

## *Sana cooperatio e bilateralità nella missione della Chiesa cattolica: evoluzioni, trasformazioni e prospettive*

### *Sana cooperatio and bilaterality in the mission of the Catholic Church: evolutions, transformations and perspectives*

PAOLO PALUMBO

#### RIASSUNTO

L'articolo, in occasione del 40° anniversario della firma dell'Accordo di revisione di Villa Madama, intende ripercorrere come lo sviluppo del principio cristiano della *sana cooperatio* nei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, abbia trovato nello strumento concordatario l'espressione più adeguata, e ormai consolidata, capace di adattarsi alle evoluzioni e ai cambiamenti, concretizzandosi in Italia in un sistema di bilateralità "integrata", aperta anche a strumenti applicativi differenti, veramente rispondente all'art. 1 dell'Accordo ed alla legalità costituzionale.

PAROLE CHIAVE: *sana cooperatio*, bilateralità, libertà religiosa, Accordo di Villa Madama

#### ABSTRACT

The article, on the occasion of the 40th anniversary of the signing of the Villa Madama Revision Agreement, intends to retrace how the development of the Christian principle of *sana cooperatio* in relations between the State and the Catholic Church, has found in the concordat instrument the most relevant and now consolidated expression, capable of adapting to evolutions and changes. It has materialized in Italy, in a system of "integrated" bilaterality, open also to different application instruments, truly responding to the spirit and letter of Art. 1 of the Villa Madama Agreement and to constitutional legality.

KEYWORD: *sana cooperatio*, bilaterality, religious freedom, Villa Madama Agreement

SOMMARIO: 1. *La premessa: la Chiesa cattolica e il mondo* - 2. *I principi: sana cooperatio, libertà religiosa, missione* - 3. *La dimensione normativa: il diritto canonico della sana cooperatio* - 4. *L'insegnamento pontificio: Giovanni Paolo II, Benedetto XVI, Francesco* - 5. *Gli strumenti: il concordato nell'ermeneutica della continuità* - 6. *L'applicazione: sana cooperatio "all'italiana", la bilateralità integrata. Conclusione*

#### **1. La premessa: la Chiesa cattolica e il mondo**

La missione della Chiesa cattolica vive del dialogo<sup>1</sup> con il mondo. Anzi, come preciserà il Concilio Ecumenico Vaticano II<sup>2</sup>, rimettendo in armonia i pezzi di un mosaico che troppo a lungo era

---

Il contributo è destinato al volume che raccoglie i risultati del progetto di ricerca dal titolo: "Unilateralità e bilateralità nella disciplina del fenomeno religioso" coordinato dal Prof. Francesco Alicino e finanziato dall'Istituto di Studi Politici San Pio V di Roma.

rimasto frammentario e confuso, la Chiesa cattolica ha una vera e propria coscienza di non contrapposizione al mondo, né di separazione dallo stesso; le due realtà si co-appartengono nella coscienza di una vera e propria reciprocità, cosicché l'aiuto che la Chiesa vuole offrire al mondo e, quindi, agli uomini non solo non è univoco - in quanto anche il mondo favorisce il cammino di rinnovamento perenne e di autocomprensione<sup>3</sup> della Chiesa per vivere al meglio la sua missione – ma, soprattutto, si sostanzia in una giusta compenetrazione: «È vero che, nel nostro rapporto con il mondo, siamo invitati a dare ragione della nostra speranza, ma non come nemici che puntano il dito e condannano. Siamo molto chiaramente avvertiti: “sia fatto con dolcezza e rispetto” (1 Pt 3,16), e “se possibile, per quanto dipende da voi, vivete in pace con tutti” (Rm 12,18). Siamo anche esortati a cercare di vincere “il male con il bene” (Rm 12,21), senza stancarci di “fare il bene” (Gal 6,9) e senza pretendere di apparire superiori ma considerando “gli altri superiori a se stesso” (Fil 2,3). Di fatto gli Apostoli del Signore godevano “il favore di tutto il popolo” (At 2,47; cfr. 4,21.33; 5,13). Resta chiaro che Gesù Cristo non ci vuole come principi che guardano in modo sprezzante, ma come uomini e donne del popolo. Questa non è l'opinione di un Papa né un'opzione pastorale tra altre possibili; sono indicazioni della Parola di Dio così chiare, dirette ed evidenti che non hanno bisogno di interpretazioni che toglierebbero ad esse forza interpellante. Viviamole “sine glossa”, senza commenti. In tal modo sperimenteremo la gioia missionaria di condividere la vita con il popolo fedele a Dio cercando di accendere il fuoco nel cuore del mondo»<sup>4</sup>. La Chiesa, quindi, «ex hominibus propter homine constituta est»<sup>5</sup>.

Nella sua missione nel mondo, la Chiesa cattolica guarda all'uomo nella sua concretezza, all'«uomo quale oggi in realtà si presenta», all'«uomo vivo, l'uomo tutto occupato di sé», a «tutto l'uomo fenomenico, cioè rivestito degli abiti delle sue innumerevoli apparenze»<sup>6</sup>, per continuare ad affermare e rivendicare il valore della persona, promuovere il bene comune nell'ambito della convivenza civile e favorire il progresso umano e la fraternità<sup>7</sup>, nella chiara consapevolezza che, comunque, la sua missione

<sup>1</sup> Cfr. PAOLO VI, Lett. enc. *Ecclesiam suam*, 6 agosto 1964. Tutti i documenti del magistero citati in questo articolo, se non diversamente specificato, sono reperibili sul sito ufficiale della Santa Sede [www.vatican.va](http://www.vatican.va) e ad esso si rimanda per le citazioni riportate.

<sup>2</sup> Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. dogmatica *Lumen gentium*, 21 novembre 1964, nn. 1, 8, 13, 32; ID., Cost. pastorale *Gaudium et spes*, 7 dicembre 1965, nn. 2, 34, 40-45; ex plurimis, RANIERO LA VALLE, *Il Concilio nelle nostre mani*, Morcelliana, 1966; GAETANO LO CASTRO, *La qualificazione giuridica delle deliberazioni conciliari nelle fonti di diritto canonico*, Giuffrè, Milano, 1970; GIUSEPPE ALBERIGO (a cura di), *Decisioni dei Concili ecumenici*, Utet, Torino, 1978; ID., *Il Vaticano II fra attese e celebrazioni*, Il Mulino, Bologna, 1995; ID., *Storia del Concilio*, Il Mulino, Bologna, 2001; HUBERT JEDIN, *Breve storia dei concili*, Morcelliana, Brescia 2006; LORIS CAPOVILLA, *Ricordi del Concilio. Siamo solo all'aurora*, La Scuola, Brescia, 2011; GIUSEPPE DOSSETTI, *Il Vaticano II. Frammenti di una riflessione*, Il Mulino, Bologna, 2012; PHILIPPE CHENAUX, *Il Concilio Vaticano II*, Carocci, Roma, 2012; PIERO DORIA, *Storia del Concilio Ecumenico Vaticano II*, Tau ed., Todi, 2016; PHILIPPE CHENAUX, KIRIL PLAMEN KARTALOFF (a cura di), *Il Concilio Vaticano II e i suoi protagonisti alla luce degli archivi*, LEV, Città del Vaticano, 2017; ALESSANDRO CORTESI, *Introduzione al Concilio Vaticano II*, Ed. Messaggero, Padova, 2022.

<sup>3</sup> Cfr. MICHELE SIMONE (a cura di), *Il Concilio venti anni dopo. Le nuove categorie dell'autocomprensione della Chiesa*, Ave, Roma, 1984. Più recentemente nel testo della *Relazione di Sintesi* della prima Sessione della XVI Assemblea Generale Ordinaria del Sinodo dei Vescovi “Una Chiesa sinodale in missione”, celebratasi nel 2023, si legge nella introduzione che: «Il cammino sinodale sta infatti mettendo in atto ciò che il Concilio ha insegnato sulla Chiesa come Mistero e Popolo di Dio, chiamato alla santità. Esso valorizza l'apporto di tutti i battezzati, nella varietà delle loro vocazioni, a una migliore comprensione e pratica del Vangelo. In questo senso costituisce un vero atto di ulteriore recezione del Concilio, che ne prolunga l'ispirazione e ne rilancia per il mondo di oggi la forza profetica».

<sup>4</sup> FRANCESCO, Es. ap. *Evangelii gaudium*, 24 novembre 2013, n. 271.

<sup>5</sup> *Acta Synodalia*, 3/5, p. 204.

<sup>6</sup> PAOLO VI, *Allocuzione*, in occasione della ultima Sessione pubblica del Concilio Ecumenico Vaticano II, 7 dicembre 1965.

<sup>7</sup> Cfr. PAOLO VI, Lett. enc. *Populorum progressio*, 26 marzo 1967, n. 13: «Esperta di umanità, la Chiesa, lungi dal pretendere minimamente d'intromettersi nella politica degli Stati, “non ha di mira che un unico scopo: continuare, sotto l'impulso dello Spirito consolatore, la stessa opera del Cristo, venuto nel mondo per rendere testimonianza alla verità, per salvare, non per condannare, per servire, non per essere servito”. Fondata per porre fin da quaggiù le basi del regno dei cieli e non per conquistare un potere terreno, essa afferma chiaramente che i due domini sono distinti, così come sono sovrani i due poteri, ecclesiastico e civile, ciascuno nel suo ordine. Ma, vivente com'è nella storia, essa deve “scrutare i segni dei tempi e interpretarli alla luce del Vangelo”. In comunione con le migliori aspirazioni degli uomini e soffrendo di vederle

è di ordine religioso/spirituale e non politico, quantunque rivolta, *eodem tempore*, ad uomini e donne impegnati ad una doppia fedeltà<sup>8</sup>, fedeli della comunità di fede e membri di una comunità sociale e politica, tenuti al rispetto delle leggi di entrambe le società che, «[...] anche se a titolo diverso, sono a servizio della vocazione personale e sociale degli stessi uomini»<sup>9</sup>. Tra le varie comunità in cui un uomo vive c'è quella politica<sup>10</sup>. Essa è diversa dalle altre comunità in quanto esiste per essere portatrice di tutte le esigenze sociali necessarie alla piena realizzazione umana<sup>11</sup> e per garantire che le persone siano autosufficienti, indipendenti e libere nella realizzazione del proprio progetto di vita ed allo scopo di raggiungere sempre meglio il bene comune.

Già in queste brevi considerazioni introduttive emergono alcune necessarie premesse per lo sviluppo delle riflessioni giuridiche seguenti circa il non facile cammino realizzato, ed ancora in divenire, per una migliore comprensione del rapporto Chiesa/mondo e degli strumenti utilizzati per rendere più efficace, nel tempo e nelle diverse aree geografiche del mondo, la relazione tra la Chiesa cattolica e la comunità politica (statale, infra-nazionale e finanche sovranazionale e internazionale).

## 2. I principi: *sana cooperatio*, libertà religiosa, missione

Questa tensione per l'uomo, e per tutti gli uomini, *cives et fideles*, ha necessitato per la Chiesa cattolica anche l'utilizzo di strumenti e meccanismi utili alla realizzazione della sua missione, avviando, mantenendo e favorendo, con atteggiamento e spirito paziente, realista e transigente, relazioni continuative con le comunità politiche. La cornice in cui si muove la relazione Chiesa-comunità politica e l'impegno nel costruirla, da parte della Chiesa cattolica, è espressione non solo della concezione dualista fondata nel monito scritturistico del «Date a Cesare ciò che è di Cesare ed a Dio ciò che è di Dio»<sup>12</sup> ma anche del riferimento al mandato di Cristo: «Andate in tutto il mondo e predicate il Vangelo a ogni creatura»<sup>13</sup> e della raccomandazione del Signore a saper «distinguere i segni dei tempi»<sup>14</sup>. Com'è noto, però, mentre il dualismo ha trovato epifanie diverse lungo la storia<sup>15</sup>, spesso «fuorvianti rispetto all'originaria destinazione»<sup>16</sup>, l'impegno missionario ha sempre conservato una permanente autenticità, sebbene con vigore differenziato, tanto che il magistero più recente ha sentito la necessità di ricordare che sia: «vitale che oggi la Chiesa esca ad annunciare il Vangelo a tutti, in tutti i luoghi, in tutte le occasioni, senza indugio, senza repulsioni e senza paura. La gioia del Vangelo è per tutto il popolo, non

---

insoddisfatta, essa desidera aiutarli a raggiungere la loro piena fioritura, e a questo fine offre loro ciò che possiede in proprio: una visione globale dell'uomo e dell'umanità».

<sup>8</sup> Cfr. ROBERTO MAZZOLA, *Cittadini e fedeli. Il problema della doppia fedeltà. Una questione aperta*, in *Mondo migranti*, 1, 2015, pp. 173-184.

<sup>9</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 76.

<sup>10</sup> Ci si riferisce allo Stato ma anche ad altre realtà politiche comunitarie sia infranazionali che sovranazionali o internazionali. Più in generale ci si riferisce con tale termine, di regola, all'organizzazione che esprime una coscienza comune, in quanto popolo, con propria autonomia culturale quale fondamento della sua autonomia formale. Sul rapporto tra cultura e comunità sociale, FRANCESCO, Es. ap. *Evangelii gaudium*, cit., n. 115: «Si tratta dello stile di vita di una determinata società, del modo peculiare che hanno i suoi membri di relazionarsi tra loro, con le altre creature e con Dio. Intesa così, la cultura comprende la totalità della vita di un popolo. Ogni popolo, nel suo divenire storico, sviluppa la propria cultura con legittima autonomia. Ciò si deve al fatto che la persona umana, "di natura sua ha assolutamente bisogno d'una vita sociale" ed è sempre riferita alla società, dove vive un modo concreto di rapportarsi alla realtà. L'essere umano è sempre culturalmente situato: "natura e cultura sono quanto mai strettamente connesse"».

<sup>11</sup> Cfr. TOMMASO D'AQUINO, *Summa Theologiae* I-II, q.90, a.2; a.3, ad 3m.

<sup>12</sup> *Lc* 20, 25.

<sup>13</sup> *Mc* 16,15-16. L'Annuncio della Buona Novella (Vangelo) da parte dell'angelo ai pastori di Betlemme, è la seguente: «Non temete, ecco, vi annuncio una grande gioia, che sarà di tutto il popolo» (*Lc* 2, 10) e l'Apocalisse parla di «un vangelo eterno da annunciare agli abitanti della terra e a ogni nazione, tribù, lingua e popolo» (*Ap* 14, 6).

<sup>14</sup> *Mt* 16, 3.

<sup>15</sup> Cfr. MATTEO NACCI, *Chiesa e Stato dalla potestà contesa alla sana cooperatio. Un profilo storico-giuridico*, LUP, Roma, 2015.

<sup>16</sup> OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI, *Lo stato italiano e la Chiesa cattolica: indipendenza, sovranità e reciproca collaborazione (a proposito dell'art.1 dell'Accordo di revisione concordataria)*, in AA.VV., *Chiesa e Stato in Italia. Nuovi studi di diritto ecclesiastico*, LEV, Città del Vaticano, 2015, p. 11.

può escludere nessuno»<sup>17</sup>, in un perenne sforzo di interpretazione dei *signa temporum*<sup>18</sup> per rispondere «in modo adatto a ciascuna generazione, [...] ai perenni interrogativi degli uomini sul senso della vita presente e futura e sulle loro relazioni reciproche»<sup>19</sup>, rafforzando, a mano a mano, una visione storico-dinamica del cristianesimo che individua costantemente la presenza di Dio negli avvenimenti della storia<sup>20</sup>, nella unitarietà di un mondo (intera famiglia umana), creato e redento, e di un popolo partecipe delle gioie e delle speranze, delle tristezze e delle angosce<sup>21</sup> di tutta l'umanità.

Tanto premesso, è possibile interpretare meglio quanto la Chiesa cattolica ha chiarito circa le caratteristiche del suo rapporto con il mondo e le comunità politiche alla luce dei documenti del Concilio Ecumenico Vaticano II. L'assise ecumenica ha riscritto il rapporto Chiesa/comunità politica non più in base ai principi del classico diritto pubblico ecclesiastico<sup>22</sup>, in particolare quello della *potestas indirecta in temporalibus*<sup>23</sup>, bensì sul principio della *sana cooperatio*, della proclamazione della libertà religiosa – anche quale espressione della *libertas Ecclesiae* – e della peculiare missione della Chiesa, secondo quanto affermato nella Costituzione pastorale *Gaudium et spes*, nella Dichiarazione *Dignitatis humanae*<sup>24</sup> e nel Decreto *Ad gentes*<sup>25</sup>. L'originalità contenuta in questi documenti rappresenta uno snodo importante di conversione nel cammino delle progressive aperture del magistero pontificio sul tema, avviate a partire dal pontificato di Leone XIII<sup>26</sup>.

La rinnovata proposizione dei rapporti fra Chiesa cattolica e comunità politica è oggetto specifico del n. 76 della Costituzione pastorale *Gaudium et spes*, in cui si legge: «La comunità politica e la Chiesa sono indipendenti e autonome l'una dall'altra nel proprio campo». Si riconosce la reciproca indipendenza e autonomia delle (e fra le) due realtà, nel senso “proprio”<sup>27</sup> di una Chiesa cattolica non subordinata nel campo religioso e morale alla comunità politica, a sua volta non dipendente nel campo

<sup>17</sup> FRANCESCO, Es. ap. *Evangelii gaudium*, cit., n. 23.

<sup>18</sup> REGINALDO CAMBARERI, I “*segnî dei tempi*” nel dibattito conciliare sullo Schema XIII, in AA.VV., *A venti anni dal Concilio. Prospettive teologiche e giuridiche*, Oftea, Palermo, 1984, pp. 75-91; MARIE DOMINIQUE CHENU, *Chiesa nel mondo contemporaneo*, Queriniana, Brescia, 1966, pp. 86-102.

<sup>19</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 4.

<sup>20</sup> Cfr. *Acta Synodalia*, 3/5, 117: «La Chiesa scruta “i segni dei tempi”. Il tempo, infatti, per la Chiesa e per gli uomini è il segno e la voce che indica sia la presenza o, malauguratamente, l'assenza di Dio sia la maggiore o minore consapevolezza del bisogno che gli uomini hanno di Dio, sia l'appello più o meno manifesto di Dio agli uomini. Perciò nella voce del tempo è necessario ascoltare la voce di Dio in mood che, alla luce della fede, le attuali opportunità e miserie degli uomini rappresentano per le coscienze un concreto obbligo di carità».

<sup>21</sup> Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 4.

<sup>22</sup> Cfr. EMILIO FOGLIASSO, *Il “ius publicum ecclesiasticum” e il Concilio ecumenico Vaticano II*, SEI, Torino, 1968; LORENZO SPINELLI, GIUSEPPE DALLA TORRE, *Il diritto pubblico dopo il Concilio Vaticano II. Lezioni di diritto canonico*, Giuffrè, Milano, 1985; MATTEO NACCI, *Origini, sviluppi e caratteri del ius publicum ecclesiasticum*, LUP, Città del Vaticano, 2010; FRANCESCO ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO, *Tra città di Dio e società “perfette”. Il linguaggio del diritto pubblico ecclesiastico come cifra ricostruttiva della transizione cattolica dal mito alla modernità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoeChiese.it](http://www.statoeChiese.it)), n. 7 del 2017, pp. 1-26; GIUSEPPE SIVIERO, *Il diritto pubblico ecclesiastico: una disciplina canonistica tra passato e futuro*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 3, 1993, pp. 332-351; ID., *Il diritto pubblico ecclesiastico: una disciplina canonistica tra passato e futuro. II*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 2, 1996, pp. 209-238.

<sup>23</sup> Cfr. JACQUES MARITAIN, *Primauté du spirituel*, Plon, Paris, 1927; PIETRO PAVAN, *L'azione della Chiesa nella vita dello Stato*, Ancora, Milano, 1946; PIETRO GISMONDI, *Lezioni di diritto ecclesiastico. Stato e confessioni religiose*, Giuffrè, Milano, 1965; MARIO CONDORELLI, *Concordati e libertà della Chiesa*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 3-4, 1968, pp. 226-287; LORENZO MUSSELLI, *Chiesa cattolica e comunità politica (Dal declino della teoria della «potestas indirecta» alle nuove impostazioni della canonistica postconciliare)*, Cedam, Padova, 1975.

<sup>24</sup> Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Dich. *Dignitatis humanae*, 7 dicembre 1965.

<sup>25</sup> Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decr. *Ad gentes*, 7 dicembre 1965.

<sup>26</sup> Cfr. LEONE XIII, Lett. enc. *Immortale Dei*, 1 novembre 1885; ID., Lett. enc. *Libertas*, 20 giugno 1888. Sarà papa PIO XII, Lett. enc. *Summi pontificatus*, 20 ottobre 1939; All. *Ci riesce*, 6 dicembre 1953; *Radiomessaggio*, 24 dicembre 1953, a precisare il rapporto tra *libertas Ecclesiae* e *libertas humana* nonché a legittimare la nozione di “ordine giuridico”, a favorire una visione convergente del rapporto tra Stato e Chiesa cattolica ed a centralizzare la difesa della dignità umana come impegno centrale della missione ecclesiale così che la libertà della Chiesa sia indissolubilmente legata alla libertà dei popoli del mondo.

<sup>27</sup> Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, Ave, Roma, 1996, p. 70.

propriamente politico e sociale<sup>28</sup>. Da tale presupposto di valore, che dispiega anche la sua forza tecnica e normativa, discende l'impossibilità concettuale di assimilare la Chiesa cattolica «ad alcun sistema politico»<sup>29</sup>, e l'impossibilità di una gestione diretta del potere politico da parte dell'autorità ecclesiastica, che deve riconoscere ed ammettere «[...] la legittima molteplicità e diversità delle opzioni temporali e rispettare i cittadini che, anche in gruppo, difendono in maniera onesta il loro punto di vista»<sup>30</sup>. Allo stesso modo, lo Stato non può determinare le scelte interne all'organizzazione ecclesiastica né condizionarne il magistero. Dal momento che entrambe le realtà (civile ed ecclesiale) sono a servizio della realizzazione personale e sociale della stessa persona umana, *civis et fidelis*, si determina, come esigenza intrinseca, la mutua collaborazione, nel rispetto della sfera operativa propria di ciascuna dimensione: «Tutte e due, anche se a titolo diverso, sono a servizio della vocazione personale e sociale delle stesse persone umane. Esse svolgeranno questo loro servizio a vantaggio di tutti, in maniera tanto più efficace quanto meglio coltivano una sana collaborazione tra di loro, secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo»<sup>31</sup>.

La *sana cooperatio* diviene, così, la nuova declinazione, in senso non solo di principio ma anche di impegno pratico, della *concordia*<sup>32</sup> da ricercarsi, anche con strumenti adatti, tra le due autorità che, da sistemi di dominio, vengono ora considerati apparati di servizio. Questa visione, che punta ad evitare ogni separatismo tanto quanto la tentazione di un'indebita ingerenza ecclesiastica nell'autonomia delle realtà politica, porta la Chiesa ad un'affermazione di totale rottura con il passato, nella convinta rinuncia ad ogni privilegio temporale che possa offuscarne la genuinità dell'annuncio missionario: «La Chiesa si serve delle cose temporali nella misura che la propria missione richiede. Tuttavia essa non ripone la sua speranza nei privilegi offerti dall'autorità civile. Anzi essa rinunzierà all'esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constasse che il loro uso potrebbe far dubitare della sincerità della sua testimonianza»<sup>33</sup>.

