

SILVIO FERRARI

Il modello concordatario post-conciliare

1. Introduzione

A partire dal concilio Vaticano II, la S. Sede ha sottoscritto quasi centoventi convenzioni con 38 paesi diversi (1). La maggior parte di esse è stata stipulata con Stati europei e latino-americani, in cui il cattolicesimo (o almeno il cristianesimo) ha avuto e continua ad avere una notevole importanza; quattro sono state firmate con paesi o entità del mondo musulmano (Tunisia, Marocco, Kazakistan e Organizzazione per la Liberazione della Palestina) ed una con Israele; cinque altre convenzioni, infine, sono state concluse con l'Organizzazione dell'Unità Africana, la Costa d'Avorio, il Camerun (con cui sono stati stipulati due accordi) ed il Gabon.

Molte di queste convenzioni riguardano questioni particolari (anche se talvolta di grande importanza) come la nomina dei vescovi, la definizione dei confini delle diocesi, l'assistenza religiosa alle forze armate e via dicendo. Alcune di esse sono qualificabili come concordati, altre come scambi di note, altre ancora (per esempio l'accordo con l'Ungheria del 1964) come *modus vivendi*, cioè come atti bilaterali che regolano in via provvisoria alcune materie circoscritte (2). Per quanto limitati nella portata e nello scopo, questi accordi particolari rivestono un'indubbia importanza perché consentono di raggiungere obiettivi parziali in attesa -come spesso è avvenuto, per esempio nella stessa Ungheria- che il mutamento delle circostanze conduca ad intese più ampie.

Nelle pagine seguenti verrà concentrata l'attenzione sulla ventina di convenzioni che contiene una disciplina complessiva, o almeno ampia, dei problemi che interessano questi rapporti (3), allo scopo valutare se da queste convenzioni sono ricavabili alcune indicazioni più generali in tema di rapporti tra Stato e Chiesa.

2. La libertà della Chiesa e la collaborazione con lo Stato nelle convenzioni postconciliari

Il rapporto tra la Chiesa e gli Stati viene definito nei documenti conciliari in termini di reciproca indipendenza ed autonomia da un lato e di collaborazione dall'altro (4).

Questa indicazione è però stata tradotta in forme diverse nelle convenzioni post-conciliari.

a) *le convenzioni europee*. In queste convenzioni è chiaramente individuabile una linea -inaugurata con l'accordo spagnolo del 1976 e proseguita, con successivi

affinamenti, anche nelle convenzioni con l'Italia, San Marino, la Polonia, la Croazia, la Lituania e la Lettonia- che muove dall'affermazione dell'indipendenza reciproca di Stato e Chiesa e ricava da questo principio la necessità della loro collaborazione.

L'accordo tra S.Sede e Spagna del 28 luglio 1976 dichiara che "la Santa Sede ed il Governo Spagnolo [...] considerando che il Concilio Vaticano II, a sua volta, ha stabilito come principi fondamentali, ai quali devono conformarsi le relazioni tra la comunità politica e la Chiesa, tanto la mutua indipendenza di entrambe le Parti, nel proprio ordine, quanto una sana collaborazione tra loro [...] giudicano necessario regolare con distinti Accordi le materie di comune interesse che, nelle nuove circostanze sorte successivamente alla firma del Concordato del 27 agosto 1953, richiedono una nuova regolamentazione". L'affermazione è collocata nel preambolo, fa riferimento soltanto all'*indipendenza* di Stato e Chiesa e richiama a fondamento di quest'ultimo elemento i principi del concilio Vaticano II, che sono sicuramente rilevanti per la Chiesa ma potrebbero non essere tenuti in uguale considerazione dallo Stato.

L'accordo tra S.Sede e Italia del 18 febbraio 1984 introduce significativi elementi di evoluzione: in esso si dichiara che "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". Questa formulazione è contenuta nell'art. 1 dell'accordo (e non più nel preambolo, dove invece torna ad essere situata nell'accordo con San Marino), che richiama a fondamento del principio di reciproca indipendenza e sovranità non soltanto le dichiarazioni conciliari ma anche le norme costituzionali italiane (5) dandogli in tal modo una base più ampia e più salda.

Il concordato con la Polonia del 1993 e gli accordi con la Croazia del 1996 e con la Lituania e la Lettonia del 2000 ribadiscono questa impostazione con un'unica variante: la sostituzione del termine "sovrani" (che nel caso italiano è giustificato dalla menzione alla sovranità della Chiesa contenuta nell'art. 7 della Costituzione) con la parola "autonomi", ripristinando in tal modo la formulazione adottata nella Costituzione *Gaudium et spes*. A parte questa modificazione il modello italiano viene seguito quasi alla lettera (6) in questi paesi e, un po' sorprendentemente, anche in uno Stato extra-europeo come il Gabon (7).

