



ROMEO ASTORRI

## I CONCORDATI DI GIOVANNI PAOLO II

Appare persino ovvia la constatazione che i venticinque anni del pontificato di Giovanni Paolo II sono stati un periodo non solo un periodo di grande attività concordataria, ma anche di una notevole attività della S. Sede sullo scenario internazionale [cfr. *Nations et Saint-Siège. Colloque sous la direction de CARRÈRE D'ENCAUSSE et H. et P. LEVILLAIN*, Fayard, Paris, 2003; *Stato, Chiesa e relazioni internazionali a cura di M. MUGNAINI*, FrancoAngeli, Milano, 2003]. In questi anni molti paesi, soprattutto europei, sono stati coinvolti dalla rinnovata iniziativa concordataria della S. Sede, sia che fossero di antica tradizione concordataria che hanno rinnovato i loro accordi (è il caso dell'Italia o della Spagna), o Stati che hanno ripreso una tradizione interrotta da lungo tempo (come la Polonia, la Lettonia, la Lituania, gli Stati nati dalla divisione della Jugoslavia o le repubbliche ceca e slovacca), e, infine, altri, senza alcuna tradizione (come l'Albania e l'Estonia). Ad essi vanno aggiunti anche 3 paesi asiatici (Israele, OLP, Kazachistan), 5 stati sudamericani (Equador, Perù, Brasile, Bolivia e Venezuela), 4 stati africani (Marocco, Gabon, Costa d'Avorio, Camerun), e un paese dell'America Centrale (Haiti). Da ultimo, e vanno considerati una categoria a parte, vanno aggiunti i *Länder* tedeschi che hanno concluso accordi nuovi o hanno modificato quelli già in vigore.

Se guardiamo alla spazio geopolitico della politica concordataria, si deve rilevare come il suo baricentro sia ancora europeo. Tuttavia, come si può notare dai testi pubblicati nell'Osservatorio, se l'area dei paesi concordatari si è allargata soprattutto in Europa, anche come conseguenza della crisi del blocco sovietico, la presenza, in questo elenco, di paesi africani e asiatici, segnala, anche nell'ambito della politica concordataria, la continuità della politica dell'attuale pontefice.

Questi dati, pur molto approssimati, mettono in luce come non può essere accettata la tesi di quella parte della dottrina, la quale ha ritenuto che «la svolta concordataria del XX° secolo può essere compresa solo se collocata in [uno] scenario internazionale, nel quale la Chiesa cerca di recuperare parte del terreno perduto... mediante una alleanza politica e strategica con il moderno totalitarismo di destra, e utilizzando metodi e strumenti tutti moderni mutuati dalla nuova strutturazione dello Stato autoritario» [C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 138].

Dopo il Concilio Vaticano II si era poi diffusa un'altra convinzione, quella che l'era dei concordati fosse finita, tanto che anche alcuni autorevoli esponenti della canonistica italiana, come

d'Avack e Condorelli, avevano sostenuto, il primo, che i concordati, in quanto prodotto del «tradizionale tipo di rapporti tra Stato e Chiesa che [anda]va sotto il nome di sistema costantiniano» erano da considerare un regime di relazioni tra Stato e Chiesa non più in grado «di assolvere le esigenze attuali di una coesistenza e di una collaborazione effettive» [M. CONDORELLI, *Concordati e libertà della Chiesa*, in: *Il diritto ecclesiastico* 79 (1968), pp. 226-287; ora in: *Scritti di storia e diritto*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 234] e, il secondo, che «l'indirizzo di pensiero [post-conciliare N.d.A.]... comporta[va] nondimeno un'esplicita svalutazione dello strumento pattizio, considerato ormai una tecnica sussidiaria e secondaria per l'attuazione di principi cui lo Stato, di regola, mostra[va]... di ispirarsi autonomamente» [P.A. D'AVACK, *Il nodo del concordato*, in *Nuova Antologia*, 2081, maggio 1974, p. 9 citato in: F. MARGIOTTA BROGLIO, *I concordati di Paolo VI*, in: *Paul VI et la modernité dans l'Église. Actes du colloque organisé par l'École française de Rome (Rome 2-4 juin 1983)*, Roma 1984, p. 482].