Il magistero conciliare ribadisce, però, il diritto-dovere della Chiesa di proclamare ciò che è conforme alla legge di Dio e ciò che non lo è, di esercitare la sua missione, usufruendo della *libertas* necessaria, e di esprimere apertamente e liberamente il suo giudizio morale: «Sempre e dovunque sia suo diritto predicare con vera libertà la fede e insegnare la sua dottrina sociale, esercitare senza ostacoli la sua missione tra gli uomini ed esprimere il suo giudizio morale, anche su cose che riguardano l'ordine politico, quando ciò sia richiesto dai diritti fondamentali della persona e dalla salvezza delle anime»<sup>34</sup>.

La collaborazione è “sana”, quindi, quando non è fondata su contropartite privilegiate, è concorde con la missione della Chiesa, rispetta le attribuzioni statali. La *sana cooperatio* è un dovere non

<sup>28</sup> GIUSEPPE DALLA TORRE, *La città sul monte*, cit.: «l'indipendenza fa riferimento al carattere che assumono i due ordinamenti giuridici espressi da Chiesa e Stato, nel loro reciproco rapportarsi. Uno è indipendente dall'altro, sia dal punto di vista genetico che da quello funzionale; ognuno è retto da principi propri ed inderogabili. L'autonomia fa riferimento a questa realtà complessa, ma in un contesto più ampio, cioè nel riferimento che entrambi gli ordinamenti, reciprocamente, indipendenti, hanno in un ordine che li trascende e nel quale essi si inscrivono»; Cfr. PIETRO BELLINI, *Per una sistemazione canonistica delle relazioni tra diritto della Chiesa e diritto dello Stato. Condizioni e limiti di contributo da parte della dottrina statualistica*, Pellegrini, Cosenza, 2006.

<sup>29</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 76 §2; cfr. anche il n. 42: «[...] la missione propria che Cristo ha affidato alla sua Chiesa non è d'ordine politico, economico o sociale: il fine, infatti, che le ha prefisso è d'ordine religioso. Eppure proprio da questa missione religiosa scaturiscono compiti, luce e forze, che possono contribuire a costruire e a consolidare la comunità degli uomini secondo la legge divina».

<sup>30</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 75.

<sup>31</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 76.

<sup>32</sup> Cfr. LEONE XIII, Lett. enc. *Libertas*, 20 giugno 1888: «[...] accettato e stabilito il principio per cui nessuno è al di sopra dell'uomo, ne consegue che la causa che determina la *concordia* e la società civile è da ricercare non già in un principio esterno o superiore all'uomo ma nella libera volontà dei singoli; che il potere pubblico emana, come da fonte primaria, dal popolo»; «[...] poiché il conflitto è assurdo e profondamente ripugna alla sapientissima volontà di Dio, è necessario che vi sia un metodo e un ordine per cui possa sussistere un ragionevole accordo nell'operare, dopo aver rimosso le cause di dispute e di conflitti. Una siffatta *concordia* fu già paragonata, non senza ragione, all'unione che esiste tra l'anima e il corpo, con vantaggio di entrambe le parti; la loro disunione è soprattutto nociva al corpo, in quanto ne spegne la vita».

<sup>33</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 76.

<sup>34</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 76.

solo istituzionale ma che investe la responsabilità di tutti i fedeli (Chiesa-comunità) chiamati a «collaborare con tutti gli uomini per la costruzione di un mondo più umano»<sup>35</sup> in un sostegno vicendevole e leale, animati «dall'unico desiderio di servire a tutti»<sup>36</sup>. In questo modo la relazione tra gli ordini si dimostra “veramente umana” nell'orientamento ad un bene comune<sup>37</sup> universale<sup>38</sup>, che «si concreta nell'insieme di quelle condizioni di vita sociale che consentono e facilitano agli esseri umani, alle famiglie e alle associazioni il conseguimento più pieno della loro perfezione»<sup>39</sup>, e al «completamento della divina creazione»<sup>40</sup>, in considerazione dell'arricchimento che i rapporti determinano nella stessa compagine costituzionale ecclesiale per conoscerla «più profondamente, per meglio esprimerla e per adattarla con più successo ai [...] tempi»<sup>41</sup>. Smosse, così, le fondamenta del *jus publicum ecclesiasticum* e riconosciuto che «la sua *potestas indirecta in temporalibus* sopravviveva soltanto nei manuali»<sup>42</sup>, la *sana cooperatio*, da un lato, e la *potestas magisterii*, dall'altro, diventano il modo nuovo di intendere quell' «antica e tornante aspirazione alla “concordia”»<sup>43</sup> che Chiesa e comunità politica da sempre perseguono tra le curve<sup>44</sup> della storia, ora finalmente indirizzate sul rettilineo del comune servizio alla persona umana.

La seconda indicazione centrale del rinnovato rapporto tra Chiesa cattolica e comunità politica è la proclamazione della libertà religiosa, come emergente dalla dichiarazione *Dignitatis humanae*. Di particolare rilevanza era stata l'impostazione adottata da Giovanni XXIII nell'enciclica *Pacem in terris*<sup>45</sup>, che individuava il fondamento dell'ordine giuridico nella dignità della persona umana ed enumerava, fra i diritti fondamentali della persona, quello primario<sup>46</sup> alla libertà religiosa. Dal testo e dal contesto del documento conciliare risulta in modo chiaro che il diritto alla libertà religiosa sia un diritto universale, proprio di ogni essere umano per il semplice fatto di essere persona, in ragione della sua dignità, con un duplice fondamento, nella Rivelazione e nella ragione. La funzione dello Stato non è, quindi, più definita dalla tutela e dalla promozione della verità religiosa ma della libertà religiosa. Affermando che la

<sup>35</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 57; cfr. n. 75: «Affinché la collaborazione di cittadini responsabili possa ottenere felici risultati nella vita politica quotidiana, si richiede un ordinamento giuridico positivo, che organizzi una opportuna ripartizione delle funzioni e degli organi del potere, insieme ad una protezione efficace dei diritti, indipendente da chiunque».

<sup>36</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 89.

<sup>37</sup> Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 60; cfr. n. 30: «Il dovere della giustizia e dell'amore viene sempre più assolto per il fatto che ognuno, interessandosi al bene comune secondo le proprie capacità e le necessità degli altri, promuove e aiuta anche le istituzioni pubbliche e private che servono a migliorare le condizioni di vita degli uomini»; n. 74: «La comunità politica esiste dunque in funzione di quel bene comune, nel quale essa trova significato e piena giustificazione e che costituisce la base originaria del suo diritto all'esistenza. [...] Ma nella comunità politica si riuniscono insieme uomini numerosi e differenti, che legittimamente possono indirizzarsi verso decisioni diverse. Affinché la comunità politica non venga rovinata dal divergere di ciascuno verso la propria opinione, è necessaria un'autorità capace di dirigere le energie di tutti i cittadini verso il bene comune, non in forma meccanica o dispotica, ma prima di tutto come forza morale che si appoggia sulla libertà e sul senso di responsabilità».

<sup>38</sup> Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 26: «[...] ogni gruppo deve tener conto dei bisogni e delle legittime aspirazioni degli altri gruppi, anzi del bene comune dell'intera famiglia umana».

<sup>39</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 74.

<sup>40</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 67.

<sup>41</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 44.

<sup>42</sup> GAETANO CATALANO, *Sulle vicende dell'istituto concordatario nell'età contemporanea*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, I, 1991, p. 30.

<sup>43</sup> GIUSEPPE DALLA TORRE, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, cit., p. 125.

<sup>44</sup> Cfr. GIOVANNI PILATI, *Chiesa e Stato nei primi quindici secoli*, IED, Roma, 1961; ARTURO CARLO JEMOLO, *Stato e Chiesa negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1963; GIUSEPPE LEZIROLI, *Relazioni Chiesa cattolica e potere politico. La religione come limite del potere (Cenni storici)*, Giappichelli, Torino, 1998; GIUSEPPE DALLA TORRE, *La Chiesa e gli Stati. Pervorsi giuridici del Novecento*, Studium, Roma, 2017.

<sup>45</sup> Cfr. GIOVANNI XXIII, Lett. enc. *Pacem in Terris*, 11 aprile 1963.

<sup>46</sup> GIOVANNI PAOLO II, *La libertà religiosa, condizione per la pacifica convivenza*, Messaggio per la celebrazione della XXI Giornata Mondiale della Pace, 1° gennaio 1988: «[...] la libertà religiosa, in quanto attinge la sfera più intima dello spirito, si rivela punto di riferimento e, in certo modo, diviene misura degli altri diritti fondamentali. Si tratta, infatti di rispettare lo spazio più geloso dell'autonomia della persona, consentendole di agire secondo il dettame della sua coscienza, sia nelle scelte private che nella vita sociale».

scelta religiosa è un diritto della persona umana<sup>47</sup>, si richiama la responsabilità grave della comunità politica affinché, riconoscendolo e sancendolo come diritto civile nell'ordinamento giuridico della società, gli uomini e le donne possano esercitarlo effettivamente ed efficacemente - nello spazio pubblico e nel privato così come nella forma individuale, comunitaria ed istituzionale - nel suo contenuto essenziale: «essere immuni dalla coercizione da parte dei singoli individui, di gruppi sociali e di qualsivoglia potere umano, così che in materia religiosa nessuno sia forzato ad agire contro la sua coscienza né sia impedito, entro debiti limiti, di agire in conformità ad essa [...]»<sup>48</sup> e nelle dimensioni specifiche<sup>49</sup>. Un messaggio dirompente che investe la dinamica dei rapporti tra lo Stato e la comunità politica, anche nel segnare tanto la fine dello Stato etico di matrice religiosa e la rinuncia da parte della Chiesa cattolica a riproporre uno Stato confessionale quanto l'abbandono di inopportune ed anacronistiche visioni restaurative della *respublica christiana*. Allorquando, «considerate le circostanze peculiari dei popoli nell'ordinamento giuridico di una società», venisse attribuita ad una religione una speciale posizione civile «è necessario che nello stesso tempo a tutti i cittadini e a tutti i gruppi religiosi venga riconosciuto e sia rispettato il diritto alla libertà in materia religiosa»<sup>50</sup>. Nel riconoscere, quindi, la libertà religiosa come un diritto che deve essere rispettato nella società civile agli individui e ai gruppi religiosi, la Chiesa cattolica si impegna anche in prima persona al rispetto di tale diritto.

Ma non è tutto. Completa l'analisi l'ulteriore centrale riferimento alla relazione tra libertà religiosa e *libertas Ecclesiae*<sup>51</sup>, quest'ultima presentata nel documento conciliare: «come diritto postulato davanti allo Stato dal principio generale della libertà religiosa ed in questo compreso, giusta la sua natura fondata sulla rivelazione e sull'ordine naturale»<sup>52</sup>, specificandosi i titoli - soprannaturale e naturale - in base ai quali la Chiesa cattolica (autorità e comunità) rivendica tale libertà. Tenuto conto che la «libertà della Chiesa è principio fondamentale nelle relazioni fra la Chiesa e i poteri pubblici e tutto l'ordinamento giuridico della società civile»<sup>53</sup> ed è da ritenersi diritto comune ad ogni organizzazione umana, comprende tutte quelle forme di attività che sono necessarie per la realizzazione della missione della Chiesa<sup>54</sup>.

La *libertas Ecclesiae*<sup>55</sup> è, pertanto, secondo le novellate prospettive conciliari, non più ristretta alla sola libertà della gerarchia nel compimento dei propri *munera*, ma è una «specificazione ed una puntuale applicazione del principio generale di libertà religiosa»<sup>56</sup> la cui realizzazione, in un determinato territorio, non ha carattere privilegiario ma è espressione della piena attuazione di un diritto fondamentale di ogni uomo: «Vi è quindi concordia fra la libertà della Chiesa e la libertà religiosa che deve essere riconosciuta come un diritto a tutti gli esseri umani e a tutte le comunità e che deve essere sancita nell'ordinamento giuridico delle società civili»<sup>57</sup>. Passaggio non secondario, se si tiene conto che

<sup>47</sup> Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Dich. *Dignitatis humanae*, cit., n. 2.

<sup>48</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Dich. *Dignitatis humanae*, cit., n. 2.

<sup>49</sup> Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Dich. *Dignitatis humanae*, cit., nn. 4-6.

<sup>50</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Dich. *Dignitatis humanae*, cit., n. 6.

<sup>51</sup> Cfr. GAETANO CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana. Contributo all'interpretazione sistematica dell'articolo 7 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 20 ss.

<sup>52</sup> MARIO CONDORELLI, *Concordati e libertà della Chiesa*, cit., p. 272.

<sup>53</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Dich. *Dignitatis humanae*, cit., n. 13.

<sup>54</sup> Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decr. *Christus Dominus*, 28 ottobre 1965, n. 20: «Perciò, per difendere debitamente la libertà della Chiesa e per promuovere sempre più adeguatamente e speditamente il bene dei fedeli, questo santo Concilio fa voti che, per l'avvenire, alle autorità civili non siano più concessi diritti o privilegi di elezione, nomina, presentazione o designazione all'ufficio episcopale. A quelle autorità civili poi che ora, in virtù di una convenzione o di una consuetudine, godono dei suddetti diritti o privilegi, questo Sinodo, mentre esprime riconoscenza e sincero apprezzamento per l'ossequio da loro dimostrato verso la Chiesa, rivolge viva preghiera, affinché, previe intese con la santa Sede, ad essi vogliano spontaneamente rinunciare».

<sup>55</sup> Sulla *libertas Ecclesiae* e sulle differenze con la libertà religiosa, Cfr. LORENZO SPINELLI, *Libertas Ecclesiae. Lezioni di diritto canonico*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 189 ss.; LUIGI MISTÒ, '*Libertas religiosa*' et '*Libertas Ecclesiae*'. *De quaestionis solutione lineamenta*, in *Periodica*, 71, 1982, pp. 637-661; DARIO COMPOSTA, *La Chiesa visibile. La realtà teologica del diritto ecclesiale*, LEV, Città del Vaticano, 2010, pp. 487-520.

<sup>56</sup> MARIO CONDORELLI, *Concordati e libertà della Chiesa*, cit., 273.

<sup>57</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Dich. *Dignitatis humanae*, cit., n. 13

la libertà religiosa era stata percepita da sempre, dalla dottrina del diritto pubblico ecclesiastico, come incompatibile con la *libertas Ecclesiae*<sup>58</sup>. Espressione non scevra da fraintendimenti che il magistero ha dipanato, chiarendo che i due concetti – *libertas Ecclesiae* e libertà religiosa – pur collegati, nel senso che la questione della *libertas Ecclesiae* va affrontata sullo sfondo di quella della libertà religiosa, non si identificano e confondono<sup>59</sup>.

L'ultimo anello del magistero conciliare sul tema riguarda la questione del collegamento tra l'attuazione delle relazioni tra i due ordini e la missione affidata alla Chiesa cattolica. Tale missione, che la Chiesa cattolica persegue anche nei rapporti con la comunità politica, è di natura – ed ordine – religiosa, non, quindi, politica, economica o sociale<sup>60</sup>. Lo chiarisce, ancor meglio, il Decreto conciliare *Ad gentes*, ricordando che: «[...] la missione della Chiesa si esplica attraverso un'azione tale, per cui essa, in adesione all'ordine di Cristo e sotto l'influsso della grazia e della carità dello Spirito Santo, si fa pienamente ed attualmente presente a tutti gli uomini e popoli, per condurli con l'esempio della vita, con la predicazione, con i sacramenti e con i mezzi della grazia, alla fede, alla libertà ed alla pace di Cristo, rendendo loro facile e sicura la possibilità di partecipare pienamente al mistero di Cristo»<sup>61</sup>. Da tale missione discendono compiti che mirano a costruire ed a consolidare la comunità umana, anche con l'impegno della Chiesa ad intessere e coltivare legami stretti «tra le diverse comunità umane e nazioni, purché queste abbiano fiducia in lei e le riconoscano di fatto una vera libertà per il compimento della sua missione»<sup>62</sup>. In questo senso la *missio Ecclesiae* non può che essere anche «profondamente umana»<sup>63</sup> ed universale<sup>64</sup> nella preoccupazione di rispondere sempre «più pienamente [...] alle particolari condizioni del mondo»<sup>65</sup> ed «animare e perfezionare l'ordine temporale con lo spirito evangelico»<sup>66</sup>.

### 3. La dimensione normativa: il diritto canonico della *sana cooperatio*

I principi ricordati esprimono valori che hanno informato «non solo l'ordinamento giuridico positivo della Chiesa ma anche la sua azione nella società»<sup>67</sup>. Guardando al Codice di diritto canonico della Chiesa latina, promulgato nel 1983, da «intendersi come un grande sforzo di tradurre in linguaggio canonistico [...] la ecclesiologia conciliare»<sup>68</sup>, è possibile analizzare un insieme di canoni utili a presentare un essenziale “diritto canonico della *sana cooperatio*”, partendo proprio dalle considerazioni che il diritto ecclesiale è uno strumento per realizzare la missione della Chiesa, in rapporto con l'esercizio dei *tria munera*, e che il diritto, in generale, è esperienza esemplare di cooperazione in quanto il fedele/cittadino vive in due ordinamenti giuridici differenti che ne condizionano la vita e tenuto conto che il diritto canonico è ontologicamente diverso da quello secolare<sup>69</sup>. Quanto più tra i due ordinamenti si realizza un confronto aperto e rispettoso tanto più si dischiudono prospettive nuove

<sup>58</sup> Cfr. PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *Rilevii preliminari sulla riforma del concordato lateranense*, in AA.VV., *Studi per la revisione del concordato*, Cedam, Padova, 1970, pp. 9-15; PASQUALE COLELLA, *La libertà religiosa nell'ordinamento canonico*, Jovene, Napoli, 1984, pp. 166-198; PIER GIOVANNI CARON, *Corso di storia dei rapporti fra Stato e Chiesa*, II, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 328-334.

<sup>59</sup> Cfr. LUIS OKULIK, *La libertà della Chiesa nel contesto attuale*, in GRUPPO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (a cura di), *Libertà religiosa e rapporti Chiesa-società politiche*, Glossa, Milano, 2007, pp. 95-99.

<sup>60</sup> Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 42.

<sup>61</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decr. *Ad gentes*, cit., n. 5.

<sup>62</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 42.

<sup>63</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 11.

<sup>64</sup> Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 58.

<sup>65</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. dogmatica *Lumen gentium*, cit., n. 36.

<sup>66</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decr. *Apostolicam actuositatem*, 18 novembre 1965, n. 5.

<sup>67</sup> GIUSEPPE DALLA TORRE, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, cit., p. 134; Cfr. VICENTE PRIETO, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e società civile*, Edusc, Roma, 2003; JEAN-PIERRE SCHOUPPE, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e comunità politica. Profili dottrinali e giuridici*, Edusc, Roma, 2018.

<sup>68</sup> GIOVANNI PAOLO II, Cost. ap. *Sacrae disciplinae leges*, 25 gennaio 1983.

<sup>69</sup> Cfr. CARLOS JOSÉ ERRAZURIZ, *Riflessioni circa il diritto canonico nell'ottica del dualismo cristiano*, in *Ius Ecclesiae*, 9, 1997, pp. 303-312.

«per un dialogo molto più ampio, per l’arricchimento reciproco dei sistemi giuridici e per l’opportunità di evangelizzare»<sup>70</sup>.

Tenuto conto che non c’è alcun canone del Codice che espressamente faccia riferimento al tema della *sana cooperatio*, si ritiene che, a livello di principi di riferimento, da una lettura combinata dei cann. 747 e 748 possano comunque trarsi alcuni profili essenziali. La missione spirituale della Chiesa si rivolge a tutta l’umanità e la Chiesa ha il dovere e il diritto propri di realizzarla, indipendente da qualsiasi potestà umana<sup>71</sup>, con un chiaro richiamo al fondamento dualista implicante la sovranità e all’indipendenza e mutua incompetenza degli ordini (spirituale ed umano). La sovranità trova fondamento nella potestà suprema del Romano Pontefice<sup>72</sup> e nella primarietà e originarietà della Chiesa. L’indipendenza, poi, è confermata dai numerosi diritti propri e nativi della Chiesa. La missione ecclesiale è da esercitarsi, come ricorda il Concilio Vaticano II senza ostacoli, liberamente, così che la Chiesa possa anche assolvere al suo compito, come stabilisce il can. 747, di «annunciare sempre e dovunque i principi morali anche circa l’ordine sociale, e così pure pronunciare il giudizio su qualsiasi realtà umana, in quanto lo esigono i diritti fondamentali della persona umana o la salvezza delle anime»<sup>73</sup>. Applicazione specifica di tale funzione magisteriale è il diritto di libertà religiosa che, come definito nel Codice nel can. 748 §2 e in linea con ricordato insegnamento del decreto *Dignitatis humanae*, tutela ogni uomo dalla costrizione ad abbracciare la fede cattolica contro coscienza<sup>74</sup>.

L’impegno nel mondo e nella relazione con esso coinvolge tutti i fedeli e tutte le dimensioni della persona, interconnesse tra loro. Il can. 795 ricorda, infatti, che la vera educazione persegue la formazione integrale della persona umana, tanto in vista del suo fine ultimo metagiuridico (*salus animarum*) quanto del bene comune delle società; è, quindi, compito della Chiesa formare le persone in modo da far «sviluppare armonicamente le proprie doti fisiche, morali e intellettuali», acquisire «un più maturo senso di responsabilità e il retto uso della libertà» preparando «a partecipare attivamente alla vita sociale»<sup>75</sup>, ad una cittadinanza<sup>76</sup> consapevole. Discende da queste premesse il diritto all’autonomia dei fedeli<sup>77</sup> che, nella vera uguaglianza nella dignità e nell’agire<sup>78</sup> e nei limiti giuridici del loro stato<sup>79</sup>, hanno il diritto «che venga loro riconosciuta nella realtà della città terrena quella libertà che compete ad ogni cittadino», usufruendo della quale «facciano in modo che le loro azioni siano animate dallo spirito evangelico e prestino attenzione alla dottrina proposta dal magistero della Chiesa»<sup>80</sup>. E’ un impegno che

<sup>70</sup> EDGAR PEÑA PARRA, *Prolusione*, Inaugurazione dell’anno giudiziario al Tribunale ecclesiastico di Valencia, 21 ottobre 2022, reperibile sul *web*.

<sup>71</sup> Cfr. CIC, can. 747.

<sup>72</sup> Cfr. CIC, can. 331.

<sup>73</sup> CIC, can. 747.

<sup>74</sup> Cfr. CIC, can. 748 §2.

<sup>75</sup> Cfr. CIC, can. 795.

