



**diritto** *Supplemento  
alla rivista*

**religioni**

*Quaderno monografico*

1929-2019  
Novant'anni di rapporti tra Stato  
e confessioni religiose.  
Attualità e prospettive

*a cura di*  
Maria d'Arienzo

*Diritto e Religioni*  
Quaderno Monografico 1  
Supplemento Rivista, Anno XV, n. 1-2020

1929-2019  
Novant'anni di rapporti  
tra Stato e confessioni religiose.  
Attualità e prospettive

*a cura di*  
Maria d'Arienzo

# Diritto e Religioni

## Semestrale

### Gruppo Periodici Pellegrini

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Maria d'Arienzo

*Direttore Fondatore*  
Mario Tedeschi †

#### *Comitato scientifico*

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

#### *Struttura della rivista:*

#### **Parte I**

##### SEZIONI

*Antropologia culturale*

*Diritto canonico*

*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*

*Diritto vaticano*

*Sociologia delle religioni e teologia*

*Storia delle istituzioni religiose*

##### DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

L. Caprara, V. Fronzoni,

A. Vincenzo

G.B. Varnier

M. Jasonni, G.B. Varnier

G. Dalla Torre

M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

#### **Parte II**

##### SETTORI

*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*

##### RESPONSABILI

G. Bianco, R. Rolli,

F. Balsamo, C. Gagliardi

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

*Lettere, recensioni, schede, segnalazioni bibliografiche*

##### RESPONSABILI

M. d'Arienzo

COMITATO REDAZIONE QUADERNO MONOGRAFICO

F. Balsamo, C. Gagliardi

*Direzione:*

**Cosenza** 87100 – Luigi Pellegrini Editore  
Via Camposano, 41 (ex via De Rada)  
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672  
E-mail: [info@pellegrinieditore.it](mailto:info@pellegrinieditore.it)

*Redazione:*

**Cosenza** 87100 – Via Camposano, 41  
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672  
E-mail: [info@pellegrinieditore.it](mailto:info@pellegrinieditore.it)

**Napoli** 80134 – Dipartimento di Giurisprudenza Università degli Studi di Napoli Federico II  
I Cattedra di diritto ecclesiastico  
Via Porta di Massa, 32  
Tel. 081 2534216/18  
E-mail: [dirittoereligioni@libero.it](mailto:dirittoereligioni@libero.it)  
Sito web: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>

Abbonamento annuo 2 numeri versione cartacea:

per l'Italia, € 75,00

per l'estero, € 120,00

un fascicolo costa € 40,00

i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00

Abbonamento annuo 2 numeri versione digitale:

un fascicolo costa € 30,00

abbonamento annuale, € 50,00

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:

Luigi Pellegrini Editore

Via De Rada, 67/c – 87100 Cosenza

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

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

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:

– versamento su conto corrente postale n. 11747870

– bonifico bancario Iban IT 88R010308880000000381403 Monte dei Paschi di Siena

– assegno bancario non trasferibile intestato a Luigi Pellegrini Editore.

– carta di credito sul sito [www.pellegrinieditore.com/node/361](http://www.pellegrinieditore.com/node/361)

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

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

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

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

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

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

Per ulteriori informazioni si consulti il link: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

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

ISSN 1970-5301

# *Chiesa e comunità politica. Dinamiche giuridiche delle relazioni internazionali della Santa Sede*

**S. EM. CARD. PIETRO PAROLIN**  
*Segretario di Stato di Sua Santità*

## *1. I Patti Lateranensi e la questione della soggettività internazionale della Santa Sede*

L'11 febbraio 1929, con la firma nel Palazzo Apostolico del Laterano dei Patti che da esso presero la denominazione, si poneva fine alla annosa *Questione romana*. Si colmava così il solco profondo che aveva segnato, per più di mezzo secolo, la dolorosa divisione fra Stato Italiano e Santa Sede<sup>1</sup>.