Tali giudizi sono, infatti, smentiti dalle successive vicende dell'istituto. Già nel 1983, guardando alla politica concordataria di Paolo VI, Francesco Margiotta Broglio aveva notato che «nei quindici anni del suo pontificato... Montini riesc[e] a concludere un numero di accordi (trenta) superiore a quello raggiunto dai suoi due predecessori (ventotto)» e che «risulta accresciuto, rispetto ai due pontefici precedenti, il numero dei concordati che tendono a regolare tutta la problematica delle relazioni chiesa-stati o ad integrare, con la definizione di nuove questioni, accordi già stipulati» [F. MARGIOTTA BROGLIO, *I concordati...cit.*, pp. 480.481]

Entrando nel merito della valutazione della politica concordataria del pontefice regnante, va detto che essa mostra una linea nella quale i fattori di discontinuità finiscono per rendere marginali i pur innegabili elementi di continuità con le scelte dei suoi predecessori. Per un primo inquadramento del tema, va segnalato che la cronologia della politica concordataria mostra una forte accelerazione dopo il 1989. Prima di quella data sono stati firmati, tra gli accordi che riguardano problematiche generali, solo quelli con la Spagna, con il Perù, con l'Italia e con il Principato di Monaco.

In questo nostro approccio ci soffermeremo su tre aspetti: le aree geografiche della politica concordataria, il modello dei concordati, e, infine, la questione delle nomine.

Pur in presenza di segnali di apertura ad altri continenti, come il *Fundamental Agreement* del 1993 con lo Stato di Israele, che, peraltro, la parte vaticana non considera tecnicamente un concordato e di quelli con la Repubblica del Gabon, l'*Accord cadre* del 1997 e quello del 2001 sullo statuto dell'insegnamento cattolico (ma anche lo scambio di lettere con il Marocco del 1981 e gli accordi su problemi specifici con Camerun e Costa d'Avorio) e, infine, i più recenti, con l'Autonomia Palestinese e con il Kazakistan, la politica concordataria di Giovanni Paolo II non sembra confermare quello che un interprete ha definito il «rinnovato universalismo» che il pontificato incarna, che lo ha portato a dare un contributo spondente e decisivo per «risolvere il problema mondiale per eccellenza della fine del secondo millennio e a cambiare la storia del pianeta» [C. CARDIA, *Karol Wojtyła. Vittoria e*

tramonto, Roma, Donzelli, 1994, p. 10]. Essa evidenzia che lo spazio geopolitico privilegiato degli accordi concordatari rimane ancora il continente europeo.

A rafforzare tale eurocentrismo ha contribuito, certamente, la crisi del comunismo che, come già era avvenuto per quella dell'Impero austro-ungarico, ha portato al sorgere di nuove entità statali nell'Europa centro-orientale, molte delle quali caratterizzate dalla presenza di una confessione religiosa che finisce per assumere il carattere di vera e propria religione nazionale [Cfr. S. FERRARI, *Le vin nouveau et le vieux fût. Tolerance, religion et loi dans l'Europe d'aujourd'hui*, in *Conscience et liberté*, n. 50 (1995), p. 111] e, ANCORA, la nuova situazione creatasi, per le stesse ragioni, in Germania.