<sup>76</sup> Cfr. COMMISSIONE TEOLOGICA INTERNAZIONALE, *La libertà religiosa per il bene di tutti. Approccio teologico alle sfide contemporanee*, 2019, n. 70: «Il vincolo di una religione di Stato, che fu proposto in un certo momento della storia europea per arginare gli eccessi delle cosiddette “guerre di religione”, sembra ormai superato nell’attuale evoluzione del principio di cittadinanza, che implica la libertà di coscienza»; FRANCESCO, GRANDE IMAM DI AL-AZHAR, *Documento sulla fratellanza umana per la pace mondiale e la convivenza comune*, 4 febbraio 2019: «Il concetto di *cittadinanza* si basa sull’eguaglianza dei diritti e dei doveri sotto la cui ombra tutti godono della giustizia. Per questo è necessario impegnarsi per stabilire nelle nostre società il concetto della *piena cittadinanza* e rinunciare all’uso discriminatorio del termine *minoranze*, che porta con sé i semi del sentirsi isolati e dell’inferiorità; esso prepara il terreno alle ostilità e alla discordia e sottrae le conquiste e i diritti religiosi e civili di alcuni cittadini discriminandoli».

<sup>77</sup> Cfr. JEAN-PIERRE SCHOUPE, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e comunità politica. Profili dottrinali e giuridici*, cit., p. 186.

<sup>78</sup> Cfr. CIC, can. 208.

<sup>79</sup> Cfr. CIC, cann. 285§3-4, 286, 287 §2, 289 §2.

<sup>80</sup> CIC, can. 227; Cfr. CIC, can. 225: «§1. I laici, dal momento che, come tutti i fedeli, sono deputati da Dio all’apostolato mediante il battesimo e la confermazione, sono tenuti all’obbligo generale e hanno il diritto di impegnarsi, sia come singoli sia riuniti in associazioni, perché l’annuncio divino della salvezza venga conosciuto e accolto da ogni uomo in ogni luogo; tale obbligo è ancora più urgente in quelle situazioni in cui gli uomini non possono ascoltare il Vangelo e conoscere Cristo se non per mezzo loro. §2. Sono tenuti anche al dovere specifico, ciascuno secondo la propria condizione, di animare e perfezionare l’ordine delle realtà temporali con lo spirito evangelico, e in tal modo di rendere testimonianza a Cristo particolarmente nel trattare tali realtà e nell’esercizio dei compiti secolari».

coinvolge anche le persone giuridiche, ordinate ad un fine corrispondente alla missione della Chiesa e che trascende quello dei singoli<sup>81</sup>, attinente ad opere di pietà, di apostolato o di carità, sia di tipo spirituale che temporale<sup>82</sup>.

Circa la relazione con la comunità politica, nel Codice di diritto canonico è possibile rinvenire tre ulteriori utili precisazioni espresse ed implicite: la personalità morale, per istituzione divina, della Chiesa cattolica e della Sede Apostolica<sup>83</sup>; la loro personalità giuridica pubblica<sup>84</sup>, *ex can.* 1255; la personalità giuridica internazionale della sola Santa Sede<sup>85</sup> - termine con cui si intendono il Romano Pontefice e, se non risulta diversamente dalla natura della questione o dal contesto, anche la Segreteria di Stato e gli altri Organismi della Curia Romana<sup>86</sup> - per mezzo dell'applicazione del principio internazionalistico di effettività.

Per regolare i loro rapporti ed attuare la concordia, Chiesa e comunità politica possono adottare diverse soluzioni; tuttavia l'attuazione principale è stata quella concordataria. Implicitamente previsto dal can. 3 del Codice<sup>87</sup>, il diritto della Chiesa, per mezzo della Santa Sede, a concludere trattati è prerogativa propria della soggettività sovrana internazionale. Tuttavia dal can. 365 §1 n. 2 si evince che rientra nella regolamentazione dei rapporti fra Chiesa e Stato, la stipulazione di concordati e di altre convenzioni similari, utilizzandosi in senso ampio il termine concordato da intendersi, *ad mentem* can. 3, come ogni convenzione stipulata dalla Sede Apostolica (Santa Sede), in ragione della personalità giuridica internazionale, con le nazioni o con le altre società politiche. La recente costituzione apostolica *Praedicate Evangelium*<sup>88</sup> fa riferimento all'espressione "Concordati e altri Accordi internazionali"<sup>89</sup> puntando, invece, a differenziare le due principali tipologie di trattati che oggi, come si dirà, costellano il panorama dei rapporti tra Chiesa e comunità politiche.

La sollecitudine del Romano Pontefice verso tutti i fedeli e lo sviluppo della *sana cooperatio* richiedono una fitta rete di relazioni e strutture diplomatiche in tutte le parti del mondo che rendano "presente" il Vicario di Cristo nel mondo e favoriscano il fiducioso colloquio tra le *potestates* e le sovranità (ecclesiale e civile) per la realizzazione di un'azione benefica per tutti. In particolare, la diplomazia<sup>90</sup>: «è chiamata ad agire per facilitare la convivenza fra le varie Nazioni, per promuovere quella fraternità tra i Popoli, dove il termine fraternità è sinonimo di collaborazione fattiva, di vera cooperazione, concorde e ordinata, di una solidarietà strutturata a vantaggio del bene comune e di quello dei singoli»<sup>91</sup>. Come ricorda il can. 360, è la Curia Romana l'istituzione «mediante la quale il Sommo Pontefice è solito trattare le questioni della Chiesa universale, e che in suo nome e con la sua autorità adempie alla propria funzione per il bene e a servizio delle Chiese». Nel caso specifico delle relazioni diplomatiche, è la Segreteria di Stato che coadiuva il Romano Pontefice nell'esercizio della sua

<sup>81</sup> Cfr. CIC, can. 114.

<sup>82</sup> Cfr. CIC, can. 114 §2.

<sup>83</sup> Cfr. CIC, can. 113 §1.

<sup>84</sup> Cfr. CIC, can. 1255; FRANCESCO, m.p. *Il diritto nativo*. Circa il patrimonio della Sede Apostolica, in *L'Osservatore Romano*, 23 febbraio 2023, p. 8.

<sup>85</sup> Si esclude, infatti, che abbiano una personalità giuridica operativa nel diritto internazionale sia lo Stato della Città del Vaticano che la Chiesa cattolica; Cfr. art. 4 del Trattato tra la Santa Sede e l'Italia: «La sovranità e la giurisdizione esclusiva, che l'Italia riconosce alla Santa Sede sulla Città del Vaticano, importa che nella medesima non possa esplicarsi alcuna ingerenza da parte del Governo Italiano e che non vi sia altra autorità che quella della Santa Sede».

<sup>86</sup> Cfr. CIC, can. 361.

<sup>87</sup> Cfr. CIC, can. 3: «I canoni del Codice non abrogano le convenzioni stipulate dalla Sede Apostolica con le nazioni o con le altre società politiche né ad esse derogano; le medesime perciò continuano ad essere in vigore come al presente, non opponendosi in alcun modo le disposizioni contrarie di questo Codice».

<sup>88</sup> Cfr. FRANCESCO, Cost. ap. *Praedicate Evangelium*, sulla Curia romana e il suo servizio alla Chiesa nel mondo, 19 marzo 2022.

<sup>89</sup> FRANCESCO, Cost. ap. *Praedicate Evangelium*, cit., art. 49.

<sup>90</sup> Cfr. GIUSEPPE DE ROSA, *Le nunziature apostoliche. Natura e fini della diplomazia pontificia*, in *La Civiltà Cattolica*, 149/1, 1998, pp. 451-460; MARIO OLIVERI, *La diplomazia pontificia alla luce del Concilio Vaticano II*, in *Ius Ecclesiae*, 14, 2002, pp. 249-259; COSTANTINO FABRIS, *Diplomazia ecclesiastica*, in *Apollinaris*, 78, 2005, pp. 883-919.

<sup>91</sup> PAUL RICHARD GALLAGHER, *La Diplomazia della Santa Sede*, Intervento in occasione della Commemorazione del 40° anniversario dell'accordo Perù-Santa Sede, 6 Novembre 2020, reperibile sul *web*.

suprema missione ad attendere agli affari che devono essere trattati con le autorità civili attraverso la “Sezione per i Rapporti con gli Stati e le Organizzazioni Internazionali”<sup>92</sup>. In particolare, a questa Sezione della Segreteria di Stato compete: curare i rapporti diplomatici e politici della Santa Sede con gli Stati e con gli altri soggetti di diritto internazionale e trattare gli affari comuni per la promozione del bene della Chiesa e della società civile, anche mediante la stipula di Concordati e altri Accordi internazionali, tenendo conto del parere degli Organismi episcopali interessati; rappresentare la Santa Sede presso le Organizzazioni Internazionali Intergovernative, nonché nelle Conferenze Intergovernative multilaterali; attendere a quegli affari che devono essere trattati con i Governi civili, specialmente dove vige un regime concordatario. Tuttavia, come è stato segnalato in dottrina, «la Segreteria di Stato non ha più il monopolio della *cooperatio* internazionale»<sup>93</sup>, considerata la presenza di altri Dicasteri con funzioni e responsabilità in questo ambito.

Il diritto canonico, rinviando «alle regole del diritto internazionale sulle relazioni diplomatiche della Santa Sede con gli Stati e gli altri soggetti del diritto internazionale», «induce un sistema di adattamento automatico del diritto canonico al diritto internazionale»<sup>94</sup> in forza del can. 3 del Codice, che è la cornice entro cui approfondire i canoni (cann. 362-367) che trattano specificamente dell'attività diplomatica ecclesiale, ulteriore espressione confermativa della personalità giuridica internazionale della Santa Sede (*ius legationis*)<sup>95</sup>. Quello di legazione presso le Chiese particolari nelle diverse nazioni o regioni, presso gli Stati e le autorità pubbliche, è un diritto nativo e indipendente del Romano Pontefice.

I legati, come anticipato, hanno l'ufficio di rappresentare stabilmente il Romano Pontefice presso le Chiese particolari o anche presso gli Stati e le autorità pubbliche cui sono stati inviati. Essi hanno, innanzitutto, il compito di rendere sempre più saldi ed efficaci i vincoli di unità che intercorrono tra la Sede Apostolica e le Chiese particolari, ed in questo senso sono tenuti, in particolare, ad informare la Sede Apostolica sulle condizioni delle Chiese particolari, nonché su tutto ciò che tocca la vita stessa della Chiesa e il bene delle anime; ad assistere i Vescovi con l'azione e il consiglio, non pregiudicando l'esercizio della loro potestà legittima; a favorire relazioni frequenti con la Conferenza Episcopale; ad adoperarsi per promuovere tutto ciò che riguarda la pace, il progresso e la cooperazione tra i popoli; a favorire opportuni scambi fra la Chiesa cattolica e le altre Chiese o comunità ecclesiali, e anche con le religioni non cristiane; a difendere di fronte ai governanti degli Stati tutto ciò che riguarda la missione della Chiesa e della Sede Apostolica. Inoltre, il legato, laddove eserciti anche una legazione presso gli Stati, è tenuto a promuovere e sostenere le relazioni fra la Sede Apostolica e le autorità dello Stato; ad affrontare le questioni che riguardano i rapporti fra Chiesa e Stato; trattare in modo particolare la stipulazione e l'attuazione dei concordati e delle altre convenzioni similari, richiedendo il parere e il consiglio dei Vescovi della circoscrizione ecclesiastica e ed informandoli sull'andamento dei lavori. Non va trascurato anche il ruolo della Conferenza Episcopale. L'assemblea dei Vescovi di una nazione o di un territorio determinato che, a norma del can. 477, esercitano congiuntamente alcune funzioni pastorali per i fedeli di quel territorio, per promuovere maggiormente il bene che la Chiesa offre agli uomini soprattutto mediante forme e modalità di apostolato opportunamente adeguate alle circostanze di tempo e di luogo, a norma del diritto, potrebbe, stante il can. 459 §2, intraprendere attività o modi di procedere che assumano un carattere internazionale, rendendosi necessario che venga sentita, in questo caso, la Sede Apostolica.

<sup>92</sup> Cfr. FRANCESCO, Cost. ap. *Praedicate Evangelium*, cit., art. 49.

<sup>93</sup> ALESSANDRO FERRARI, *La reciproca collaborazione a servizio della persona umana tra la Chiesa cattolica e gli Stati dopo il Concilio Ecumenico Vaticano II e gli accordi di Villa Madama*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 13 del 2023, pp. 40-41; si vedano le competenze e l'azione del Dicastero per l'Evangelizzazione; del Dicastero per il Servizio della Carità e del Dicastero per il Servizio dello Sviluppo Umano Integrale.

<sup>94</sup> JEAN-PIERRE SCHOUPE, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e comunità politica. Profili dottrinali e giuridici*, cit., p. 295.

<sup>95</sup> Cfr. MARIO OLIVIERI, *Natura e funzioni dei legati pontifici nella storia e nel contesto ecclesiologico del Vaticano II*, LEV, Città del Vaticano, 1984; JEAN FRANCOIS LANTHEAUME, *Le droit de légation actif externe, ius legationis apud civitates*, PUSC, Roma, 1999; TARCISIO BERTONE, *La diplomazia pontificia in un mondo globalizzato*, LEV, Città del Vaticano, 2013; MAURIZIO MARTINELLI, *Profili intraecclesiali dello ius legationis del Pontefice. Note in margine*, in ARMAND P. BOSSO, ERNEST B.O. OKONKWO (a cura di), *Quis custodiet ipsos custodes?*, UUP, Roma, 2021, pp. 279-299.

Diversi diritti previsti dal Codice hanno, poi, l'obiettivo di circoscrivere giuridicamente l'area della *libertas* che la Chiesa deve vedersi riconosciuta dallo Stato per svolgere la sua missione nel mondo, alcuni dei quali sono anche ulteriormente precisati in caso di presenza di concordati tra la Santa Sede e la singola comunità politica: il diritto di formare coloro che sono destinati ai ministeri sacri (can. 232); il diritto del Sommo Pontefice di nominare liberamente i Vescovi, oppure di confermare quelli che sono stati legittimamente eletti (can. 377 §1) chiarendosi che per il futuro non verrà concesso alle autorità civili alcun diritto e privilegio di elezione, nomina, presentazione o designazione dei Vescovi (can. 377 §5); il diritto dei genitori di scegliere mezzi e istituzioni attraverso cui, secondo le circostanze di luogo, provvedere nel modo più appropriato all'educazione cattolica dei figli (can. 793); il diritto di libertà di scelta dei genitori circa le scuole, a cui si collega l'impegno dei fedeli perché la società civile riconosca ai genitori questa libertà e la tuteli anche con sussidi (can. 797) nonché nel promuovere leggi che contemplino nelle scuole anche l'educazione religiosa e morale, secondo la coscienza dei genitori (can. 799); il diritto di fondare e dirigere scuole di qualsiasi disciplina, genere e grado (can. 800 §1) nonché di istituire e dirigere università di studi (can. 807); la dipendenza dall'autorità della Chiesa dell'istruzione e dell'educazione religiosa cattolica che viene impartita in qualunque scuola o viene procurata per mezzo dei vari strumenti di comunicazione sociale (can. 804 §1); il diritto dell'Ordinario del luogo per la propria diocesi di nominare o di approvare o rimuovere gli insegnanti di religione (can. 805 §); il diritto di amministrare i sacramenti regolandone i requisiti per la loro validità e determinando gli elementi che riguardano la loro lecita celebrazione, amministrazione e recezione, nonché il rito da osservarsi nella loro celebrazione (can. 841); il diritto alla giurisdizione sul matrimonio dei cattolici, salva la competenza dell'autorità civile circa gli effetti puramente civili del matrimonio stesso (can. 1059); il diritto di giurisdizione sui luoghi di culto (can. 1205) e al libero esercizio negli stessi dei poteri e uffici ecclesiali (1213); il diritto, indipendentemente dal potere civile, di acquistare, possedere, amministrare ed alienare beni temporali per conseguire i fini che le sono propri (can. 1254 §1); il diritto di giudicare le cause che riguardano cose spirituali e annesse alle spirituali nonché la violazione delle leggi ecclesiastiche e tutto ciò in cui vi è ragione di peccato, per quanto concerne lo stabilirne la colpa ed infliggere pene ecclesiastiche (can. 1401) come anche il diritto di costringere con sanzioni penali i fedeli che hanno commesso delitti (can. 1311).

Infine, sempre nelle dinamiche della *sana cooperatio*, rilevante è il riferimento ai meccanismi di collegamento del diritto canonico con quello statale: la *canonizzazione*, che mira ad incorporare nel diritto canonico determinate norme civili<sup>96</sup>, sempreché siano conformi al diritto divino ed al diritto canonico umano, e il rinvio, che prevede un'applicazione della legge statale in conformità al diritto canonico, come disciplinato dal can. 22 del Codice, che stabilisce: «Le leggi civili alle quali il diritto della Chiesa rimanda, vengano osservate nel diritto canonico con i medesimi effetti, in quanto non siano contrarie al diritto divino e se il diritto canonico non dispone altrimenti»<sup>97</sup>.

#### 4. L'insegnamento pontificio: Giovanni Paolo II, Benedetto XVI, Francesco

Il modello dei rapporti tra Stato e comunità politica, maturato nella riflessione conciliare e convertito nelle categorie giuridiche dal Codice di diritto canonico, ha trovato ampio sviluppo nel magistero pontificio degli ultimi tre pontificati. Con sensibilità e accenti diversi, tenuto conto anche dei differenti contesti storici di riferimento e dell'evoluzione dei sistemi statali e degli ordinamenti giuridici, Giovanni Paolo II, Benedetto XVI e Francesco hanno valorizzato la *sana cooperatio*, la libertà e la missione quali principi fondamentali per una giusta comprensione del rapporto Chiesa-mondo,

<sup>96</sup> Cfr. CIC, cann. 92§2, 99, 105§2, 1059, 1062§1, 1083, 1394, 1286, 1290, 1299 §2; MARIO TEDESCHI, *La canonizzazione delle leggi civili*, in *Diritto e Religioni*, 8/1, 2013, pp. 66-73; CHIARA MINELLI, *La canonizzazione delle leggi civili e la codificazione postconciliare. Per un approccio canonistico al tema dei rinvii tra ordinamenti (c. 22)*, in *Periodica*, 85, 1996, pp. 445-487; GERALDINA BONI, *Sulle recenti leggi penali vaticane e sulla loro "canonizzazione"*, in NATASCIA MARCHEI, DANIELA MILANI, ILIA PASQUALI CERIOI (a cura di), *Davanti a Dio e davanti agli uomini. La responsabilità fra diritto della Chiesa e diritto dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 2014, pp. 223-253.

<sup>97</sup> Cfr. CIC, cann. 1045 §1 n.1; 110, 225§2, 1284 §2 nn. 2-3, 289; GERALDINA BONI, *Il canone 22. In particolare i limiti del rinvio a norme degli ordinamenti giuridici secolari*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 108, 1997, pp. 431-502.

portando ad ulteriore sviluppo l'insegnamento del Concilio. Senza tradire mai l'impegno per l'uomo, pur ricercando la sintesi con molte comunità politiche in vista di una più efficace presenza ecclesiale nei territori interessati da concertazione, la Chiesa cattolica non ha mai, innanzitutto, rinunciato di rivendicare quella *libertas magisterii* che è parte essenziale di un sano sistema di relazioni.

Relativamente al pontificato giovanneo (1978-2005)<sup>98</sup>, è stato precisato che in tema di relazioni tra Chiesa e comunità politica, tre appaiono i principali punti salienti del pontificato: «[...] la centralità della questione democratica [...], la questione europea [...], la liquefazione dei partiti politici d'ispirazione cristiana»<sup>99</sup>. In particolare, è proprio sul primo dei tre aspetti che è possibile notare l'«evoluzione» del magistero di Giovanni Paolo II. Se il Concilio Vaticano II aveva affermato che la Chiesa cattolica, in ragione della sua missione e della sua natura, non fosse legata ad alcuna particolare forma di sistema politico, il pensiero del pontefice chiarisce che, comunque, una preferenza c'è ed è a favore della democrazia<sup>100</sup>.

La centralità del sistema democratico è trattata nella prima enciclica del Papa Santo in cui si afferma che il senso essenziale dello Stato, quale questione di primaria importanza dal punto di vista del progresso dell'uomo stesso e dello sviluppo globale della sua umanità, risiede nella sovranità popolare, da cui discende la necessità di una corretta partecipazione dei cittadini alla vita politica della comunità e della realizzazione di un bene comune, tale solo quando tutti i cittadini sono sicuri dei loro diritti<sup>101</sup>, a partire da quello della libertà religiosa<sup>102</sup>. L'opzione preferenziale democratica, che influenzerà non poco la storia del XX secolo<sup>103</sup>, diverrà più esplicita nell'enciclica *Centesimus annus*<sup>104</sup> in cui verrà precisato che la «Chiesa rispetta la *legittima autonomia dell'ordine democratico* e non ha titolo per esprimere preferenze per l'una o l'altra soluzione istituzionale o costituzionale. Il contributo, che essa offre a tale ordine, è proprio quella visione della dignità della persona, la quale si manifesta in tutta la sua pienezza nel mistero del Verbo incarnato»<sup>105</sup>. Tuttavia, ed è questa un'affermazione di grande importanza: «Nello svolgimento dei loro compiti, le diverse istituzioni statali ed europee devono agire nella consapevolezza che i loro ordinamenti giuridici saranno pienamente rispettosi della democrazia, se prevederanno *forme di "sana collaborazione"* con le Chiese e le organizzazioni religiose»<sup>106</sup>.

L'impegno della Chiesa per il bene comune è ben sintetizzato in un significativo passaggio della enciclica *Slavorum Apostoli*<sup>107</sup> in cui si afferma che «La cattolicità della Chiesa si manifesta, altresì, nell'attiva corresponsabilità e nella generosa collaborazione di tutti in favore del bene comune»<sup>108</sup>, e ritorna nell'enciclica *Sollicitudo rei socialis*<sup>109</sup> in cui si chiarisce che: «La collaborazione allo sviluppo di tutto l'uomo e di ogni uomo, infatti, è un dovere di tutti verso tutti e deve, al tempo stesso, essere comune alle quattro parti del mondo: Est e Ovest, Nord e Sud; o, per adoperare il termine oggi in uso, ai diversi

<sup>98</sup> Cfr. la sezione monografica del fascicolo n. 1 del 1999 della rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, GIUSEPPE DALLA TORRE, *L'attività concordataria di Giovanni Paolo II*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoeChiese.it](http://www.statoeChiese.it)), 4 giugno 2012, pp. 1-21; CARLOS CORRAL SALVADOR, *Los Concordatos en el pontificado de Juan Pablo II. Universalismo, principios y coordenadas*, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2004.

<sup>99</sup> ALESSANDRO FERRARI, *La reciproca collaborazione a servizio della persona umana tra la Chiesa cattolica e gli Stati dopo il Concilio Ecumenico Vaticano II e gli accordi di Villa Madama*, cit., pp. 22-23.

<sup>100</sup> Cfr. RAFFAELE COPPOLA, *La Chiesa e la laicità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoeChiese.it](http://www.statoeChiese.it)), maggio 2010, p. 9 ss.; PAUL RICHARD GALLAGHER, Intervento dal titolo «*La democrazia secondo la saggezza dei Papi nell'attuale scenario internazionale*», 27 marzo 2023, reperibile sul web.

<sup>101</sup> Cfr. GIOVANNI PAOLO II, Lett. enc. *Redemptor hominis*, 4 marzo 1979, n. 17.

