato nel suo intervento coadiuvante, dalle contingenze del momento⁴⁴.

Il corso degli eventi avrebbe poi confermato la giustezza della via revisionista del dettato costituzionale. Nella scelta opzionale (la conferma del modello pattizio) intesa ad aggiornare gli spazi d'azione della religione e della sua libertà confessionale, si giocava la scommessa sulla cancellazione storica di ogni riserva di natura integralista, ogni soffocante temporalismo⁴⁵. Per certo, a trentacinque anni di distanza dalla firma degli accordi di Villa Madama, la storia arride al principio pattizio di bilateralità negoziale delegata verticalmente ai soggetti contraenti subordinati. Il nuovo schema negoziale che articola principi astratti di base e norme di attuazione per intesa forse non ha prodotto quantitativamente una normazione in linea con le aspettative nutrite dagli estensori⁴⁶, ma resta il segno di una più moderna concezione sulle moda-

⁴⁴ FRANCESCO MARGIOTTA-BROGLIO, *Ult. loc cit.*, p. 50. Sono infatti le mutevoli esigenze di opportunità che suggeriscono ad Andreotti di sospendere, per le ultime quattro bozze, quella anomala prassi posta in essere per le prime tre, di presentazione formale al Parlamento. Si veda la «Nota informativa per i Capigruppo del Senato e della Camera» (23 gennaio 1984), riprodotta in *Un accordo di libertà*, cit., pp. 209-210.

⁴⁵ GENNARO ACQUAVIVA, *Vecchio e nuovo Concordato* cit., p. 9.

⁴⁶ La via delle Intese, infatti, sembra essersi esaurita, dopo un incoraggiante avvio. Si pensi alle intese sulla scuola pubblica (1985) e l'intesa di modifica (1990); sull'assistenza spirituale del personale di Polizia (1990) e l'intesa di modifica (1999); sulla tutela dei beni culturali di interesse religioso (1996)

lità, gli ambiti e l'essenza della *libertas Ecclesiae*⁴⁷.

Sarà bene soffermarci ancora qualche istante sui «preliminari storici», poiché lo spirito di intrapresa innovatrice degli Accordi del Laterano coinvolse in pari tempo anche gli architravi della Chiesa post-conciliare. Gli anni del pontificato montiniano, infatti, ci mostrano quanto il fenomeno di «de-cristallizzazione» dei principi primi corresse parallelo, pur con diversi tempi di decantazione, nei due grandi ordinamenti posti a confronto: alla decontrazione dell'art.7 Cost., corrispose, infatti, un'analogia distensione dei contrafforti formali della Chiesa romana. Ciò sarebbe avvenuto con il transito dal poderoso modello concettuale e politico-organizzativo del *ius publicum ecclesiasticum externum*⁴⁸ verso gli schemi della *libertas Ecclesiae*⁴⁹, fondativi dell'attuale impostazione di apertura sui diritti umani, sul pluralismo religioso, e sulle paritarie – ma non parificanti – relazioni internazionali della Chiesa con gli Stati⁵⁰.

La Santa Sede non solo prendeva atto della *mutatio rerum* nei suoi rapporti col mondo, ma riempiva di nuovi contenuti gli antichi legami formali concordatari, impostandone la direzione di marcia su una concezione della libertà religiosa nella duplice dimensione, individuale ed associativa: da un lato, il teologico «popolo di Dio» confermava la propria natura di *populus fidelium* anche nella sua veste giuridico-concordataria; dall'altro, attraverso i dettami conciliari della *Lumen Gentium*, la Chiesa formulava un innovativo schema di pari-ordinazione tra potestà supreme, orientato ai principi di reciproca indipendenza e collaborazione⁵¹.

e sulla tutela e conservazione degli archivi e biblioteche ecclesiastiche (2000). SALVATORE BERLINGÒ - GIUSEPPE CASUSCELLI, *Codice del diritto ecclesiastico* Giuffrè, Milano, 2009, passim.

Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *A vent'anni dall'accordo di Villa Madama* cit., pp. 271-299, spec. pp. 283 ss.; CARLO CARDIA, *Concordato, intese, laicità dello Stato. Bilancio di una riforma*, in QDPE 2004/1, Il Mulino, Bologna, pp. 23 ss. Un'altra novità pattizia mal tradotta nella successiva pratica concordataria italiana ha riguardato il ruolo di protagonismo della CEI, ridotto a ruoli di retrovia. Sul punto ALBERTO MELLONI, *Il Concordato con l'Italia e gli ultimi vent'anni di rapporti Stato-Chiesa*, in QDPE, 2004/1, Il Mulino, Bologna, p. 10.

⁴⁷ MARCO VENTURA, *L'eredità di Villa Madama: un decalogo*, in *Recte Sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, Vol. II., Giappichelli, Torino, 2014, pp. 1268-1269, che ravvisa nella promozione della sussidiarietà orizzontale (di allargamento della base delle competenze) e verticale (di discesa operativa nel territorio), il fattore che ha attribuito al modello nuova dinamicità e flessibilità.

⁴⁸ Sulla rigorosa impostazione che dichiarava l'impossibilità di attribuire natura pattizia ai concordati, stante la prioritaria supremazia della Chiesa sullo Stato, PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *La natura giuridica dei concordati nel jus publicum ecclesiasticum*, in *Studi in onore di Francesco Scaduto*, Firenze, 1936, spec. pp. 168 ss.

⁴⁹ *Dignitatis Humanae*, n. 13; *Gaudium et Spes*, n. 76.

⁵⁰ ROLAND MINNERATH, *La libertà religiosa tra norme costituzionali e norme concordatarie*, in QDPE, 1999/1, Il Mulino, Bologna, p. 87.

⁵¹ JOSÈ T. MARTÍN DE AGAR, «Concordato», in *Diccionario General de Derecho Canónico-DGDC*, II (J.OTADUY - A.VIANA - J.SEDANO) Instituto Martín de Azpilcueta – Facoltà Dir. Canonico, Università di

A cogliere l'importanza storica del giro di boa intrapreso dalla navicella di Pietro fu la maggioranza dei giuristi ecclesiasticisti sia di radice laica che provenienti dalla curia pontificia. Tra gli altri, Gaetano Catalano, bollando con un definitivo quanto inappellabile giudizio di patente «anacronismo del *ius publicum ecclesiasticum*», ebbe a fondare, con la sua consueta chiarezza, le ragioni di maggior consistenza dogmatica in adesione alle novità istituzionali ed ecclesiologiche offerte del Concilio in materia concordataria⁵². Del resto, la Santa Sede si era ormai chiaramente uniformata ai tempi nuovi anticipando i più nell'ammettere l'antistoricità di una ostinata fedeltà ai dogmi neoscolastici, ormai insostenibili, della presunta autosufficienza ed assoluta supremazia della Chiesa sulle potestà temporali⁵³. Certamente, dunque, il Concilio Vaticano II segna una svolta sul futuro dello strumento concordatario. La Segreteria di Stato vira radicalmente dai «patti di unione», più adatti ad imbastire relazioni con i regimi illiberali della prima metà del Novecento – ma proprio per tali ragioni sottoscritti per logiche di necessità –, ai «patti di libertà», permeabili alla cooperazione e concepibili solo tra soggetti dialoganti, in una costante predisposizione alla flessibilità di intenti, con l'unico «accorgimento» di essere «sovrani ed indipendenti ciascuno nel proprio ordine»⁵⁴.

La straordinaria alchimia congiunturale tra indicazioni conciliari e dettato dell'art. 7.1 Cost., secondo cui «Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani», dà luogo ad un evento rarissimo nella storia delle vicende istituzionali: si riversa -con un fenomeno che avrebbe meritato ben altra attenzione da parte della dottrina- nei Preamboli di tutti o quasi, i nuovi Concordati del post-concilio. È così che, a far capo da Concordato spagnolo del 1976, il tronco del *ius publicum ecclesiasticum* accusa sulla sua corteccia il primo colpo di scure⁵⁵.

Navarra, Thomson Reuters/Aranzadi ed., Cizur Menor (Navarra), 2012, p. 433.

⁵² Il Catalano ravvisava nelle innovative teorie «non confessionali» il pregio della maggior solidità «sul piano scientifico e dogmatico» in esse cogliendo freschezza scientifica e una miglior predisposizione alla flessibilità, giacché queste ammettevano: « (...) la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici; (...) una più ampia e complessa nozione di diritto internazionale; (...) la determinazione delle regole consuetudinariamente seguite dalla Santa Sede e dagli Stai in materia concordataria». GAETANO CATALANO, *La natura giuridica dei concordati nella moderna dottrina*, in *I Concordati tra storia e diritto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1992, p. 49.

⁵³ GAETANO CATALANO, *La natura giuridica dei concordati* cit., p. 59.

⁵⁴ FRANCESCO MARGIOTTA-BROGLIO, *Dalla Questione romana* cit., p. 52.

⁵⁵ GAETANO CATALANO, *La natura giuridica dei concordati* cit., p. 59. Occorre ricordare il debito dogmatico che il giurista laico ha nei confronti del magistero ecclesiastico per questo rinvio che ha sintesi nella formula leonina delle «due potestà» intese «ciascuna suprema nel suo ordine», poi confluite nell'art. 7, co.1 della Costituzione italiana (Leone XIII, Enc. *Immortale Dei*, 1 novembre 1885, in *A.A.S.*, 1885, p. 166) e per quello di comune accordo proposto nei Concordati, relativamente ai principi di ordine internazionale. Vedi CARLO FANTAPPIÈ, *Introduzione storica al diritto canonico*,

Occorre però qui puntualizzare l'unicità dell'esperienza concordataria italiana, nel senso che i caratteri tipologici rinvenibili negli Accordi del 1984, quegli stessi che si ritrovano negli attuali «accordi-quadro» negoziati dalla Santa Sede con gli Stati, rappresentano il risultato di un profondo dialogo democratico avvenuto tra personalità di sentire culturale ed estrazione politica diversi ma accomunate da un «*idem sentire*» pratico⁵⁶. Insomma, a Villa Madama si compie un rinnovamento non solo giuridico, ma istituzionale, i cui caratteri innovativi fanno ritenere che la tipologia concordataria posta in essere (il cd. modello italiano) assurga a parametro di riferimento sovranazionale, suscettibile di replica generale ed astratta. Il processo di riforma si è tutto svolto compiutamente nel solco tracciato dal Costituente nell'art. 7, co.1, rendendo possibile una innovazione nella continuità. In altri termini, il dibattito politico avviato nella metà degli anni Settanta e l'azione del governo articolata congiuntamente alle valutazioni delle Commissioni di studio e alla diplomazia vaticana, si svolsero entro il tracciato dell'art.7 Cost. Non solo: in quel contesto storico, si vennero delineando i principali e peculiari caratteri della recente ed attuale tipologia di accordi concordatari («accordi-quadro») impiegati dalla Sede apostolica per formalizzare le garanzie confessionali nelle relazioni internazionali con gli Stati.

Infatti, in quel circoscritto contesto storico degli anni della revisione pattizia va ricordato: che la Santa Sede, in via di fatto, prese a coinvolgere la CEI nei negoziati, a questa sottoponendo le bozze pattizie nella redazione definitiva del 1983⁵⁷; che la fisionomia del nuovo modello concordatario per «accordo-quadro» che meglio sembrava aderire al dettato costituzionale volto ad intessere rapporti di relazione collaborativi, ma nel rispetto della reciproca condizione di indipendenza e sovranità, cominciò ad emergere nel corso del dibattito politico di quegli anni⁵⁸; che, infine, la posizione assunta dal Governo dimostrò apertamente l'intenzione di ispirarsi nella ricomposizione dei rapporti tra le due potestà ai dettami conciliari, al punto da proclamare il rinvio contestuale al Concilio Vaticano II (nella Cost. *Gaudium et Spes*) e alla Costituzione italiana, in tali fonti supreme ravvisando sia il viatico dell'abrogazione del logoro principio di confessionalità dello Stato, sia i capisaldi della

Il Mulino, Bologna, 2003, p. 254. Ricorda Martín De Agar che il principio *pacta sunt servanda* e il principio della bilateralità degli impegni sono già presenti nelle dichiarazioni di tutti i Pontefici avvicendatisi sul trono di Pietro da Pio IX sino a Pio XII. Cfr. JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Passato e presente dei concordati*, in *Ius Ecclesiae*, 12 (2000), Giuffrè, Milano, p. 621, n. 26.