Tale divisione si colmava nei modi intesi e perseguiti per lungo tempo dalla diplomazia vaticana, vale a dire dando al problema insorto con l'occupazione di Roma nel 1870 una soluzione internazionale, cioè una soluzione volta a superare gli obbiettivi limiti della legge italiana detta delle *Guarentigie* del 1871, che accanto ad indubitabili meriti aveva il fondamentale limite di essere un provvedimento unilaterale italiano, quindi non certo quanto a stabilità nel tempo perché inevitabilmente soggetto alla volubilità delle posizioni politiche ed alla mutabilità delle maggioranze parlamentari.

Da notare che la Santa Sede aveva ricercato una soluzione internazionale non per imposizione di potenze straniere, ma per libera e sovrana determinazione dell'Italia. E ciò per rispetto dello Stato italiano, degli italiani e degli stessi cattolici italiani, da cui del resto provenivano i Papi che vissero quell'età di conflitto tra lo Stato e la Chiesa in Italia.

Dunque i Patti Lateranensi furono un evento significativo della storia italiana, aprendo un'epoca di collaborazione fra lo Stato e la Chiesa, che sarebbe stata confermata e potenziata con l'art. 7 della Costituzione della Repubblica Italiana e con l'Accordo di Villa Madama del 1984, di revisione del Concordato.

Meno percepito è, in genere, il rilievo che i Patti ebbero per la storia della società internazionale. Perché grazie a quegli accordi la Santa Sede riuscì a

---

<sup>1</sup> Per una ricostruzione storica sempre fondamentale ARTURO CARLO JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, rist. della nuova edizione, Einaudi, Torino, 1971.

rientrare a pieno titolo nella vita internazionale, superando le circostanze che di fatto e di diritto ne avevano provocato la progressiva emarginazione fin quasi all'irrelevanza.

Una recente indagine ha studiato il rapporto redatto nel settembre del 1914 dalla *Congregazione per gli Affari Ecclesiastici Straordinari*, diretto ad illustrare al nuovo Pontefice Benedetto XV l'attività svolta dalla diplomazia pontificia nel corso del pontificato appena concluso<sup>2</sup>. Se ne ricavano documentate e significative conferme del grado di isolamento internazionale in cui la Santa Sede si era venuta a trovare dopo la fine traumatica dello Stato Pontificio; un isolamento di cui Papa Della Chiesa, che veniva dalla diplomazia ecclesiastica, percepì tutta la gravità come limite oggettivo alla missione propria della Chiesa nel mondo e per il cui superamento si adoperò, con le necessarie aperture richieste dalla nuova geo-politica che aveva seguito la fine del primo conflitto mondiale.

Sotto questa prospettiva, pare non azzardato affermare che la stipula dei Patti Lateranensi veniva ad avere un rilievo assai maggiore di quanto si sarebbe pensato: si chiudeva, è vero, una questione tutta interna all'Italia; ma al contempo si riapriva uno spazio giuridicamente definito per l'azione della Santa Sede nel ben più ampio ambito della società internazionale.

In effetti prima dei Patti la questione della soggettività giuridica internazionale della Santa Sede era assai discussa in dottrina, con inevitabili riflessi negativi nel concreto della esperienza internazionalistica<sup>3</sup>. Anche al di fuori della cerchia dei cultori dello *Ius Publicum Ecclesiasticum Externum*<sup>4</sup>, vi erano studiosi che sostenevano essere la Santa Sede soggetto di diritto internazionale, partendo dalla considerazione dell'attività internazionalistica da essa svolta anche dopo la fine dello Stato Pontificio: in particolare il mantenimento di relazioni diplomatiche con un certo numero di Stati, la stipula di Convenzioni concordatarie, ed anche lo svolgimento di attività di mediazione tra potenze in conflitto. Costoro in sostanza si facevano forti, a sostegno delle proprie tesi, di quel principio di effettività su cui si regge molta parte della vita della società internazionale.

Ma la maggior parte della dottrina giuridica riteneva assente nella Santa Sede lo *status* di soggetto di diritto internazionale, posto che fino ad allora non

---

<sup>2</sup> ROBERTO REGOLI, PAOLO VALVO, *Tra Pio X e Benedetto XV. La diplomazia pontificia in Europa e America Latina nel 1914*, Studium, Roma, 2018.