<sup>102</sup> Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *La libertà religiosa fondamento dei diritti umani*, in ID., *Società secolare e diritto*, Studium, Roma, 2020, pp. 68-90.

<sup>103</sup> Cfr. SAMUEL PHILLIPS HUNTINGTON, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 1998.

<sup>104</sup> Cfr. GIOVANNI PAOLO II, Lett. enc. *Centesimus annus*, 1 maggio 1991.

<sup>105</sup> GIOVANNI PAOLO II, Lett. enc. *Centesimus annus*, cit., n. 47.

<sup>106</sup> GIOVANNI PAOLO II, Es. ap. *Ecclesia in Europa*, 28 giugno 2003, n. 114.

<sup>107</sup> Cfr. GIOVANNI PAOLO II, Lett. enc. *Slavorum Apostoli*, 2 giugno 1985.

<sup>108</sup> GIOVANNI PAOLO II, Lett. enc. *Slavorum Apostoli*, cit., n. 19.

<sup>109</sup> GIOVANNI PAOLO II, Lett. enc. *Sollicitudo rei socialis*, 30 dicembre 1987.

“mondi”<sup>110</sup>, impegnando i due ordinamenti, pur nella specifica consapevolezza che la Chiesa svolge una missione «di “servizio”, distinta dalla funzione dello Stato, anche quando essa si preoccupa della sorte delle persone in concreto»<sup>111</sup>, con il contributo di tutti i fedeli, laici compresi, nel «testimoniare quei valori umani ed evangelici che sono intimamente connessi con l’attività politica stessa, come la libertà e la giustizia, la solidarietà, la dedizione fedele e disinteressata al bene di tutti, lo stile semplice di vita, l’amore preferenziale per i poveri e gli ultimi»<sup>112</sup>. Il rapporto tra missione “spirituale” della Chiesa e libertà è richiamato da San Giovanni Paolo II sia nella enciclica *Redemptor hominis*, in cui ricorda come, nella sua azione annunciatrice della verità divina, la Chiesa «pur agendo con tutta la forza dello spirito, conservi una profonda stima per l’uomo, per il suo intelletto, la sua volontà, la sua coscienza e la sua libertà» facendo della stessa dignità della persona umana e della custodia della vera libertà dell’uomo contenuto del suo annuncio<sup>113</sup>, sia nella *Centesimus annus*, in cui si precisa che la Chiesa non potrà mai abbandonare la sua missione religiosa e trascendente in favore dell’uomo, impegnandosi sempre con rinnovato vigore e con nuovi metodi ad un’evangelizzazione che promuova tutto l’uomo<sup>114</sup>.

Benedetto XVI (2005-2013) si sofferma sulle tematiche della *sana cooperatio*<sup>115</sup> principalmente nelle encicliche *Deus Caritas est*<sup>116</sup> e *Caritas in veritate*<sup>117</sup>. Nel primo testo, nel ricordare che appartiene alla «struttura fondamentale del cristianesimo» la distinzione tra ciò che è di Cesare e ciò che è di Dio, il Pontefice ricorda che le «due sfere sono distinte, ma sempre in relazione reciproca» ed è compito dello Stato garantire la libertà della religione e la pace tra gli aderenti alle diverse religioni. La costruzione di un giusto ordine sociale e statale è, chiaramente, un compito politico e «non può essere incarico immediato della Chiesa» alla quale, comunque, resta il dovere “missionario” di offrire un suo contributo specifico; la Chiesa non si sostituisce allo Stato ma neppure resta ai margini nella lotta per la giustizia: «Deve inserirsi in essa per la via dell’argomentazione razionale e deve risvegliare le forze spirituali, senza le quali la giustizia, che sempre richiede anche rinunce, non può affermarsi e prosperare. La società giusta non può essere opera della Chiesa, ma deve essere realizzata dalla politica. Tuttavia l’adoperarsi per la giustizia lavorando per l’apertura dell’intelligenza e della volontà alle esigenze del bene la interessa profondamente»<sup>118</sup>.

Questo è quello che il Pontefice definisce “compito mediato” della Chiesa, a cui si aggiunge il “compito immediato” di operare per un giusto ordine nella società che è, invece, proprio dei fedeli, laici in particolare, la cui missione è quella di «configurare rettamente la vita sociale, rispettandone la legittima autonomia e cooperando con gli altri cittadini secondo le rispettive competenze e sotto la propria responsabilità»<sup>119</sup>; di tale impegno è espressione importante il servizio della carità, nel cui ambito si sviluppano, tra le istanze statali ed ecclesiali, numerose forme di fruttuosa collaborazione: «Le istanze ecclesiali, con la trasparenza del loro operare e la fedeltà al dovere di testimoniare l’amore, potranno animare cristianamente anche le istanze civili, favorendo un coordinamento vicendevole che non mancherà di giovare all’efficacia del servizio caritativo»<sup>120</sup>.

Nell’enciclica sullo sviluppo umano integrale, poi, Benedetto XVI si sofferma, brevemente seppur efficacemente, sul rapporto missione/mondo, ricordando che la Chiesa cattolica, pur non avendo soluzioni tecniche da offrire e non volendo intromettersi nella politica degli Stati, ha, tuttavia, «una missione di verità da compiere, in ogni tempo ed evenienza, per una società a misura dell’uomo,

<sup>110</sup> GIOVANNI PAOLO II, Lett. enc. *Sollicitudo rei socialis*, cit., n. 32.

<sup>111</sup> GIOVANNI PAOLO II, Lett. enc. *Sollicitudo rei socialis*, cit., n. 7.

<sup>112</sup> GIOVANNI PAOLO II, Es. ap. *Christifideles laici*, 30 dicembre 1988, n. 42.

<sup>113</sup> GIOVANNI PAOLO II, Lett. enc. *Redemptor hominis*, cit., n. 12.

<sup>114</sup> Cfr. GIOVANNI PAOLO II, Lett. enc. *Centesimus annus*, cit., n. 55.

<sup>115</sup> Cfr. GIORGIO FELICIANI, *Il diritto pubblico ecclesiastico nell’attuale magistero pontificio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 22 aprile 2013, pp. 1-18.

<sup>116</sup> Cfr. BENEDETTO XVI, Lett. enc. *Deus caritas est*, 25 dicembre 2005.

<sup>117</sup> Cfr. BENEDETTO XVI, Lett. enc. *Caritas in veritate*, 29 giugno 2009.

<sup>118</sup> BENEDETTO XVI, Lett. enc. *Deus caritas est*, cit., n. 28.

<sup>119</sup> BENEDETTO XVI, Lett. enc. *Deus caritas est*, cit., n. 29.

<sup>120</sup> BENEDETTO XVI, Lett. enc. *Deus caritas est*, cit., n. 30.

della sua dignità, della sua vocazione»<sup>121</sup>; missione non politica ma da intendersi come funzione di «educare il mondo al senso religioso annunciando Cristo. La Chiesa vuole essere il segno e la salvaguardia della trascendenza della persona umana»<sup>122</sup>. Vivere in modo corretto la relazione Chiesa - comunità politica «significa liberare la religione dal peso della politica e arricchire la politica con gli apporti della religione, mantenendo la necessaria distanza, la chiara distinzione e l'indispensabile collaborazione tra le due»<sup>123</sup>. Nessuna società, infatti, secondo il Pontefice, può «svilupparsi in maniera sana senza affermare il reciproco rispetto tra politica e religione, evitando la tentazione costante della commistione o dell'opposizione [...] La presa di coscienza di questo rapporto appropriato permette di comprendere che esiste una sorta di unità-distinzione che deve caratterizzare il rapporto tra lo spirituale (religioso) e il temporale (politico), perché ambedue sono chiamati, pur nella necessaria distinzione, a cooperare armoniosamente al bene comune»<sup>124</sup>.

Il magistero di Benedetto XVI sviluppa, secondo quanto riportato, l'insegnamento in tema di rapporti con la comunità politica con specifico riferimento alla sistematica degli stessi. La relazione, infatti, sarà tanto più efficace quanto il sistema dei rapporti sarà improntato a (e ispirato da) una "laicità positiva", che lasci cioè il doveroso spazio al contributo che la Chiesa nel mondo<sup>125</sup>, chiarendo l'insegnamento magisteriale in tema di "autonomia" delle due realtà.

Da ultimo, i principali documenti del magistero di Francesco danno al tema un respiro ancora più ampio, nell'ermeneutica della superiorità del tempo sullo spazio, questione che nel pensiero del pontefice tocca direttamente la vita dell'uomo, quale *civis et fidelis*: «I cittadini – si legge nella Esortazione apostolica *Evangelii gaudium* - vivono in tensione tra la congiuntura del momento e la luce del tempo, dell'orizzonte più grande, dell'utopia che ci apre al futuro come causa finale che attrae. Da qui emerge un primo principio per progredire nella costruzione di un popolo: il tempo è superiore allo spazio»<sup>126</sup>.

Anche nelle relazioni con la comunità politica, quindi, dare priorità al tempo significa «occuparsi di *iniziare processi più che di possedere spazi*»<sup>127</sup>, ed anche quando la relazione è difficile o, addirittura, conflittuale, vi è oltre la via dell'indifferenza o della separazione: «un terzo modo, il più adeguato, di porsi di fronte al conflitto. È accettare di sopportare il conflitto, risolverlo e trasformarlo in un anello di collegamento di un nuovo processo»<sup>128</sup>. Più specificamente, il pensiero di Francesco in tema di relazione Chiesa/Stato è espresso nel n. 241 dello stesso documento programmatico del suo pontificato, dove si legge: «Nel dialogo con lo Stato e con la società, la Chiesa non dispone di soluzioni per tutte le questioni particolari. Tuttavia, insieme con le diverse forze sociali, accompagna le proposte che meglio possono rispondere alla dignità della persona umana e al bene comune. Nel farlo, propone sempre con chiarezza i valori fondamentali dell'esistenza umana, per trasmettere convinzioni che poi possano tradursi in azioni politiche»<sup>129</sup>.

Riprendendo i contenuti essenziali dell'insegnamento conciliare e della dottrina sociale, Francesco offre un contributo originale ed evolutivo della *potestas magisterii*, interpretando l'impegno dialogante della Chiesa nel dare "il proprio giudizio morale" nella direzione di una proposta/offerta al mondo, nella libertà e nella carità, per l'affermazione della dignità di ogni persona umana. Si afferma uno stile diverso di relazione, che tiene conto di un altro importante principio orientatore del magistero di Francesco, quello della superiorità della realtà all'idea: «Esiste anche una tensione bipolare tra l'idea e la realtà. La realtà semplicemente è, l'idea si elabora. Tra le due si deve instaurare un dialogo costante, evitando che l'idea finisca per separarsi dalla realtà. [...] Questo implica di evitare diverse forme di

<sup>121</sup> BENEDETTO XVI, Lett. enc. *Caritas in veritate*, cit., n. 9.

<sup>122</sup> BENEDETTO XVI, Es. ap. *Africae munus*, 19 novembre 2011, n. 23.

<sup>123</sup> BENEDETTO XVI, Es. ap. *Ecclesia in Medio Oriente*, 14 settembre 2012, n. 29.

<sup>124</sup> *Ibidem*.

<sup>125</sup> Cfr. GIORGIO FELICIANI, *La laicità dello Stato negli insegnamenti di Benedetto XVI*, in *L'Année canonique*, 1, 2012, pp. 333-344.

<sup>126</sup> FRANCESCO, Es. ap. *Evangelii gaudium*, cit., n. 223.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

<sup>128</sup> FRANCESCO, Es. ap. *Evangelii gaudium*, cit., n. 227.

<sup>129</sup> FRANCESCO, Es. ap. *Evangelii gaudium*, cit., n. 241.

occultamento della realtà: i purismi angelicati, i totalitarismi del relativo, i nominalismi dichiarazionisti, i progetti più formali che reali, i fondamentalismi antistorici, gli eticismi senza bontà, gli intellettualismi senza saggezza. L'idea – le elaborazioni concettuali – è in funzione del cogliere, comprendere e dirigere la realtà. L'idea staccata dalla realtà origina idealismi e nominalismi inefficaci, che al massimo classificano o definiscono, ma non coinvolgono. Ciò che coinvolge è la realtà illuminata dal ragionamento»<sup>130</sup>. Nello stesso tempo, il magistero e l'azione di Francesco mirano ad attribuire alla missione della Chiesa quella prospettiva di servizio per il bene di tutta l'umanità, che è la finalità ultima del rapporto tra Chiesa e comunità politica e che mira ad instaurare quella fraternità universale, che il Pontefice puntualmente rappresenta nell'enciclica *Fratelli tutti*<sup>131</sup>, che chiama a raccolta l'impegno di tutti gli attori sociali, confessioni religiose comprese, e che benefica, nella interconnessione propria dei rapporti<sup>132</sup>, tutti – non solo la Chiesa cattolica – secondo le originarie aspirazioni della sana cooperazione, come affermate fin dalla Costituzione conciliare *Gaudium et spes*<sup>133</sup>.

Utile a precisare meglio il pensiero dei tre pontefici circa il contenuto, le modalità, gli strumenti e le forme della relazione Chiesa/comunità politica, è l'approfondimento, in particolare, di alcuni dei discorsi tenuti al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede. La relazione con la comunità politica, ricorda Giovanni Paolo II, va realizzata con cortesia, discrezione, lealtà, fiducia reciproca, rispetto, in modo disinteressato, e punta a manifestare la sollecitudine della Chiesa cattolica che, senza abdicare al suo ruolo eminentemente pastorale, non può non interessarsi del bene e del progresso dei popoli, dei cristiani, dei credenti e di tutti gli uomini, mettendo a disposizione della politica l'apporto della sua istituzione con il metodo, lo strumento ed il mezzo di un dialogo, lucido, fermo e perseverante, indicato a tutti come la via per la migliore soluzione delle difficoltà e delle controversie<sup>134</sup>. Nella relazione, poi, la stessa Chiesa matura un apprezzamento dei valori temporali ed una comprensione del ruolo spesso difficile della comunità politica<sup>135</sup> e la consapevolezza che l'indipendenza «non può più essere concepita se non nell'interdipendenza»<sup>136</sup>.

La causa della pace è posta al centro dell'impegno della Chiesa nel mondo, servita non per mezzo di un'attività politica, ma attraverso la promozione di valori e principi che la condizionano e che sono necessari per la costruzione di un'intesa fraterna<sup>137</sup> – per cui «ogni uomo è mio fratello»<sup>138</sup>, così che il bene comune assuma un'estensione sempre più universale: «La vocazione universale della Chiesa dovrebbe essere agli occhi di tutti garanzia del suo disinteresse e della sua imparzialità. È l'uomo in quanto uomo che l'interessa»<sup>139</sup>. Nel sano<sup>140</sup> dialogo bilaterale e nella fitta rete di relazioni con le comunità politiche, la Chiesa cattolica dà «un'espressione concreta alla missione universale della Chiesa, che si indirizza a tutti gli uomini, che è diffusa in tutte le regioni della terra, e che è per natura solidale con tutti gli esseri umani»<sup>141</sup>, ricercando le condizioni di un mondo più umano<sup>142</sup>, «il bene di tutti e il bene del tutto»<sup>143</sup>. Nella sua missione religiosa, quindi, la Chiesa, non può restare insensibile a tutto ciò che serve al vero bene dell'uomo o indifferente a ciò che lo minaccia, annunciando la centralità dei

<sup>130</sup> FRANCESCO, Es. ap. *Evangelii gaudium*, cit., nn. 231-232.

<sup>131</sup> FRANCESCO, Lett. enc. *Fratelli tutti*, 3 ottobre 2020.

<sup>132</sup> Cfr. FRANCESCO, Lett. enc. *Fratelli tutti*, cit., n. 34.

<sup>133</sup> Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 3: «[...] il santo Concilio, proclamando la grandezza somma della vocazione dell'uomo e la presenza in lui di un germe divino, offre all'umanità la cooperazione sincera della Chiesa, al fine d'instaurare quella fraternità universale che corrisponda a tale vocazione».

<sup>134</sup> Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 15 gennaio 1983, n. 2; Cfr. JOËL-BENÔIT D'ONORIO (a cura di), *La diplomatie de Jean Paul II*, Les Éditions du Cerf, Paris, 2000.

<sup>135</sup> Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 20 ottobre 1978.

<sup>136</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 13 gennaio 2003, n. 6.

<sup>137</sup> Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 29 settembre 1979.

<sup>138</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 13 gennaio 2001, n. 5.

<sup>139</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 15 gennaio 1983, n. 4.

<sup>140</sup> Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 12 gennaio 2004, n. 3.

<sup>141</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 12 gennaio 1981, n. 5.

<sup>142</sup> Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 14 gennaio 1984, n. 6.

<sup>143</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 13 gennaio 1997, n. 4.

diritti dell'uomo e della loro corrispondenza alla sostanza integrale della dignità umana<sup>144</sup>. Un impegno non solo istituzionale ma anche comunitario, tenuto conto del dovere dei credenti di partecipare attivamente alla vita pubblica della società<sup>145</sup>. Ed è proprio sul terreno di uno dei diritti fondamentali, quello di libertà religiosa, che si realizza al meglio l'incontro tra Chiesa e comunità politica<sup>146</sup>; tale diritto non può essere limitato ad una semplice tolleranza ma deve essere vissuto nella dimensione sociale in tutte le esigenze che ne derivano<sup>147</sup> e senza temere che il pieno riconoscimento determini uno sconfinamento della Chiesa cattolica nel campo della libertà politica o delle competenze proprie dello Stato. La libertà, richiamandosi il collegamento tra il diritto di libertà religiosa e la *libertas Ecclesiae*, impegna la Chiesa cattolica ad offrire «un valido servizio di collaborazione con l'istanza pubblica e privata preoccupata del bene dell'uomo»<sup>148</sup>.

Il valore universale dell'impegno della Chiesa cattolica nelle relazioni con la comunità politica è spesso al centro di alcuni discorsi “diplomatici” di Benedetto XVI. Nel richiedere condizioni di vera libertà non privilegiate<sup>149</sup> per svolgere la sua missione<sup>150</sup>, la Chiesa cattolica «le chiede parimenti per tutti»<sup>151</sup>, auspicando in questo modo una maturazione verso una collaborazione disinteressata ed efficace da parte di tutti gli uomini<sup>152</sup>. Ciò sarà tanto più possibile se la relazione con la comunità politica si realizzi in un contesto di sana e positiva laicità che non ignora la dimensione spirituale e i suoi valori, e riconosce che «la religione, [...] non è un ostacolo, ma piuttosto un solido fondamento per la costruzione di una società più giusta e più libera»<sup>153</sup>, che «non costituisce per la società un problema, non è un fattore di turbamento o di conflitto»<sup>154</sup>. Una laicità, così intesa e vissuta, «fondata su una giusta autonomia tra l'ordine temporale e quello spirituale, favorisc(e) una sana collaborazione e un senso di responsabilità condivisa»<sup>155</sup>. Il diritto di libertà religiosa resta, naturalmente, centrale affinché la collettività goda dei beni di giustizia e di pace ed è proprio la promozione di una piena libertà religiosa uno degli scopi che persegue la relazione tra la Chiesa cattolica e le comunità politiche, divenendo fondamento e limite della relazione. Tuttavia, ricorda il pontefice: «occorre affermare che una proclamazione astratta della libertà religiosa non è sufficiente: questa norma fondamentale della vita sociale deve trovare applicazione e rispetto a tutti i livelli e in tutti i campi; altrimenti, malgrado giuste affermazioni di principio, si rischia di commettere profonde ingiustizie verso i cittadini che desiderano professare e praticare liberamente la loro fede»<sup>156</sup>.

La via del dialogo<sup>157</sup> nelle relazioni con la comunità politica, al fine di una «comunione nelle differenze»<sup>158</sup> e di una cooperazione inclusiva e capace di valorizzare «le diversità e le sensibilità storiche»<sup>159</sup>, è spesso oggetto di approfondimento nei discorsi di Francesco. Il dialogo deve essere

<sup>144</sup> Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 14 gennaio 1980, n. 4

<sup>145</sup> Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 10 gennaio 2000, n. 7

<sup>146</sup> Cfr. i discorsi degli anni 1979, 1980 e 1985.

<sup>147</sup> Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 13 gennaio 1990, n. 16.

<sup>148</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 10 gennaio 2005, n. 8.

<sup>149</sup> Cfr. BENEDETTO XVI, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 12 maggio 2005; ID., *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 10 gennaio 2011.

<sup>150</sup> Cfr. BENEDETTO XVI, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 10 gennaio 2011.

<sup>151</sup> BENEDETTO XVI, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 9 gennaio 2006.

<sup>152</sup> Cfr. BENEDETTO XVI, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 8 gennaio 2007.

<sup>153</sup> BENEDETTO XVI, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 8 gennaio 2009.

<sup>154</sup> BENEDETTO XVI, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 10 gennaio 2011.

<sup>155</sup> BENEDETTO XVI, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 11 gennaio 2010; Cfr. ID., *Discorso in occasione della visita al Presidente della Repubblica italiana*, 24 giugno 2005: «Legittima è dunque una sana laicità dello Stato in virtù della quale le realtà temporali si reggono secondo le norme loro proprie, senza tuttavia escludere quei riferimenti etici che trovano il loro fondamento ultimo nella religione. L'autonomia della sfera temporale non esclude un'intima armonia con le esigenze superiori e complesse derivanti da una visione integrale dell'uomo e del suo eterno destino».

<sup>156</sup> BENEDETTO XVI, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 10 gennaio 2011.

<sup>157</sup> Cfr. FRANCESCO, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 8 gennaio 2024.

<sup>158</sup> FRANCESCO, Es. ap. *Evangelii gaudium*, cit., n. 228.

<sup>159</sup> FRANCESCO, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 10 gennaio 2022.

ovunque la strada maestra per risolvere le problematiche o per indirizzare il rapporto con il mondo<sup>160</sup> su percorsi di una pace vera, “virtù attiva”<sup>161</sup>, e: «la Santa Sede non smetterà mai di lavorare perché la voce della pace possa essere udita fino agli estremi confini della terra»<sup>162</sup>. La collaborazione è rafforzativa della fraternità<sup>163</sup> e dello sviluppo umano integrale<sup>164</sup> ed è nell’incontro e nel negoziato che gli uomini possono scoprire meglio la comune umanità e comprendere il valore trasformante di una cooperazione leale e multiforme<sup>165</sup>, accettando «gli inevitabili compromessi che nascono»<sup>166</sup>. La Chiesa cattolica «non intende ingerire nella vita degli Stati»<sup>167</sup> ma non può non svolgere «un ruolo di “richiamo” dei principi di umanità e di fraternità che fondano ogni società coesa ed armonica»<sup>168</sup>, tanto più efficace quanto le comunità religiose – tutte – vengano riconosciute dalla comunità politica come interlocutrici importanti per il loro ruolo di «rinforzo [...], di mediazione sociale e culturale, di pacificazione e di integrazione»<sup>169</sup> e siano capaci anche di dialogare tra di loro<sup>170</sup>, così che anche il dialogo interreligioso diventi prezioso «strumento della *sana cooperatio* per il bene comune dell’umanità»<sup>171</sup>. La interazione con il mondo chiede alla Chiesa cattolica di fare spesso il primo passo o di sacrificarsi, è: «esercizio di umiltà perché richiede di sacrificare un po’ di amor proprio per entrare in rapporto con l’altro, per comprenderne le ragioni e i punti di vista, contrapponendosi così all’orgoglio e alla superbia umana»<sup>172</sup>.