Nei paesi europei dove la religione cattolica non è maggioritaria questo modello viene replicato nella sostanza ma subisce alcune significative modifiche formali: gli accordi con i *Länder* della Germania ex-comunista, dove la maggioranza della popolazione è protestante, sono anch'essi impostati sul binomio indipendenza della Chiesa - collaborazione con lo Stato (8) ma sono privi di qualsiasi riferimento esplicito all'ordine proprio di ciascuno dei due soggetti contraenti (9) e gli accordi con l'Estonia e l'Albania, dove prevalgono rispettivamente gli ortodossi ed i musulmani, si limitano a garantire il diritto della Chiesa "to organize itself and to carry out its mission", limitando al minimo ogni richiamo esplicito alla collaborazione tra la Chiesa e lo Stato (10). Non si tratta di una linea di confine rigorosa ed impermeabile, poiché alcuni accordi stipulati con paesi a maggioranza cattolica -la Slovacchia e la Repubblica ceca- si collocano a mezza via tra il modello dei *Länder* tedeschi e quello dell'Italia o della Polonia: ma una differenza tra i due modelli resta percepibile.

Da questo breve esame si ricava che i principi conciliari preposti a regolare i rapporti tra Stato e Chiesa sono stati tradotti in modo pressochè integrale in queste convenzioni. Ciò ha comportato un radicale allontanamento dalle formule preconiliari di cui il concordato spagnolo del 1953 offre un ultimo esempio laddove afferma che "lo Stato spagnolo riconosce alla Chiesa cattolica il carattere di società perfetta e le

garantisce il libero e pieno esercizio del suo potere spirituale e della sua giurisdizione, nonché il libero e pubblico esercizio del culto” (art. 2).

Alcuni studiosi hanno sottolineato -a mio parere esattamente- che il passaggio dalle formule preconciari a quelle in uso nelle convenzioni dell’ultimo trentennio non implica un’alterazione del nucleo centrale della dottrina ecclesiastica in materia di rapporti con gli Stati. Tanto con le une quanto con le altre, infatti, si intende rivendicare il carattere originario ed autonomo dell’ordinamento giuridico della Chiesa (11): dire che la Chiesa è una società giuridica perfetta non è diverso dal dire che essa costituisce una società originaria ed autonoma, non differente da quelle che la scienza giuridica definisce ordinamenti giuridici primari.

Ma il passaggio da una formula centrata sulla categoria “società perfetta” ad un’altra che fa perno sui concetti di indipendenza ed autonomia non è stato irrilevante. Sotto un profilo storico-politico esso ha marcato la frattura con i concordati stipulati, tra le due guerre mondiali, con regimi totalitari (Germania) o autoritari (Italia, Spagna, Portogallo) e ha reso più agevole, per le democrazie liberali impostesi in Europa negli ultimi cinquant’anni, la conclusione di nuove convenzioni con la Chiesa cattolica (la stessa sostituzione, in Spagna ed in Italia, del termine “concordato” con “accordo” è stata adottata anche per segnare questa cesura). Sul terreno del diritto quello stesso passaggio ha consentito di riaprire un dialogo con la scienza giuridica “secolare” che l’insistenza su nozioni di sapore ottocentesco rischiava di rendere impossibile. Infatti i principi di indipendenza ed autonomia della Chiesa, nonché quello di collaborazione con lo Stato, hanno potuto essere recepiti senza traumi nel diritto degli Stati europei anche perché questi stessi principi -sia pur con ampiezza e significato diversi- vi avevano già trovato autonoma cittadinanza (12). Ciò è avvenuto per effetto di diversi fattori: il processo di secolarizzazione che ha interessato gli ordinamenti giuridici di questi Stati ha indirettamente favorito il riconoscimento dell’indipendenza della Chiesa cattolica e delle altre comunità religiose; lo sviluppo dei diritti di libertà, estesi a garantire anche le loro estrinsecazioni collettive, ha consentito di allargare le garanzie della libertà religiosa dagli individui alle istituzioni, fornendo un supporto di rilievo al principio dell’autonomia dei gruppi confessionali; il ricorso, in tutta Europa, ad una politica di concertazione tra lo Stato e le organizzazioni sociali di maggior rilievo (sindacati, partiti, gruppi di pressione, ecc.) ha creato un *humus* favorevole anche alla collaborazione tra Stato e confessioni religiose.

La conclusione di accordi ed intese di vario tipo tra alcuni Stati (prima la Germania, poi l’Italia, la Spagna, la Polonia, l’Ungheria, la Slovenia; in futuro probabilmente il Portogallo e la Croazia) (13) ed alcune confessioni religiose costituisce la manifestazione più evidente di questa evoluzione del diritto europeo, volta a riconoscere le note di autonomia ed indipendenza che, per loro natura, contraddistinguono i gruppi religiosi ed a tradurle nella normativa statale in forme differenziate, dipendenti dai caratteri propri di ciascuna comunità.