<sup>3</sup> Una sintetica rassegna delle diverse posizioni della dottrina in JEAN-PIERRE SCHOUPE, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e Comunità politica. Profili dottrinali e giuridici*, Edusc, Roma, 2018, p. 259 ss.

<sup>4</sup> Su questo ramo della scienza canonistica, e con particolare riferimento alla scuola romana, cfr. il documentato lavoro di GERALDINA BONI, *Il cardinale Giovanni Soglia Ceroni e lo ius publicum ecclesiasticum*, in *Historia et ius*, 8, 2015, p. 1 ss.

si concepiva soggettività senza sovranità temporale. Il principio dogmatico di riferimento era quello che legava la soggettività internazionale alla statualità: la società internazionale, insomma, era una società di Stati, e la Santa Sede non aveva più uno Stato, né era uno Stato.

Tutto questo dava ragione dell'intransigenza mostrata dai Papi nel considerare possibile il superamento della *Questione romana* solo attraverso la restaurazione, seppure in maniera minimale, di una sovranità temporale, ed alla luce di tutto questo appare chiara l'affermazione contenuta nel *Premesso* al Trattato del Laterano, laddove si giustifica l'accordo – tra l'altro – «dovendosi, per assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza, garantirLe una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale, si è ravvisata la necessità di costituire, con particolari modalità, la Città del Vaticano, riconoscendo sulla medesima alla Santa Sede la piena proprietà e l'esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana».

Più esplicito ancora, sul punto, Pio XI, che proprio quell'11 febbraio 1929, ricevendo in udienza i parroci romani ebbe a dire a proposito del Trattato, che nel frattempo veniva firmato, che esso era «inteso a riconoscere e, per quanto *hominibus licet*, ad assicurare alla Santa Sede una vera e propria e reale sovranità territoriale (non conoscendosi nel mondo, almeno fino ad oggi, altra forma di sovranità vera e propria se non appunto territoriale)»<sup>5</sup>.

In realtà la stipula dei Patti Lateranensi, accordi internazionali bilaterali, presupponeva la già preesistente soggettività internazionale di una Santa Sede priva ormai da decenni di uno Stato e con uno Stato vaticano ancora da costituire<sup>6</sup>. E qui il linguaggio dell'accordo è eloquente, laddove nell'art. 2 del Trattato è detto che «L'Italia riconosce la sovranità della Santa Sede nel campo internazionale come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione ed alle esigenze della sua missione nel mondo».

Perché in quel "riconosce" è espressa tutta la consapevolezza, da parte italiana, di una soggettività internazionale già sussistente e non certo da conferire<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> PIO XI, *Discorsi*, a cura di DOMENICO BERTETTO, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1985, p. 9.

<sup>6</sup> Come noto, lo Stato della Città del Vaticano sorse il 7 giugno 1929, dopo lo scambio delle ratifiche relative agli accordi del Laterano. Per riferimenti storici cfr. GOVERNATORATO DELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO (a cura di), *1929-2009. Ottanta anni dello Stato della Città del Vaticano*, Biblioteca Apostolica Vaticana, Città del Vaticano, 2009.

<sup>7</sup> Osservava GIORGIO BALLADORE PALLIERI, *Il diritto internazionale ecclesiastico*, nel vol. PROSPERO FEDOZZI, SANTI ROMANO (a cura di), *Trattato di diritto internazionale*, vol. XII, Cedam, Padova, 1940, p. 33 s.: «Una prova lampante della personalità [*n.d.r.*: internazionale] della Santa Sede è inoltre offerta dal Trattato del Laterano dell'11 febbraio 1929. Si tratta infatti di un atto di indubbia natura internazionale, che porta anche il nome consueto degli atti internazionali, che ha di questi atti il

Può essere suggestivo pensare, da questo punto di vista, che i Patti Lateranensi fornirono così un notevole contributo al superamento del dogma della statualità della soggettività giuridica internazionale, aprendo in qualche modo la strada alla configurabilità di soggetti di diritto internazionale carenti del carattere della statualità, che è oggi un dato ormai acquisito.