## 5. Gli strumenti: il concordato nell’ermeneutica della continuità

La *sana cooperatio* tra Chiesa cattolica e comunità politica deve realizzarsi, come ricorda la *Gaudium et spes*, «secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo»<sup>173</sup>. La bilateralità ha assunto, così, nei secoli configurazioni e caratteri diversi<sup>174</sup>. La relazione con il mondo, nelle direttrici finora descritte<sup>175</sup>, è esigenza connaturata alla realtà ecclesiale ed è stato il coraggio (e la fatica) della “creatività”<sup>176</sup> della cooperazione che ha dettato ritmi e soluzioni differenti e differenziate nel tempo<sup>177</sup>. Tuttavia, l’applicazione più rilevante del principio della concordia si è avuto, e si continua ad avere, attraverso lo strumento del concordato<sup>178</sup>. Il concordato si è evoluto<sup>179</sup>, in prospettiva universale, in un

<sup>160</sup> Cfr. FRANCESCO, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 22 marzo 2013.

<sup>161</sup> FRANCESCO, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 9 gennaio 2017.

<sup>162</sup> FRANCESCO, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 11 gennaio 2016.

<sup>163</sup> FRANCESCO, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 8 gennaio 2024.

<sup>164</sup> FRANCESCO, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 9 gennaio 2020.

<sup>165</sup> FRANCESCO, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 8 gennaio 2018.

<sup>166</sup> FRANCESCO, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 7 gennaio 2019.

<sup>167</sup> *Ibidem*.

<sup>168</sup> FRANCESCO, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 8 gennaio 2018.

<sup>169</sup> *Ibidem*.

<sup>170</sup> FRANCESCO, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 8 febbraio 2021.

<sup>171</sup> ALESSANDRO FERRARI, *La reciproca collaborazione a servizio della persona umana tra la Chiesa cattolica e gli Stati dopo il Concilio Ecumenico Vaticano II e gli accordi di Villa Madama*, cit., p. 34.

<sup>172</sup> FRANCESCO, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 9 gennaio 2023.

<sup>173</sup> CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 76.

<sup>174</sup> Cfr. GIOVANNI BARBERINI, *Chiesa e Stato nell’ordinamento internazionale. Esame delle norme canoniche*, Giappichelli, Torino, 2003.

<sup>175</sup> Cfr. AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio*, Giuffrè, Milano, 1972.

<sup>176</sup> Cfr. FRANCESCO, Es. ap. *Evangelii gaudium*, cit., n. 28.

<sup>177</sup> Cfr. FRANCESCO RUFFINI, *Relazioni tra Stato e Chiesa*, Il Mulino, Bologna, 1974.

<sup>178</sup> Cfr. MARIO TEDESCHI, *Attualità e caducità del Concordato*, in *Quaderni di Diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, p. 74 ss.; PASQUALE LILLO, *Concordato, “accordi” e “intese” tra lo Stato e la Chiesa cattolica*, Giuffrè, Milano, 1990; GAETANO CATALANO, *Problematica giuridica dei concordati*, Giuffrè, Milano, 1963; ID., *Concordato ecclesiastico*, in *Scritti minori*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, 1081-1102; ID., *I Concordati tra storia e diritto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1992; GIUSEPPE CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974; CARLOS CORRAL SALVADOR, *Transformatio systematis concordatarum in regimen concordatarium*, in *Periodica de re canonica*, 1988, pp. 181-193; GIUSEPPE DALLA TORRE, *Concordati dell’ultimo mezzo secolo*, in *Ius Ecclesiae*, 12, 2000, pp. 673-678; GIANCARLO ANELLO, *Modelli di scrittura normativa e dinamica concordataria*, Cedam, Padova, 2004.

<sup>179</sup> Cfr. ALFREDO OTTAVIANI, *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, vol. II, *Ecclesia et Status*, editio quarta emendata et aucta adiuvante I. Damizja, Typis Polyglottis Vaticanis, Romae, 1960, pp. 260-262.

primo momento, da estremo rimedio<sup>180</sup> a soluzione di vantaggio per la rimozione dell'ingerenza statale nelle materie di competenza della Chiesa favorendone la qualificazione come ordinamento giuridico primario<sup>181</sup>; successivamente, da rimedio per la soluzione di specifiche questioni a strumento per la generale disciplina dei rapporti fra la Chiesa e i singoli Stati, quali "patti di unione"<sup>182</sup>; infine, da *pactum libertatis et cooperationis*<sup>183</sup> a strumento di concorso alla costruzione di una società fraterna<sup>184</sup> «dove il termine fraternità è sinonimo di collaborazione fattiva, di vera cooperazione, concorde e ordinata, di una solidarietà strutturata»<sup>185</sup>, così che lo statuto giuridico del concordato è progredito a garanzia della libertà di tutti quanti operano per la vera promozione integrale dell'uomo<sup>186</sup> e del suo benessere<sup>187</sup>. Un percorso di metamorfosi poliedrica<sup>188</sup>, sincronico ai mutamenti concettuali, sociali, politici, ecclesiologici, magisteriali ed istituzionali, che ha interessato «con senso della storia»<sup>189</sup> forme, contenuti e soggetti della relazione concordataria, pur senza snaturare la finalità dello strumento, teso a garantire la libertà della Chiesa e a prevenire e regolamentare i possibili conflitti tra ordini, e la dimensione religioso-spirituale della missione<sup>190</sup> della Chiesa nel mondo<sup>191</sup>.

La vicenda plurisecolare dei concordati<sup>192</sup> inizia a Worms con l'accordo concluso tra Papa Callisto II e l'Imperatore Enrico V nel 1122 e comprende quelle *conventiones*, rette dalle norme internazionali relative ai trattati ed impegnative in forza del principio del rispetto pattizio, stipulate dalla Santa Sede, in virtù dell'essere soggettività giuridica internazionale piena, universale e spirituale<sup>193</sup>, con le nazioni o con le altre società politiche<sup>194</sup> nonché le convenzioni similari<sup>195</sup>, che possono seguire percorsi giuridici

<sup>180</sup> ALFREDO OTTAVIANI, *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, cit., p. 259.

<sup>181</sup> Cfr. MARIO CONDORELLI, *Concordati e libertà della Chiesa*, cit., p. 228.

<sup>182</sup> Cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Intervento*, in VALERIO TOZZI (a cura di), *Concordato: opinioni a confronto*, Pironti, Napoli, 1984, p. 74 ss.

<sup>183</sup> Cfr. ALEXANDER HOLLERBACH, *Die neuere Entwicklung des Konkordatsrechts*, in *Jarbuch des Offentlichen Rechts*, 17, 1968, p. 124.

<sup>184</sup> Cfr. PASQUALE FERRARA, *La politica estera della Santa Sede da Benedetto XVI a Francesco*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2023, p. 297 ss.

<sup>185</sup> PIETRO PAROLIN, *La pace: dono di Dio, responsabilità umana, impegno cristiano*, *Lectio magistralis* al *Dies Academicus* della Pontificia Università Gregoriana, 11 marzo 2015, reperibile sul web.

<sup>186</sup> Cfr. PAOLO CAVANA, *La bilateralità della Chiesa di Papa Francesco*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2023, p. 264.

<sup>187</sup> Cfr. RAFFAELE SANTORO, *Le dinamiche concordatarie tra Santa Sede e Stati islamici*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 29 del 2018, p. 10.

<sup>188</sup> Cfr. FRANCESCO, Es. ap. *Evangelii gaudium*, cit., n. 236.

<sup>189</sup> MARCO VENTURA, *La diplomazia religiosa. Una prospettiva*, in MARIA D'ARIENZO (a cura di), *1929-2019. Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive*, Pellegrini, Cosenza, 2020, p. 46; Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 29 settembre 1979, n. 8: «D'altra parte, la Sede Apostolica è sempre pronta a tener conto delle trasformazioni della realtà e della mentalità sociale che sopravvivono nei differenti Stati; essa è pronta, per esempio, ad accettare di rivedere i Patti solenni che erano stati conclusi in altre epoche, in altre circostanze».

<sup>190</sup> Cfr. ROMEO ASTORRI, *La missione della Chiesa negli accordi concordatari dopo il Concilio Vaticano II*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 4 del 2023, pp. 38-39: «[...] l'influenza del concilio sui concordati è molto più radicale di quanto si sia ipotizzato e che il termine missione, col quale viene sintetizzato l'oggetto della libertà da garantire alla chiesa, non è semplicemente una variazione lessicale, ma la prova della consapevole adesione alle dottrine ecclesiologiche dei documenti conciliari, attraverso cui dare un nuovo profilo alle attività della chiesa disciplinate dai concordati».

<sup>191</sup> Cfr. GIORGIO FELICIANI, *Il Concilio non è la tomba dei concordati*, in *L'Osservatore Romano*, 16 gennaio 2009, pp. 1-5; GIUSEPPE DALLA TORRE, *Introduzione*, in GIUSEPPE DALLA TORRE, PASQUALE LILLO (a cura di), *Sovranità della Chiesa e giurisdizione dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 9-12.

<sup>192</sup> Cfr. *ex plurimis* PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *La natura giuridica del concordato nel jus publicum ecclesiasticum*, in AA.VV., *Studi in onore di Francesco Scaduto*, vol. I, Cya ed., Firenze, 1936; GAETANO CATALANO, *Problematica giuridica dei concordati*, cit.; ID., *I concordati tra storia e diritto*, cit.; JOSÉ MARTÍN DE AGAR, *Passato e presente dei concordati*, in *Ius Ecclesiae*, 12, 2000, pp. 613-660; GIUSEPPE DALLA TORRE, *La Chiesa e gli Stati. Percorsi giuridici del Novecento*, cit.

<sup>193</sup> Cfr. CARLO CARDIA, *La soggettività internazionale della Santa Sede e i processi di integrazione europea*, in *Ius Ecclesiae*, 11, 1999, pp. 301-343.

<sup>194</sup> Cfr. CIC, can. 3.

<sup>195</sup> Cfr. CIC, can. 365 §1, 2°.

diversi (accordo, *modus vivendi*, protocollo, scambio di note diplomatiche...) <sup>196</sup> e, comunque, differenti dalle cd. intese, stipulate tra le gerarchie ecclesiastiche di una nazione e le autorità locali, che hanno, invece, carattere accessorio e derivato <sup>197</sup>.

Nel dibattito post-conciliare ci si è chiesto se il modello concordatario costituisse ancora una strada percorribile per regolare le relazioni fra la Chiesa e le comunità politiche ovvero se questo fosse legittimato solo in caso di relazioni con Stati autoritari o totalitari <sup>198</sup>. In questo modo si tentava di limitare l'insegnamento conciliare, che mai ha escluso la possibilità del rapporto pattizio - per altro direttamente citato nel testo della *Dignitatis humanae* <sup>199</sup> - e che aveva ricordato, a più riprese <sup>200</sup>, la necessità, per la Chiesa cattolica, di servirsi anche di mezzi terreni per la realizzazione della sua missione (istituzionale e comunitaria) nel mondo. La Chiesa ha profusamente messo in pratica l'utilizzo - che le comunità politiche hanno condiviso e valorizzato - dello strumento concordatario, tenuto conto che, dalla conclusione del Concilio Vaticano II ad oggi, l'incremento <sup>201</sup> degli accordi sottoscritti è stato di quasi il 400% e le relazioni diplomatiche della Santa Sede di tipo bilaterale sono arrivate ad interessare oltre 180 Stati; si è determinata una vera e propria mondializzazione <sup>202</sup> concordataria, che ha contribuito ad accrescere il prestigio internazionale della Santa Sede ed ad attualizzare quell'urgenza di raggiungere - spesso in solitaria <sup>203</sup> - le periferie della terra, per far sentire la vicinanza fattiva della Chiesa non solo a i fedeli cattolici, anche quando fossero minoranza, ma a tutti gli uomini <sup>204</sup>, concretizzando, in questo modo, la principale influenza dell'insegnamento conciliare sul concordato. Così anche quanti ritenevano che il concordato sarebbe divenuto "inutile" con l'affermazione diffusa dei diritti umani e del diritto di libertà religiosa nelle Costituzioni o nei documenti sovranazionali <sup>205</sup>, oppure con l'avvento di regimi separatisti o di un diritto comune più favorevole alle confessioni religiose <sup>206</sup>, sono stati smentiti. L'accordo resta, anche in una cornice di generale riconoscimento dei diritti fondamentali o in contesti secolarizzati, lo strumento migliore e primario per garantire uno statuto civile peculiare e rispettoso degli specifici bisogni "personali" della Chiesa cattolica in un determinato contesto geografico, temporale ed organizzativo e per coordinare l'attiva partecipazione della Chiesa cattolica alla costruzione del bene comune e di una convivenza armonica, rafforzando il senso di responsabilità <sup>207</sup> dei cittadini.

Volendo sintetizzare le novità intervenute in questi anni in tema di *trasfigurazione* concordataria, si può ritenere che esse, principalmente, riguardino: a) la nomenclatura utilizzata, con preferenza per la

<sup>196</sup> Il riferimento si estende anche a strumenti giuridici di collegamento tra gli ordinamenti come la *canonizatio* e il rinvio.

<sup>197</sup> Cfr. GIOVANNI BARBERINI, *Il contributo della dottrina cattolica per l'elaborazione dei principi di diritto internazionale*, Pellegrini, Cosenza, 2012.

<sup>198</sup> Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, cit., pp. 149-159.

<sup>199</sup> Cfr. nota 35 di *Dignitatis humanae* n. 13 in cui si cita l'allocuzione di PIO XII *Ci riesce*, 6 dicembre 1953: «I Concordati debbono quindi assicurare alla Chiesa una stabile condizione di diritto e di fatto nello Stato con cui sono conclusi, e garantire ad essa la piena indipendenza nell'adempimento della sua divina missione».

<sup>200</sup> Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. dogmatica *Lumen gentium*, cit., n. 8; ID., Cost. pastorale *Gaudium et spes*, cit., n. 44.

<sup>201</sup> Cfr. JOSÉ MARTIN DE AGAR, *Raccolta di Concordati 1950-1999*, LEV, Città del Vaticano, 2000; ID., *I Concordati dal 2000 al 2009*, LEV, Città del Vaticano, 2010.

<sup>202</sup> Cfr. STEFAN MUCKL, *La bilateralità della Chiesa cattolica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2023, pp. 246-249.

<sup>203</sup> Cfr. PAOLO CAVANA, *La bilateralità della Chiesa di Papa Francesco*, cit., p. 261 s.

<sup>204</sup> Cfr. PIETRO PAROLIN, *Chiesa e comunità politica. Dinamiche giuridiche delle relazioni internazionali della Santa Sede*, in MARIA D'ARIENZO (a cura di), *1929-2019. Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive*, cit., p. 130.

<sup>205</sup> Cfr. DOMINIQUE MAMBERTI, *La protezione del diritto di libertà religiosa nell'azione attuale della Santa Sede*, in *Ius Ecclesiae*, 20, 2008, pp. 55-64.

<sup>206</sup> Cfr. FABIO VECCHI, *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*, in *Diritto e religioni*, 1, 2018, p. 228 ss.

<sup>207</sup> Cfr. ANDREA CESARINI, *I limiti all'esercizio del culto nell'emergenza sanitaria e la 'responsabile' collaborazione con le confessioni religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 18 del 2020, p. 15 ss.

terminologia di “accordo”<sup>208</sup>; b) le forme, con una preferenza per la tipologia di accordi-settoriali<sup>209</sup>, su tematiche specifiche di collaborazione, di accordi-quadro<sup>210</sup>, che aprono alla necessità del ricorso alle intese particolari, ampliando le diramazioni<sup>211</sup> ed il dinamismo della *sana cooperatio*, o di accordi *sui generis*<sup>212</sup>, che valorizzano la flessibilità dello strumento concordatario; c) i soggetti/interlocutori, con l’ampliamento di accordi con Stati anche di tradizione non cattolica<sup>213</sup>, con il maggiore coinvolgimento delle Conferenze episcopali<sup>214</sup> nel solco di una «salutare “decentralizzazione”»<sup>215</sup> e inculturazione<sup>216</sup> della bilateralità, con il ricorso alla multilateralità<sup>217</sup> ed al contributo del dialogo interreligioso<sup>218</sup>; d) l’ambito di

<sup>208</sup> Cfr. PAOLO CAVANA, *La bilateralità della Chiesa di Papa Francesco*, cit., 266.

<sup>209</sup> Cfr. I Concordati di Spagna, Croazia, Malta, Lituania, Slovacchia, Ungheria, San Marino, Slovenia e Albania. Si veda anche l’esperienza “regionale” dei Concordati dei *Länder* tedeschi del 1994.

<sup>210</sup> Cfr. il “modello” del Concordato italiano e gli altri Concordati di Polonia (1993), Israele (1993), Gabon (1997), Kazakistan (1998), Lettonia (2000), Portogallo (2004), Bosnia-Erzegovina (2006), Principato di Andorra (2008), Brasile (2008), Montenegro (2011), Mozambico (2011), Guinea Equatoriale (2012), Burundi (2012), Ciad (2013), Capo Verde (2013), Camerun (2014) ed i più recenti accordi con stati africani (Repubblica dem. del Congo, Repubblica centroafricana, Benin, Repubblica del Congo, Burkina Faso, Angola, Sao Tomè e Principe); ALESSANDRO FERRARI, *La reciproca collaborazione a servizio della persona umana tra la Chiesa cattolica e gli Stati dopo il Concilio Ecumenico Vaticano II e gli accordi di Villa Madama*, cit., p. 44.

<sup>211</sup> Si pensi alle cd. intese sub-concordatarie tra Governo e Conferenza episcopale o locali tra amministrazioni e vescovi.

<sup>212</sup> Cfr. Accordo con la Repubblica popolare cinese del 2018 e prorogato nel 2022 sulla nomina dei vescovi o l’ipotesi dell’Accordo orale o del *Gentlemen’s agreement*. Cfr. BRUNO FABIO PIGHIN, *Cina-Santa Sede: i rapporti prima e dopo l’Accordo di Pechino del 2018, riconfermato nel 2022*, in *Ephemerides iuris canonici*, 2, 2022, pp. 565-600.

<sup>213</sup> Si vedano già i concordati con la Repubblica francese del 1801, con lo Zar di Russia del 1847 ed con il Re di Serbia del 1914, e di seguito gli accordi e memorandum con la Tunisia (1964), il Regno del Marocco (1983-1984), lo Stato di Israele (1993), il Kazakistan (1998), l’OIP (2000), il Ciad (2013), lo Stato di Palestina (2015), il Kuwait (2015). Come osserva la dottrina con espressioni estensibili alle ipotesi ricordate: « In questo peculiare contesto, il concordato è in grado di mutare la propria natura sistematica, elevandosi a strumento di protezione della Chiesa cattolica in quegli Stati nei quali vive la condizione di minoranza religiosa. Il relativo utilizzo appare dunque compatibile anche all’interno di ordinamenti nei quali, in ragione della commistione tra religione e spazio pubblico istituzionale, è assente quel sano dualismo di matrice protocristiana, di cui il concordato costituisce una delle dirette espressioni» (RAFFAELE SANTORO, *Le dinamiche concordatarie tra Santa Sede e Stati islamici*, cit., pp. 34-35).

<sup>214</sup> Cfr. PIETRO PAROLIN, *Due secoli di Concordati*, in *Il Regno-documenti*, 11, 2019, p. 370: «Non c’è bisogno di dilungarsi qui su quanto questa novità corrisponda all’ecclesiologia conciliare, in particolare riguardo all’episcopato, alla collegialità e al ministero dei vescovi diocesani. Perciò non si tratta soltanto di un mero sviluppo tecnico nella distribuzione delle competenze, che rende più agevole e aderente alla realtà l’attuazione dei concordati (come accade con gli accordi settoriali): esso riflette, appunto, la struttura comunionale della Chiesa in cui la dimensione universale e quella locale non sono semplici livelli di organizzazione, ingranaggi più o meno grandi di un macchinario mosso da un unico motore. Infatti, l’unica Chiesa di Cristo esiste nelle e a partire dalle “Chiese particolari, formate a immagine della Chiesa universale” (*Lumen gentium*, n. 23; *EV* 1/338) la quale “è veramente presente e agisce” (*Christus Dominus*, n. 11; *EV* 1/593) in ogni Chiesa particolare»; Cfr. PAOLO PALUMBO, *Il diritto canonico nel servizio della comunione ecclesiale e della sinodalità*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022; DAVIDE DI GIORGIO, *Il ruolo delle Conferenze episcopali nella recente prassi concordataria. Tra “causae maiores” e sussidiarietà*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 17, 2008, p. 33 ss; PETER ERDO, *Il ruolo delle conferenze episcopali nei rapporti con lo Stato*, in *Ius Canonicum*, 39, 1999, pp. 1099-1108; GIORGIO FELICIANI, *Il ruolo delle conferenze episcopali nelle relazioni della Santa Sede*, in *Jus*, LX, 2013, pp. 201-210. Circa il ruolo del diritto particolare, Cfr. MICHELE MADONNA, *La valorizzazione delle Conferenze Episcopali come fonte di diritto particolare nei più recenti concordati*, in *Ephemerides iuris canonici*, 57, 2017, pp. 53-72.

<sup>215</sup> FRANCESCO, Es. ap. *Evangelii gaudium*, cit., n. 16. Afferma PAOLO CAVANA, *La bilateralità della Chiesa di Papa Francesco*, cit., p. 265: che sono proprie le conferenze episcopali «ad assumere, anche nei più recenti concordati africani ed asiatici, particolare rilievo, in quanto a loro viene affidata la responsabilità di attuare tali accordi, mediante strumenti pattizi e la previsione di sedi istituzionali di ulteriore negoziazione, come le commissioni paritetiche o analoghi organismi, in un’interlocuzione costante con le autorità civili, diventando le vere protagoniste, sostenute dalla Santa Sede, di tali rapporti [...], ciò che conferisce loro un rilievo istituzionale che le abilita ad esercitare un ruolo incisivo e di riferimento anche nel dialogo sociale».

<sup>216</sup> Cfr. GERALDINA BONI, *Il Codex Iuris Canonici e le culture*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), settembre 2009, pp. 32-41; MARIA CHIARA RUSCAZIO, *Diritto canonico e culture*, in *Diritto e Religioni*, 25, 2018, pp. 118-134; LUIGI SABBARESE (a cura di), *Inculturazione, diritto canonico e missione*, LEV, Città del Vaticano, 2004.

<sup>217</sup> Una presentazione delle relazioni multilaterali nella forma della sottoscrizione e della ratifica che in quella dell’adesione è reperibile sul sito [www.vatican.va](http://www.vatican.va).

azione, esteso anche alle organizzazioni internazionali e sovranazionali<sup>219</sup>; e) l'oggetto, con l'apertura a sfide e temi nuovi per la Chiesa cattolica<sup>220</sup> ed a tematiche di accentuata sensibilità sociale<sup>221</sup>; f) l'autocomprensione ecclesiale, anche con l'adesione della Santa Sede ad una serie di convenzioni che hanno comportato la necessità di riforme strutturali nelle materie economiche, finanziarie e penali<sup>222</sup>.