Tutto ciò permette di individuare una forte analogia tra l'ambiente geografico della maggior parte degli accordi di Giovanni Paolo II e quello dei concordati di Pio XI. Gli accordi con i nuovi *Länder* della Germania e i concordati con i paesi nati dopo la fine del blocco sovietico nell'Europa centro-orientale, costituiscono, oggi come negli anni di Pio XI, la parte fondamentale e più rilevante del *corpus* concordatario degli anni del pontificato di Giovanni Paolo II. Se la continuità, come vedremo, si collega alla prevalenza dell'area europea come spazio privilegiato della politica concordataria, va anche detto che essa si allarga a continenti nuovi, come l'Asia o ad altri, come l'Africa, dove, trascurando gli accordi con le potenze coloniali, solo Paolo VI aveva siglato un *modus vivendi* con un paese indipendente, come la Tunisia. A questa osservazione va aggiunta quella della progressiva perdita di importanza di un'area come l'America Latina che, sino agli anni di Paolo VI, era stata un'area di una significativa attività concordataria e, soprattutto, che sembra tramontare l'idea che lo strumento concordatario sia appannaggio solamente degli Stati *officiellement ou sociologiquement catholiques* [J.-B. D'ONORIO, *La diplomatie concordataire de Jean Paul II*, in: *La diplomatie de Jean Paul II Sous la direction de J.-B. D'ONORIO*, Les Editions du cerf, Paris, 2000, p. 261].

Se, tra gli elementi di continuità va annoverato il forte carattere eurocentrico della politica concordataria, confermata ulteriormente dalla crisi apertasi nell'Europa centro-orientale, durante l'attuale pontificato emergono notevoli discontinuità, soprattutto se si guarda alla forma che assumono i vari accordi.

Dal permanere della preoccupazione per la completezza dell'accordo non consegue più la sua unicità, e la politica vaticana si pone l'obiettivo di iscrivere, per quanto possibile, tutte le materie che interessano le due autorità in un insieme di norme concordatarie o paraconcordatarie, che salvaguardano la bilateralità della disciplina, ma non il rango degli accordi nei quali essa è contenuta.

Si tratta di uno sviluppo significativo, visto che il modello concordatario, nato negli anni immediatamente successivi alla prima guerra mondiale e che, secondo d'Avack, aveva comportato un cambiamento di «sostanza e forma» dei concordati e il fatto che «il loro oggetto,... già circoscritto alla soluzione di qualche questione di per se stessa particolare, [sia] venuto ad... abbracciare tutto il

regolamento generale delle relazioni tra le due potestà» [P.A. D'AVACK, *Concordato ecclesiastico*, in: Enciclopedia del diritto, vol. VIII°, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 441-471] viene affiancato e, spesso, sostituito, da altre forme di accordo, che rappresentano una rilevante novità nella politica ecclesiastica della S. Sede.

Entrando nel merito di una valutazione dei modelli, pur con la cautela che deriva dalla lezione dello Jemolo, secondo la quale l'interprete deve essere particolarmente attento a non cadere nel rischio di classificazioni aprioristicamente determinate, mi pare sufficientemente fondata l'ipotesi che individua tre modelli negli accordi firmati durante questo pontificato, quello della pluralità degli accordi paralleli tra di loro (il modello spagnolo), quello dell'accordo quadro da cui ne dipendono altri che non sono vere e proprie fonti concordatarie (il modello italiano) e quello dei concordati con i *Länder* tedeschi, che mantiene il modello formale degli accordi della prima metà del secolo.

Va subito precisato che la nascita di questi modelli è caratterizzata da una certa casualità. Ciò traspare chiaramente dai passi del diario dell'ambasciatore italiano presso la S. Sede tra il 1969 e il 1977, Gianfranco Pompei, nei quali fa riferimento alla revisione del concordato spagnolo del 1953. Quando, nel 1976, viene firmato il primo degli accordi con la Spagna, egli ne rimane profondamente deluso e lo definisce un accordo per rattoppi, in quanto ritiene che la sua funzione sia solo quella di caducare i contenuti più fortemente marcati di confessionismo del concordato del 1953. Anche se non è disponibile una documentazione complessiva, risulta condivisibile l'ipotesi di Pompei che imputa al dissenso tra mons. Casaroli e mons. Benelli sui rapporti tra la S. Sede e il regime franchista, la scelta operata in quella occasione. La delusione dell'ambasciatore che sperava ne scaturisse un modello utile anche per l'Italia e che giudica assolutamente contingente la soluzione spagnola, sembra confermare l'assenza di una opzione consapevolmente perseguita, ma al contrario, una certa casualità dell'ideazione del modello spagnolo.