In particolare, per quanto riguarda la Chiesa cattolica, l’evoluzione della cultura giuridica europea ha consentito di trasporre nel diritto statale, attraverso la stipulazione di convenzioni, i principi enunciati dai documenti conciliari in materia di rapporti tra Stato e Chiesa: in tal modo la particolare intensità e specificità con cui si presentano i caratteri di indipendenza ed autonomia nel caso della Chiesa cattolica ha potuto essere recepita nell’ordinamento giuridico dello Stato senza incontrare le difficoltà che sarebbero probabilmente sorte tenendo ferma la nozione di società perfetta.

b) *le convenzioni latino-americane*. Quest'ultima conclusione vale soltanto in parte per le convenzioni latino-americane: gli accordi e i concordati conclusi, dopo l'apertura del concilio Vaticano II, con Venezuela, Argentina, Colombia e Perù differiscono infatti in maniera significativa dal modello europeo e mantengono formule che ricordano in qualche caso i concordati stipulati in Europa tra le due guerre mondiali (14).

L'accordo argentino del 1966, per esempio, non contiene alcun riferimento esplicito ai principi di indipendenza, autonomia e collaborazione ma, seguendo da vicino la struttura del concordato italiano del 1929, si apre con l'affermazione che "Lo Stato argentino riconosce e garantisce alla Chiesa Cattolica Apostolica Romana il libero e pieno esercizio del suo potere spirituale, il libero e pubblico esercizio del suo culto, come pure della sua giurisdizione nell'ambito della sua competenza, per il raggiungimento dei suoi fini specifici" (art. 1). Benchè nel preambolo dell'accordo si faccia riferimento ai principi conciliari, questa formulazione è ancora fortemente debitrice del diritto pubblico ecclesiastico classico e, implicitamente, della dottrina della Chiesa come società perfetta (15).

Rispetto a questo punto di partenza il concordato con la Colombia del 1973 segna un progresso. Dopo avere accennato nel preambolo al "proposito di assicurare una feconda collaborazione" tra Stato e Chiesa, esso dichiara all'art. 2 che "La Chiesa cattolica conserverà la sua piena libertà ed indipendenza dal potere civile e di conseguenza potrà esercitare liberamente ed integralmente la sua autorità spirituale e la sua giurisdizione ecclesiastica, governandosi ed amministrandosi in conformità alle sue proprie leggi" e ribadisce all'art. 3 che "la legislazione canonica è indipendente da quella civile e non ne costituisce parte, però sarà rispettata dalle Autorità della Repubblica". A sua volta l'accordo con il Perù del 1980 segue nelle linee fondamentali questo modello: cenno alla collaborazione tra Stato e Chiesa nel preambolo, riconoscimento di piena indipendenza ed autonomia della Chiesa nell'art. 1, riconoscimento alla Chiesa della "personalità giuridica di carattere pubblico" nell'art. 2 dell'accordo.

Nonostante le significative innovazioni contenute in questi due testi, le convenzioni latino-americane divergono da quelle europee in un punto di rilievo: esse infatti non contengono mai un esplicito riferimento all'ordine proprio dello Stato e della Chiesa (16). In assenza di questa specificazione lo stesso riconoscimento dell'indipendenza e dell'autonomia della Chiesa potrebbe prestarsi ad una lettura in chiave "concessoria" e far pensare ad una sorta di autolimitazione della sovranità dello Stato. Ciò è più evidente nella formulazione adottata dall'art. 1 dell'accordo argentino ma resta valido anche per le altre convenzioni: in tutte, infatti, il riconoscimento della indipendenza ed autonomia della Chiesa è sganciato da qualsiasi premessa che serva ad esplicitarlo ed a darne ragione ed è quindi riconducibile ad un atto di libera autodeterminazione dello Stato. Nelle convenzioni europee invece questo stesso riconoscimento è formulato in termini che lo fanno dipendere dalla ricognizione -tanto da parte della Chiesa quanto da parte dello Stato- dell'esistenza di due ordini distinti (spirituale e temporale) e dall'ammissione della propria incompetenza nell'ordine spettante all'altro soggetto, ad eccezione di quanto riguarda lo sviluppo della persona umana e la promozione del bene comune che sono esplicitamente identificate come aree di reciproca collaborazione.