## 2. La “*libertas Ecclesiae*” nella travagliata età dei totalitarismi

In una visione provvidenzialistica della storia si deve ammettere che quel riconoscimento venne opportuno, se si considerano i tempi che stavano avanzando.

L’*“inflazione concordataria”* – come è stata definita<sup>8</sup> – verificatasi sotto il pontificato di Pio XI, ha potuto avere luogo anche grazie all’ormai chiaro statuto internazionale della Santa Sede. Si trattò di una stagione particolarmente impegnativa per la diplomazia ecclesiastica, che si trovò ad operare in un contesto politico assolutamente nuovo rispetto al passato, sia per la venuta alla ribalta mondiale di nuovi Stati nati dalla dissoluzione dei grandi imperi a seguito della prima guerra mondiale, sia per la nascita di nuove idee politiche e inedite ideologie che animavano dall’interno le società nazionali. Da un lato occorreva difendere gli interessi della Chiesa dinanzi a rinascenti forme di giurisdizionalismo, spesso non più confessionista come nei secoli passati ma agnostico e laico; da un altro lato occorreva reagire, sempre per la difesa di quegli interessi, all’affermarsi negli ordinamenti statuali di forme di separatismo laicista, paradigmata sulle esperienze della Terza Repubblica francese con la sua legge di separazione del 1905.

Soprattutto occorreva riuscire ad assicurare alla Chiesa spazi di libertà necessari per la sua missione spirituale, in ordinamenti che volgevano verso forme totalitarie, quindi per definizione negatrici di libertà per gli individui e per le formazioni intermedie, e timorose per la possibile sussistenza nel corpo sociale di modelli di pensiero e di vita diversi da quelli imposti dall’ideologia dominante<sup>9</sup>.

Nella travagliata età dei totalitarismi, dunque, l’ormai indiscussa sog-

---

consueto contenuto, e il quale presuppone la capacità internazionale di concludere atti bilaterali e la capacità di acquistare diritti e doveri internazionali, ossia presuppone necessariamente la personalità internazionale degli enti tra i quali è intercorso».

<sup>8</sup> NIKOLAUS HILLING, *Die Konkordatsfrage*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, CXX, 1930, p. 121.

<sup>9</sup> Una visione generale in ANTHONY RHODES, *Il Vaticano e le dittature 1922-1945*, Mursia, Milano, 1975.



gettività internazionale della Santa Sede giovò a questa per poter esercitare dall'esterno, e quindi con un maggior margine di opportunità di quanto non potessero fare le Chiese particolari dall'interno, una pressione sugli Stati. E se il Trattato del Laterano costituì in qualche modo la "levatrice saggia" di questa attenta azione internazionale, il connesso Concordato italiano divenne il modello di riferimento per accordi simili con altri Stati non democratici. La cosa fu tanto evidente che nella polemica anticoncordataria che seguì il Concilio Vaticano II, per alcuni il ricorso allo strumento del Concordato avrebbe avuto una legittimazione solo nel caso di Stati totalitari o autoritari, al fine di assicurare alla istituzione ecclesiastica spazi di libertà altrimenti negati a lei così come a tutti.

È interessante notare che l'attività concordataria di tutto questo periodo è stata dominata dalla rivendicazione della *libertas Ecclesiae*, quindi dei diritti della istituzione ecclesiastica, di cui per riflesso avrebbero goduto anche i cittadini cattolici e, talora, non solo questi.

### *3. La Santa Sede "avvocato della persona umana"*

Dopo il Concilio Vaticano II si apre, come noto, un'età diversa con una differente esperienza per quanto attiene all'impegno internazionale della Santa Sede.

I documenti conciliari, e particolarmente la Costituzione pastorale sulla Chiesa nel mondo *Gaudium et spes* nonché la Dichiarazione sulla libertà religiosa *Dignitatis humanae*, postulano un approccio diverso. Del resto il Magistero conciliare è un punto di sviluppo di un'attività Magisteriale antecedente, che viene dagli insegnamenti di Pio XII contenuti in specie nei famosi radiomessaggi degli anni di guerra, nei quali il Papa, dinnanzi alle distruzioni materiali, sociali, economiche, ma anche morali arretrate dal conflitto, delinea i profili nuovi di una società umana finalmente pacificata, nella quale la persona fosse il centro, la sua dignità nativa rispettata, i diritti inviolabili che da essa discendono riconosciuti e tutelati. Lo stesso farà Giovanni XXIII con la sua fondamentale enciclica *Pacem in terris* dell'11 aprile 1963.