Tutte queste evoluzioni, non scevre da chiaroscuri e compromessi<sup>223</sup>, rendono ancora ragione della assoluta «vitalità dello strumento concordatario»<sup>224</sup>, e salvaguardano la «bilateralità della disciplina»<sup>225</sup>, rappresentando diversi e nuovi «capitoli»<sup>226</sup> della storia e della scienza concordataria, in una parabola che si ritiene ancora in fase ascendente<sup>227</sup>. Il sistema dei concordati, espressione concreta anche dell'impegno diplomatico della Santa Sede, è ancora oggi «laboratorio avanzato, e motore potente [...] all'avanguardia nei contenuti e nella struttura delle relazioni»<sup>228</sup>, presentandosi ancora suscettibile di innovazione e originalità, in ragione degli acquisiti e dimostrati caratteri di flessibilità, resistenza ai mutamenti politici e sociali, efficacia nell'adattamento all'interlocuzione con soggetti istituzionali diversi, proteiformità e stante la perdurante disponibilità della Sede Apostolica, *sicut historia ostendit*: «a tener conto delle trasformazioni della realtà e della mentalità sociale che sopravvengono nei differenti Stati; [...] ad accettare di rivedere i Patti solenni che erano stati conclusi in altre epoche, in altre circostanze»<sup>229</sup>.

## 6. L'applicazione: *sana cooperatio* “all'italiana”, la bilateralità integrata.

### Conclusione

L'esperienza concordataria italiana<sup>230</sup> resta unica e paradigmatica, ancora oggi, per la Chiesa cattolica, sotto diversi aspetti. I Patti lateranensi<sup>231</sup> hanno avuto uno straordinario rilievo per la società

<sup>218</sup> Cfr. FRANCESCO, GRANDE IMAM DI AL-AZHAR, *Documento sulla fratellanza umana per la pace mondiale e la convivenza comune*, cit.; FRANCESCO, Lett. enc. *Fratelli tutti*, 3 ottobre 2020, n. 271: «Le diverse religioni, a partire dal riconoscimento del valore di ogni persona umana come creatura chiamata ad essere figlio o figlia di Dio, offrono un prezioso apporto per la costruzione della fraternità e per la difesa della giustizia nella società. Il dialogo tra persone di religioni differenti non si fa solamente per diplomazia, cortesia o tolleranza. Come hanno insegnato i Vescovi dell'India, «l'obiettivo del dialogo è stabilire amicizia, pace, armonia e condividere valori ed esperienze morali e spirituali in uno spirito di verità e amore»»; ANTONIO FUCILLO (a cura di), *The Marrakech Declaration. A Bridge to Religious Freedom in Muslim Countries?*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016; LUIGI SABBARESE, RAFFAELE SANTORO (a cura di), *La Dichiarazione di Marrakech. Protezione e tutela della libertà religiosa nei paesi islamici*, UUP, Città del Vaticano, 2017.

<sup>219</sup> Una presentazione delle relazioni con tali organizzazioni è reperibile sul sito [www.vatican.va](http://www.vatican.va); Cfr. PAUL RICHARD GALLAGHER, *I rapporti internazionali e l'attività convenzionale della Santa Sede*, in GIUSEPPE DALLA TORRE, GIAN PIERO MILANO (a cura di), *Annali di diritto vaticano*, LEV, Città del Vaticano, 2018, pp. 5-19.

<sup>220</sup> Cfr. ALESSANDRO FERRARI, *La reciproca collaborazione a servizio della persona umana tra la Chiesa cattolica e gli Stati dopo il Concilio Ecumenico Vaticano II e gli accordi di Villa Madama*, cit., p. 46; MARCO VENTURA, *La diplomazia religiosa. Una prospettiva*, cit., p. 42 ss.; MARIA D'ARIENZO, *Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Relazione introduttiva*, in ID. (a cura di), *1929-2019. Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive*, cit., pp. 12-13.

<sup>221</sup> Cfr. l'Accordo *Rome Call for AI Ethics*, sottoscritto il 28 febbraio 2020; cfr. ANTONIO FUCILLO, *Il paradiso digitale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, p. 66 ss.

<sup>222</sup> Cfr. GIAN PIERO MILANO, *La conformazione del diritto vaticano al diritto internazionale*, in MARIA D'ARIENZO (a cura di), *1929-2019. Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive*, cit., pp. 88-98.

<sup>223</sup> Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Il paradigma della continuità come chiave di lettura dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe Chiesa.it](http://www.statoe Chiesa.it)), 20 febbraio 2012, p. 3: «il “compromesso” è il *proprium* dell'arte della politica, nella misura in cui sta ad indicare lo sforzo di raggiungere un risultato condiviso da una pluralità di soggetti che partono da posizioni diverse e addirittura contrapposte».

<sup>224</sup> MARIO TEDESCHI, *Studi di diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 2004, p. 62.

<sup>225</sup> Cfr. ROMEO ASTORRI, *Gli accordi concordatari durante il pontificato di Giovanni Paolo II. Verso un nuovo modello?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1999, p. 27.

<sup>226</sup> Cfr. GAETANO CATALANO, *I Concordati tra storia e diritto*, cit., p. 47.

<sup>227</sup> Cfr. MARIA D'ARIENZO, *Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Relazione introduttiva*, cit., pp. 12-13.

<sup>228</sup> MARCO VENTURA, *La diplomazia religiosa. Una prospettiva*, cit., pp. 46-47.

<sup>229</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 29 settembre 1979.

<sup>230</sup> Cfr. FRANCESCO ORESTANO, *Lo Stato e la Chiesa in Italia*, Optima, Roma, 1924; ARTURO CARLO JEMOLO, *Stato e Chiesa in Italia negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1955; ID., *Per la pace religiosa in Italia*, La Nuova Italia, Firenze, 1944; FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla Conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Laterza, Bari,

internazionale, «perché grazie a quegli accordi la Santa Sede riuscì a rientrare a pieno titolo nella vita internazionale, superando le circostanze che di fatto e di diritto ne avevano provato la progressiva emarginazione fin quasi all'irrelevanza»<sup>232</sup>. La stipula dei Patti lateranensi non solo, e non tanto, chiudeva la “questione romana” ma dispiegava nuovamente lo spazio internazionale all'azione della Chiesa, che avrebbe avuto nuovo vigore anche a seguito del rinnovamento magisteriale conciliare in tema di rapporti con le comunità politiche, con la cristallizzazione del riconoscimento della sovranità internazionale della Santa Sede<sup>233</sup> e la nascita della Città del Vaticano<sup>234</sup>.

Quanto all'Accordo di Villa Madama<sup>235</sup>, presentando profili di novità sotto l'aspetto giuridico ed istituzionale, è divenuto nel tempo un modello, un *brand made in Italy*<sup>236</sup> del diritto dei rapporti tra la Chiesa e la comunità politica. Il sistema degli accordi-quadro, inaugurato proprio dall'Accordo del 1984, è divenuto, come anticipato, il prototipo della tipologia degli accordi concordatari di fine secolo XX e di inizio XXI, anche in ragione dei suoi innovativi caratteri: unitarietà (previsione delle materie di interesse comune); sinteticità (pochi articoli che individuano principi guida); non onnicomprensività (non si definisce l'insieme dei rapporti giuridici)<sup>237</sup>; decentralizzazione e sussidiarietà<sup>238</sup> (rinvio alle intese attuative/sub-concordatarie negoziate dalla Conferenza episcopale locale<sup>239</sup>). L'Accordo<sup>240</sup> «è il primo

---

1966; SERGIO LARICIA, *Stato e Chiesa in Italia. 1948-1980*, Queriniana, Brescia, 1981; ROBERTO PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, Il Mulino, Bologna, 2009.

<sup>231</sup> Cfr. PAOLO PALUMBO, *I Patti lateranensi, novant'anni dopo*, in ID. (a cura di), *Religioni. Laicità. Democrazia. Profili critici e comparatistici*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, pp. 25-48, con rinvio alla bibliografia ivi riportata.

<sup>232</sup> PIETRO PAROLIN, *Chiesa e comunità politica. Dinamiche giuridiche delle relazioni internazionali della Santa Sede*, cit., pp. 125-126.

<sup>233</sup> Cfr. *Patti Lateranensi, Accordo*, art. 2: «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»; Cfr. GIOVANNI BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale. Esame delle norme canoniche*, Giappichelli, Torino, 2003.

<sup>234</sup> Cfr. JUAN IGNACIO ARRIETA, *La Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano*, in LETIZIA BIANCHI, ARTURO CATTANEO, GABRIELA EISENRING (a cura di), *Parola-Sacramento-Carisma. Scritti in onore di Libero Gerosa in occasione del suo 70° compleanno*, Cantagalli, Siena, 2019, pp. 621-636.

<sup>235</sup> *Accordo tra la Santa Sede e l'Italia che apporta modificazioni al Concordato lateranense*, 18 febbraio 1984 in *AAS*, 77, 1985, pp. 521-578. L'Accordo è stato reso esecutivo in Italia con la l. 15 marzo 1985 n. 121. Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Il paradigma della continuità come chiave di lettura dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, cit., pp. 1-22; ANDREA ZANOTTI, *Una bilateralità in espansione: l'universo frammentato delle intese sub-concordatarie*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, 59, 2019, pp. 522-528.

<sup>236</sup> L'espressione è di C. Fantappiè in MARIA D'ARIENZO (a cura di), *1929-2019. Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive*, cit., p. 52.

<sup>237</sup> La stessa Conferenza episcopale italiana all'indomani della revisione concordataria del 1984 si mostrò critica circa l'esclusione dall'Accordo di problematiche nuove ed urgenti come la promozione della vita e della famiglia, l'educazione sanitaria, i servizi socio-sanitari, la lotta contro le nuove emarginazioni, le iniziative per la gioventù, la qualificazione dei mezzi di comunicazione sociale, la promozione del volontariato, l'impegno per la pace, la valorizzazione territoriale e culturale (La dichiarazione è stata pubblicata in *L'Osservatore Romano*, 19 febbraio 1984). D'altra parte si evidenziava il rischio di una indiscriminata estensione a materie lasciate all'arbitraria decisione delle Parti: Cfr. VALERIO TOZZI, *La cooperazione per mezzo di accordi fra Stato e confessioni religiose ed i principi di specialità ed uguaglianza*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1, 1990, p. 126; NICOLA COLAIANNI, *Delegificazione concordataria e sistema delle fonti*, in *Il foro italiano*, 5, 110, p. 299.

<sup>238</sup> Cfr. MARCO PARISI (a cura di), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2003; GERALDINA BONI, *Il Codex Iuris Canonici e le culture*, cit., p. 32; GIUSEPPE D'ANGELO, *L'agire economico-sociale degli enti ecclesiastici religiosi. Diretrici costituzionali e sviluppi normativi*, in PAOLO PALUMBO (a cura di), *Libertà religiosa e nuovi equilibri nelle relazioni tra Stato e confessioni religiose*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, pp. 243-242; ID., *Nuovo Welfare sussidiario e fattore religioso. Ragioni, limiti, contraddizioni*, Giappichelli, Torino, 2021.

<sup>239</sup> Cfr. CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Statuto*, versione 1985, in *Notiziario Cei*, 1985, 3, 70-71, art. 5 «Rapporti con la società civile». 5.1. La Conferenza Episcopale Italiana sviluppa gli opportuni rapporti con le realtà culturali, sociali e politiche presenti in Italia, ricercando una costruttiva collaborazione con esse per la promozione dell'uomo e il bene del Paese. 5.2. In vista delle stesse finalità orienta e coordina, all'occorrenza, i rapporti dei Vescovi diocesani e delle Conferenze Episcopali Regionali 'con le medesime realtà esistenti ai livelli locali. 5.3. Nel rispetto delle debite competenze e per il tramite della Presidenza, la Conferenza tratta con le Autorità civili le questioni di carattere nazionale che interessano le relazioni tra la Chiesa e lo Stato in Italia, anche in vista della stipulazione di intese che si rendessero opportune su determinate materie. 5.4. Nelle materie ad essa eventualmente demandate da accordi concordatari tra la Santa Sede e lo Stato Italiano, la Conferenza agisce entro gli ambiti e secondo le procedure previsti dagli specifici mandati ricevuti dalla stessa Sede Apostolica»; Cfr. ROMEO ASTORRI, *Politica ecclesiastica e Chiesa cattolica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2013, p. 336;

ad adeguare il sistema concordatario ai principi del Concilio Vaticano II<sup>241</sup>: i Concordati argentino del 1966, spagnolo del 1976 e quello con il Principato di Monaco del 1981 menzionavano già il Concilio Ecumenico Vaticano II ma una reale corrispondenza fondazionale con le fonti conciliari costituenti la relazione tra i due ordini si trova, in modo compiuto, solo a partire dall'Accordo italiano. A ciò si aggiunga la impegnativa previsione della reciproca collaborazione<sup>242</sup> indirizzata, attraverso una originale formulazione lessicale<sup>243</sup> della specifica missione universale ecclesiale<sup>244</sup>, alla promozione dell'uomo e al bene del Paese, declinazioni intelleggibili in ogni contesto ideologico e operativo della *Grundnorm* della concordia.

Procedendo con ordine, il Preambolo dell'Accordo, partendo dal processo di trasformazione politico e sociale italiano e dagli sviluppi promossi nella Chiesa cattolica dall'evento conciliare, stabilisce che la modifica concordataria tiene conto, *ex parte Reipublicae*, dei principi sanciti dalla Costituzione italiana<sup>245</sup> e, *ex parte Sanctae Sedis*, delle dichiarazioni del Concilio Ecumenico Vaticano II circa la libertà religiosa e i rapporti fra la Chiesa e la comunità politica nonché della nuova codificazione del diritto canonico<sup>246</sup>. Quindi, nell'art. 1 si sancisce, in modo dirimente<sup>247</sup>, una prima definizione bilaterale della *sana cooperatio*, esplicitativa e confermativa delle conquiste in argomento realizzate tanto in sede ecclesiale quanto in quella costituzionale italiana, completata dall'ulteriore impegno teleologico alla reciproca collaborazione: «La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese».

Da questa formulazione, ermeneutica della dinamica dei rapporti tra i due ordini, discendono anche le ulteriori applicazioni dell'esigenza collaborativa, formulate, espressamente, nell'art. 12 dell'Accordo: «La Santa Sede e la Repubblica italiana, nel rispettivo ordine, collaborano per la tutela del

GIORGIO FELICIANI, *Le pietre, il ponte e l'arco. Scritti scelti*, Vita e Pensiero, Milano, 2012, p. 373; PIERLUIGI CONSORTI, *L'Accordo tra Stato e Chiesa cattolica nella problematica delle fonti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 1990, pp. 1124-1158

<sup>240</sup> Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE (a cura di), *La revisione del concordato*, LEV, Città del Vaticano, 1985, ID., *La revisione del Concordato lateranense. Una vicenda lunga quarant'anni*, in *Iustitia*, 57, 2004, p. 145 ss.; ID., *Andreotti, Gonella e la revisione del Concordato*, in *Civitas*, 1, 2006, pp. 65-80; ID., *La "filosofia" di un Concordato*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, pp. 81-92; ANNA TALAMANCA (a cura di), *La revisione del Concordato nelle discussioni parlamentari*, Cedam, Padova, 1988; GENNARO ACQUAVIVA (a cura di), *La grande riforma del Concordato*, Marsilio, Venezia, 2006; AA.VV., *Il Codice di diritto canonico e il nuovo Concordato vent'anni dopo*, Minerva, Bologna, 2006; CARLO CARDIA, *La riforma del concordato*, Einaudi, Torino, 1980; RAFFAELE COPPOLA (a cura di), *Il nuovo accordo tra Italia e Santa Sede*, Giuffrè, Milano, 1987; AA.VV., *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose. Studi e testi*, Giuffrè, Milano, 1985; SILVIO FERRARI (a cura di), *Concordato e Costituzione. Gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, Il Mulino, Bologna, 1985; PIERO BELLINI, ATTILIO NICORA, *Le due sponde: morte e resurrezione dei Concordati*, Giuffrè, Milano, 1984; OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI, *Società civile e società religiosa di fronte al Concordato*, Vita e Pensiero, Milano, 1980.

<sup>241</sup> FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Dalla Questione romana al superamento dei Patti Lateranensi*, in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (a cura di), *Un accordo di libertà*, Roma, 1984, p. 57.

<sup>242</sup> Cfr. ROMEO ASTORRI, *Stati e confessioni religiose: verso nuovi modelli di cooperazione*, in RAFFAELE COPPOLA, CARMELA VENTRELLA (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Cacucci, Bari, 2012, p. 191.

<sup>243</sup> Cfr. SILVIO FERRARI, *Osservazioni conclusive*, in ID. (a cura di), *Concordato e Costituzione: gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, cit., p. 253 ss.

<sup>244</sup> Cfr. GAETANO LO CASTRO, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premesse per l'interpretazione dell'art. 1 dell'accordo di Villa Madama*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1, 1984, p. 558 ss.

<sup>245</sup> Cfr. GIULIANO AMATO, *Una grande riforma*, in GENNARO ACQUAVIVA (a cura di), *La grande riforma del Concordato*, cit., p. 129: «La revisione concordataria del 1984 fu uno dei pochi episodi importanti della nostra vita repubblicana, attinente cioè alle fondamenta del sistema democratico». La definisce «clausola fondativa» dell'Accordo: LUCIANO GUERZONI, *Gli Accordi del 1984 tra la repubblica italiana e la Santa Sede: dall'ideologia del Concordato «nuovo» alla realtà del nuovo Concordato*, in *Studi in onore di L. Spinelli*, II, Mucchi, Modena, 1989, p. 771.

<sup>246</sup> Cfr. i paragrafi 2-4.

<sup>247</sup> In nessuna delle bozze della revisione del Concordato si faceva riferimento al principio di collaborazione. Fa risalire ad una proposta avanzata dalla Conferenza episcopale italiana l'inserimento dell'impegno alla reciproca collaborazione A. SILVESTRINI, *Intervento*, in FONDAZIONE CAMERA DEI DEPUTATI (a cura di), *Problemi e prospettive dei Patti lateranensi a 25 anni dalla revisione*, Roma, 2009, p. 72.

patrimonio storico ed artistico», nell'art. 13 n. 2: «Ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato potranno essere regolate sia con nuovi accordi tra le due Parti sia con intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza Episcopale Italiana»<sup>248</sup>, nell'art. 14: «Se in avvenire sorgessero difficoltà di interpretazione o di applicazione delle disposizioni precedenti, la Santa Sede e la Repubblica italiana affideranno la ricerca di un'amichevole soluzione ad una Commissione paritetica da loro nominata»<sup>249</sup> e nell'art. 7 del Protocollo addizionale<sup>250</sup>: «Le Parti procederanno ad opportune consultazioni per l'attuazione, nel rispettivo ordine, delle disposizioni del presente Accordo», o presupposte, come per l'art. 5<sup>251</sup> o in diverse disposizioni del Protocollo addizionale<sup>252</sup>.

La formulazione dell'art. 1 dell'Accordo, così come già era stato per l'art. 7 della Costituzione italiana<sup>253</sup>, è debitrice dell'ecclesiologia e del magistero cattolici e solo nel dinamismo di questo riferimento, come anche descritto evolutivamente nei paragrafi precedenti, trova la giusta collocazione interpretativa ed applicativa, cosicché, nell'impegno bilaterale internazionale del 1984, gli approdi dei due ordinamenti in tema di rapporti reciproci vengono a sintetizzarsi in modo precettivo<sup>254</sup> per la prima volta<sup>255</sup>.

L'alterità ordinamentale, nell'indipendenza e nella sovranità, è il «*prius* assiologico [ma anche, per riflesso, tecnico normativo] che delimita i confini della collaborazione concordataria»<sup>256</sup>; gli impegni al pieno rispetto di tale alterità nei rapporti ed alla reciproca collaborazione sono, invece, il «*posterius* logico

<sup>248</sup> I rischi di tale modello, sono stati espressi dalla dottrina: RAFFAELE BOTTA, *Dalla riforma del Concordato alla Costituzione europea: vent'anni di trasformazioni delle fonti del diritto ecclesiastico in Italia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, p. 104 ss; GIUSEPPE CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico e attuazione costituzionale tra de-formazione e proliferazione delle fonti, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), luglio 2010, pp. 42-43; ANTONIO RUGGERI, *Intese «concordatarie» e intese «paraconcordatarie» nel sistema delle fonti*, in ID., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi degli anni 1987/91*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 134 ss; NICOLA COLAIANNI, *Delegificazione concordataria e sistema delle fonti*, cit., p. 297 ss.

<sup>249</sup> Cfr. PASQUALE LILLO, *Concordato, “accordi” e “intese” tra lo Stato e la Chiesa cattolica*, cit., pp. 138-139; ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Vita e Pensiero, Milano, 2000, p. 122 ss.

<sup>250</sup> Il Protocollo addizionale fa parte integrante dell'Accordo che apporta modificazioni al Concordato lateranense ed ha lo stesso valore formale.

<sup>251</sup> «1. Gli edifici aperti al culto non possono essere requisiti, occupati, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo con la competente autorità ecclesiastica. 2. Salvo i casi di urgente necessità, la forza pubblica non potrà entrare, per l'esercizio delle sue funzioni, negli edifici aperti al culto, senza averne dato previo avviso all'autorità ecclesiastica. 3. L'autorità civile terrà conto delle esigenze religiose delle popolazioni, fatte presenti dalla competente autorità ecclesiastica, per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali».

<sup>252</sup> Ad es. in tema di riconoscimento degli effetti civili del matrimonio canonico, insegnamento della religione cattolica nelle scuole.

<sup>253</sup> Cfr. MAURIZIO MARTINELLI, *Articolo 7 primo comma della Costituzione. La matrice canonistica della formula*, in PAOLO PALUMBO (a cura di), *Libertà religiosa e nuovi equilibri nelle relazioni tra Stato e confessioni religiose*, cit., pp. 47-64.

<sup>254</sup> Cfr. GIUSEPPE CASUSCELLI, *La crisi economica e le reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per il “bene del Paese”*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), ottobre 2011, pp. 16-17: «“Impegno”, e non, dunque, una mera presa d'atto, unilaterale o bilaterale, un generico indirizzo o una dichiarazione di intenti, che non danno origine a diritti ed obblighi in senso stretto, ossia giustiziabili. Questo impegno, invece, è giuridicamente vincolante, ed è la fonte di un rapporto sinallagmatico fatto di diritti e doveri di ognuna delle due parti nei confronti dell'altra che derivano in via diretta ed immediata da una specifica pattuizione tra di esse intercorsa, e non dai criteri generali in materia di condotta delle parti in applicazione (diretta o indiretta) del diritto dei trattati». Di avviso contrario, NICOLA COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 204 ss.

<sup>255</sup> Cfr. OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI, *Lo stato italiano e la Chiesa cattolica: indipendenza, sovranità e reciproca collaborazione (a proposito dell'art.1 dell'Accordo di revisione concordataria)*, cit., p. 13; GAETANO LO CASTRO, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premesse per l'interpretazione dell'art. 1 dell'accordo di Villa Madama*, cit., p. 511.