Questa diversità è probabilmente riconducibile ad un diverso grado di evoluzione dei rispettivi sistemi politici e giuridici. La più fragile tradizione democratica di molti paesi sud-americani (basti ricordare che i concordati argentino e peruviano sono stati conclusi da governi a guida militare e quello colombiano in un

momento in cui vigeva nel paese lo stato d'assedio) ha rallentato lo sviluppo di una cultura giuridica capace di inquadrare l'indipendenza e l'autonomia della Chiesa in un contesto di indipendenza ed autonomia estesa ad una pluralità di corpi sociali e di leggere la nozione di "libertas Ecclesiae" come specificazione più intensa dei diritti di libertà spettanti alle collettività organizzate (ne è una prova, tra l'altro, l'assenza di intese con le confessioni religiose di minoranza). In questo contesto il modello tradizionale, legato alla concezione della Chiesa come "societas perfecta" non appare completamente superato. A sua volta l'assenza di una cesura di portata analoga a quella europea -dove ben pochi concordati sono stati stipulati dalla metà del secolo scorso fino allo scoppio della prima guerra mondiale- ha probabilmente contribuito a far sviluppare il modello concordatario latino-americano secondo una linea di più marcata continuità.

c) *le convenzioni con i paesi a tradizione islamica.* La convenzione conclusa con il Marocco (ed anche quella con la Tunisia, a cui si farà riferimento tra breve) presenta un profilo completamente diverso dai precedenti. Non è difficile comprenderne la ragione: essa è stata stipulata con un paese dove la nozione di distinzione tra ordine spirituale e temporale è estremamente labile e dove, di conseguenza, essa non può fornire una base sufficiente per affermare l'indipendenza e l'autonomia della Chiesa. Questa base va dunque cercata altrove e precisamente nel principio di tolleranza che, come è esplicitamente dichiarato nella lettera di re Hassan del Marocco, "caratterizza l'Islam e ha sempre presieduto alle Nostre [dello Stato marocchino e della Chiesa cattolica] relazioni" (17). Coerentemente con questa premessa lo statuto giuridico della Chiesa cattolica in Marocco è, almeno formalmente, uno statuto emanato dal re nell'esercizio del proprio diritto di sovranità (18) anche se, di fatto, esso è stato definito attraverso negoziati tra i rappresentanti delle due parti.

La convenzione con la Tunisia -il paese più "laico" del mondo islamico, dove l'influsso della cultura francese è stato più forte- presenta una configurazione completamente diversa e, in un certo senso, più "occidentale". Ma anche in essa non vi è alcun spazio per le nozioni di indipendenza e autonomia della Chiesa né per quella di collaborazione con lo Stato: la convenzione si limita a dichiarare che il governo della repubblica tunisina "protegge il libero esercizio del culto cattolico in Tunisia" (art. 1), "accetta che la Chiesa cattolica in Tunisia [...] provveda, nel rispetto delle leggi generali del paese, alla sua organizzazione interna" e "non porrà ostacolo all'esercizio dell'autorità spirituale del Prelato di Tunisi sui fedeli cattolici in Tunisia" (art. 4). La libertà di cui gode la Chiesa in Tunisia non discende da alcun riconoscimento, da parte dello Stato tunisino, del carattere originario ed autonomo dell'ordinamento giuridico ecclesiastico (19).

Considerate nel loro insieme queste due convenzioni risultano poco soddisfacenti dal punto di vista della S.Sede. Per decenni la Chiesa cattolica aveva agito, in molti paesi dell'area islamica, attraverso i buoni uffici delle potenze coloniali (Francia, Italia e Spagna soprattutto): la stagione della decolonizzazione la ha costretta a muoversi in prima persona ma -senza il *background* di categorie giuridiche e socio-politiche che (come era avvenuto nel mondo occidentale) essa stessa aveva contribuito a forgiare- il tradizionale strumento concordatario ha mostrato limiti evidenti.

Un netto progresso è segnato, rispetto al modello marocchino e tunisino, dagli accordi con il Kazakistan del 1998, con l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP) del 2000 e con l'Albania del 2002. In essi le nozioni di indipendenza, autonomia e collaborazione, benché non esplicite, non sono assenti: nell'accordo albanese esse sono implicite, come già si è fatto rilevare, nel diritto della Chiesa di organizzarsi e svolgere la propria missione (art. 1); in quello kazako sono sottese al

richiamo ai “principles of respect and non interference in internal affairs” dello Stato e della Chiesa, contenuto nel preambolo, al riconoscimento della personalità giuridica statale agli enti che la posseggono nell’ordinamento canonico (art. 3 e 4), al riconoscimento del diritto di istituire scuole cattoliche e di svolgere attività in campo socio-sanitario (art. 7-9) e alla collaborazione nel settore della cultura (art. 12) e dell’assistenza spirituale negli ospedali e nelle carceri (art. 10); nell’accordo con l’OLP si ritrovano nel riconoscimento alla Chiesa della libertà “to exercise her right to carry out, through the necessary means, her functions and traditions” (art. 5) e nell’impegno a cooperare “in promoting respect for human rights, individual and collective, in combating all forms of discrimination and threats to human life and dignity, as well as to the promotion of understanding and harmony between nations and communities” (art. 2) (20).