Eppure proprio quella vicenda mostra il primo segno di crisi del modello di concordato elaborato negli anni della segreteria di stato del Gasparri, e gli accordi spagnoli saranno l'inizio di una evoluzione dell'istituto, che, a distanza di quasi trent'anni, mostra come la delusione di Pompei sia stata, per così dire, precipitosa.

Anche il modello, che abbiamo definito dell'accordo quadro, nasce nel contesto della particolare situazione italiana.

L'accordo di revisione italiano non sarebbe comprensibile senza tenere conto che da un lato, lo Stato italiano tendeva alla <deconcordatarizzazione> di materie che erano comprese nell'accordo del 1929, mentre la parte vaticana non era disposta a rinunciare allo *status* particolare che la costituzione assegnava ai Patti Lateranensi, e quindi al concordato.

L'art. 7 della costituzione, se aveva costituito una garanzia di fronte ad una eventuale denuncia unilaterale dei patti del 1929, era stato anche un freno per la modifica di quelle parti

dell'accordo che venivano considerate più evidentemente contrastanti con le norme costituzionali, in quanto la parte vaticana temeva, al di là delle assicurazioni che le venivano dalle forze politiche italiane, che, aprire una discussione anche solo sulle <foglie secche> del concordato, potesse mettere a repentaglio tutto il sistema.

Anche da una tale situazione deriva il ritardo della revisione delle disposizioni concordatarie che ha indotto le due parti a prevedere un modello che permettesse modifiche su materie particolari senza che il sistema entrasse in crisi. E il modello, per mantenere una, sia pur discussa in dottrina, protezione costituzionale, e la necessaria flessibilità ha rotto lo schema dell'accordo unico, prevedendo una sorta di <polimorfismo pattizio>.

L'ultimo modello concordatario, quello rappresentato dalle convenzioni con i *Länder*, nasce nel nuovo contesto nato dopo la unificazione tedesca. Secondo la notazione di Hollerbach, la riunificazione ha significato un forte impulso per lo sviluppo ulteriore del diritto convenzionale, [A. HOLLERBACH, *Die vertragsrechtliche Grundlagen des Staatskirchenrechts*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland I B., Dunkler & Humblot, Berlin, 1994, p. 266] che non ha mancato di riflettersi sul diritto concordatario. Ne sono derivati una serie di accordi, dapprima parziali, riguardanti le circoscrizioni ecclesiastiche e le nomine episcopali, in seguito convenzioni di carattere generale, che richiamano il modello dei concordati degli anni tra le due guerre.

Passando ora ad esaminare, sia pure in termini sommari, questi modelli, si può notare che nel modello spagnolo, tutti gli accordi si presentano come fonti di diritto concordatario in senso stretto, senza che si possa istituire una gerarchia tra di loro. I firmatari dell'accordo sono sempre la S. Sede e il governo nazionale. Non sempre, tuttavia, questi accordi sono firmati contemporaneamente e anche la suddivisione delle materie non segue uno schema fisso.

Sono questi due fattori, la non contemporaneità della firma, anche nel caso la trattativa sia stata unica, e la suddivisione secondo schemi che variano da paese a paese, o indicare che si è in presenza non di un dato contingente, ma di un modello volutamente perseguito.

Così nel caso della Spagna, abbiamo un accordo previo, quello del 1976, cui ne seguono, nel gennaio 1979 altri quattro, dedicati, rispettivamente, alle questioni giuridiche, alle questioni economiche, a quelle culturali e all'assistenza spirituale.