Il Magistero pontificio successivo, con Paolo VI e Giovanni Paolo II, svilupperà siffatte prospettive dettando così un'agenda di azioni per la diplomazia vaticana.

La realtà in cui questa opera richiama in qualche modo quanto già conosciuto nel primo dopoguerra. Nuovi Stati nascono dopo il secondo conflitto mondiale, questa volta soprattutto per il processo di decolonizzazione che con moto sempre più accelerato segna la seconda metà del secolo XX, ma anche a seguito della caduta del muro che separava l'Occidente dal mondo comunista

dell'Est. La fine dell'eurocentrismo si accompagna con la venuta alla ribalta della vita internazionale di Stati che hanno differenti culture, diversi modelli di vita, soprattutto che sono portatori di istanze diverse rispetto a quelle tradizionalmente espresse dagli Stati più antichi. Si allarga il solco tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo, come si dice con un qualche pudore. La questione del debito internazionale diventa gigantesca; i cambiamenti climatici cominciano ad apparire; si pongono così le premesse prossime di quel fenomeno dei popoli che si mettono in movimento in cerca di migliori condizioni di vita, che diviene parossistico nei decenni iniziali del nuovo Millennio.

Dal punto di vista dell'esperienza giuridica, se la vita internazionale diviene più ricca e complessa si giunge alla codificazione di molte parti del diritto internazionale consuetudinario, si sviluppa il multilateralismo, si implementano nel numero e nell'attività svolta le Organizzazioni Internazionali Governative, tuttavia i nuovi soggetti di diritto internazionale manifestano talora insoddisfazione per un diritto che non hanno contribuito a costruire, che in qualche modo si trovano già prodotto, quantomeno nei suoi fondamenti.

In questo contesto si coglie il cambio di impegno nell'attività internazionale della Santa Sede, che per comprensibili ragioni spesso si trova accomunata, nei Congressi internazionali e nelle assemblee degli organismi internazionali, alle posizioni dei Paesi in via di sviluppo. Per questo soprattutto sotto Paolo VI, ma in parte anche sotto Giovanni Paolo II, la politica internazionale della Santa Sede viene talora qualificata col termine – non sempre benevolo – di “*terzomondismo*”.

Al cambio di contesto corrisponde un cambio delle dinamiche giuridiche delle relazioni internazionali della Santa Sede<sup>10</sup>.

La prima novità si coglie nel mutamento di prospettiva. Se prima, come s'è veduto, questa era concentrata sulla *libertas Ecclesiae*, per garantire alle Chiese sussistenti nei vari Paesi condizioni giuridiche favorevoli allo svolgimento della loro missione spirituale, ora l'obbiettivo è la persona umana nella sua integralità: non solo il fedele cattolico, ma ogni uomo deve essere oggetto della sollecitudine anche internazionale della Chiesa. La Santa Sede appare sempre più aspirare a svolgere il ruolo di “*avvocato della persona umana*” nell'ambito dei consessi internazionali.

Insieme alla persona umana diviene centrale l'attenzione per le comunità nelle quali l'uomo è inserito e nelle quali si svolge la sua personalità; in particolare per le comunità etniche e nazionali. Nella sua seconda visita alle Nazioni Unite del 5 ottobre 1995 Giovanni Paolo II rivendicherà, accanto ai diritti

---

<sup>10</sup> Un quadro complesso dell'odierna situazione si ha dai diversi contributi pubblicati in *Francesco e lo stato della Chiesa*, in *Limes*, 6, 2018.

inviolabili della persona, i diritti dei popoli<sup>11</sup>: «La ricerca della libertà nella seconda metà del ventesimo secolo ha impegnato non soltanto gli individui ma anche le nazioni. A cinquant'anni dalla fine della seconda guerra mondiale è importante ricordare che quel conflitto venne combattuto a causa di violazione dei diritti delle nazioni. Molte di esse hanno tremendamente sofferto per la sola ragione di essere considerate 'altre' ... La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata nel 1948, ha trattato in maniera eloquente dei diritti delle persone; ma non vi è ancora un analogo accordo internazionale che affronti in modo adeguato i diritti delle nazioni. Si tratta di una situazione che deve essere attentamente considerata, per le urgenti questioni che solleva circa la giustizia e la libertà nel mondo contemporaneo» (nn. 5-6).