⁵⁶ GIUSEPPE DALLA TORRE, *La "filosofia" di un Concordato*, in *QDPE*, 2004/1, pp. 81 ss.

⁵⁷ GIORGIO FELICIANI, *La Conferenza Episcopale come soggetto della politica ecclesiastica italiana*, in *QDPE*, 2004/1, Il Mulino, Bologna, pp. 249 ss.

⁵⁸ FRANCESCO MARGIOTTA-BROGLIO, *Dalla Questione romana cit.*, pp. 50-51.

teoria della nuova *legislatio libertatis*, a fondamento degli Accordi di Villa Madama, sia, infine, il «criterio interpretativo dell'Accordo di modificazione, nel suo complesso»⁵⁹.

3. *I caratteri degli Accordi di Revisione di Villa Madama. I tre modelli pattizi e l'affermazione della tipologia negoziale italiana*

Questi, gli antefatti della riforma concordataria: vicende che sollecitano i giuristi ad indagini sul raffronto tra tradizione e modernità, in termini non solo sociologici, ma latamente culturali⁶⁰, oltre che, di ordine tecnico-giuridico⁶¹.

Volendo ridurre all'essenziale i caratteri tipici ricorrenti e caratterizzanti – ma anche innovativi di un'antica prassi consuetudinaria – il modello pattizio italiano, per «accordo-quadro», si possono evidenziare⁶²: 1.la menzione, solitamente espressa con un Preambolo, delle fonti costituenti primarie (per la Santa Sede, i principi del Concilio Vaticano II e le norme del *CIC*; per lo Stato, i principi sanciti dalla sua Costituzione)⁶³ su cui, per un verso, ognuna

⁵⁹ «Lo spirito nel quale si è mossa la riforma concordataria nella fase iniziata nel 1976 (...) è quello che si esprime in termine di libertà e di funzione di *legislatio libertatis* della legislazione pattizia, nel superamento di una concezione che si riconduceva essenzialmente alla mera garanzia da interventi autoritari dello Stato (...)». Così, Bettino Craxi, *Discorso al Senato (25-27 gennaio 1984)*, in *Un accordo di libertà*, cit., pp. 213-228, spec. pp. 224-226.

⁶⁰ PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *Un nuovo volto della Chiesa nella società italiana*, in «Il Tempo» (19 novembre 1976) e Id., *I rapporti tra Stato e Chiesa in Italia e la sorte del Concordato lateranense*, in *Études de droit et d'histoire, Mélanges Mgr. H. Wagnon*, Louvain, 1976, pp. 137 ss.; OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI, *Il nuovo accordo tra Italia e Santa Sede: profili di libertà*, in AA.VV., *Il nuovo accordo tra Italia e Santa Sede* (a cura di R. Coppola). Atti del Convegno Nazionale di Studio, Bari, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 113 ss. e PASQUALE COLELLA, *Rilievi critici sulla revisione del Concordato lateranense*, *ibidem*, pp. 639 ss.

⁶¹ L'idea di un testo concordatario volto alla correzione degli anacronistici precetti esposti nel Concordato lateranense poneva infatti il problema del «modo» e di quale fosse la struttura formale e organizzativa più adatta ai tempi nuovi. La prima ipotesi semplicemente «correttiva» del Concordato rattiano (corrispondente agli auspici coltivati da Guido Gonella) non sembrò sufficientemente resistente ad uno sforzo riformista incidente su materie tradizionalmente «forti», quali il matrimonio e la questione scolastica. Per le altre due ipotesi restanti (il Concordato-quadro e il Concordato per principi, ossia della integrale «novazione» del vecchio testo) sussisteva il timore nel legislatore riformista del sacrificio della copertura costituzionale offerta dall'art. 7 Cost. Gli interventi della giurisprudenza costituzionale del 1971 avrebbero fugato le ragioni di tali riserve, imprimendo una spinta a favore dell'Accordo-quadro. Cfr. CARLO CARDIA, *La riforma del concordato* cit., pp. 171-173.

⁶² SALVATORE BERLINGÒ - GIUSEPPE CASUSCELLI, *Codice del diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1990², pp. 111-123 (l. 25 marzo 1985, n.121, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede). Vedi anche JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Passato e presente dei concordati* cit., pp. 631 ss.

⁶³ Commentava con toni visibilmente enfatici che « (...) l'Accordo di villa Madama è il primo ad

delle Parti contraenti fonda il proprio *status* giuridico-negoziale, in tale *corpus* risolvendosi una rassicurante sfera di reciproca intangibilità⁶⁴ ulteriormente corroborata dal rinvio ai principi di diritto internazionale in materia di libertà religiosa⁶⁵ e, per altro verso, a questo speciale ombrello tecnico rinviando dinamicamente, in vista degli impegni da accogliere e del rispetto dei principi cui sottostare, i quali rappresentano la normativa di principio di riferimento, che viene reciprocamente riconosciuta; 2. il principio di collaborazione (o cooperazione)⁶⁶, finalizzato alla più generale (e tendenzialmente aconfessionale) promozione dell'uomo e per il bene del Paese, su cui si fonda la libertà istituzionale, di missione, propria della Chiesa cattolica; 3. il menzionato principio di collaborazione Stato-Chiesa inteso a scongiurare ogni equivoco o fraintendimento su ricadute giurisdizionaliste o degenerazioni privilegiate⁶⁷, incorniciato nel contesto di una solida autonomia, nel rispetto del principio di reciproco riconoscimento dell'indipendenza e sovranità, ciascuno nel proprio ordine; 4. la strutturazione di un accordo unitario ed abbracciante in modo esauriente tutte le materie di comune interesse, sviluppato su un ridotto numero di articoli, con norme stilisticamente sintetiche⁶⁸,

adeguare il sistema concordatario ai principi del Concilio Vaticano II», FRANCESCO MARGIOTTA-BROGLIO, *Dalla Questione romana* cit., p. 57.

⁶⁴ È innovativo, infatti, il riconoscimento reciproco dell'esistenza di un ambito di competenze proprio a ciascuna Parte: riconoscimento che trova una rafforzata garanzia se incorniciato nel rinvio alle «carte fondamentali» (Costituzione e Concilio Vaticano II) di ciascuna. Occorre però rilevare che la menzione del Concilio Vaticano II è già ravvisabile nei Concordati argentino (1966), spagnolo (1976) e monegasco (1981). Sul punto, PIO CIPROTTI, *Appunti per lo studio comparativo del Concordato*, in *Il nuovo concordato* cit., pp. 478 e 483, n. 15.

⁶⁵ GIOVANNI BARBERINI, *Il contributo della dottrina cattolica per l'elaborazione dei principi di diritto internazionale*, Pellegrini ed., Cosenza, 2012, pp. 53-75.

⁶⁶ Il principio di collaborazione, in termini dinamici, esprime ed integra il principio statico della bilateralità. In ogni caso, è applicazione di quel principio democratico su cui si imposta la novità del modello che diverge dal carattere di primazia e significato «totalizzante» proprio dei concordati «unitari» e monolitici (Germania, Italia, Spagna, Portogallo) della prima metà del Novecento. Cfr. CARLO CARDIA, *La riforma del concordato* cit., pp. 70-71.

⁶⁷ L'Accordo di Villa Madama archivia la questione del privilegio delle nomine, residuo giurisdizionalista sopravvissuto ancora nei Concordati «totalitari» (Germania, Austria, Spagna) di cui il Concilio Vaticano II aveva invocato l'abrogazione ed ancora perdurante nei Concordati con la Spagna, Francia ed Haiti. Si veda AMEDEO GIANNINI, *I Concordati postbellici*, cit., *passim*. Cfr. anche il Concordato con il Portogallo (18 maggio 2004), art.9.4: «A nomeação e remoção dos bispos são da exclusiva competência da Santa Sé, que delas informa a República Portuguesa».

⁶⁸ Regola stilistica non sempre osservata, data la significativa estensione normativa dei testi del Concordato portoghese (2004), capoverdiano (2013), brasiliano (2008), burundese (2012), mozambicano (2011) e della Guinea Equatoriale (2012).

Arilevare l'ipertrofia normativa del nuovo Concordato italiano che, con i 14 articoli del testo di base e i due Protocolli addizionali del 18 febbraio e 15 novembre 1984 apportano rispettivamente altri 7 e 75 articoli, per un totale di 96, è FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico* cit., p. 61.

descriventi principi generali, direttivi, da promuovere attraverso l'impiego di accordi attuativi di secondo grado (intese); 5. il riconoscimento giuridico e del ruolo negoziale espresso dalla Conferenza Episcopale nazionale⁶⁹, deputata primariamente alla conduzione interlocutoria dei negoziati ed, infine, alla stesura dell'intesa⁷⁰.

L'articolato quadro pattizio qui esposto fa emergere il concorso di una terna di fonti concordatarie.

Gli Accordi di Villa Madama sancivano, infatti, annullando di fatto la pluriscolare monotipia del modello negoziale concordatario⁷¹, il consolidamento di tre varianti di modelli pattizi⁷². Di questi, quello «italiano» (o per «accordo-quadro») si affiancava alla formula sperimentata solo qualche anno prima in Spagna (1976) – anche in questo caso con lo scopo di soppiantare con un modello aggiornato, il rigido patto confessionale giurisdizionalista «unitario» stipulato da Franco nel 1953 – nella versione dei cd. «accordi paralleli»; a queste due tipologie si aggiungeva, infine, quella più consolidata, ma territorialmente circoscritta, dei cd. «Accordi regionali» tradizionalmente adottati dai *Länder* germanici della ex RDT (in questo caso espressione della volontà a decomporre antiche compagini territoriali, oltre che ad armonizzarsi⁷³, con il

⁶⁹ La dottrina ha osservato come l'ampliamento delle competenze e la valorizzazione del ruolo negoziale svolto dalle Conferenze Episcopali vada ben oltre le previsioni del CIC (can. 455 §1, che circoscrive la delega dei poteri normativi delle Conferenze Episcopali, dietro *peculiare mandatatum* della Santa Sede o per materie che ne contemplino l'ipotesi per legge), ma anche delle stesse indicazioni conciliari. GIORGIO FELICIANI, *Effetti nell'ordinamento canonico del nuovo Concordato e della legge 222*, in *La grande riforma* cit., p. 83. Sul significato del nuovo ruolo riconosciuto ai vescovi nazionali nella contribuzione alla costruzione di rapporti pattizi con la società civile, MARIO FRANCESCO POMPEDDA, *Responsabilità della Santa Sede e dei vescovi italiani dinanzi al mutato quadro normativo*, in AA.VV., *Il codice di diritto canonico e il nuovo Concordato vent'anni dopo* cit., pp. 231-246 e GIORGIO FELICIANI, *Il ruolo della Conferenza Episcopale Italiana nell'attuazione dei nuovi accordi*, *ibidem*, pp. 247-256. Va qui aggiunto che tale ruolo si è ancor più amplificato nella lettura comparata degli accordi concordatari, rispondendo a quella visione ecclesiologica di riordino del rapporto tra ministero petrino e collegialità episcopale oggetto delle cure di Giovanni Paolo II (Lett. Enc. *Ut Unum Sint*, 25 maggio 1995) e vigorosamente ripreso dal magistero di papa Bergoglio. Cfr. anche JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, «Concordato» cit., pp. 435-436.

⁷⁰ GIOVANNI PAOLO II, Lett. Apost. *Apostolos Suos*, n.15 (21 maggio 1998), aveva sottolineato la necessità del nuovo ruolo da assegnare alle Conferenze Episcopali, in quanto entità ecclesiali rappresentative «ad intra» e «ad extra», nei rapporti di cooperazione diretta con le pubbliche autorità delle singole nazioni. Per richiami normativi ed ecclesiologici, si veda JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Legislazione delle Conferenze Episcopali*, Milano 2009², pp. 3-26. Che anche questa innovazione degli Accordi di Revisione del 1984 rappresenti una «importante evoluzione della tradizionale prassi concordataria» è evidenziato da GIORGIO FELICIANI, *Effetti nell'ordinamento canonico* cit., p. 90.