E’ facile capire che tutti questi accordi riflettono situazioni molto diversificate e non pienamente rappresentative del mondo islamico, in quanto collocate alla sua periferia o caratterizzate da una situazione di sovranità non piena: il loro carattere paradigmatico non va quindi sopravvalutato: in ogni caso essi indicano il tentativo, migliorabile ma già ora non privo di risultati positivi, di tradurre le nozioni di autonomia della Chiesa e di collaborazione con gli Stati in forme giuridiche accettabili per paesi a tradizione musulmana.

d) *l’Accordo fondamentale tra S. Sede e Israele*. Resta infine da prendere in considerazione l’Accordo fondamentale concluso tra la S.Sede e Israele nel 1993.

Prima di esaminare il contenuto di questo Accordo è bene ricordare che lo Stato di Israele nasce dall’innesto di due diverse radici: l’una più secolare, legata al sionismo di matrice ottocentesca ed al suo intento di por fine alle persecuzioni degli ebrei assicurando loro uno Stato in cui vivere, l’altra più religiosa, fondata sull’idea del compimento della promessa divina di dare una terra al popolo eletto. Queste due tradizioni coesistono, non senza problemi, nell’odierno Stato israeliano che quindi non può essere qualificato né come uno Stato pienamente secolare né come uno Stato confessionale (anche perché l’elemento religioso vi è intimamente connesso con l’elemento nazionale) (21). In realtà la dialettica secolare-confessionale, che è di origine tipicamente occidentale, si applica con difficoltà ad Israele che sotto più d’un profilo si colloca a mezza strada tra Oriente ed Occidente: da questo punto di vista, quindi, Israele costituisce un buon banco di prova per verificare fin dove categorie concettuali nate nell’Occidente con l’apporto determinante del cristianesimo (come nel caso della distinzione tra ordine spirituale ed ordine temporale) possono essere applicate in paesi dove questo apporto è minoritario rispetto ad altre tradizioni culturali (come quella islamica o, nel caso che ora ci interessa, ebraica) e dove, di conseguenza, quella distinzione è meno radicata (22).

L’Accordo fondamentale tra S. Sede e Israele (23) presenta due elementi di novità rispetto a tutte le altre convenzioni sottoscritte dalla S.Sede. In primo luogo esso attribuisce un rilievo particolare alla libertà religiosa individuale e collettiva, vincolando tanto lo Stato d’Israele quanto la S.Sede a sostenere “the human right to freedom of religion and conscience” (art. 1). Questo impegno configura, da parte della S. Sede, la prima attuazione piena, nel diritto concordatario, della dichiarazione conciliare *Dignitatis humanae*, che afferma il diritto alla libertà religiosa di ogni persona umana e richiede che esso sia “riconosciuto e sancito come diritto civile nell’ordinamento giuridico della società” (n. 2). Da parte dello Stato israeliano, che non possiede una costituzione scritta, l’art. 1 dell’Accordo costituisce un preciso impegno a

rispettare il diritto di libertà religiosa, che definisce così un fondamentale campo di collaborazione tra lo Stato e la Chiesa in quel paese.

Il riferimento al diritto di libertà religiosa ritorna, ma in un diverso contesto, nell'art. 3 dell'Accordo che dichiara: "The Holy See and the State of Israel recognize that both are free in the exercise of their respective rights and powers, and commit themselves to respect this principle in their mutual relations and in their cooperation for the good of the people". Il secondo comma di questo articolo precisa il contenuto del primo, indicando le funzioni che rientrano nei diritti e poteri della S.Sede e di Israele: da un lato lo Stato d'Israele riconosce il diritto della Chiesa cattolica "to carry out its religious, moral, educational and charitable function, and to have its own institutions and to train, appoint and deploy its own personnel in the said institutions or for the said functions to these ends"; dall'altro lato la Chiesa riconosce il diritto dello stato di Israele "to carry out its functions, such as promoting and protecting the welfare and the safety of the people". Infine tanto la Chiesa cattolica che lo Stato israeliano riconoscono "the need for dialogue and cooperation in such matters as by their nature call for it".

Sotto un profilo strutturale è abbastanza chiara l'analogia tra questa norma e quelle contenute in altre convenzioni postconciliari (24): identificazione di due ordini distinti (i "respective rights and powers" che fanno capo alla S.Sede e ad Israele), indipendenza ed autonomia di ciascuna delle due parti nel rispettivo ordine (laddove si afferma che entrambe le parti "are free in the exercise of their respective rights and powers"), impegno alla "cooperation for the good of the people". Il secondo paragrafo dell'art. 3 specifica ulteriormente il principio della distinzione degli ordini, delimitandoli attraverso l'indicazione delle funzioni che fanno parte dell'uno o dell'altro e ribadendo l'autonomia della Chiesa nella propria organizzazione interna e nello svolgimento delle attività connesse alle funzioni che le sono riconosciute come proprie. Da questo punto di vista l'Accordo fondamentale sembra essere assimilabile più agli accordi europei che alle convenzioni stipulate dalla S. Sede con Marocco e Tunisia.