È stato osservato che «l'azione politico-diplomatica della Santa Sede, nel pontificato di Papa Francesco sembra [...] muoversi su un doppio registro: uno, a carattere universale, ma non per questo astratto [...] riguarda il ruolo della Chiesa come promotrice del bene comune globale; l'altro, più concreto e impegnativo, vede la Chiesa come garante e avvocatessa nella causa a favore delle vittime dell'ingiustizia, siano esse persone, comunità, popoli», precisandosi poi che «dalle scelte e prese di posizione di Papa Francesco, sembra che questa seconda linea emerga con maggior nettezza, anche per dare consistenza al tradizionale universalismo della Santa Sede, talvolta apparso troppo vago, poco incisivo, rituale»<sup>12</sup>.

#### *4. Dal bilateralismo al multilateralismo*

Una seconda novità attiene all'ordine dei mezzi. Anche negli ultimi decenni del Novecento ed in quelli d'inizio Millennio si ha, nonostante certe "profezie" del post-concilio, una nuova "inflazione concordataria"; essa appare particolarmente evidente nel caso del lunghissimo pontificato di Giovanni Paolo II<sup>13</sup>. Ma lo strumento dell'accordo bilaterale per risolvere questioni attinenti ai cattolici ed alla Chiesa nei vari Paesi muta quanto a soggetti

---

<sup>11</sup> Per una riflessione sul pensiero di Giovanni Paolo II al riguardo cfr. SANTI CORSI, GIUSEPPE DALLA TORRE, GIORGIO FILIBECK, GIUSEPPE GERVASIO (a cura di), *Individui senza volto. Diritti universali e ricerca dell'identità in una società multiculturale*, Cantagalli, Siena, 2003.

<sup>12</sup> PASQUALE FERRARA, *Il mondo di Francesco. Bergoglio e la politica internazionale*, presentazione di PAOLO GENTILONI, San Paolo, Cinisello Balsamo, 2016, p. 39.

<sup>13</sup> Al riguardo si veda GIUSEPPE DALLA TORRE, *L'attività concordataria di Giovanni Paolo II*, in LIBERO GEROSA (a cura di), *Giovanni Paolo II legislatore della Chiesa. Fondamenti, innovazioni e aperture, Atti del Convegno di studio: Lugano, 22-23 marzo 2012*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2013, p. 80 ss.

(non più solo gli Stati di tradizione cattolica), all'oggetto (nuove materie appaiono, come la tutela dei beni culturali religiosi o la bioetica), alle forme (nascono accordi-quadro o accordi-cornice), ai soggetti coinvolti (le Chiese particolari sono sempre più presenti attraverso le Conferenze Episcopali nazionali).

Ma occorre pur riconoscere che l'accordo bilaterale non è più il solo strumento operativo. Cresce progressivamente la presenza della Santa Sede negli accordi multilaterali. Il fenomeno non è solo indice di uno sviluppo dell'ordinamento internazionale che nei grandi principi ispiratori appare generalmente non lontano dai paradigmi posti dalla dottrina sociale della Chiesa; ma è anche e soprattutto espressione dell'intendimento della Santa Sede di perseguire, attraverso la fattiva partecipazione a siffatta attività internazionale, quell'animazione cristiana dell'ordine temporale che è stato uno degli insegnamenti più significativi del Vaticano II in ordine all'operare. Per esemplificare, la partecipazione della Santa Sede a Convenzioni multilaterali come quelle sulla criminalità internazionale, sul terrorismo, sulla produzione e sul traffico di sostanze stupefacenti, sulla tutela dei minori, costituisce sicura manifestazione di condivisione degli obiettivi che attraverso di esse la comunità internazionale persegue, ma al tempo stesso rappresenta un autorevole avallo che la Santa Sede offre, con il peso della sua autorità morale, a tali iniziative<sup>14</sup>.