<sup>256</sup> JLIA PASQUALE CERIOI, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose: contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 159; Cfr. ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 122. Nota anche PIERANGELA FLORIS, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), febbraio 2010, p. 2: «la collaborazione costituisce anzitutto “l'altra faccia” della separazione degli ordini civile e religioso: è il “naturale temperamento” della separazione, che può agevolare convergenze su questioni particolari tra soggetti che afferiscono, appunto, a ordini distinti».

e tecnico-operativo di doverosità a cui lo Stato e la Chiesa cattolica si impegnano, dispiegando una ricaduta sia individuale, lungo direttrici intra-istituzionali (*fidelis* o *civis*) e interistituzionali (*civis/fidelis*), sia sociale-comunitaria<sup>257</sup>. Si tratta di un impegno che, per la Chiesa cattolica, come il magistero conciliare e pontificio ed il diritto canonico ricordano, riguarda la dimensione mediata della relazione (Stato e Chiesa-istituzione) ma che ha ricadute anche su quella immediata (Stato e Chiesa-Popolo di Dio/comunità), prefigurandosi come dovere totalizzante alla corresponsabilità.

Nello stesso tempo l'Accordo recepisce – nel quadro dei principi sopracitati – il diritto di libertà della Chiesa, così che essa abbia in Italia «[...] la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione. [...] di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale nonché della giurisdizione in materia ecclesiastica»<sup>258</sup>, anche utilizzando specifici mezzi a tal fine tra tutte le articolazioni organizzative della Chiesa<sup>259</sup>. Questi due primi articoli fanno emergere il carattere “mobile” dell'Accordo, implicante la «possibilità di adattarsi a situazioni inedite e a necessità che i nuovi assetti economici, politici e sociali cangianti possono evidenziare, affermando prontamente l'opportunità di collaborazione, sia al centro sia in periferia»<sup>260</sup>.

La storia ha confermato, a giudizio di chi scrive, la duttilità dello strumento bilaterale italiano e la sua capacità di dare un volto originale alla bilateralità decentrata/subconcordataria<sup>261</sup>, prospettata dall'archetipo italiano dell'accordo-quadro. Ciò è avvenuto, sia direttamente, con le intese sottoscritte tra l'Italia e la Conferenza episcopale italiana nel settore dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche<sup>262</sup>, della tutela dei beni culturali di interesse religioso<sup>263</sup>, dell'assistenza spirituale del personale della polizia di Stato<sup>264</sup>, della collaborazione per l'inventario e il catalogo dei beni culturali mobili degli enti e delle istituzioni ecclesiastiche e della conservazione e consultazione degli archivi di interesse storico delle biblioteche degli enti e delle istituzioni ecclesiastiche<sup>265</sup>, sia valorizzando il concorso attivo dell'episcopato locale nel caso delle intese sottoscritte tra l'Italia e la Santa Sede per la determinazione dei giorni festivi<sup>266</sup> e per l'assistenza spirituale alle forze armate<sup>267</sup>, come anche nelle inedite ipotesi delle intese periferiche tra strutture di governo territoriale ecclesiale e statale<sup>268</sup>, favorite

<sup>257</sup> Declinazione della realizzazione, *ex parte Status*, del dovere di ogni cittadino «di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» art. 4 comma 2 Cost. it..

<sup>258</sup> Cfr. anche *Accordo*, art. 2.; Cfr. PAOLO CAVANA, *Libertà di magistero e Stato costituzionale*, in GIUSEPPE DALLA TORRE, PASQUALE LILLO (a cura di), *Sovranità della Chiesa e giurisdizione dello Stato*, cit., pp. 192-270.

<sup>259</sup> Cfr. *Accordo*, art. 3.

<sup>260</sup> ANDREA ZANOTTI, *Una bilateralità in espansione: l'universo frammentato delle intese sub-concordatarie*, cit., p. 529.

<sup>261</sup> Cfr. PIERLUIGI CONSORTI, *L'Accordo tra Stato e Chiesa cattolica nella problematica delle fonti*, cit., pp. 1124-1158; ANTONIO RUGGIERI, *Intese concordatarie e paraconcordatarie nel sistema delle fonti*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1-2, 1988, pp. 55-100.

<sup>262</sup> Cfr. PAOLO PALUMBO, *Insegnamento della religione cattolica ed educazione civica in una società interculturale*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2020, pp. 142-149.

<sup>263</sup> Cfr. ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *L'intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e la Conferenza episcopale italiana: la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche tra continuità e innovazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2005, pp. 387-398.

<sup>264</sup> Cfr. RAFFAELE PASCALI, *L'Assistenza religiosa alla Polizia di Stato (Nel sistema delle fonti)*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2011, pp. 168-265.

<sup>265</sup> Cfr. ALESSANDRO CROSETTI, *I beni archivistici e librari d'interesse religioso*, in *Aedon*, 3, 2010, reperibile sul web.

<sup>266</sup> D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 792: Riconoscimento come giorni festivi di festività religiose determinate d'intesa tra la Repubblica italiana e la Santa Sede ai sensi dell'art. 6 dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984 e ratificato con legge 25 marzo 1985, n. 121.

<sup>267</sup> Mostra, invece, delle perplessità PAOLO CAVANA, *La bilateralità della Chiesa di Papa Francesco*, cit., p. 271, relativamente alla più recente attività di sottoscrizione di accordi tra la Santa Sede e l'Italia, in materia fiscale, sanitaria e di titoli ecclesiastici, che, sebbene negoziati su materie di competenza della Santa Sede, non hanno visto il «coinvolgimento della Conferenza Episcopale Italiana, mettendo in crisi – questa è al vera novità – il ruolo di quest'ultima come interlocutrice delle autorità centrali italiane secondo la logica dell'Accordo-quadro del 1984».

<sup>268</sup> Ne tratta ANDREA ZANOTTI, *Una bilateralità in espansione: l'universo frammentato delle intese sub-concordatarie*, cit., pp. 528-557.

dalla riforma costituzionale dell'art. 117 della Costituzione italiana<sup>269</sup> e che hanno determinato maggiori intersezioni tra competenze concorrenti regionali e bisogni religiosi<sup>270</sup> o regolato il riconoscimento dei cicli e dei periodi di studio<sup>271</sup>. Anche di fronte alla proliferazione di quest'ultima tipologia di accordi decentrati, il sistema generale ha tenuto, grazie ad una struttura, pur non esente da critiche<sup>272</sup>, a cerchi concentrici (accordi periferici che applicano alla dimensione locale i contenuti dei principi quadro dell'Accordo o delle intese subconcordatarie) non meno che in ragione di una coscientizzazione politica, istituzionale e sociale del principio della *sana cooperatio* – vero movente di questa più recente decentralizzazione pattizia – anche in presenza di un'originale dilatazione delle materie concertate, oltre quelle individuate dalle Parti, all'ambito delle attività di interesse generale<sup>273</sup> come indicate dalla riforma del Terzo settore<sup>274</sup>, che proprio il principio collaborativo ha anticipato, almeno come «*modus operandi*»<sup>275</sup>.

L'Accordo di Villa Madama ha saputo dimostrarsi “tetragono ai colpi di ventura”<sup>276</sup>, comprendendo che il processo di trasformazione politica e sociale italiano, che aveva determinato la necessità della revisione degli anni '80, non si sarebbe arrestato e che avrebbe comportato adattamenti nei rapporti che, nella dimensione della *sana cooperatio*, sono stati condivisi, accettati, a volte oggetto di discussione<sup>277</sup>, ma alla fine comunque accolti, anche con la pazienza di chi sa attendere per gioire di

<sup>269</sup> Cfr. l. cost. 3/2001; Cfr. GIUSEPPE D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell'art. 117 comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012.

<sup>270</sup> Cfr. DANIELA MILANI, *La tutela degli interessi religiosi delle comunità locali tra riforma della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2005, pp. 201-244; RAFFAELE SANTORO, *Diritto regionale, appartenenza confessionale e tutela della libertà religiosa*, in PAOLO PALUMBO (a cura di), *Libertà religiosa e nuovi equilibri nelle relazioni tra Stato e confessioni religiose*, cit., pp. 273-291; NATASCIA MARCHEI, *Profili regionali della libertà religiosa*, in *Le Regioni*, 5, 2020, pp. 1017-1037.

<sup>271</sup> Cfr. *Pactio inter Sanctam Sedem et Rempublicam Italicam ad Lisbonensem Conventionem applicandam de titulis studiorum agnoscendis, quae ad superiorem doctrinam tradendam in Regione Europaea attinent*, 13 febbraio 2019, AAS CXIII (2021), pp. 37-44.

<sup>272</sup> Cfr. ANDREA ZANOTTI, *Una bilateralità in espansione: l'universo frammentato delle intese sub-concordatarie*, cit., p. 554 s.

<sup>273</sup> Afferma GIUSEPPE DALLA TORRE, *Enti ecclesiastici e Terzo settore. Annotazioni prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 9 del 2018, pp. 9-10: «[...] all'iniziativa caritativa delle comunità ecclesiali si apre l'ampissimo ventaglio di attività, considerate di interesse generale, previsto dall'art. 5 del Codice. Si potrebbe rilevare così che - e verrebbe da dire: paradossalmente - proprio in una legge unilaterale dello Stato, destinata a regolamentare materia diversa da quelle tradizionalmente considerate come ecclesiastiche (le *res mixtae*), trovi ora in una dettagliata specificazione la garanzia più ampia assicurata nell'art. 2, n. 1, dell'Accordo di Villa Madama, dove è detto che “La Repubblica italiana riconosce alla Chiesa cattolica la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione”. Una disposizione che riflette quella *sollicitudo* della Chiesa per tutto l'uomo, secondo le ricordate espressioni di Paolo VI, e che è stata considerata da autorevole dottrina come “il punto fondamentale dell'accordo”, tanto che “tutto il resto potrebbe anche andare a monte”; che è stata valutata come il “riconoscimento grandioso della legittimità, nell'ordine profano, dell'azione religiosa della Chiesa nel suo insieme”».

<sup>274</sup> PAOLO CAVANA, *La bilateralità della Chiesa di Papa Francesco*, cit., p. 271; Cfr. i numerosi profili problematici emergenti nei qualificati contributi pubblicati in ANTONIO FUCCILLO, LUDOVICA DECIMO (a cura di), *Gli enti religiosi tra diritto speciale, diritto comune e mercati*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022.

<sup>275</sup> ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *La riforma del Terzo settore: aspetti di diritto ecclesiastico*, in ANNA GIANFREDA, MIRIAM ABU SALEM (a cura di), *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, Libellula, Milano, 2019, p. 17. Ritiene che anche il modello dell'amministrazione condivisa di cui alla disciplina del Terzo settore rappresenti una “particolare scansione operativa” della reciproca collaborazione: GIUSEPPE D'ANGELO, *Il modello partecipativo del Codice del Terzo settore e la dimensione ecclesiastica del principio di collaborazione. Prime note*, in *Diritto e religioni*, 2, 2020, p. 115.

<sup>276</sup> DANTE, *Paradiso*, cap. XVI, verso 24. In particolare, circa l'incidenza degli interventi giurisprudenziali, Cfr. MARCO CANONICO, *Gli attuali orientamenti giurisprudenziali in tema di rapporti tra Stato italiano e Chiesa cattolica*, in AA.VV., *Chiesa e Stato in Italia. Nuovi studi di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 187-235.

<sup>277</sup> Cfr. RAFFAELE SANTORO: *La “Nota verbale” della Segreteria di Stato sul D.d.l. Zan: un atto alla ricerca della reciproca collaborazione*, in *Dirittifondamentali.it*, 2021, 2, 527-538. Condivisibili le osservazioni di G. D'Angelo: «[...] al netto delle perplessità e dei rilievi critici che pur possono essere mossi nei confronti dell'iniziativa della Santa Sede, non si possa pensare che attraverso di essa si sia inteso dare formale avvio a un rapporto collaborativo e, soprattutto, che la circostanza lasci comunque impregiudicata la piena sovranità decisionale in capo allo Stato (ovverosia la potestà legislativa del Parlamento). Mi chiedo cioè, in buona sostanza, se non sia il caso di limitarsi a registrare l'effettività di apporto che la nota stessa può offrire in termini di arricchimento del dibattito pubblico, che in tal modo risulta, nei fatti, maggiormente plurale» in

qualche piccola soddisfazione<sup>278</sup>. Quanto, poi, a ciò che non poteva essere trattenuto o sostenuto, le “foglie secche”<sup>279</sup> sono cadute, senza alterare la robustezza dell’impianto generale del testo. Anche nel tempo “sospeso” della pandemia, quando si è pensato che il Covid avrebbe contagiato anche la bilateralità pattizia, l’impegno alla reciproca collaborazione, nonostante la presenza di provvedimenti che hanno inciso sull’ordine spirituale della Chiesa, sull’indipendenza e sulla sovranità, sull’esercizio del culto pubblico e sulla libertà religiosa<sup>280</sup>, è intervenuto a sostegno della tenuta del sistema delle relazioni, facendo dispiegare anche alla unilateralità e alla prassi amministrativa un apporto integrativo, stante il consolidato contesto di una *sana cooperatio* che ha operato, in questo caso, come “anticorpo dogmatico”<sup>281</sup>. In questo senso, va favorito lo sforzo di riflessione sulla ulteriore possibilità di interventi teleologicamente pattizi e non sempre “concordatari” sotto l’aspetto tecnico/formale, tenuto conto dell’alterità degli ordini e delle competenze, del principio collaborativo e della “regola” pattizia<sup>282</sup> che, primariamente ma non esclusivamente, punta a soddisfare le esigenze particolari dei fedeli delle confessioni e a rendere partecipi religioni e fedeli allo sviluppo sociale. In argomento, circa l’incidenza delle fonti unilaterali sul sistema dei rapporti tra Stato italiano e Chiesa cattolica, rileva, ad esempio, nel caso della l. 186 del 2003 sullo stato giuridico dei docenti di religione<sup>283</sup>, della l. 206/2003 per il riconoscimento della funzione sociale degli oratori<sup>284</sup>, della recente l. 70 del 2021 di esecuzione dell’intesa in tema di riforma dell’assistenza spirituale delle forze armate<sup>285</sup> o della disciplina, unilateralmente regolata su base nazionale, in tema di assistenza spirituale negli ospedali, nelle case di cura e di assistenza pubblica e negli istituti di prevenzione e pena<sup>286</sup> ma anche di quella confermativa delle disposizioni pattizie<sup>287</sup>; così non è da trascurare il contributo del coinvolgimento dell’ambito

---

GIUSEPPE D’ANGELO, JLIA PASQUALI CERIOLI, *L’emergenza e il diritto ecclesiastico: pregi (prospettici) e difetti (potenziali) della dimensione pubblica del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ( [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 19 del 2021, p. 55.

<sup>278</sup> Ad es., in tema di delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità, Cfr. Cass. (ord.), 1 giugno 2022, n. 17910 e Cass. Sez. I, 4 gennaio 2023, n. 149.

<sup>279</sup> ARTURO CARLO JEMOLO, *Foglie secche e concordato*, in *La Stampa*, 19 febbraio 1975. Si pensi alle questioni riguardanti la nomina di solo cittadini italiani come titolari di uffici ecclesiastici, il servizio militare di chierici e religiosi, l’impegno statale per una specifica legge matrimoniale

<sup>280</sup> Per una sintesi delle posizioni della dottrina circa le soluzioni adottate dal Governo italiano in questo periodo in tema di esercizio del diritto di libertà religiosa, Cfr. PAOLO PALUMBO, *Libertà religiosa e fede al tempo del Covid 19*, in IDA D’AMBROSIO, PAOLO PALUMBO (a cura di), *Diritto, economia e società dopo la pandemia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, pp. 279-318.

<sup>281</sup> L’espressione è di J. Pasquali Cerioli, in GIUSEPPE D’ANGELO, JLIA PASQUALI CERIOLI, *L’emergenza e il diritto ecclesiastico: pregi (prospettici) e difetti (potenziali) della dimensione pubblica del fenomeno religioso*, cit., p. 70.

<sup>282</sup> Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Il sistema di accordi con la Chiesa cattolica e l’incidenza delle fonti unilaterali statali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), marzo 2010, p. 19: «vorrei solo ricordare che per Costituzione quello della c.d. negoziazione legislativa non è un’opzione eventuale ma la regola, anche se, come ogni regola può conoscere eccezioni. L’art. 7, secondo comma cost., non dice che i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica “possono” essere regolati pattiziamente: dice perentoriamente “sono”; parallelamente il terzo comma dell’art. 8 cost. dispone che i rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica “sono” – non “possono” essere – regolati per legge sulla base delle relative rappresentanze». Specifica, più recentemente, SARA DOMIANELLO, *L’evoluzione costituzionalmente sostenibile delle fonti del diritto ecclesiastico italiano tra unilateralità (da recuperare) e bilateralità (da custodire)*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2023, p. 65: «[...] La bilateralità resa necessaria dalla Costituzione italiana nella disciplina di rapporti tra lo Stato laico e singole confessioni religiose continua quindi a mantenere intatto un potenziale democratico che saremmo imprudenti a (lasciarci persuadere a) gettare al vento per il futuro, invece di impegnarci a fruttare da oggi in avanti sempre più correttamente».

<sup>283</sup> Cfr. MICHELE MADONNA, *Lo status giuridico degli insegnanti di religione cattolica nelle scuole pubbliche in Italia: sviluppo normativi-giurisprudenziali e problemi aperti*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XXXIX, 2023, pp. 351-369.

<sup>284</sup> Cfr. CARMELA ELEFANTE, *Sostenibilità, prossimità e sviluppo integrale tra diritto e religione. Il ruolo degli oratori nei processi di resilienza trasformativa*, Giappichelli, Torino, 2023.

<sup>285</sup> Cfr. PAOLO CAVANA, *La legge n. 70 del 2021 di riforma dell’assistenza spirituale ai cattolici nelle Forze armate e norme di adeguamento ed obbligazioni internazionali contratte con la Santa Sede. Osservazioni sulla crisi del principio di bilateralità nella XVIII Legislatura*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2022, pp. 469-498, in particolare, pp. 486-487.

<sup>286</sup> Cfr. *Accordo*, art. 11.

<sup>287</sup> Cfr. art. 220 c.p. che riprendendo l’art. 4 dell’Accordo del 1984, ne estende le garanzie a tutti i ministri di culto.

amministrativo<sup>288</sup>, di quello della negoziazione normativa<sup>289</sup> e del diritto comune<sup>290</sup>. Trattasi di «articolarzioni di un medesimo disegno, riconducibile ad una visione unitaria e globale del sistema, coerente con quello delineato dalla Costituzione»<sup>291</sup> che dimostra come lo sviluppo del principio cristiano della *sana cooperatio* nei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, per come concretizzatosi in Italia, abbia contribuito alla realizzazione di un sistema di bilateralità integrata (bilateralità necessaria e reciproca collaborazione diffusa), aperta anche a strumenti applicativi differenti, veramente rispondente allo spirito e alle lettera<sup>292</sup> dell'art. 1 dell'Accordo ed alla legalità costituzionale, senza la necessità, peraltro dimostrata nei fatti, che un profilo della *sana cooperatio* “all'italiana” (rapporti “concordatari” e reciproca collaborazione), ognuno finalizzato alla promozione umana e sociale<sup>293</sup>, debba soppiantare l'altro (*simul stabunt*).

Si auspica possa leggersi in questo senso, non meno che in ragione del raggiungimento delle finalità sostanziali dell'Accordo del 1984, la recente scelta del Governo italiano di revocare la Commissione governativa per l'attuazione delle disposizioni dell'Accordo tra Italia e Santa Sede. La Commissione, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 18 febbraio 1987, e da ultimo rinnovata nel maggio 2022, è stata revocata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il 10 agosto 2023<sup>294</sup>, a seguito di riorganizzazione delle Commissioni competenti in materia di politica ecclesiastica. Il decreto di revoca, nel richiamare gli art. 13.2 (Accordo) e 7 (Protocollo addizionale) tradisce, però, una visione riduttiva della collaborazione, affermando che laddove si manifesti in futuro «l'esigenza di collaborazione tra Chiesa cattolica e lo Stato» – interpretando il principio solo nella sua dimensione formale – saranno avviate le “opportune consultazioni” con la Santa Sede volte a definire le questioni da trattare – contenendo i soggetti interlocutori e favorendo per il futuro solo la stipula di concordati (?) –. Tale soluzione, secondo quanto si evince dal testo del decreto, è stata adottata anche a seguito di interlocuzioni informali del Governo con la Conferenza episcopale italiana. Nello stesso tempo, però, il richiamo all'art. 13.2 dell'Accordo e all'art. 7 del Protocollo addizionale, continuano a presidiare, in questo mutato contesto istituzionale, da ogni eccesso di normazione in via unilaterale statale in materie di interesse comune.

Si può ritenere che la *sana cooperatio* per come applicata in Italia, e per come percepita e vissuta *ex parte Ecclesiae*, abbia avuto il merito di contribuire a fare del dialogo paziente e fiducioso tra le due realtà, politica ed ecclesiale, un esempio diffusosi anche in Europa, come ricorda opportunamente la dottrina

<sup>288</sup> Cfr. *Accordo*, art. 5 n. 3; ANDREA ZANOTTI, *Una bilateralità in espansione: l'universo frammentato delle intese sub-concordatarie*, cit., p. 533 ss.

<sup>289</sup> Afferma FORTUNATO FRENI, I “nuovi accordi” Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 15 del 2020, p. 30: «Pertanto, nell'iter di elaborazione di atti che possono recare maggiori “ricadute” sociali, spesso si instaurano dei momenti di contatto tra autorità statale e istanze esponenziali di categorie di soggetti interessate dall'emanando provvedimento, nei quali ci si confronta su alcuni aspetti e si argomentano insieme le ragioni affinché questo contenga certe misure anziché altre. Il paziente lavoro dialogico svolto in questi tavoli di concertazione con i rappresentanti delle collettività interessate (parti sociali, associazioni di categoria, comunità territoriali, gruppi etnici, ordini professionali, etc.) è detto negoziazione normativa, e riguarda anche le formazioni etico-religiose, che vengono chiamate a prestare il loro contributo allorché si tratta di emanare disposizioni o provvedimenti generali eticamente sensibili, che riguardano il generico fattore religioso»; Cfr. MARCO PARISI, *Promozione della persona umana e pluralismo partecipativo: riflessioni sulla legislazione negoziata con le Confessioni religiose nella strategia costituzionale di integrazione delle differenze*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2004, p. 193 ss.

<sup>290</sup> Cfr. ANTONIO FUCCILLO, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2005; ID., *Le intese senza intesa: nuovi modelli per la cooperazione Stato-confessioni religiose*, in M. D'ARIENZO (a cura di), *1929-2019. Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive*, cit., p. 237; CARLO CARDIA, *Concordati e diritto comune*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1999, pp. 147-151; ID., *Ordinamento italiano, libertà religiosa e multiculturalismo*, in RITA BENIGNI (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Principi e temi*, Trepress Roma, 2021, pp. 43-47.

<sup>291</sup> SALVATORE BORDOLANI, *Problemi di dinamica concordataria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), giugno 2010, p. 25.