Va però sottolineato che, se la struttura dell'art. 3 ricalca quella dei corrispondenti articoli di precedenti convenzioni, il linguaggio è diverso: i termini "autonomi" ed "indipendenti" sono sostituiti dal termine "liberi" e l'indicazione dell'"ordine proprio" di Stato e Chiesa da quella di "diritti e poteri rispettivi". Questa diversità di linguaggio è determinata fra l'altro dal minore rilievo che, nella tradizione ebraica, assume la distinzione spirituale-secolare e quindi nella difficoltà di teorizzare la distinzione di un ordine della Chiesa e di un ordine dello Stato: essa rappresenta il tentativo attualmente più avanzato di tradurre in formule non derivate dalla tradizione giuridica occidentale la nozione di indipendenza ed autonomia della Chiesa e di ordine proprio dello stato e della Chiesa (operazione che invece non era riuscita nelle convenzioni marocchina e tunisina).

3. Osservazioni conclusive.

Dallo schematico esame condotto fino ad ora risulta dunque che le indicazioni conciliari in materia di rapporti tra Chiesa e Stati sono state accolte pressochè alla lettera nelle convenzioni concluse con i paesi europei. In quelle stipulate con i paesi dell'America latina i principi di indipendenza e autonomia della Chiesa e di collaborazione con lo Stato sono ugualmente affermati ma con formulazioni differenti e, forse, meno soddisfacenti. La diversità della situazione politica e giuridica dei due continenti aiuta a comprendere perchè lo stesso principio non si sia tradotto in una formula univoca tanto in Europa che in Sud America.

Ma l'esame svolto nel paragrafo precedente mostra anche che questi stessi principi non hanno potuto avere alcuna recezione nelle prime due convenzioni stipulate con paesi a tradizione non cristiana, dove è prevalso il modello islamico tradizionale fondato sul principio di tolleranza (Marocco) o un modello più secolare ma non per questo più incline ad accogliere l'indipendenza e l'autonomia della Chiesa (Tunisia).

Nell'Accordo fondamentale con Israele, infine, le nozioni di autonomia della Chiesa e di collaborazione con lo Stato sono riformulate in un linguaggio nuovo che cerca di tradurre quelle nozioni in categorie giuridiche più consone alla tradizione culturale ebraica.

Quali conclusioni si possono trarre da questa rassegna?

La prima conclusione riguarda la capacità di adattamento dello strumento concordatario a contesti culturali e politici diversificati. Questa varietà emerge innanzitutto nella varietà dei contenuti delle diverse convenzioni, un elemento che è facilmente rilevabile attraverso un esame di diritto comparato: l'oggetto delle stipulazioni concordatarie è infatti costituito da materie differenti, ora più ampie ora più specifiche, e dipende in larghissima misura dalla situazione interna degli Stati con cui la S. Sede conclude un accordo. Inoltre problemi analoghi ricevono soluzioni diversificate da luogo a luogo e da periodo a periodo, nella ricerca di risultati che siano il più adeguati possibile alle diverse situazioni nazionali: le differenti normative concordatarie in materia di nomine episcopali sono un ottimo esempio di questo sforzo. La medesima duttilità emerge infine nella varietà degli strumenti pattizi con cui è formalizzato l'accordo e, ad un livello più profondo, nella sua stessa struttura, nel linguaggio e nelle categorie giuridiche in cui esso è calato: il confronto tra il concordato con Israele e quelli con i paesi europei o latino-americani ne è la prova.

L'elemento di unità sottostante a questa varietà di forme, contenuti e strutture è ravvisabile nell'affermazione dell'autonomia della Chiesa nel proprio ordine e della collaborazione con lo Stato. Questa affermazione è formulata talvolta in termini di indipendenza e libertà della Chiesa, talaltra in chiave di libero esercizio del suo potere spirituale ma -fatta eccezione per le prime due convenzioni con i paesi islamici- ricorre in tutti i concordati post-conciliari: lo stesso deve dirsi per il principio di cooperazione tra Stato e Chiesa.

Una tale continuità esprime a mio avviso qualcosa di più profondo del semplice proposito di garantire la libertà dell'istituzione ecclesiastica da ingerenze esterne e la pacifica coesistenza con l'istituzione statale: essa corrisponde ad una antropologia che riconosce nella distinzione e consonanza tra dimensione spirituale e dimensione temporale la chiave di volta del ben-essere tanto dell'individuo che della società. In questo senso autonomia e collaborazione di Chiesa e Stato costituiscono l'apporto più qualificante che lo strumento concordatario può offrire per un equilibrato sviluppo delle strutture sociali e politiche che sono proprie a ciascuna nazione.

(1) Cfr. *Enchiridion dei Concordati*, Bologna, EDB, 2003.