Una terza novità riguarda la diplomazia pontificia. È significativo notare che tra i primissimi provvedimenti assunti da Paolo VI in attuazione dei deliberati del Vaticano II, in particolare del § 9 del decreto *Christus Dominus*, è proprio il riordino della materia. Questo avvenne attraverso il *Motu Proprio Sollicitudo omnium Ecclesiarum* del 24 giugno 1969<sup>15</sup>, che riformò profondamente la precedente disciplina sottolineando il carattere ecclesiale dell'ufficio dei legati pontifici e la missione peculiare sul piano religioso e di attenzione alla persona umana in una prospettiva che, per usare un'espressione tipica di Papa Francesco, è quella di una "Chiesa in uscita".

Anche in questo ambito è dato assistere ad un mutamento di rapporti. Un tempo le rappresentanze pontificie erano presso le Chiese particolari e presso i Governi civili. Col tempo l'ambito di presenza e di azione si è enormemente allargato: alle Organizzazioni Internazionali Governative, alle Istituzioni so-

---

<sup>14</sup> Un elenco si può leggere in PAUL RICHARD GALLAGHER, *I rapporti internazionali e l'attività convenzionale della Santa Sede*, in *Annali di diritto vaticano 2018*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2018, p. 5 ss.

<sup>15</sup> Cfr. in A.A.S. 61 (1969), pp. 473-484. In merito cfr. MARIO OLIVERI, *Natura e funzioni dei legati pontifici nella storia e nel contesto ecclesiologico del Vaticano II*, Marietti, Torino, 1978.

vranazionali come l'Unione Europea, alle Conferenze internazionali. Si chiede sempre più al rappresentante pontificio, oltre ad una elevata preparazione tecnica sul piano giuridico e internazionale, anche una sempre più profonda assimilazione dei grandi principi che sono oggi chiamati ad ispirare la diplomazia pontificia, a cominciare dalla consapevolezza di un'attività svolta da una autorità religiosa e morale, al di fuori di finalità politiche od economiche; di una autorità che è chiamata a svolgere un ruolo "profetico" nel favorire la pace, il dialogo, la solidarietà, lo sviluppo della vita internazionale secondo i grandi insegnamenti della dottrina sociale della Chiesa.

Ciò comporta non solo un'adeguata formazione di base del personale diplomatico, che avviene precipuamente nella Pontificia Accademia Ecclesiastica, ma anche una congrua formazione permanente ed un sostegno umano e morale, ragioni per cui Papa Francesco ha istituito, nel 2017, una Terza Sezione della Segreteria di Stato che, sotto l'autorità del Segretario di Stato, è appositamente dedicata al personale di ruolo diplomatico della Santa Sede.

Sul solco degli insegnamenti di Papa Bergoglio, il servizio diplomatico della Santa Sede è chiamato sempre più a operare, nei vari campi di impegno, non solo per la giustizia, ma anche per quella misericordia che è attitudine essenziale della Chiesa<sup>16</sup>.

## 5. Conclusioni

Nel noto commentario alle disposizioni dei Patti Lateranensi, Raffaele Jacuzio diceva a proposito dell'art. 2 del Trattato:

*«Il riconoscimento [n.d.r.: della capacità di diritto internazionale] è messo in rapporto esplicitamente con le esigenze della missione della Santa Sede nel mondo. Ora, siccome la missione della Santa Sede nel mondo è di ordine religioso e spirituale, la capacità di diritto internazionale riconosciuta è correlativa a quegli scopi, e limitata a quegli scopi; rimarrebbe con ciò solo [...] esclusa per la Santa Sede nei confronti con l'Italia la possibilità di una pretesa giuridica a partecipare a rapporti internazionali, che non riguardino il campo ecclesiastico»<sup>17</sup>.*

Si trattava di una interpretazione restrittiva della disposizione pattizia, che

---

<sup>16</sup> Cfr. PIETRO PAROLIN, *L'impegno diplomatico come esercizio di giustizia e misericordia*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, 2016, pp. 341-354.