Nel caso della Croazia viene a mancare l'accordo previo, la cui unica funzione, per la Spagna, era quella di segnare una cesura rispetto al concordato del 1953, tre accordi sono firmati contemporaneamente, il 19 dicembre 1996 e riguardano, rispettivamente, le questioni giuridiche, la collaborazione in campo scolastico e culturale, l'assistenza spirituale nelle forze armate e nella polizia, mentre quello sulle questioni economiche è stato firmato due anni dopo, nel novembre 1998. Nella sostanza si ripete lo schema spagnolo senza rispettarne la contemporaneità.

Diversa è la situazione di Malta, dove gli accordi riguardano, rispettivamente i beni temporali, le scuole, entrambi firmati il 28 novembre 1991, e il matrimonio, firmato il 3 febbraio 1993. Siamo in presenza di una suddivisione diversa delle materie e di accordi firmati in tempi successivi.

Nel caso dell'Ungheria, viene firmato un primo accordo sull'assistenza spirituale il 10 gennaio 1994, cui ne segue uno, a distanza di tre anni sul finanziamento alle attività di servizio pubblico e quelle prettamente religiose. Infine la Lituania firma tre accordi nello stesso giorno, il 5 maggio 2000.

Come si vede nel corso degli anni, il modello non mantiene costante né la contemporaneità degli accordi, né la ripartizione delle materie tra le singole convenzioni, a conferma che ciò è dettato da valutazioni contingenti, legate alla situazione dei singoli paesi.

La scelta di spezzare il <concordato completo> degli anni tra le due guerre in vari accordi parziali si presta a varie considerazioni. Innanzitutto tale modello permette un notevole ampliamento delle materie inserite negli accordi ed una normativa più capillare, ma soprattutto garantisce alle parti la possibilità di modificare i singoli accordi, senza mettere in discussione la struttura concordataria del modello di relazioni e, ancora, come si è visto, di definire in tempi successivi la disciplina di particolari materie, senza che una eventuale difficoltà a concludere in un caso, incida sulle trattative in corso per altre materie.

Il secondo modello, quello <italiano>, si presenta come una sorta di accordo-quadro che rimanda la regolamentazione di talune materie ad ulteriori intese di rango anche inferiore.

Anche in questo caso il punto di partenza è contingente, legato, come si è detto, a quanto previsto dall'art. 7 della costituzione. Uno schema analogo a quello italiano è presente nel concordato polacco, mentre la sistemazione forse definitiva del modello è rappresentata dall'accordo con la Repubblica del Gabon, il primo concordato con un paese africano, denominato esplicitamente «*Accord-cadre*». Le opzioni fatte in sede di revisione del concordato italiano, perdono il loro carattere contingente e costituiscono un riferimento anche per altri accordi successivi.

Malgrado l'invito dello Jemolo riveli in questo ambito tutta la sua importanza, perché il rinvio ad intese successive è presente in concordati che seguono un altro dei modelli che abbiamo identificato, come gli accordi con la Croazia, a mio avviso, anche se in termini molto generali, attraverso una analisi comparativa delle varie intese, si può delineare le materie per le quali è ormai consolidato il rinvio ad accordi sub-concordatari.

Nel concordato italiano del 1984 si prevede, all'art. 7, l'istituzione di una commissione paritetica con il compito di formulare una normativa per «la disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione del patrimonio ecclesiastico» da sottoporre alle parti, all'art. 10.1 un accordo

circa il riconoscimento dei titoli accademici e, infine, all'art. 12 che «gli organi competenti delle due Parti concorderanno opportune disposizioni» in materia di beni culturali. Nel protocollo addizionale all'art. 9, si rimanda poi, ad una successiva intesa tra le competenti autorità scolastiche e la conferenza episcopale italiana la disciplina di alcuni aspetti dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole.