(2) Cfr. Giovanni Barberini, *Stati socialisti e confessioni religiose*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 135. La questione terminologica continua però ad essere dibattuta: per una diversa classificazione delle convenzioni conciliari tra la S.Sede e gli Stati cfr. Joël- Benoît d'Onorio, *Les concordats et conventions postconciliaires*, in Id. (a cura di), *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, Paris, Cerf-Cujas, 1989, p. 193 ss.

(3) Si fa riferimento alle convenzioni concluse con la Tunisia (1964), l'Argentina (1966), la Colombia (1973), la Spagna (1976-1980), il Perù (1980), l'Italia (1984), il Marocco (1984), Malta (1988-1991), San Marino (1992), Israele (1993), la Polonia (1993), la Croazia (1996), il Gabon (1997), il Kazakistan (1998), Lituania (2000), la Lettonia (2000), la Slovacchia (2000), l'OLP (2000), l'Albania (2002) e la Repubblica ceca (2002). La convenzione con la Tunisia (1964) è stata stipulata un anno prima della conclusione del Vaticano II.

(4) “La comunità politica e la Chiesa sono indipendenti ed autonome l'una dall'altra nel proprio campo. 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 coltiveranno una sana collaborazione tra di loro, secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo” (Cost. past. *Gaudium et spes*, n. 76).

(5) Nel preambolo si dichiara infatti che la S.Sede e la Repubblica italiana “avendo presenti, da parte della Repubblica italiana, i principi sanciti dalla sua Costituzione e, da parte della Santa Sede, le dichiarazioni del Concilio Ecumenico Vaticano II [...] hanno riconosciuto l'opportunità di addivenire alle seguenti modificazioni consensuali del Concordato lateranense”.

(6) Si vedano le modifiche, soltanto formali, nell'art. 1 dell'Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica di Croazia circa questioni giuridiche e nell'art. 1 del concordato fra la Santa Sede e la Repubblica di Polonia.

(7) Art. 1 dell'Accordo quadro del 1997: “La Repubblica del Gabon e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ognuno nel suo ordine, sovrani, indipendenti e autonomi e dichiarano di impegnarsi, nelle loro relazioni, a rispettare questo principio e a operare congiuntamente per il benessere spirituale e materiale dell'uomo e per la promozione del bene comune”. Su questo accordo cfr. Rafael Palomino, L'Accordo-quadro del 1997 tra la Santa Sede e la Repubblica del Gabon, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 1999/1, pp. 81-86, che sottolinea l'assenza di mediazioni che forse avrebbero potuto meglio inserire il modello europeo nella tradizione culturale del paese.

(8) Si vedano in particolare i preamboli degli accordi con il Meclemburgo-Pomerania Anteriore del 1997 e con la Sassonia-Anhalt del 1998; la stessa impostazione è riconoscibile, anche se con minor nettezza, negli accordi con la Sassonia del 1996, con la Turingia del 1997.

(9) Ma il concetto è implicito nella nozione di reciprocità, richiamata tanto nel preambolo dell'accordo con la Sassonia-Anhalt (che parla di rispetto “del principio della reciproca indipendenza di Chiesa e Stato”) quanto in quello dell'accordo con il Meclemburgo-Pomerania Anteriore (che si riferisce alla “consapevolezza dell'autonomia dello Stato e della Chiesa” e al “reciproco rispetto del loro diritto di autodeterminazione”). Questi riferimenti sono assenti negli accordi con gli altri due *Länder* citati alla nota precedente. Per comprendere esattamente il significato di queste diverse formulazioni bisognerebbe verificare il testo adottato negli accordi con le Chiese protestanti: cfr. Alexander Hollerbach, Concordati e accordi concordatari in Germania sotto il pontificato di Giovanni Paolo II, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 1999/1, pp. 73-79.

(10) Anche se meccanismi di collaborazione sono previsti in materia di insegnamento religioso, matrimonio, proprietà ed imposte nell'accordo estone. Cfr. Anche l'art. 9 dell'accordo albanese.

(11) Cfr. Giorgio Feliciani, *Droit canonique des relations de l'Eglise catholique avec les Etats depuis 1917*, in *Le Supplément*, décembre 1996, pp. 100-102.

(12) Oltre all'art. 7 della costituzione italiana, già richiamato, si può ricordare l'art. 137 della costituzione di Weimar ("Ogni associazione religiosa regolerà ed amministrerà i suoi affari autonomamente entro i limiti della legge valida per tutti"). Più di recente si veda la costituzione spagnola che all'art. 16 impegna i pubblici poteri a mantenere "relazioni di cooperazione con la Chiesa Cattolica e le altre confessioni". Per il rilievo che l'autonomia delle confessioni religiose ha ottenuto nelle costituzioni e nelle leggi dei paesi dell'Europa post-comunista si rinvia a Silvio Ferrari, *Conclusion. Church and State in Post-Communist Europe*, in Silvio Ferrari, W. C.Jr., Elizabeth A. Sewell (eds.), *Law and Religion in Post-Communist Europe*, Leuven, Peeters, 2003, in particolare pp. 417-19.