⁷¹ JEAN GAUDEMET, *Laicità e concordato*, in *QDPE*, 1999/1, p. 134.

⁷² ROMEO ASTORRI, *Gli accordi concordatari durante il pontificato di Giovanni Paolo II*, cit., p. 27.

⁷³ La circostanza del consolidato rango riconosciuto nelle Costituzioni dei singoli *Länder* al «diritto

prevalente modello pattizio monolitico-confessionista formalizzato nel Concordato hitleriano del 1933 e congiunto al Concordato prussiano del 14 giugno 1929), nella rispettosa osservanza del tradizionale diritto convenzionale (*Vertragstaatskirchenrecht*), dell'aggiornamento per sedimentazione di Concordati locali, di tipo tematico⁷⁴.

Il perimetro di indagine qui abbracciato impone di accantonare l'analisi del modello pattizio dei *Länder* (che si è in seguito contraddistinto per la singolare prassi di alternare accordi speciali a generali⁷⁵), per concentrare l'attenzione sui due restanti.

Occorre avvertire che il modello spagnolo (per «accordi paralleli») ha registrato un discreto successo in fase di varo, essendo stato successivamente adottato per gli accordi stipulati con la Croazia⁷⁶, Malta⁷⁷ ed

convenzionale» dà luogo ad un problema di gerarchie tra le fonti concordatarie, stante la coesistenza dei nuovi accordi regionali, con i menzionati Concordati storici del Terzo Reich e prussiano. Cfr. ROMEO ASTORRI, *Ult. loc. cit.*, pp. 33-34.

⁷⁴ Riguardo ai quattro Concordati regionali con i *Länder* tedesco-orientali aventi ad oggetto il riordino delle giurisdizioni: Stato Libero di Turingia, Accordo sull'erezione della diocesi di Erfurt (14 giugno 1994); Brandeburgo e Stato Libero di Sassonia, Accordo sull'erezione della diocesi di Görlitz (4 maggio 1994); Sassonia-Anhalt, Accordo sull'erezione della diocesi di Magdeburgo (13 aprile 1994); Città Libera e Anseatica di Amburgo Meclemburgo-Pomerania Anteriore e Schleswig-Holstein, Accordo sull'erezione dell'Arcidiocesi e la Provincia ecclesiastica di Amburgo (22 settembre 1994), si veda ALEXANDER HOLLERBACH, *Concordati e Accordi concordatari in Germania sotto il pontificato di Giovanni Paolo II*, in *QDPE*, 1999/1, p. 79. Sulle peculiarità di quest'ultimo accordo l'A. rileva come, a differenza degli altri, emerge l'accoglimento di una concezione nuova del principio di cooperazione Stato-Chiesa, entrambe le Parti dichiarandosi: «consapevoli dell'indipendenza di Stato e Chiesa nel reciproco rispetto del proprio diritto di autodeterminazione e disposte alla collaborazione». Vedi anche JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di concordati, 1950-1999*, LEV, CdV, 2000, pp. 380-410.

⁷⁵ Si noti, infatti, la tendenza nei successivi patti a conformarsi al modello unitario (italiano). Firmano Accordi generali: i *Länd* Brandeburgo (12 novembre 2003); Brema (21 novembre 2003); Amburgo (29 novembre 2005); Schleswig-Holstein (12 gennaio 2009). Va inoltre rilevato che il *Länd* Reno-Westfalia, firmatario di un Accordo generale (23 marzo 1984) ha poi stipulato un Accordo speciale (25 marzo 2014).

⁷⁶ Croazia: Accordo su questioni giuridiche; Accordo per la collaborazione in campo educativo e culturale; Accordo per l'assistenza religiosa ai fedeli nelle Forze Armate e nella Polizia (firmati il 19 dicembre 1996) e un Accordo su questioni economiche (firmato il 9 ottobre 1998). Cfr. GIOVANNI BARBERINI, *I Concordati di Giovanni Paolo II cit.*, pp. 64 ss. e JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di concordati, 1950-1999 cit.*, pp. 176 ss.

⁷⁷ Malta: Convenzione sulle scuole cattoliche e sui beni temporali della Chiesa (28 novembre 1991); Convenzione sugli effetti civili del matrimonio canonico e Protocollo aggiuntivo (3 febbraio 1993). Cfr. JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di concordati, 1950-1999 cit.*, pp. 633 ss. e 657 ss. Osservo che la dottrina, ingiustificatamente, non considera il progressivo sviluppo convenzionale maltese nella sua interezza, sottovalutando il *corpus* normativo pattizio che, sulla base di questo modello, è venuto stratificandosi nell'arco di oltre un trentennio. A conforto di tale rilievo, si veda il corposo apparato pattizio maltese: Accordo sulla scuola cattolica (27 aprile 1985); Intesa temporanea per il funzionamento delle scuole cattoliche (31 luglio 1986); Accordo sull'incorporazione della Facoltà teologica nell'Università di Malta (26 settembre 1988) con Protocollo aggiuntivo (26 gennaio 1995); Accordo sull'istruzione ed educazione religiosa cattolica nelle scuole statali (16 novembre 1989); Convenzione

Ungheria⁷⁸ oltre che con San Marino⁷⁹ e con la repubblica di Lituania⁸⁰ anche se, in quest'ultimo caso, sembra essere stata accolta dalle Parti contraenti un'inedita soluzione «a-schematica», perché non riconducibile neppure ad una configurazione «mista».

Qualche elemento di incertezza, fugato però dall'analisi dei testi, può emergere sulla collocazione tipologica dei successivi accordi che la Santa Sede ha stipulato con la Slovacchia (2000)⁸¹, con la Slovenia

sulle scuole cattoliche (28 novembre 1991); Convenzione sui beni temporali della Chiesa (28 novembre 1991); Convenzione sull'efficacia civile dei matrimoni canonici e relative sentenze ecclesiastiche (3 febbraio 1993) con un I Protocollo Aggiuntivo (3 febbraio 1993) ed un II (6 gennaio 1995), mentre un III Protocollo Aggiuntivo (27 gennaio 2014) ha inteso modificare, integrandone i contenuti, i due testi del 1993, ed abrogare quello del 1995.

⁷⁸ Ungheria: Accordo sull'assistenza spirituale nelle Forze Armate e nella Polizia di Frontiera (10 gennaio 1994); Accordo sul finanziamento pubblico di attività sociali e religiose (20 giugno 1997). Tale ultimo accordo è stato oggetto di modifica con un Protocollo Addizionale «sul finanziamento delle attività di servizio pubblico e («della vita di fede») svolte in Ungheria dalla Chiesa Cattolica e su alcune questioni di natura patrimoniale» (21 ottobre 2013). Pur confermando il collocamento tipologico originario, il recente Accordo assegna, tuttavia, alla Conferenza Episcopale Ungherese uno specifico ruolo negoziale, essendo chiamata a stipulare un Accordo annuale da ripetersi per i successivi quattro anni, con il Ministero dell'Istruzione «per stabilire il numero di posti sussidiati da borse di studio statuali, ai singoli corsi di laurea (...)» (art.2.2).

⁷⁹ Pur con alcuni distinguo rispetto agli altri menzionati accordi, ritengo di poter qui collocare anche l'azione pattizia svolta dalla Repubblica di San Marino, la quale ha stipulato con la Santa Sede un Accordo sul riconoscimento delle feste religiose (11 luglio 1989) e un Accordo di collaborazione su materie di comune interesse (2 aprile 1992). Cfr. JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di concordati, 1950-1999* cit., pp. 737 ss.

⁸⁰ Il 5 maggio 2000 il Governo lituano ha infatti stipulato tre Accordi paralleli, o per lo meno apparentemente tali, con la Santa Sede: Accordo di cooperazione in campo educativo e culturale; Accordo su questioni giuridiche; Accordo sull'assistenza pastorale ai cattolici nelle Forze Armate. Cfr. JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *I concordati dal 2000 al 2009* cit., pp. 198 ss. La lettura di tali patti rende possibile una precisazione: nell'Accordo sulla cooperazione in campo educativo e culturale, oltre al chiaro riconoscimento della CEL, a questa viene anche attribuita la funzione negoziale: la possibilità di stipulare «separate agreement» è infatti contemplata agli artt. 3, 11, 12 e 13. Tale rilievo ci permette di inquadrare questi accordi nella tipologia degli Accordi-quadro. Tuttavia, e con una modalità assai poco coerente, l'Accordo sul riconoscimento dei titoli delle Scuole Superiori (firmato l'8 giugno 2012) come normale sviluppo del menzionato Accordo di cooperazione del 5 maggio 2000, non fa il minimo cenno né alle Intese, né alla Conferenza Episcopale Lituana come soggetto di interlocuzione negoziale. Al contrario, l'art. 7 dell'Accordo si riferisce a soggetti istituzionali autorizzati dalle Parti contraenti («Partie's authorized institutions») da individuare, per la Santa Sede, nella Congregazione per l'Educazione Cattolica e, per la Repubblica lituana, nel Ministero per l'Educazione e le Scienze (art.7.1). Viene precisato, a scanso di ogni equivoco, che i membri componenti della Commissione di esperti deputata all'attuazione e sviluppo di tale Accordo saranno indicati in una lista successivamente comunicata attraverso i canali diplomatici (art.7.2), ossia attraverso un percorso internazionale che non ha nulla a che spartire con la prassi negoziale interna propria delle Intese attuative (salva la conferma della Santa Sede).

⁸¹ L'Accordo base della Slovacchia (24 novembre 2000) sfugge ai criteri di inquadramento qui adottati e per comodità sistematica si opta per la riduzione alla tipologia degli accordi paralleli. Non a caso la dottrina si è molto occupata di questa singolare Convenzione.

^Acorredo dei rilievi sin qui prodotti, sarà utile osservare due «anomalie» ricorrenti solo in questo patto

(2001)⁸² e con l'Albania (2002)⁸³. Per simili patti, in ogni caso, sembra più opportuno l'inquadramento nella tipologia degli «accordi paralleli», pur nell'esiguità della materia negoziata.

L'impiego del modello spagnolo, nella prassi negoziale vaticana, si esaurisce qui e ne mette allo scoperto la tendenziale crisi venuta delineandosi sia con l'adozione di modelli più gracili (come gli ultimi due segnalati), sia con l'estemporanea opzione «mista» adottata dalla Lituania, sia con il dato di fatto che, sino ad oggi, non è dato registrare nuovi accordi aventi le caratteristiche ora esposte, a fronte di un incremento notevole del concorrente modello tipologico per «accordo-quadro».

Effettivamente, il modello «italiano», dopo un primo incerto avvio, sembra aver vibrato il colpo d'ala per conseguire nella prassi diplomatica vaticana un'indiscussa centralità. Al gruppo di accordi stipulati negli anni Novanta con

e che osterebbero alla configurazione tipologica di «Accordo-quadro»: la Conferenza Episcopale non è mai menzionata, ma sostituita con la perifrasi «Chiesa Cattolica nella Repubblica Slovacca» [ovvero, più semplicemente] «la Chiesa Cattolica» (art.2.1): espressione che, tra l'altro, possiede una sua propria valenza giuridica nel configurare l'autonomia soggettiva di tale entità in quanto ben distinta dalla Santa Sede quale soggetto istituzionale preposto alla soluzione delle eventuali questioni interpretative, nonché alle usuali procedure di ratifica pattizia (artt.23 e 24); tale distinzione è avvalorata dall'impiego della formula «Alte Parti», per definire i soggetti contraenti di vertice. In secondo luogo, l'accordo rinvia in varie occasioni a patti esecutivi: sul diritto all'obiezione di coscienza (art.7); sul contributo pubblico per le scuole cattoliche (artt.13.2 e 13.9); sull'assistenza pastorale nelle Forze Armate e di Polizia (art.14.4); sui contributi pubblici per le istituzioni socio-caritative ecclesiastiche (art.17.3); sull'assicurazione finanziaria alla Chiesa Cattolica (art.20.1); sui beni culturali (art.21.1). Si tratta di patti esecutivi, ma non se ne parla mai come di intese nel senso proprio, bensì di «intese particolari», o «speciali» o, ancora, «Internazionali», così da indurre a ritenerli strumenti diversi dalle intese stipulate tra enti gerarchici amministrativamente subordinati. In ogni caso, la conclusione di tali «intese speciali» è sempre affidata ad una contrattazione tra «Alte Parti», sulla base dei normali protocolli diplomatici internazionali (art.13.9): attività dal cui svolgimento la Chiesa Cattolica Slovacca è esclusa, per riapparire, semmai, come soggetto percettore passivo dei benefici contrattuali posti in essere (artt.20.1 e 21.1). Circa i relativamente recenti Statuti della Conferenza Episcopale Slovacca (risalgono al 21 giugno 2000), si veda l'*Annuario Pontificio*, CdV, 2009, p. 1119. Quelli approvati *ad experimentum* sono del 23 marzo 1993, cfr. *Annuario Pontificio*, CdV, 1994, p. 1087.