<sup>17</sup> RAFFAELE JACUZIO, *Commento della nuova legislazione in materia ecclesiastica*, con prefazione di ALFREDO ROCCO, Utet, Torino 1932, p. 15. Si tratta di un testo di particolare autorevolezza avendo l'autore, direttore generale del Fondo per il Culto, lavorato alla attuazione delle disposizioni pattizie.

invece guardava alla storia e non poneva certo limiti ad una soggettività internazionale, peraltro riconosciuta già sussistente nella Santa Sede. Del resto che si trattasse di interpretazione impropria è confermato dalla esperienza giuridica maturata in novant'anni di presenza della Santa Sede nella società internazionale, come sia pure per spunti e frammenti si è cercato più sopra di illustrare.

D'altra parte volendo ragionare in termini più propriamente canonistici, dunque interni alla Chiesa, cioè laddove si esprime e si coglie quello che è il *proprium* della sua missione nel mondo, deve pure ammettersi che questa è caratterizzata dal perseguimento del modello offertole dal Fondatore il quale, come testimoniato da Pietro e attestato dagli Atti degli Apostoli, «*pertransiit benefaciendo*»<sup>18</sup>. In fondo è quanto espresso nel Codice di diritto canonico quando precisa che per fini delle persone giuridiche *in Ecclesia*, quindi anche la Chiesa e la Santa Sede<sup>19</sup>, «s'intendono quelli attinenti ad opere di pietà, di apostolato o di carità sia spirituale sia temporale» (can. 114 § 2).

Come ha sottolineato Benedetto XVI, l'*intima Ecclesiae natura* si esprime, oltre che con l'annuncio della Parola e la celebrazione dei Sacramenti, con il servizio della carità<sup>20</sup>.

È in questa *diakonia* che si coglie il senso più profondo dell'impegno anche della Santa Sede nella società internazionale. Diceva Paolo VI nel memorabile discorso del 4 ottobre 1965 all'Assemblea delle Nazioni Unite:

«Voi avete davanti un uomo come voi; egli è vostro fratello, e fra voi, rappresentanti di Stati sovrani, uno dei più piccoli, rivestito lui pure, se così vi piace considerarci, d'una minuscola, quasi simbolica sovranità temporale, quanta gli basta per essere libero di esercitare la sua missione spirituale, e per assicurare chiunque tratta con lui, che egli è indipendente da ogni sovranità di questo mondo. Egli non ha alcuna potenza temporale, né alcuna ambizione di competere con voi; non abbiamo infatti alcuna cosa da chiedere, nessuna questione da sollevare; se mai un desiderio da esprimere e un permesso da chiedere, quello di potervi servire in ciò che a Noi è dato di fare, con disinteresse, con umiltà e amore»<sup>21</sup>.

Dunque concludendo si può dire che i Patti Lateranensi, destinati a chiude-

---

<sup>18</sup> *Atti degli Apostoli* 10, 38.

<sup>19</sup> È noto che per la Chiesa e per la Santa Sede il vigente codice di diritto canonico parla "persone morali", distinguendole dalle altre "persone giuridiche". Ma la distinzione, sconosciuta al codice del 1917, ha solo il senso di sottolineare la diversa origine della soggettività giuridica: dal diritto divino nel caso della Chiesa e della Santa Sede, dal diritto umano in tutti gli altri casi.

<sup>20</sup> Così la Lettera Enciclica *Deus caritas est*, al § 25.

<sup>21</sup> Cfr. *Summi Pontificis allocutio in Consilio Nationum Unitarum*, in A.A.S., 1965, p. 877 ss.

re una vicenda tutta e solo italiana, contribuirono per altro verso a schiudere alla Santa Sede inedite possibilità di intervento in un ambito ben più vasto, di dimensioni planetarie, per l'esercizio della sua missione nell'ambito di una società, quella internazionale, che frattanto avrebbe conosciuto una implementazione ed una crescita per l'innanzi inimmaginabili.