(13) In Portogallo questa soluzione è prevista dall'art. 24 della *Lei da Liberdade Religiosa*, n. 16, 22 giugno 2001, in *Diario de República*, n. 143, 22 giugno 2001.

(14) Su queste convenzioni cfr. Antonio Ingoglia, *L'istituto concordatario nei paesi*

ispano-americani, in Valerio Tozzi (a cura di), *Lo studio del diritto ecclesiastico. Attualità e prospettive*, v. I, Salerno, Edisud, 1997, pp. 201-06. Gli accordi con El Salvador (1968), Ecuador (1978), Haiti (1966 e 1984), Colombia (1985), Bolivia (1986) e Repubblica dominicana (1990) hanno un oggetto specifico e non verrà preso in considerazione in questo scritto.

(15) Cfr. R. Minnerath, *L'Eglise et les Etats concordataires (1846-1981)*, Paris, Cerf,

1983, p. 93. Su questo accordo cfr. inoltre i contributi pubblicati nell'Anuario

Argentino de Derecho Canonico, v. III, 1996, p. 347 ss. L'art. 1 dell'Accordo argentino ricalca da vicino il primo articolo dell'accordo tra S.Sede e Venezuela del 1964 che recita: "Lo Stato Venezuelano continuerà ad assicurare ed a garantire il libero e pieno esercizio del Potere Spirituale della Chiesa Cattolica, così come il libero e pubblico esercizio del culto cattolico in tutto il territorio della Repubblica".

(16) Il cenno all'ambito di competenza della Chiesa ed ai suoi fini specifici inserito nell'accordo argentino (art. 1) e, in termini leggermente diversi, in quello venezuelano (art. 2) appare troppo debole e circoscritto per essere inteso come equivalente all'affermazione dell'ordine proprio della Chiesa contenuta nelle convenzioni europee.

(17) La convenzione con il Marocco è stata conclusa attraverso uno scambio di lettere:

nella prima il re del Marocco espone i principi fondamentali dello statuto giuridico

concesso alla Chiesa cattolica; nella seconda il pontefice da' il suo "accordo a che la

Chiesa ed i cattolici nel regno marocchino si conformino in tutto alle norme convenute".

(18) Tanto la lettera di Hassan quanto la risposta di Giovanni Paolo II fanno riferimento a "le statut ainsi octroyé à l'Eglise". Su questa convenzione cfr. R. Metz, *Les relations du Royaume du Maroc et de l'Eglise catholique. La lettre du roi Hassan II du 30 décembre 1983*, in Cesare Alzati (a cura di), *Cristianità ed Europa. Miscellanea di studi in onore di Luigi Prosdocimi*, v. I, t. II, Roma-Freiburg-Wien, Herder, 1994, pp. 817-31.

(19) Cfr. Roland Minnerath, op. cit., p. 87.

(20) Su questo accordo cfr. Rafael Palomino, El Acuerdo Básico entre la Santa Sede y la OLP en el contexto de la práctica concordataria reciente, in *Revista española de derecho canónico*, 58 (2001), pp. 275-89. Palomino sottolinea che l'accordo con l'OLP segue quello con Israele nel dare rilievo centrale al diritto di libertà religiosa e non può essere quindi compreso senza tenere presente quest'ultimo.

(21) "The Jewish religion, throughout the generations, has been identified with the Jewish nation": Ariel Rosen-Zvi, *Freedom of Religion: the Israeli experience*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 46, 1986, p. 215. Sul dibattuto problema della qualificazione religiosa dello Stato israeliano cfr. Claude Klein, *Stato, ebraismo e confessioni religiose in Israele*, in Andrea Riccardi (a cura di), *Il Mediterraneo nel Novecento*, Milano, San Paolo, 1994, pp. 110-125.

(22) "The Jewish national tradition, as opposed to the tradition of the Christian peoples, desists from giving to Caesar what belongs to him: rather, it demands from its adherents to give to the religion their all": Ariel Rosen-Zvi, op. cit., p. 215.

(23) Su questo accordo cfr. Eusebio Gil – Carlos Corral (eds.), *Del desencuentro a la comprensión. Israel-Jerusalén-Iglesia Católica*, Madrid, Univ. Comillas, 2001, pp. 17-222 e i contributi raccolti nel numero della *Catholic University of America Law Review* (47, Winter 1998, 2) dedicato a "The Fundamental Agreement between the Holy See and the State of Israel: a Third Anniversary Perspective".

(24) L'analogia con l'art. 1 dell'accordo italiano (che in questo punto è sostanzialmente identico, come si è visto, alle altre convenzioni europee) è colta da Francesco Margiotta Broglio, *L'Accordo "fondamentale" tra la Santa Sede e lo Stato d'Israele* (30 dicembre 1993), in *Nuova Antologia*, 2190, aprile-giugno 1994, p. 157.