⁸² Slovenia: Accordo su questioni giuridiche (14 dicembre 2001), in JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *I concordati dal 2000 al 2009* cit., pp. 292 ss. Qui si tace dello strumento delle Intese e della funzione negoziale rimessa alla Conferenza Episcopale Slovena. Chiarissimo l'art.14.2, secondo cui: «La Santa Sede e la Repubblica di Slovenia si impegnano nel proseguire la trattazione di tutte le questioni aperte (...) in vista di una loro soluzione pattizia».

⁸³ Albania: la Repubblica di Albania ha stipulato un Accordo sul regolamento delle relazioni reciproche (23 marzo 2002) e un Accordo su alcune questioni economiche e tributarie (3 dicembre 2007). Posto che in entrambi gli Accordi non si fa menzione alcuna di una Conferenza Episcopale che pure, esiste (gli Statuti sono stati approvati il 4 aprile 1994, come indica l'*Annuario Pontificio*, CdV, 2009, p. 1104), l'Accordo economico-tributario è, sul punto, ancor più eloquente, dato che, nel caso in cui si rendano necessari ulteriori aggiornamenti della materia, l'art.10 esplicitamente rinvia, per la conclusione di Accordi Addizionali, non già all'episcopato nazionale, ma alle «Parti firmatarie» dell'accordo. JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *I concordati dal 2000 al 2009* cit., p. 18.

la Polonia (1993)⁸⁴, Gabon (1997)⁸⁵, Kazakistan (1998)⁸⁶ e Israele (1999)⁸⁷, si è infatti aggiunto un ulteriore cospicuo drappello pattizio che ha coronato l'impegno della Chiesa nella sua duplice dimensione – missionaria operante sul territorio e curiale, attiva sul terreno delle strategie diplomatiche –, profuso dal governo degli ultimi tre pontefici stranieri avvicendati alla Cattedra petrina. Vanno infatti ancora menzionati i Concordati sottoscritti con: la Lettonia (8 novembre 2000)⁸⁸, il Portogallo (18 maggio 2004)⁸⁹, nonché quelli ratificati in avvio del pontificato di Benedetto XVI, con la Bosnia-Erzegovina (19 aprile 2006)⁹⁰, il Principato di Andorra (17 marzo 2008)⁹¹ ed il Brasile (13 novembre 2008)⁹².

La scelta preferenziale per il modello di «accordo-quadro» è stata, ancora, riconfermata con la sequela di convenzioni firmate dalla Sede Apostolica nell'avvio del nuovo millennio. Patti che hanno come tratto comune quello di essere tutti indirizzati verso l'Africa, segno manifesto dello spostamento di interesse della Chiesa cattolica dal tradizionale orizzonte domestico euro-occidentale di evangelizzazione, riorientato sempre più decisamente verso i «Sud del mondo» (Africa, America Latina, Medio ed Estremo Oriente)⁹³.

⁸⁴ Polonia (28 luglio 1993). La dottrina rileva opportunamente il criterio di inquadramento di tale Concordato tra gli accordi tradizionali in cui sono regolate integralmente tutte le materie di comune interesse. Cfr. VICENTE PRIETO, *Concordato e Costituzione. Il caso colombiano*, in *Ius Ecclesiae*, 12 (2000), Giuffrè, Milano, p. 680.

⁸⁵ Gabon (12 dicembre 1997). RAFAEL PALOMINO, *L'Accordo-quadro del 1997 tra la Santa Sede e la Repubblica del Gabon*, in *QDPE*, Il Mulino, Bologna, 1999/1, pp. 81 ss.

⁸⁶ L'Accordo generale con il Kazakistan (24 settembre 1998) mostra anch'esso tratti singolari. Sul punto, v. JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di concordati, 1950-1999*, cit., pp. 612 ss.

⁸⁷ Israele. Accordo fondamentale (30 dicembre 1993), a cui si aggiunge un Accordo sulla personalità giuridica delle Istituzioni cattoliche (10 novembre 1997). Si può qui solo segnalare la specialissima natura giuridica dell'accordo ebraico del 1993 che in Preambolo rinvia ad una sottocommissione di esperti per la negoziazione di ulteriori accordi di accomodamento su questioni insorte. Cfr. JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di concordati, 1950-1999*, cit., pp. 516 ss. e 526 ss.

⁸⁸ JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *I concordati dal 2000 al 2009* cit., pp. 183 ss.

⁸⁹ JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Ult. loc. cit.*, p. 243.

⁹⁰ JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Ult. loc. cit.*, p. 31. Il rinvio a «specifiche intese» con la Conferenza Episcopale bosniaca è previsto solo per la disciplina sulle modalità di insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica (art.16.5), ma non per attività in cui sarebbe stato altrettanto opportuno (cfr. per l'assistenza spirituale ai fedeli nelle cd. comunità separate, ex art.15.2, e per le modalità di cooperazione tra organismi civili ed enti ecclesiastici caritatevoli ex art.17.3).

⁹¹ JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Ult. loc. cit.*, p. 19.

⁹² JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Ult. loc. cit.*, p. 44. Sulla tipologia pattizia del Concordato brasiliano, si veda FABIO VECCHI, *Il Concordato brasiliano del 2008: dal "separatismo privilegiario" al "pluralismo concordatario" nel modello pattizio di "Vereinbarung"*, in *Ius Ecclesiae*, XX/2, Serra ed., Pisa-Roma, 2010, pp. 427-446.

⁹³ Rilievi d'insieme sono raccolti da ANTONELLO DE OTO, *Una nuova stagione per gli accordi tra*

Ai Concordati ratzingeriani con: Montenegro (24 giugno 2011)⁹⁴, Mozambico (7 dicembre 2011)⁹⁵ e Guinea Equatoriale (13 ottobre 2012)⁹⁶, si sono poi aggiunti i patti ratificati da papa Francesco con: Burundi (6 novembre 2012), Ciad (6 novembre 2013), Capo Verde (10 giugno 2013) e Camerun (13 gennaio 2014), ai quali si possono sommare quelli già firmati dalle rappresentanze diplomatiche ma – salvo, al momento, l'Accordo con Timor Est (14 agosto 2015)⁹⁷ – ancora oggi sprovvisti della ratifica, ed interessanti altri quattro Stati africani. Si tratta di Benin (21 ottobre 2016), Congo Repubblica Democratica (20 maggio 2016), Repubblica Centrafricana (6 settembre 2016) e Repubblica del Congo Brazzaville (3 febbraio 2017). Va qui rilevato che il poderoso complesso di patti, ora riassunto, attinge l'articolato e l'impianto strutturale dal modello degli «accordi-quadro».

Occorre, a questo punto, precisare quanto più sopra accennato, riguardo i caratteri specificanti il modello di «accordo-quadro», giacché la sua fortuna, a parere di chi scrive, risiede principalmente in quel provvidenziale rinvio alle leggi di Dio e di Cesare scolpito lapidariamente nei Preamboli pattizi, quale ombrello politico protettivo da turbolenze improvvise dell'ordine costituito: un richiamo che rammenta l'adusato adagio che poggia il vigore vincolante degli impegni sul basamento della preliminare chiarezza e solidità dei patti tra contraenti. Per quanto avveniristica ed aggiornata possa infatti dimostrarsi

Santa Sede e Stati africani? In particolare l'Accordo-quadro con la Guinea Equatoriale, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, Vol. 235, 4 (2015), pp. 603-611.

Si tratta di una dilatazione della rete di relazioni internazionali, ben preannunciata dal sostegno di Paolo VI alla politica presenzialista della Sede Apostolica, specialmente in Africa, attraverso l'elevazione di delegazioni apostoliche al rango di nunziature o ad una estensione delle loro funzioni diplomatiche. Sul punto, ANDRÉ DUPUY, *La diplomatie du Saint-Siège après le II Concile du Vatican*, Téqui, Paris, 1980, pp. 24 ss.

⁹⁴ Si veda FABIO VECCHI, *Appunti sull'Accordo di Base del 24 giugno 2011 tra la Santa Sede e il Montenegro*, in *Ius Ecclesiae*, XXV/2, Serra ed., Pisa-Roma, 2013, pp. 540-560. Il Concordato rinvia in più occasioni a «futuri accordi»: per individuare i giorni festivi (art.10); per regolare l'istruzione cattolica nei Seminari (art.16.2); per risolvere la delicata questione delle restituzioni di beni già nazionalizzati nel precedente regime (art.12.1); per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche (art.18.2). La menzione «Autorità ecclesiastica competente» riassume in sé la figura tecnica della Conferenza Episcopale, data la particolare congiuntura organizzativa ecclesiastica che affida il ruolo di comunione nella guida pastorale all'ente episcopale sovranazionale CEICEM, creato per volontà di Giovanni Paolo II.

⁹⁵ Si permetta ancora un rinvio a FABIO VECCHI, *Notas de aprofundamento sobre o Acordo concordatário de 7 de Dezembro de 2011 entre a Santa Sé e a República de Moçambique*, in *Forum Canonicum*, Anno VII, Vol.2, Lisboa, 2012, pp. 7-39.

⁹⁶ ANTONELLO DE OTO, *Una nuova stagione per gli accordi cit.*, pp. 612 ss.

⁹⁷ Ratificato il 3 marzo 2016, le autorità locali hanno tuttavia permesso la pubblicazione del testo, con una vistosa deroga alle consuetudini diplomatiche negoziali e all'atteggiamento prudenziale che le sorregge, con mesi d'anticipo nel *Jornal da República*, Ministero da Justiça, RDTL (11 novembre 2015), pp. 8417-8426.

la struttura pattizia, essa potrebbe di per sé sola rivelarsi, in funzione riformista, un miraggio formale che, in virtù di alchimie tecniche, potrebbe non solo mantenere in vita ciò che si riteneva esausto, ma anche estendere oltre ogni previsione l'assunto pattizio che si intendeva ridurre in perfetta sintesi per aggiornarlo ed uniformarlo alla *mutatio rerum*.⁹⁸

4. *Costituzioni e Concordati*

Per i motivi ora accennati, il dettato costituzionale non può che intendersi quale imprescindibile fonte di riferimento per un modello di coordinamento (che vede oggi negli «accordi-quadro» la formula attuativa più aggiornata) tra Chiesa e Stato. Riemerge qui la lungimiranza dell'insegnamento di Jemolo a proposito della relatività dei concetti giuridici, dovendo riconoscere che il fenomeno di de-statalizzazione (ed il parallelo fenomeno di de-confessionalizzazione della questione della libertà religiosa) oggi in atto, ha molto a che vedere con l'impostazione «costituzionalizzata» degli accordi concordatari⁹⁹.

Ad uno sguardo sinottico l'orizzonte temporale che si estende tra gli Accordi di Villa Madama ad oggi annovera poco meno di una trentina di patti concordatari¹⁰⁰. Tra quelli aventi le caratteristiche di patti completi, ossia abbraccianti le principali materie di comune interesse (*res mixtae*), una ventina sono riconducibili al modello italiano per «accordo-quadro», e solo otto a quello spagnolo, per «accordi paralleli». Nell'insieme, si tratta di un numero assai ragguardevole che, ancora una volta, conferma l'erroneità del vaticinio di una parte della dottrina che pronosticava la decadenza ormai inarrestabile dell'istituto concordatario, da relegare tra i rugginosi strumentari di una ormai lontana «età costantiniana»¹⁰¹ e l'attitudine, per converso, a conformarsi ad

⁹⁸ «(...) gli accordi realizzati con l'Italia continuano a muoversi nella cornice dei Patti lateranensi e creano un sistema più ampio di quello surrogato». Queste osservazioni il Catalano esprimeva per i nuovi Accordi di Villa Madama, pur potendosene estendere l'effettività al modello in astratto. Così, GAETANO CATALANO, *I Concordati tra storia e diritto* cit., p. 37.