<sup>292</sup> Ci si riferisce all'utilizzo della congiunzione “e” per legare il sistema della disciplina dei rapporti mediante accordi/intese ed il principio della reciproca collaborazione.

<sup>293</sup> Cfr. VINCENZO FAGIOLO, *Reciproca collaborazione*, in *30Giorni*, 2000, p. 1, reperibile sul web.

<sup>294</sup> Il decreto è reperibile sul web.

ritenendo che l'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che prevede che l'Unione europea mantenga un “dialogo aperto, trasparente e regolare” con le confessioni religiose, sia «parte dell'eredità di Villa Madama, in cui coesistono nuova bilateralità cattolica e bilateralità religiosa»<sup>295</sup>. La *sana cooperatio* ha determinato, poi, un rafforzamento del principio pluralista e di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione<sup>296</sup> e di quello di uguaglianza sostanziale (art. 3 comma 2 Cost.)<sup>297</sup> nonché una migliore comprensione del dovere di ogni cittadino di concorrere al progresso anche spirituale della società, come richiesto dall'art. 4 Cost.<sup>298</sup>, iscrivendosi «a pieno titolo nell'alveo dei processi di attuazione e di attualizzazione della Costituzione repubblicana»<sup>299</sup>.

Lo stesso principio ha permesso una comprensione più approfondita anche dell'art. 8 Cost che, nell'affermazione dell'eguale libertà, ha esteso, non più solo in chiave teorica ma anche pratica, a tutte le confessioni religiose la distinzione degli ordini, la loro piena autonomia-indipendenza e l'impegno collaborativo<sup>300</sup>. Sarebbe, infatti, difficile, se non impossibile, ritenere che, in un contesto ordinamentale come quello italiano, presidiato dal principio supremo di laicità, *in nuce* da sempre presente nella Costituzione e poi espresso dalla Consulta<sup>301</sup>, tali aspetti non abbiano una portata generale *ex parte Reipublicae*, tenuto anche conto del riconoscimento statale della originarietà degli ordinamenti confessionali diversi dal cattolico<sup>302</sup>. Prova ne è l'esperienza delle intese *ex art. 8* comma 3 che, al netto delle ragionevoli critiche circa la loro struttura a fotocopia<sup>303</sup> o circa il ritardo che ancora si registra in alcuni casi alla loro realizzazione<sup>304</sup>, è riconoscente del modello pattizio cattolico, non solo nei principali contenuti ma soprattutto nello stile, nel metodo e nel procedimento collaborativo che ha portato alle legislazioni negoziali speciali ed alle successive modifiche. La finalità di ogni intesa risponde, così, in pieno al principio/valore della *sana cooperatio* tra ordini quale «antidoto ai conflitti di lealtà»<sup>305</sup>, per dare compiutamente riposta ai bisogni identitari<sup>306</sup> della confessione religiosa nel contesto nazionale di cui

<sup>295</sup> MARCO VENTURA, *L'eredità di Villa Madama: un decalogo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2014, p. 75.

<sup>296</sup> Cfr. PIETRO GISMONDI, *Concordato e Costituzione italiana*, in GIUSEPPE DALLA TORRE (a cura di), *La revisione del concordato*, cit., pp. 107-110

<sup>297</sup> Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *La “filosofia” di un Concordato*, cit., p. 89.

<sup>298</sup> Cfr. MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Istituzioni pubbliche e istituzioni confessionali tra collaborazione cooperazione e sussidiarietà: il ruolo dei principi*, in MARIA CRISTINA FOLLIERO, ANTONIO VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi*, Quaderno 2, Giappichelli, Torino, 2013, p. 227 ss.

<sup>299</sup> GIUSEPPE D'ANGELO, *Ragioni e (contro)indicazioni (reciproche) della collaborazione Stato-Chiesa*, in VINCENZO BUONOMO, MARIA D'ARIENZO, OLIVIER ECHAPPÉ (a cura di), *Lex rationis ordinatio. Studi in onore di Patrick Valdrini*, vol. I, Pellegrini, Cosenza, 2022, p. 512.

<sup>300</sup> Cfr. *Messaggio* del Presidente Mattarella in occasione dell'evento “Stato e Chiesa a 40 anni dalla firma del Concordato repubblicano”, 8 febbraio, 2024, reperibile sul web.

<sup>301</sup> Corte cost., sent. 12 aprile 1989, n. 203.

<sup>302</sup> Naturalmente i problemi attuativi dell'eguale libertà esistono e sono sempre valide, anche come monito, le riflessioni del Prof. Vitale, tese però a chiarire le giuste responsabilità, in quanto, quando «il legislatore ordinario (...) assegna ai gruppi religiosi posizioni di maggior favore o vantaggio anche quando ciò non è giustificato dalla specificità del ruolo di tali enti, ma solo per uno scambio politico, la colpa evidentemente non è dei principi, bensì del fatto che affidiamo la loro realizzazione ad una classe politica che li strumentalizza in chiave neocorporativa»: ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 200.

<sup>303</sup> Cfr. FRANCESCO ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni “altre” e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013, pp. 82-92.

<sup>304</sup> Cfr. NICOLA COLAIANNI, *Le intese nella società multireligiosa: verso nuove disuguaglianze?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 28 maggio 2012, p. 8 ss.; JLIA PASQUALI CERIOLI, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 18 luglio 2016, p. 13 ss.

<sup>305</sup> GIUSEPPE D'ANGELO, *Eguale libertà delle confessioni religiose e sistema delle intese. Il tema della qualificazione soggettiva (e dei suoi effetti giuridici)*, in *Laycidad y libertades*, 22, 2023, p. 285.

<sup>306</sup> Per GIUSEPPE DALLA TORRE, *Libertà di coscienza e di religione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), marzo 2008, p. 10, la *ratio* del principio pattizio «è da rinvenirsi in particolare nella necessità di garantire alle diverse confessioni religiose un regime giuridico rispettoso della loro identità. Il secondo comma dell'art. 7 e il terzo comma dell'art. 8, dunque, costituiscono un riconoscimento di quel “diritto alla diversità” che nella grande parabola storica della libertà religiosa, passando per la fase intermedia della rivendicazione dell'eguale libertà, rappresenta nel nostro tempo il punto di arrivo»; sulla funzione “differenziate” delle intese, Cfr. NICOLA COLAIANNI, *La decadenza del “metodo della*

condivide i valori fondanti<sup>307</sup>. È vero che «il nostro ordinamento prevede un'ampia tutela del diritto di libertà religiosa. Non solo sul piano individuale ma anche su quello collettivo. Non solo nella sua dimensione negativa, di garanzia, ma anche in quella positiva, di tipo promozionale»<sup>308</sup> ma oggi i diversi ritardi o le omissioni<sup>309</sup> per garantire a tutti ogni possibile spazio di libertà religiosa mettono in crisi la relazione collaborativa<sup>310</sup>. Per superare queste problematiche, che spesso sono un segno grave di contraddizione, ma le cui responsabilità non sono addebitabili al metodo e alla pratica della bilateralità, la Chiesa cattolica è impegnata, da tempo, nel promuovere anche il necessario contributo del dialogo interreligioso istituzionale<sup>311</sup>, così che le religioni non vengano considerate «parte del problema, ma parte della soluzione al problema»<sup>312</sup> ed così la collaborazione inter-confessionale possa favorire un ruolo più propositivo e responsabile della Parte statale per assicurare a tutti, nel quadro costituzionale che punta a tutelare al massimo grado la libertà religiosa, le stesse opportunità<sup>313</sup>, anche passando oltre,

---

*bilateralità” per ma (involontaria) degli infedeli*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 19 settembre 2016, p. 16.

<sup>307</sup> Tuttavia, come ha precisato la Corte costituzionale con la sent. 52/2016: «le intese non sono una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione, o di giovare dall'applicazione delle norme, loro destinate, nei diversi settori dell'ordinamento. A prescindere dalla stipulazione di intese, l'eguale libertà di organizzazione e di azione è garantita a tutte le confessioni dai primi due commi dell'art. 8 Cost. (sentenza n. 43 del 1988) e dall'art. 19 Cost, che tutela l'esercizio della libertà religiosa anche in forma associata. La giurisprudenza di questa Corte è anzi costante nell'affermare che il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese (sentenze n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993)».

<sup>308</sup> PAOLO CAVANA, *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 41 del 2017, p. 13.

<sup>309</sup> Si pensi all'inerzia del Legislatore rispetto alla necessità di riformare o abolire la legge sui culti ammessi del 1929. Cfr. i contributi di V. Pacillo, J. Pasquali Cerioli e P. Consorti in *1929-2019. Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive*, cit., *passim*; Cfr. MARIA D'ARIENZO, *Gli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Il dialogo istituzionale e la prassi amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 13 del 2022, pp. 35-45.

<sup>310</sup> Cfr. CARLO CARDIA, *La libertà religiosa nell'Italia multiculturale. I traguardi ancora da realizzare*, in PAOLO PALUMBO (a cura di), *Religioni. Laicità. Democrazia. Profili critici e comparatistici*, cit., pp. 11-24.

<sup>311</sup> Cfr. FRANCESCO, *Discorso in occasione dell'incontro con le autorità palestinesi*, 25 maggio 2014: «è doveroso e possibile trovare un buon accordo tra culture e religioni differenti; testimonia che le cose che abbiamo in comune sono così tante e importanti che è possibile individuare una via di convivenza serena, ordinata e pacifica, nell'accoglienza delle differenze e nella gioia di essere fratelli perché figli di un unico Dio»; ID. Lett. enc. *Fratelli tutti*, cit., 271: «Le diverse religioni, a partire dal riconoscimento del valore di ogni persona umana come creatura chiamata ad essere figlio o figlia di Dio, offrono un prezioso apporto per la costruzione della fraternità e per la difesa della giustizia nella società. Il dialogo tra persone di religioni differenti non si fa solamente per diplomazia, cortesia o tolleranza. Come hanno insegnato i Vescovi dell'India, «l'obiettivo del dialogo è stabilire amicizia, pace, armonia e condividere valori ed esperienze morali e spirituali in uno spirito di verità e amore»; Cfr. PIETRO PAROLIN, *Intervento al Simposio sul tema “Difendere la libertà religiosa: partnership e azioni”*, in *L'Osservatore Romano*, 27 giugno 2018; MARIA D'ARIENZO, *Il ruolo delle comunità religiose nel dialogo tra culture e diritto nell'area del Mediterraneo*, in *Iura & Legal Systems*, 3, 2022, pp. 1-5; ID., *Pluralismo religioso e dialogo interculturale. L'inclusione giuridica delle diversità*, Pellegrini, Cosenza, 2018; ID., *Diritti culturali e libertà religiosa*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2014, pp. 577-594; PIERLUIGI CONSORTI, *Conflitti, mediazione e diritto interculturale*, PUP, Pisa, 2013; ID., *Dialogo interreligioso e laicità*, in AA.VV., *Diritti, tolleranza, memoria. Una città per la pace*, Plus, Pisa, 2005; ID., *La bilateralità trasformata dagli infedeli. Prospettive per un dialogo religioso istituzionale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2023, p. 207; ANTONIO FUCCILLO, *Pace interreligiosa: alcuni spunti di riflessione a margine della World interfaith harmony week ed il possibile ruolo del diritto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), febbraio 2011, pp. 1-10; ANTONINO MANTINEO, *Verso nuove prospettive del pluralismo religioso nel Magistero della Chiesa cattolica?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), luglio 2011, pp. 28-31; cfr. alcune proposte e *best practices* presentate in ANTONIO FUCCILLO, PAOLO PALUMBO (a cura di), *Pluralismo confessionale e dinamiche interculturali. Le “best practices” per una società inclusiva*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023.

<sup>312</sup> DICASTERO PER LA PROMOZIONE DELL'UNITÀ DEI CRISTIANI, *“Perché i doni e la chiamata di Dio sono irrevocabili” (Rm 11,29). Riflessioni su questioni attinenti alle relazioni cattolico-ebraiche in occasione del 50° anniversario della Nostra aetate*, 10 dicembre 2015, n. 46.

<sup>313</sup> Cfr. ANTONIO FUCCILLO, *Libertà religiosa come fattore di inclusione sociale*, in ANTONIO FUCCILLO, PAOLO PALUMBO (a cura di), *Pluralismo confessionale e dinamiche interculturali. Le “best practices” per una società inclusiva*, cit., pp. 15-30; ID., *Superare la sola eguaglianza formale: verso la libertà religiosa delle opportunità*, in ID. (a cura di), *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, pp. 57-74.

o collocando correttamente nel sistema delle fonti, una legge generale nazionale sulla libertà religiosa<sup>314</sup>, quantunque non necessitata dal sistema di tutela italiano<sup>315</sup>.

Una visione unitaria delle questioni della libertà religiosa dovrà certamente avere la nuova Commissione governativa per le intese con le confessioni religiose e per la libertà religiosa istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 agosto 2023 dalla fusione di due precedenti Commissioni (per le intese e per la libertà religiosa). L'unificazione dei due organismi è dettata, come si evince dal decreto costitutivo<sup>316</sup>, anche dalla necessità di rendere più efficiente la conduzione delle trattative con le rappresentanze delle confessioni religiose interessate alla stipula delle intese; si auspica che, comunque, la Commissione, anche se non espressamente citate nel decreto, continui a svolgere le necessarie e, in alcuni casi, come visto, urgenti funzioni di studio, informazione e proposta per tutte le questioni attinenti all'attuazione dei principi della Costituzione e delle leggi in materia di libertà di coscienza, di religione o credenza.

Non si può, poi, non segnalare, in linea anche con i ricordati indirizzi magisteriali, il rapporto di diretta proporzionalità esistente tra sviluppo della *sana cooperatio* e principio di laicità<sup>317</sup>, secondo quanto l'esperienza italiana nella sua tipicità dimostra. Lo ricorda Benedetto XVI nel discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede del 2012, precisando che nelle relazioni tra lo Santa Sede e l'Italia: «[...] hanno prevalso la concordia e la reciproca volontà di cooperare, ciascuno nel proprio ambito, per favorire il bene comune» ed auspicando che l'Italia «continui a promuovere un rapporto equilibrato fra la Chiesa e lo Stato, costituendo così un esempio, al quale altre nazioni possano riferirsi con rispetto ed interesse»<sup>318</sup>. La collaborazione multilivello tra Stato e comunità politica è ancor più benefica per i cittadini in una società che non pretende di confinare la religione nella intimità della coscienza, ma che ne riconosce il ruolo ed il contributo significativo nella costruzione delle relazioni sociali. Come ha ricordato anche Francesco, proprio l'esperienza italiana «col richiamo al principio della distinzione fissato nell'art. 7 della Costituzione, esprime e ha promosso al tempo stesso una peculiare forma di *laicità*, non ostile e conflittuale, ma amichevole e collaborativa, seppure nella rigorosa distinzione delle competenze proprie delle istituzioni politiche da un lato e di quelle religiose dall'altro. Una laicità che il mio predecessore Benedetto XVI definì “positiva”. E non si può fare a meno di

<sup>314</sup> Per una ricostruzione puntuale dei progetti: LAURA DE GREGORIO, *Laicità e progetti per una legge generale sulla libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe Chiesa.it](http://www.statoe Chiesa.it)), n. 21 del 2020, *passim*; Cfr. altresì, ROBERTO ZACCARIA, SARA DOMIANELLO, ALESSANDRO FERRARI, PIERANGELA FLORIS, ROBERTO MAZZOLA, *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2019.

<sup>315</sup> Cfr. Corte cost., sent. 10 marzo 2016, n. 52: «Nel nostro ordinamento non esiste una legislazione generale e complessiva sul fenomeno religioso, alla cui applicazione possano aspirare solo le confessioni che stipulano un accordo con lo Stato. Peraltro, la necessità di una tale pervasiva disciplina legislativa non è affatto imposta dalla Costituzione, che tutela al massimo grado la libertà religiosa. E sicuramente la Costituzione impedisce che il legislatore, in vista dell'applicabilità di una determinata normativa attinente alla libertà di culto, discrimini tra associazioni religiose, a seconda che abbiano o meno stipulato un'intesa».

<sup>316</sup> Il decreto istitutivo è reperibile sul *web*.

<sup>317</sup> Cfr. *ex plurimis*, OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI, *“A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio”*. *Laicità dello Stato e libertà della Chiesa*, Vita e Pensiero, Milano, 2006; CARLO CARDIA, *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, islam*, Paoline, Cinisello Balsamo, 2007; GIOVANNI CIMBALO, *Laicità come strumento di educazione alla civiltà*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe Chiesa.it](http://www.statoe Chiesa.it)), marzo 2007, pp. 1-59; NICOLA COLAIANNI, *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell'età dei diritti*, Cacucci, Bari, 2017, pp. 33-58; GIUSEPPE DALLA TORRE, *Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell'esperienza giuridica contemporanea*, Studium, Roma, 1992, 35-72; SARA DOMIANELLO, *Sulla laicità nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1999; MARIO FERRANTE, *Diritto, religione, cultura: verso una laicità inclusiva*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe Chiesa.it](http://www.statoe Chiesa.it)), n. 35 del 2017, pp. 1-21; SILVIO FERRARI, *Laicità dello Stato e pluralismo delle religioni*, in *Sociologia del diritto*, 2, 2006, pp. 5-31; ANTONIO FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, Giappichelli, Torino, 2022; MARCO PARISI, *Laicità europea. Riflessioni sull'idea politica dell'Europa nel pluralismo ideale contemporaneo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe Chiesa.it](http://www.statoe Chiesa.it)), n. 1 del 2018, pp. 1-16; PAOLO STEFANI, *La laicità nell'esperienza giuridica dello Stato*, Cacucci, Bari, 2007.

<sup>318</sup> BENEDETTO XVI, *Discorso al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 9 gennaio 2012.

osservare come, grazie ad essa, sia eccellente lo stato dei rapporti nella collaborazione tra Chiesa e Stato in Italia, con vantaggio per i singoli e l'intera comunità nazionale»<sup>319</sup>.

La bilateralità necessaria ed il principio di collaborazione rappresentano, allora, manifestazioni genuine della laicità. In Italia il supremo principio viene alla luce nella sentenza costituzionale n. 203 del 1989 dall'insieme di valori emergenti dal combinato degli articoli 2, 3, 7, 8, 19, 20 della Costituzione ed «implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale». Nella sentenza della Corte costituzionale n. 334 del 1996 si chiarisce che la caratterizzazione essenziale della laicità è la «distinzione tra ordini 'distinti'» secondo quanto stabilito nell'art. 7, primo comma, Cost. e richiamato dall'Accordo di Villa Madama, a cui si aggiungono, come previsto nella sentenza della Corte costituzionale del 20 novembre 2000, n. 508, l'equidistanza e l'imparzialità della Repubblica rispetto a tutte le confessioni religiose. Da ultimo, con la sentenza n. 67 del 2017, la Corte costituzionale ha ulteriormente chiarito che la laicità è «da intendersi non come indifferenza dello Stato di fronte all'esperienza religiosa, bensì come tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità»<sup>320</sup>. Le consonanze con il radicamento nel messaggio e nell'insegnamento cristiano, così come evolutosi intorno al principio della *sana cooperatio*, sono molteplici ed evidenti. La laicità dello Stato fonda, così, sulla distinzione dei poteri ma è aperta al contributo che la religione può offrire alla costruzione della società degli uomini, secondo una visione che riguarda la dimensione personale, comunitaria e, a livello istituzionale, intende favorire tutti i gruppi religiosi e le esperienze di fede.

Le vicende della bilateralità integrata in Italia hanno, quindi, rassicurato chi temeva che dopo il 1984 la Chiesa cattolica avrebbe avuto un protagonismo sconfinato nella dinamica dei rapporti interordinamentali, che l'Accordo avrebbe istituzionalizzato un rapporto privilegiario e permanente con la sola Chiesa cattolica<sup>321</sup> o che la Repubblica avrebbe assunto acriticamente come propria la proiezione spirituale cattolica. Al contrario, la dilatazione della *sana cooperatio* ha dato ragione dell'importanza di valorizzare l'apporto positivo delle religioni in cui «sono da sempre presenti elementi di equità di base e di tutela dei beni comuni con la conseguente valorizzazione nella dimensione collettiva in quanto appartenenti a una comunità»<sup>322</sup>.

Lo strumento concordatario, giudicato nel concreto degli eventi che sono stati descritti e nel *continuum* di una storia dei rapporti tra la Chiesa cattolica e la comunità politica, con tutte le fragilità ed i limiti pure emersi ed emergenti nella vicenda italiana, conserva la sua validità ed utilità, e saprà essere in grado di dimostrare, ancora una volta, la sua flessibilità e la sua capacità di sapersi rinnovare, anche in contesti sempre più caratterizzati dalla diversità religiosa e culturale, nell'«incartare» la bilateralità permettendo ai due ordinamenti, distinti ma intrecciati<sup>323</sup>, di rapportarsi; ma ciò, come si tentato di sostenere, non basta perché (è stata e) sarà la *sana cooperatio*, assumendo forme e seguendo dinamismi, anche diversi ed integrativi, se necessario, dall'accordo pattizio<sup>324</sup>, la sola «forza» in grado di «incarnare» al meglio la permanente reciprocità relazionale tra Chiesa cattolica e comunità politica e la causa del servizio al *civis/fidelis*, che ha «diritto a tale concordia»<sup>325</sup>. È ancora legittimo: «sperare che gli uomini, incontrandosi e negoziando, abbiano a scoprire meglio i vincoli che li legano, provenienti dalla loro comune umanità e abbiano pure a scoprire che una fra le più profonde esigenze della loro comune

<sup>319</sup> FRANCESCO, *Discorso in occasione della visita al Presidente della Repubblica italiana*, 10 giugno 2017.

<sup>320</sup> Cfr. anche Corte cost., sent. 5 dicembre 2019, n. 254.

<sup>321</sup> Cfr. LUCIANO GUERZONI, *Gli Accordi del 1984 tra la repubblica italiana e la Santa Sede: dall'ideologia del Concordato «nuovo» alla realtà del nuovo Concordato*, cit. p. 784 ss.

<sup>322</sup> ANTONIO FUCCILLO, *Le proiezioni collettive della libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 18 del 2019, p. 4.

<sup>323</sup> Cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Costituzione e riconoscimento*, in ISABELLA BOLGIANI (a cura di), *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 53.

<sup>324</sup> Osserva GIUSEPPE DALLA TORRE, *La "filosofia" di un Concordato*, cit., p. 88, che «la regolamentazione negoziata dei rapporti è strumento probabilmente ottimale, ma non certo unico, per realizzare forme di collaborazione».

<sup>325</sup> FRANCESCO, *Discorso al Presidente della Repubblica italiana*, 18 aprile 2015.

umanità è che tra essi e tra i rispettivi popoli regni non il timore, ma l'amore: il quale tende ad esprimersi nella collaborazione leale, multiforme, apportatrice di molti beni»<sup>326</sup>.

**Paolo Palumbo**  
*Università Giustino Fortunato*

**Marzo 2024**

diritto & religioni

---

<sup>326</sup> GIOVANNI XXIII, Lett. enc. *Pacem in Terris*, 11 aprile 1963, n. 67.