⁹⁹ Specialmente nel contesto politico europeo -ed in Italia gli Accordi del 1983-, i Concordati offrono la possibilità alle istituzioni religiose di intervenire e collocarsi nella sfera pubblica. Cfr. MARCO VENTURA, *L'eredità di Villa Madama* cit., pp. 1274-1276. Questo aspetto sembra comune anche ai molti Accordi-quadro africani ora conclusi o in via di ratifica.

¹⁰⁰ Questo studio non prende in considerazione le convenzioni minori, relative a temi circoscritti, focalizzandosi invece sui patti complessivi, abbraccianti in modo esauriente la totalità delle materie di comune interesse oggetto di garanzia per la libera esplicazione del sentimento religioso del fedele.

¹⁰¹ GIORGIO FELICIANI, *Il Concilio non è la tomba dei concordati*, è ora pubblicata ne *L'Osservatore Romano*, 16 gennaio 2009, p. 5. Vedi anche, per richiami bibliografici, JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Passato e presente dei concordati* cit., p. 624, n.37. Sull'espansione del fenomeno, KURT KOCH, *I sistemi di*

uno strumento flessibile e, nel contempo, resistente ai cambiamenti di regime politico-costituzionale, in grado di descrivere caratteristiche assolutamente uniche di crescente apertura e «transnazionalità»¹⁰².

La ricostruzione qui esposta ha preso le mosse da un preventivo preordinante parallelismo tra Costituzioni e Concordati, suggerito dal richiamo che l'un testo fa dell'altro (nel caso italiano, poi, in via speculare). Non c'è dubbio che quelle correlazioni tra «Carte fondamentali» inneschino un processo di reciproca osmosi giuridica, indicando la direzione che la politica ecclesiastica in materia confessionale potrà percorrere sulla base degli spazi di libertà d'azione concessi da quelle fonti.

Per l'esperienza italiana l'ingresso del modello pattizio concordatario nel testo costituzionale ha certamente favorito un impulso costruttivo della scienza canonico-ecclesiastica all'evoluzione del modello pattizio come fonte, ma non minore è stata l'incentivazione alla ricerca di un metodo scientifico volto alla costruzione materiale del patto¹⁰³. Ciò, si ripete, ha come sfondo la valenza esercitata dal rapporto tra le due fonti fondamentali primarie: fonti la cui comparazione sistematica deve sempre tenere in conto la non commensurabile natura degli apparati ordinamentali da cui derivano e di cui sono espressione: circostanza che circoscrive le eventuali similitudini al dato della accomunante natura politica¹⁰⁴, dovendosi tuttavia anche qui rilevare la sostanziale diversità dei fondamenti – giuspolitico, l'uno, e sacramentale, l'altro – che ne ispirano e connotano i rispettivi sistemi istituzionali e le differenti ragioni ispirative¹⁰⁵.

Queste difformità non stemperano affatto, in ogni caso, la capacità vincolante anche per lo Stato, generata dal rapporto pattizio che, oltre alla sua natura contrattuale, aggiunge il carattere internazionale del vincolo, per cui lo Stato «concordatario» accetta un adeguamento della propria condotta ai principi di *ius gentium* (clausola *rebus sic stantibus*) vigenti in questo specifico ordinamento¹⁰⁶.

Ciò detto, è altrettanto vero che le Costituzioni, in una prospettiva comparata a livello planetario, assumono con una frequenza insospettata l'idea di

diritto ecclesiastico nella Svizzera tedesca e l'ecclesiologia del Concilio Vaticano II, in *Ius Ecclesiae*, 13 (2001), Giuffrè, Milano, pp. 68-69.

¹⁰² CARLOS CORRÁL SALVADOR, *Derecho internacional concordatario*, BAC, Madrid, 2009, p. 75.

¹⁰³ JULIÁN HERRANZ, *Dal Concilio Vaticano II alla nuova codificazione canonica*, in AA.VV., *Il codice di diritto canonico e il nuovo Concordato* cit., pp. 59-77.

¹⁰⁴ JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, «Concordato» cit., p. 433, sottolinea le ragioni politiche e, quindi, principalmente pragmatiche, che sollecitano la Santa Sede alla stipula di concordati.

¹⁰⁵ ROBERTO BARTOLI, *Riflessioni sulla carità come paradigma giuridico*, in *Quaderni Fiorentini*, 42 (2013), Giuffrè, Milano, p. 108.

¹⁰⁶ GAETANO CATALANO, *I Concordati tra storia e diritto* cit., p. 61.

Dio come referente ispiratore e parametro etico o semplicemente qualificante i principi ivi propalati e, più genericamente, dimostrano una diffusa proiezione verso il trascendente¹⁰⁷. Questa circostanza, però, non deve indurre in equivoci e trarre conclusioni errate sui principi costituzionali di riferimento, specialmente quelli intesi a descrivere l'eventuale opzione a formalizzare (positivizzare) la proiezione trascendente in una veste giuridica, ossia in un modello istituzionale dei rapporti interpotestatici, ed in particolare, nel modello del separatismo, specie quando venga coniugato con la formula concordataria. La lettura comparata dei due fenomeni, infatti, disvela l'esistenza di un significativo livello di flessibilità di rapporto tra norme concordatarie e norme costituzionali¹⁰⁸. Il rapporto tra Costituzioni e Concordati, beninteso, non è di equivalenza: l'apertura costituzionale al dato religioso sia nell'esplicito rinvio ad un accordo internazionale di giunzione tra le due alte Parti (Stato-Chiesa), sia a parametri di connessione più deboli (oggi ravvisabili nel modello di separatismo), demarca una linea di confine tra ciò che è «*res in commercio*» e ciò che è «*res extra commercium*». La religione è materia giuridicamente trattabile, se costituzionalmente prevista e ciò disegna un precetto politico e giuridico¹⁰⁹.

La previsione costituzionale non è però mai rigida, perché anche ordinamenti giuridici, e Costituzioni, che si proclamano «secolari» e separatisti, in gran numero ammettono e praticano di fatto una politica ecclesiastica «concordataria». In altri termini, e meglio precisando, la prima essenziale condizione nel rapporto tra le due *Magnae Chartae* è l'unilateralità ed il primato della Costituzione sul Concordato, giacché «sul Concordato pende l'ipoteca della Costituzione», non essendo vero il contrario. La Costituzione si pone, dunque, come una vera e propria «riserva esistenziale», in grado di condizionare tanto «l'esistenza stessa dello Stato»¹¹⁰ quanto la sussistenza del *favor Ecclesiae* nella politica ecclesiastica nazionale e, prima ancora, del preesistente regime concordatario¹¹¹. Più che nel passato privilegiario, legalista o totalitario, sono i Concordati del post-concilio a manifestare il chiaro inquadramento nel contesto politico di riferimento¹¹². Esiste, insomma, quando le

¹⁰⁷ IVAN C. IBÁN, *God in Constitutions and Godless Constitutions*, in AA.Vv., *Law, Religion, Constitutions. Freedom of religion, Equal treatment, and the Law*, Ashgate, Farnham, 2013, pp. 37-42.

¹⁰⁸ ROLAND MINNERATH, *La libertà religiosa tra norme costituzionali* cit., p. 96.

¹⁰⁹ «Lo Stato non può ciò che vuole, ma solo ciò che la Costituzione gli permette». Così, GIOVANNI LAJOLO, *I Concordati moderni*, Morcelliana, Brescia, 1968, p. 193.

¹¹⁰ GIOVANNI LAJOLO, *I Concordati moderni* cit., *ibidem*. Si osservi, inoltre, che «(...) I Concordati, a differenza dei trattati (...) vengono stipulati con riguardo allo specifico ordinamento costituzionale e giuridico dello Stato (...)». In tal senso, GAETANO CATALANO, *La natura giuridica dei concordati* cit., p. 88.

¹¹¹ VICENTE PRIETO, *Concordato e Costituzione* cit., pp.

¹¹² «Nessun concordato è stato mai avulso dal contesto nazionale e ordinamentale nel quale è inse-

fonti dell'ordinamento giuridico lo pongano in essere, un rapporto di diretta influenza delle Costituzioni sui Concordati non dissimile da quello tra Costituzione e fattore religioso¹¹³. Ciò è chiaramente percepibile quando i mutamenti interessino immediatamente i testi costituzionali o l'impianto generale dell'ordinamento giuridico, giacché tali fenomeni «appaiono inevitabilmente destinati ad influenzare un preesistente regime concordatario», con effetti comunque rilevanti anche quando limitati al solo «suggerimento di nuove e più aggiornate interpretazioni» del testo concordatario¹¹⁴.

Gli effetti della *mutatio rerum* costituzionale possono dar luogo, evidentemente, a fenomeni novativi parziali, come nel caso della cd. «clausola politica» legata alle nomine apostoliche e alla procedura di «gradimento regio», di chiaro stampo giurisdizionalista-regalista, ormai quasi del tutto cancellate nei concordati post-conciliari¹¹⁵; ma anche nel caso in cui la proporzione della *mutatio rerum* sia assai più rilevante, non è certo che dia seguito, pur vigente il principio *rebus sic stantibus*, ad un'automatica caducazione del sistema concordatario nel suo insieme¹¹⁶. Ci basti esaurire questo profilo proprio delle regole *iuris gentium* applicabili ai concordati, nel sottolineare quella peculiare flessibilità che ne connota la tipologia di strumenti diplomatici. Detta natura procede di pari passo con l'esigenza di specialità che la Santa Sede ribadisce in ogni suo accordo, in esso individuando lo specifico ponte levatoio attraverso cui poter penetrare o anche consolidare la propria presenza nei più diversi contesti storici, ideologici e sociali nazionali¹¹⁷: tale carattere, ormai presente in tutti gli Accordi concordatari post-conciliari, è chiarissimo nei Preamboli negoziali dei recenti «accordi-quadro» stipulati in serie standardizzata con gli Stati africani.

rito». Così, CARLO CARDIA, *Il Concordato italiano nella prospettiva europea*, in *Il codice di diritto canonico* cit., p. 183.

¹¹³ MARIO TEDESCHI, «*Confessioni religiose. VIII. Islam*», in *Enciclopedia Giuridica*, IX (Aggiornamento) 2002, pp. 3-4.

¹¹⁴ GAETANO CATALANO, *I Concordati tra storia e diritto* cit., p. 85.

¹¹⁵ ANNA TALAMANCA, *Le nomine episcopali nei concordati post-conciliari* cit., pp. 101, 104 e 107.

¹¹⁶ Osserva il Catalano che il notevole grado di elasticità dei Concordati assicura loro un alto margine di resistenza alla «*conversio rerum*»; tale attitudine è superabile solo dall'emersione nel nuovo assetto costituzionale di principi assolutamente antitetici ai precedenti e comunque «incomparabili con il sistema pattizio nel suo complesso: ad es., contestando alla Chiesa la sua natura istituzionale e pubblicistica». GAETANO CATALANO, *I Concordati tra storia e diritto* cit., pp. 85 ss. e 88. Gli attuali Concordati, per contro, assicurano quella esigenza di stabilità, attraverso l'allineamento dei contenuti alle esigenze di tipo sociale, in convergenza con le politiche sociali pubbliche delle autorità civili. In tal senso essi esaltano la funzione istituzionale e pubblicistica della Chiesa, concentrandosi sulla valenza sociale propria delle missioni evangeliche svolte nel tessuto sociale del Paese.

¹¹⁷ GIOVANNI BARBERINI, *I Concordati di Giovanni Paolo II* cit., p. 50.

Non solo. In questi Accordi, ed in genere, in tutti i concordati ispirati al superamento del dogma della *societas iuridice perfecta*, si assiste ad una tendenziale e progressiva affermazione del ruolo pubblico, nel senso di una riconquista di porzioni importanti di spazi sociali in cui l'azione missionaria della Chiesa è accolta e interpretata dalla potestà civile come un valore integrante e giustificante il principio di collaborazione. In tal senso appare puntuale, ma altrettanto poco rassicurante, il compiacimento con cui la dottrina saluta ed incornicia entro una «giustificazione umanistica», la formula di apertura che proclama indipendenza e sovranità delle Parti, ciascuna nel proprio ordine, allo scopo di svolgere una collaborazione su parametri più alti, o diversi (il bene dell'uomo e del Paese) che non il bene principalmente spirituale del credente (la *salus animarum*, per intenderci)¹¹⁸. Il modello italiano, che riappare qui esplicito nell'aggancio tra art.7 Cost. e art.1 Accordi di Revisione, nei successivi Accordi concordatari viene progressivamente svuotato del suo contenuto più radicalmente evangelico e salvifico per ridurlo a meritoria opera sociale e ad asettico contributo cooperativo puramente aconfessionale: ma la Chiesa missionaria non è una ONG. Siffatto fenomeno sembra persino superare le ragioni storiche che ne vorrebbero legittimare la presenza solo in concomitanza con fasi di trasformazione istituzionale, ossia nella cd. età della crisi della modernità¹¹⁹.

Nella disamina dei rapporti tra Costituzioni e Concordati si accennava alla valenza terminologica espressa dai concetti giuridici. Nello specifico, la flessibilità attribuita al modello concordatario e comune al modello costituzionale, almeno, per quel vasto numero di Costituzioni che, pur assumendo il carattere della «secolarizzazione» e proclamando il principio della separazione tra Stato e Chiesa, ne formulano variabili, in almeno tre principali declinazioni: il modello di dichiarata separazione; il modello astensionista, che non proclama inquadramenti; il modello della «secolarità» statuale¹²⁰.

È singolare constatare quanto il cospicuo numero di Concordati posti in essere nel post-concilio, e anche solo a far capo dalla stipula degli Accordi di Villa Madama, abbiano come interlocutori, nella stragrande maggioranza dei casi, Stati che per dettato costituzionale si professano separatisti. Succede così di imbattersi in Costituzioni che (salvo i rari casi di palese esplicitazione confessionista¹²¹, o, all'opposto, di equidistante astensione da formule defi-

¹¹⁸ CARLO CARDIA, *Il Concordato italiano nella prospettiva europea* cit., p. 180.

¹¹⁹ AA.VV., *L'evoluzione dei rapporti tra Chiese e Stati durante il pontificato di Giovanni Paolo II* (Tavola rotonda) in QDPE 1999/1, p.6.

¹²⁰ W. COLE DURHAM, *Religion and the World's Constitutions*, in AA.VV., *Law, Religion, Constitutions* cit., pp. 12-13.

¹²¹ Art.2 Cost. Malta.

nitore¹²²) associano separazione e regime concordatario¹²³, o si conformano esplicitamente al modello separatista¹²⁴, o utilizzano formulazioni eccentriche ma pur sempre riconducibili alla radice separatista¹²⁵

Il principio giuridico della cooperazione nel quadro di sistemi ordinamentali «ciascuno indipendente e sovrano nel proprio ordine», ha fatto breccia anche in Stati che, per la debole esperienza democratica, mostravano più marcati consentimenti ideologici, scardinandone gli incroci resistenti¹²⁶.

Tutte le osservazioni qui espresse dimostrano l'avverarsi di un singolare fenomeno di convergenza tra Costituzioni e Concordati, culminando nella proclamazione del principio di libertà religiosa, tenuto conto del vantaggio storico goduto da questa, su altre, più recenti, libertà fondamentali¹²⁷. Come verrà in seguito esposto, tale armonizzazione tra ordinamenti giuridici primari, che per l'ampiezza di dimensione assume la portata di un evento planetario, ha molto a che vedere con la rinnovata interpretazione sulla valenza dei soggetti giuridici Stato-Chiesa, sull'impostazione dei reciproci rapporti intessuti e sull'idea di ciò che debba intendersi per libertà religiosa: uno strumentario dogmatico e concettuale che ha il suo fondamentale debito di riconoscimento nelle indicazioni del Concilio Vaticano II e nella stretta sequela dei magisteri roncalliano¹²⁸, montiniano e wojtyliano, non meno che nei percorsi di politi-

¹²² In tale tipologia possono ascrivere le Costituzioni di: Bosnia Erzegovina; Burundi; Congo Repubblica Democratica e Repubblica di San Marino.

¹²³ Ammette un sistema concordatario simile all'art. 7, co. 1 Cost. italiana, la Cost. di Lituania, art.43, mentre ad una speciale collaborazione con la Chiesa cattolica si dichiara predisposta la Cost. del Principato di Andorra, art.11.3.

¹²⁴ Costituzione di: Gabon (art.2.1) che affianca la natura secolare dello Stato ai principi di separazione con la religione; Montenegro (art.14.1); Mozambico (art.12.2); Portogallo (art.41.4); Capo Verde (art.48.3); Ciad (art. 1) rafforzata dall'affermazione in Preambolo dell'opposizione ad ogni confessionismo; Slovenia (art.7.1); Timor Est (art.45.1).

¹²⁵ Costituzione di: Camerun (Preamb. 14 e art.1.2) che dichiara il principio di neutralità e la secolarità dello Stato; Benin (art.23.1 e 23.2); che dichiara il principio di autonomia confessionale e di secolarità dello Stato; Brasile (art.19.I) che impone il divieto di creare o mantenere relazioni o alleanze con le Comunità religiose; Congo (art.53) che indica il «carattere secolare dello Stato»; Kazakistan (art.1.1) per cui: «La Repubblica del Kazakistan si proclama secolare»; Guinea Equatoriale (art.1, cpv.1) che si considera «Stato secolare, democratico e sociale»; Repubblica Centrafricana (artt.18 e 108) secondo cui: «è uno Stato basato sul principio di laicità» con espresso divieto di emendamento di tale principio; Slovacchia (art.1 e 24.3) per cui: «Lo Stato non è legato ad alcuna ideologia o religione» in base ad un principio di organizzazione indipendente; Albania (artt.10.1 e 10.6) che rinvia al principio di indipendenza.

¹²⁶ GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, CEDAM, Padova 2011⁸, p. 477.

¹²⁷ La relativamente recente salita alla ribalta giuridica della categoria dei diritti umani è il motivo della minor ampiezza di riconoscimento, anche in termini di validità come principio universale, che le viene attribuita nelle Carte costituzionali.

¹²⁸ Con l'Enciclica *Pacem in terris* (11 aprile 1963) Giovanni XXIII rielabora il concetto di *libertas Ecclesiae*, trasformandola in una specificazione del *genus* libertà religiosa. Il fatto che la libertà religiosa sia comune ai registri canonici e civili permette l'estensione della garanzia religiosa a tutti i

ca ecclesiastica concordataria sperimentati e collaudati negli Accordi di Villa Madama.

5. *Il modello pattizio emergente, le novità accolte e le peculiarità consolidate. Le «clausole di resistenza»*

Per meglio focalizzare la portata della contrattazione concordataria nel modello tipologico degli «accordi-quadro» è necessario considerare il contesto dei rapporti istituzionali e le condizioni esteriori su cui tali patti si indirizzano: globalizzazione finanziaria, tecnologica ed umana; tendenza alla pluralità culturale, fenomeni migratori di massa; relativizzazione degli schemi istituzionali di stampo giusnaturalista groziano; crollo del sistema westfalico degli Stati quali ordinamenti a «sovranità chiusa»¹²⁹.

Questi fenomeni imponenti impongono alle architetture formali del giurista nuove combinazioni non sempre lineari, anche quando queste esprimano, come nel caso dei Concordati, strutture leggere, flessibili, elastiche. Se è provata dai fatti l'attitudine degli accordi concordatari a reagire positivamente al mutamento del clima politico nelle relazioni tra Stati contraenti, in una rete sempre più volta alla multipolarità e al progressivo allineamento a criteri di uniformità, resta, infatti, il paradosso del concordato. Paradosso perché, a fronte della liquefazione della società e delle tradizionali strutture istituzionali che preannunciano il declino dello Stato nazionale¹³⁰, i concordati conservano,

cittadini, indistintamente, scavalcando il modulo specificante dei «*christifideles*». Vedi CARLO FANTAPPIÈ, *Introduzione storica al diritto canonico* cit., p. 254.

¹²⁹ GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato* cit., p. 10.

¹³⁰ La circostanza dell'impraticabilità della via concordataria per erigere rapporti ufficiali tra la Santa Sede e la Comunità Europea (UE) è un segno eloquente del carattere di specialità dello strumento concordatario, al tempo stesso flessibile, ma inadatto a rapportarsi ad una controparte dalla natura «multipolare». Cfr. AA.VV., *L'evoluzione dei rapporti tra Chiesa e Stati* cit., p. 19. La difficile commistione tra materie confessionali e questioni politiche nella partecipazione della Santa Sede alle attività svolte in organismi internazionali, è fatto non nuovo. Basti qui rammentare l'esclusione della Sede Apostolica dalle trattative di pace celebrate alla chiusura della I Guerra Mondiale: una preclusione dettata da contingenze politiche più che dall'art. 15 del Patto di Londra. Vedi AMEDEO GIANNINI, *I Concordati postbellici*, I, cit., p. 28.

Questa evenienza è tanto più stridente, se rapportata con le potenzialità espresse dall'azione diplomatica espressa dalla Santa Sede sia in ambito di rapporti negoziali allargati alle Organizzazioni internazionali di Stati, sia universali che regionali, sia alle nuove relazioni pattizie imbastite con gli Stati islamici (Kazakistan, Azerbaigian, Palestina, Kuwait, Emirati Arabi Uniti). Tali impressioni ricevono conferma dal fatto che la Sede Apostolica è in grado di stipulare patti anche con Organizzazioni di Stati, come nel caso dell'Accordo di cooperazione con l'Organizzazione dell'Unità Africana-OUA (19 ottobre 2000). In tal caso, infatti, non si era in presenza di un Concordato, quale strumento volto ad impostare le basi di una libertà religiosa nello spazio territoriale corrispondente all'estensione istituzionale del

attraverso la prassi della bilateralità negoziale, la certezza dell'insostituibile identità dello Stato nazionale e la sua unicità come interlocutore pattizio. Questa vocazione bilaterale ha molto a che fare con la tendenza dei Concordati a circoscrivere i gruppi sociali che sono al centro dell'azione disciplinante, esaltandone quei caratteri distintivi più profondi e specializzanti che attingono alla fede, al rito, al culto¹³¹.

È in questo contesto che vanno interpretate le caratteristiche tipologiche collaudate nel modello convenzionale degli «accordi-quadro», di cui si è esposto un sintetico elenco.

Si tratta di novità nella procedura di confezionamento del testo pattizio che riflettono, contemporaneamente, un mutamento di prospettiva metodologica nella costruzione letterale delle normative e di un nuovo inquadramento delle reciproche relazioni. In tal senso, il primo più immediato elemento tipologico caratteristico risiede nell'importanza assunta dell'impiego di un Preambolo (talvolta supportato dai principi direttivi espressi linearmente nell'art.1 del modello astratto di Concordato) in cui, la prassi del rinvio formale alle fonti fondamentali, ciascuna del proprio ordinamento di appartenenza, stabilisce natura e direzione del contenuto pattizio, in termini giuridici e politici¹³².

Il Preambolo, infatti, per la sua natura programmatica e neutra, predisponde l'intero accordo ad una configurazione «tra pari», mentre il richiamo ai principi ispiratori dei rispettivi ordinamenti giuridici contribuisce a sciogliere il rischio di derive privilegiate, sebbene rese ipotetiche dalla prassi negoziale.

Il ruolo «sociale» che in esso è riconosciuto alla Chiesa cattolica permette di inquadrare il dialogo su canali collaborativi non solo con Stati ideologicamente prossimi, (si pensi alla Spagna, alla Polonia o all'Austria), ma anche culturalmente distanti, come Israele, in cui l'assenza di una Costituzione scritta sembra motivare il rilievo del rinvio al rispetto del diritto umano di libertà religiosa e di coscienza, connesso alla «Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e degli altri strumenti di diritto internazionale cui ha aderito»¹³³.

soggetto contraente, ma, come recita l'art.1 dell'accordo OUA: «(di) cooperare e condurre regolarmente consultazioni su questioni di comune interesse, come l'educazione, la salute, i diritti dell'uomo e le questioni sociali». Cfr. JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *I concordati dal 2000 al 2009* cit., p. 231.

¹³¹ « (attraverso le relazioni concordatarie) le Parti perseguono lo scopo di stabilire un collegamento tra due ordinamenti giuridici spazialmente non separabili e simultaneamente riguardanti uno stesso gruppo sociale». GAETANO CATALANO, *I Concordati tra storia e diritto* cit., p. 85.

¹³² JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, «*Concordato*», cit., p. 435.

¹³³ ROLAND MINNERATH, *La libertà religiosa tra norme costituzionali* cit., pp. 95-96, osserva che Israele ha avviato un nuovo e diverso modo di costruire il rapporto tra le Parti, attraverso il rinvio separato ai propri principi giuridici di riferimento, ad esso sostituendo, invece, il rinvio al diritto internazionale. Cfr. anche SILVIO FERRARI, *I Concordati di Giovanni Paolo II*, cit., p. 179, che sottolinea, per Israele, la speciale formula del Preambolo concordatario mancante del periodo «autonomia e indipendenza dello

Il Preambolo sancisce, così, non solo una garanzia di libertà confessionale, ma ipoteka positivamente il futuro dei buoni rapporti interpotestatici ad un più elevato livello di impegno giuridico, in autonomia dalla configurazione fideistica dello Stato-parte contraente. Il ruolo «sociale» dell'azione missionaria della Chiesa, espresso, ad es., nel Preambolo dell'Accordo con la Repubblica del Kazakistan – uno Stato islamico –, sottolinea il credito delle autorità civili verso il contributo della Chiesa cattolica al processo di modernizzazione e democratizzazione del Paese¹³⁴.

Nel Preambolo, la presa d'atto ormai standardizzata che lo Stato compie proclamandosi entità laica, o secolarizzata o, sinteticamente, «separatista», scioglie così antinomie di tipo ideologico¹³⁵.

La novità più significativa dei nuovi accordi concordatari, quindi, sembra risiedere nella cancellazione degli ultimi residui giurisdizionalisti fondanti la frontiera di competenze rigide su cui i vecchi Concordati privilegiari stabilivano la propria «ragion politica», in perfetta coerenza con i superati parametri del *ius publicum ecclesiasticum*¹³⁶. Ciò, sia attraverso la funzione delle attività sociali e lo stemperamento del contesto pubblico e privato, in cui si materializzano gli scopi di missione, sia attraverso l'assorbimento dell'azione ecclesiale nel tessuto amministrativo statale, specialmente nella dimensione assistenziale e solidaristica.

Questo orientamento sembra dunque premiare alcuni profili disciplinari dei Concordati, specialmente in relazione agli enti ecclesiastici, o all'assistenza religiosa nelle cd. comunità separate (carceri, ospedali, strutture militari o di polizia) o allo statuto delle libertà riconosciute alla Chiesa cattolica negli spazi della scuola pubblica; per altro verso, sembra che altri aspetti negoziali, pur basilari e di lunga memoria storica, principalmente il matrimonio (e i parametri normativi che ne assicurano l'effettività civilistica), subiscano gli effetti

Stato e della Chiesa, ciascuno nel proprio ordine», sulla base della non scindibilità della dimensione spirituale e temporale nel diritto nazionale.

¹³⁴ GIOVANNI BARBERINI, *I Concordati di Giovanni Paolo II* cit., p. 70.

¹³⁵ Cfr., per il Gabon, RAFAEL PALOMINO, *L'Accordo-quadro del 1997* cit., p. 84.

¹³⁶ La teoria per cui i Concordati novecenteschi assolvessero ad una vera e propria *actio finium regundorum*, aveva una sua ragion d'essere in quanto collegata a patti intesi ad abbracciare in forma esauriente il complesso delle materie confessionali di comune interesse, dando luogo ad una disciplina tendenzialmente compiuta, ed «arroccata» entro un quadrato difensivo avverso le civili potestà temporali. Sul punto, PIETRO AGOSTINO D'AVACK, «*Concordato ecclesiastico*» cit., p. 448. Sull'idea, ormai esausta, dei Concordati come strumenti «*finium regundorum*», le critiche mosse da GIUSEPPE CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 97.

La persistente centralità di questo problema in dottrina, è riscontrabile nel dibattito interlocutorio su «*La revisione del Concordato dopo il referendum sul divorzio. Dibattito a quattro*», riferito da GIOVANNI SPADOLINI, *La questione del Concordato* cit., pp. 491, 494 e 524. In argomento, si rinvia alla nota n. 20.

di una pesante contrazione disciplinare¹³⁷. I Preamboli, infine, sintetizzano il tentativo di un bilanciamento tra principi primi, non facilmente assimilabili, ma che richiedono «forme di intervento sui *cives fideles*»¹³⁸ adeguate ai tempi nuovi: il pluralismo nella libertà religiosa e la conservazione della propria identità confessionale non svuotata dei suoi contenuti specializzanti, nel contesto armonico di un riconoscimento allargato della libertà di credo.

Dunque, i nuovi «accordi-quadro» confermano l'avvenuto abbandono delle logiche autoritarie o anche semplicemente «conservative», in favore di un atteggiamento di aperta e disponibile collaborazione, che sembra rappresentare un quadro di matura democrazia laica, depurata anche da contaminazioni ideologiche sul modello separatista¹³⁹. A questa tendenza, del resto, si convoglia anche l'estesa prassi della decadenza della cd. «clausola della Nazione più favorita» con cui si innescavano pressioni politiche e giochi di equilibrio negoziale da parte degli Stati concordatari per lucrare ulteriori posizioni di vantaggio dalla Sede Apostolica¹⁴⁰. Riguardando le dinamiche concordatarie correnti da una maggiore distanza di osservazione si può affermare che la Chiesa del post-concilio abbia dunque raggiunto notevoli aggiornamenti nel versante dei legami formali con gli Stati temporali. Occorre però guardarsi dal rischio di innescare una pianificazione delle categorie giuridiche convergente verso la compaginazione di diritti forzatamente universalistici, e compiacersi di una perniciosa neutralità dell'indistinto, che, con l'intenzione di abbracciare tutto, condurrebbe al risultato di incorniciare in un quadro di garanzie posizioni di vantaggio ecclesiologicamente inconsistenti.

Il fenomeno dell'universalizzazione degli schemi concettuali corre parallelamente, tra Concordati e Costituzioni: nei primi, l'universalizzazione dei contenuti formali interessa i concetti di sovranità ed indipendenza, i quali tendono a proporsi ormai come patrimonio giuridico comune nella più ampia dimensione delle relazioni religione-Stato, scavando un solco divaricante proprio con la sede d'origine delle relazioni concordatarie; nelle seconde, l'universalizzazione dei diritti costituzionali – specialmente i diritti fondamentali – sembra il corollario dell'adesione al pluralismo liberal-democratico che si

¹³⁷ Tale rilievo era già evidenziato da PIO CIPROTTI, *Appunti per lo studio comparativo del Concordato* cit., pp. 478 e 497 ss. Ricordo qui l'importanza giocata dalla disciplina matrimoniale nelle sofferte vicende legate al Concordato colombiano del 1973. Sul punto, VICENTE PRIETO, *Concordato e Costituzione* cit., pp. 679 ss.

¹³⁸ Così, GAETANO CATALANO, *La natura giuridica dei Concordati nella moderna dottrina*, in *I Concordati* cit., p. 72.

¹³⁹ CARLO CARDIA, *La riforma del concordato* cit., pp. 74 ss.

¹⁴⁰ GIUSEPPE DALLA TORRE, *I Concordati dell'ultimo mezzo secolo*, in *Ius Ecclesiae*, 12 (2000), Giuffrè, Milano, pp. 675-676.

indirizza, anche in tal caso, verso la costruzione di diritti cosmopolitici¹⁴¹.

Gli effetti di questa pianificazione di contenuti degli strumenti legali rivolti all'edificazione di un «diritto comune» dei principi universali, in cui la sopravvivenza ed il recupero degli elementi specificanti verrebbe rimesso al ruolo interpretativo delle giurisprudenza, sono tutti da comprendere.

Per quanto riguarda i Concordati il percorso intrapreso dalla Chiesa post-conciliare è avviato su un crinale che richiede una buona dose di prudente equilibrio. Il Concilio Vaticano II ha infatti impostato i rapporti tra le due Società, come è noto, in termini di cooperazione, assumendosi la paternità di tale impegnativa affermazione¹⁴². Ne segue che i Preamboli e i testi concordatari divengano il terreno di trazione tra opposte forze: da un lato, sussiste (in forma implicita) l'interesse della Santa Sede a conservare la propria specificità distintiva rispetto alle altre confessioni¹⁴³; dall'altro, la Chiesa cattolica stessa tende a farsi promotrice, o rappresentante per procura «politica», di (non sempre e necessariamente richieste) aspettative libertarie altrui, assumendo un precostituito ruolo di «*leadership*» sulle questioni di libertà religiosa¹⁴⁴, *tout-court*, con le autorità civili, in virtù dell'aggancio al principio che lega le Parti a: «collaborare mutuamente alla promozione integrale dell'uomo, nella giustizia, nella pace e nel bene comune»¹⁴⁵.

La tendenziale universalizzazione schematica dei diritti, insomma, sembra favorire fenomeni di incoerenza nelle fonti in ordine agli scopi prefissi: succede così che che i Concordati trasformino la loro natura (sbilanciando l'equilibrio tra fattore politico e giuridico a favore del primo) dando luogo a strumenti tecnici neutri, portatori di generici diritti di libertà fondamentali primarie, validi per tutti indistintamente ed ovunque, a discapito tanto delle forme giuridiche (il fenomeno di accordi-fotocopia è un indice di impoverimento del processo di produzione giuridica delle fonti) e soprattutto dei contenuti. Alla relativizzazione dei contenuti giuridici materiali contribuisce il

¹⁴¹ Come avverte la dottrina, tale tendenza universalistica dei principi giuridici ispiratori del legislatore statale è stata la spinta propulsiva sulle Costituzioni all'incentivazione e promozione di una cultura comune dei diritti e al superamento del principio di sovranità, in vista di un diritto costituzionale «cosmopolitico» aperto. Si veda GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato* cit., pp. 11-13.

¹⁴² LORENZO SPINELLI, *Il diritto ecclesiastico dopo il Concilio Vaticano II*, Giuffrè, Milano, 1985², pp. 93 e 97 ss.

¹⁴³ Nei Preamboli ai Concordati con la Croazia, ad es., il forte legame identitario del popolo croato con la religione cattolica, reso plasticamente dall'equivalenza tra patrimonio storico e religioso cattolico, è evidenziato dall'«insostituibile ruolo storico ed attuale della Chiesa Cattolica in Croazia nell'educazione etica e morale del popolo». Così, Accordo per la collaborazione in campo educativo e culturale.

¹⁴⁴ Tale indirizzo appare chiaramente nel Concordato brasiliano. Cfr. FABIO VECCHI, *Il Concordato brasiliano del 2008* cit., p. 440.

¹⁴⁵ Si cita qui il testo dell'art.1.2 del recente Accordo-quadro con Timor Est (2015).

chiaro spostamento del *focus* dell'azione «sociale» della Chiesa tutto concentrato sulla «missione» sociale ma a discapito dell'«evangelizzazione», ossia al nucleo della presenza attiva della Chiesa nella sfera temporale: nucleo poggiante e non esauribile nella solidarietà verso i bisogni materiali dell'umanità indigente, ma su una proposizione spirituale di missione salvifica di ordine sacramentale, non politico¹⁴⁶.

Gli «Accordi-quadro» attualmente operanti, e il folto gruppo di quelli in attesa della ratifica ci avvertono, tuttavia, dell'aspetto puramente esteriore di tale neutralità. La riconduzione delle aspettative giuridiche dei Concordati entro un quadro di moderazione, pur non assicurando alla Chiesa una garanzia di immunizzazione assoluta dalle pur retrive conseguenze delle mutazioni dei regimi politici, ne ridurrebbe senz'altro il potenziale grado di conflittualità. Occorre tuttavia sottolineare, sotto questo aspetto, la collaudata e mai contraddetta prassi pattizia alla previdente proposizione di «clausole interpretative di resistenza», da impiegare non solo nella contrattazione per intesa, ma soprattutto nel caso di insorgenza di contrastanti vedute sull'interpretazione o sull'aggiornamento (applicazione) delle regole pattizie¹⁴⁷. L'antica regola classica della «*amicabilis compositio*» ricorre incorrotta, infatti, in tutti gli Accordi concordatari del post-concilio e, pur nell'innovazione della tipologia negoziale, si conforma ai tradizionali principi *iuris gentium* orientati dalla clausola *rebus sic stantibus*¹⁴⁸.

Ma è la speciale conformabilità dei Concordati alla menzionata regola di adattamento alla *mutatio rerum* che illustra in modo inoppugnabile la correlazione stretta tra ordinamenti giuridici e l'articolazione – tanto intensa da non avere eguali nei circostanti rapporti internazionali per trattati – tra Concordato e Costituzione¹⁴⁹. Questa speciale articolazione prevede operatività stabile del principio *rebus sic stantibus* in modo tale da garantire una speciale resistenza dell'accordo nella mutevolezza del regime politico (giustificando la legittima disapplicazione di clausole o norme divenute ormai ineseguibili).

¹⁴⁶ Sul punto, LORENZO SPINELLI, *Il diritto ecclesiastico* cit., p. 99. In tal senso si rinvia alle riflessioni di GIUSEPPE DALLA TORRE, *Concordati dell'ultimo mezzo secolo* cit., p. 676.

¹⁴⁷ Per l'applicazione elastica e trasversale di tale clausola da parte della Sede Apostolica negli Accordi concordatari, ma anche in altre formule pattizie, si veda FABIO VECCHI, *L'evoluzione degli strumenti di amichevole composizione delle controversie internazionali nella diplomazia vaticana: dall'ermeneutica concordataria classica alla «mutual agreement procedure» delle convenzioni finanziarie*, in *Il diritto come "scienza di mezzo"*. Studi in onore di Mario Tedeschi (a cura di M. d'Arienzo), Vol. IV, Pellegrini, Cosenza, 2017, pp. 2417 ss.

¹⁴⁸ GAETANO CATALANO, *Problematica giuridica dei concordati* cit., pp. 12 ss., 52 ss., 70 ss. e 188 ss.

¹⁴⁹ Questa tesi, estremistica ma affascinante, è sostenuta da WERNER WEBER, *Die Ablösung der Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften*, Quell-Verlag, Stoccarda, 1948, p. 31.

Occorre in ogni caso avvertire che il richiamo al principio di collaborazione e alle «Carte e Fonti fondamentali» intese ad ispirare la condotta delle Parti al rispetto pattizio, rende oggi la previsione delle «clausole di resistenza» uno strumento di prevenzione di carattere formale dagli effetti meno intensi che nel passato. Pur tuttavia, la menzionata correlazione radicata sui principi groziani conserva tuttora una funzione di sostegno agli effetti concordatari, nel contemplare una graduazione nel ricorso a misure di autotutela in caso di evidenti e plateali condotte di inadempienza di obblighi pattizi da parte dello Stato contraente¹⁵⁰.

6. *Spunti critici conclusivi*

Le recenti linee evolutive che hanno trasformato la fisionomia dello strumento concordatario pongono allo studioso almeno due ordini di questioni che sono di natura formale e sostanziale.

Sotto il primo aspetto, l'evoluzione del modello giuridico pattizio conferma che i Concordati, similmente ad ogni fenomeno giuridico, soggiacciono a regole definitorie che non vanno necessariamente subordinate a criteri rigidi o condizionate a schemi precostituiti ed astratti. Questa avvertenza riposa in primo luogo sulla constatazione che tali speciali accordi internazionali, pur nella loro essenziale bilateralità, si flettono per modellarsi alle condizioni *de facto* vigenti nei regimi politici degli interlocutori e che contemplano uno strumentario unico nel suo genere per evitare la caducazione o la denuncia unilaterale in caso di inadempienza degli impegni (*amicabiles compositiones*, clausole di *stare pactis* e *rebus sic stantibus*). A questo fine pratico va altresì ricondotta l'attitudine degli accordi concordatari a non cristallizzarsi in forme esterne precostituite, ma a promuovere strutture negoziali pluriformi generali¹⁵¹ («accordi-quadro», «accordi paralleli», «accordi regionali») in grado di meglio assecondare il dialogo tra le Parti sui principi e l'attuazione di quanto pattuito.

Tra questi, la tipologia per «accordi-quadro» si è dimostrata particolarmente adatta alla costruzione di una collaborazione costante tra le Parti. A ciò ha contribuito la possibilità di graduare le potestà contrattuali – non più funzione di competenza esclusiva di potestà supreme –, delegandole entro una scala gerarchica soggettiva favorente «salvifici» modelli di compartecipazione e di sussidiarietà orizzontale e verticale¹⁵². Per la Chiesa, ciò si è materializzato in

¹⁵⁰ GAETANO CATALANO, *La natura giuridica dei Concordati nella moderna dottrina* cit., pp. 63-64.

¹⁵¹ Si tralasciando qui le convenzioni minori, o preliminari usualmente adottate nell'attività diplomatica (scambi di Note, scambi di lettere, *modus vivendi* ecc.)

¹⁵² Osserva FRANCESCO ONIDA, *A vent'anni dal Concordato*, in QDPE 2004/1, Il Mulino, Bologna, p.

una sempre più marcata tendenza alla episcopalizzazione pattizia che, avviata da papa Wojtyla e proseguita dal suo successore, trova oggi un fervente sostenitore nel regnante Romano Pontefice¹⁵³.

Gli «accordi-quadro» stipulati in gran numero con Stati extraeuropei nel corso degli ultimi tre pontificati confermano il disegno conciliare tendente ad incrementare la tessitura di relazioni che prescindono dall'inquadramento confessionale dello Stato contraente¹⁵⁴.

Il secondo profilo ha molto a che vedere con il primo e si riallaccia a quel fenomeno di metamorfosi e di progressiva mutazione delle istituzioni che sembra procedere inarrestabile nell'Europa dei tempi correnti. Se ne hanno segnali eloquenti nella ridefinizione del «religioso», che non coincide più necessariamente con il modello cristiano-cattolico¹⁵⁵; indicazioni simili sono suggerite dal fenomeno di contaminazione di categorie concettuali civilistiche all'interno di fonti del diritto canonico (i diritti dell'uomo, le libertà fondamentali, ecc.) chiaramente percepibile dai contenuti degli attuali accordi concordatari. Se da un lato la nuova stagione concordataria per «accordi-quadro» ha ottenuto un indiscusso successo nell'intento di «cancellare le asprezze dell'antico separatismo europeo ottocentesco»¹⁵⁶, dall'altro, apre ad una cooperazione asettica con la società civile e, con essa, a forme pratiche di sincretismo religioso determinate da una scala di valori etico-confessionali individualizzati, sul canovaccio delle menzionate categorie giuridiche civilistiche¹⁵⁷.

La chiave di ciò riposa nella più volte menzionata formula sacrale secondo cui: «Chiesa e Stato sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani»: precetto tanto politicamente suadente, da essere dogmatizzato ed universalizzato, ricorrendo, come già evidenziato, nella maggioranza dei vigenti testi concordatari. Formula, tuttavia, accompagnata all'impegno della «reciproca collaborazione, per la promozione dell'uomo ed il bene del Paese», quale norma programmatica connotante, come è stato bene messo in luce dalla dottrina, una «giustificazione umanistica» su cui, altrettanto opportunamente,

61. quanto grande debito debba riconoscere il modello concordatario, in Italia, ai fini della definitiva archiviazione dell'opzione separatista, al principio di sussidiarietà (specialmente orizzontale), quale strumento normativo grazie al quale alla Chiesa è stato «consentito di recuperare le molte competenze perdute tra il XIX e il XX secolo». Com'è evidente, si tratta di osservazioni applicabili estensivamente agli ordinamenti separatisti vigenti in molti Stati, che disinvoltamente tali si proclamano nelle Carte costituzionali, pur addivenendo volentieri a rapporti di tipo concordatario con la Chiesa di Roma.

¹⁵³ Chiesa italiana e Concordato nel tempo di Francesco, in QDPE, 2016/2, Il Mulino, Bologna, p. 429.

¹⁵⁴ LORENZO SPINELLI, *Il diritto ecclesiastico dopo il Concilio Vaticano II* cit., p. 105.

¹⁵⁵ MARCO VENTURA, *L'eredità di Villa Madama* cit., pp. 1264-1265 e p. 1278.

¹⁵⁶ COSÌ, CARLO CARDIA, *Concordato, intese, laicità dello Stato* cit., p. 25.

¹⁵⁷ PIERLUIGI CONSORTI, *Diritto e religione*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 29.

è stato osservato il progressivo svincolamento da contenuti confessionali¹⁵⁸.

Tutto ciò è condivisibile in termini di constatazione fattuale. Assai meno accettabile ritenere come segno di progresso l'assorbimento della missione pastorale della Chiesa nella funzione di generico supporto sociale svolto nei tradizionali settori educativo, scolastico, assistenziale, deducendone una essenzialità capace di superare la *missio* canonica istitutiva¹⁵⁹. Cosa resta della Chiesa missionaria nel senso evangelico del termine? Qui non è in discussione il fisiologico moto attrattivo dei Concordati verso l'una o l'altra delle due congenite polarità, giuridica e politica, quanto un deragliamento del postulato verso ben diversi lidi: deragliamento che offre chiari indizi emergenti nel Concordato-quadro brasiliano del 2008. Resta sullo sfondo il pericolo dell'omologazione in un più vasto fenomeno di globalizzazione del fattore religioso ed il suo svilimento a «prodotto finanziario» nel libero mercato di indistinti «valori umani»¹⁶⁰.

Al contrario, occorrerebbe ricordare che lo strumento concordatario accolto nella bimillenaria tradizione storica della Chiesa e del suo *Codex*, è stato inteso per assolvere ad un preciso ruolo di conformazione coerente con gli scopi istituzionali ecclesiali, in modo funzionale con la fondamentale essenza ontologica sacramentale che ne sostanzia la sua radice naturale ultima. La ragion d'essere del Concordato insiste nella sua capacità di combinare assieme criteri ordinanti (giuridici) e valori assiomatici (teologico-sacramentali). Rispetto ai sacramenti, infatti, i Concordati sono – e non possono abiurare o disattendere alla loro precipua natura – forme di forme: essi sono, in altri termini, strumenti tecnici diplomatici che si svolgono ad un primo e più esterno livello politico, al cui interno sussiste un ulteriore più profondo involucro tecnico formale di natura giuridica: si tratta dei canoni ecclesiali, a loro volta, forme giuridiche «ordinanti» di un livello nucleare puramente sacramentale.

Trascurare questo aspetto, in cui risiede la peculiarità giuridica dei Concordati, significa misconoscere quella stessa modernissima teorica della pluralità degli ordinamenti giuridici con cui, un secolo fa, Santi Romano pensava agli ordinamenti, individuando la loro dignità ed unicità giuridica in funzione della loro precipua ed inconfondibile natura ordinata.

¹⁵⁸ CARLO CARDIA, *Il Concordato italiano nella prospettiva europea*, in *Il codice di diritto canonico cit.*, p. 180.

¹⁵⁹ Si tratterebbe di un'azione la cui essenzialità «va ben oltre il profilo più immediatamente confessionale». Così, CARLO CARDIA, *Ult.loc.cit.*, p. 190.

¹⁶⁰ Cfr. GIORGIO RUMI, *Laici o laicisti? Dibattito su democrazia e religione* (a cura di G. Rumi, F. Adornato, V. Possenti), Liberal libri, Firenze, 2002. Sul punto, SILVIO FERRARI, *I Concordati di Giovanni Paolo II* cit., p.181.