Come si vede, l'accordo del 1984 prevede diverse tipologie di intese, ma, dopo l'approvazione della legge 222/1985 sugli enti e beni ecclesiastici e il sostentamento del clero, che ha seguito un *iter* del tutto particolare, e quella sul riconoscimento dei titoli accademici del 25 gennaio 1994, le intese sull'insegnamento della religione, sui beni culturali e sulla assistenza spirituale alla polizia sono state, malgrado quanto previsto in sede concordataria, tutte assimilate tra di loro e firmate dal presidente della CEI e dal ministero competente.

È prevalsa, forse per una preoccupazione di uniformità, la scelta di adeguarsi a quanto previsto dall'art. 13, secondo cui ulteriori materie per le quali si manifestasse 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, anche se, i beni culturali non possono essere considerati materia ulteriore nel senso dell'art. 13 e l'intesa tra le autorità competenti di cui all'art. 5.2 non si traduce necessariamente in una intesa tra la CEI e il ministero competente.

Il processo di unificazione formale è ulteriormente accentuato dal fatto che le intese sono state approvate con decreto del presidente della CEI, autorizzato a firmare dalla S. Sede e costituiscono quindi vere e proprie leggi canoniche particolari e che, in sede di intesa, le parti si assumono l'obbligo della promulgazione nei rispettivi ordinamenti.

Il concordato polacco del 28 luglio 1993, ratificato il 25 marzo 1998, seguendo il modello italiano, prevede accordi tra le competenti autorità civili e la conferenza episcopale sulla preparazione degli insegnanti di religione cattolica, tra il governo e la conferenza episcopale sulle facoltà di teologia esistenti nelle università polacche e sul riconoscimento dei titoli accademici ecclesiastici. Il concordato prevede anche la creazione di una commissione mista per i cambiamenti necessari nelle questioni finanziarie delle istituzioni e dei beni ecclesiastici e nel sostentamento del clero.

Ancora va rilevata la clausola, sempre del concordato polacco, secondo la quale i problemi che richiedono soluzioni nuove o supplementari saranno regolati mediante accordi tra la S. Sede e il Governo polacco oppure tra questo e la conferenza episcopale, previa autorizzata dalla S. Sede stessa. Tale clausola generale propone una variante rispetto a quanto previsto dal concordato italiano, in quanto essa si applica non a solo a materie nuove, ma anche a eventuali integrazioni della disci-

plina concordataria, così come costituisce una novità l'affidare direttamente ad una intesa con la conferenza episcopale il riconoscimento dei titoli ecclesiastici.

Una ulteriore variante su questa tematica è presente nell'accordo con la Croazia sulle questioni giuridiche, che affida le materie di comune interesse che richiedono soluzioni nuove o supplementari ad un'apposita commissione mista che sottoporrà le sue proposte all'approvazione delle parti.

Anche il *Fundamental Agreement* con lo Stato d'Israele firmato il 13 dicembre può essere considerato un accordo-quadro. All'art. 3.3 prevede una intesa sulla personalità giuridica degli enti (*Legal Personality Agreement*) firmata il 10 novembre 1997 dalla S. Sede e dallo Stato d'Israele e, all'art. 10, sulla proprietà, il trattamento fiscale ed economico della Chiesa cattolica in Israele.

La soluzione appare intermedia tra il modello spagnolo e quello dell'accordo-quadro. I soggetti firmatari delle intese sono, infatti, gli stessi dell'accordo fondamentale, ma il contenuto dei nuovi accordi e la procedura per raggiungerli dipendono dai principi fissati in quello fondamentale.

Va sottolineato per l'ampiezza con cui viene applicato il principio, l'accordo con il Gabon del 1997, il primo con un paese africano. In esso sono esplicitamente previsti accordi tra la conferenza episcopale e lo stato sul patrimonio ecclesiastico, sulle associazioni dei fedeli, sulla assistenza spirituale, sugli istituti di assistenza e beneficenza e, inoltre, ulteriori accordi tra S. Sede e stato gabonese sulla scuola e sul riconoscimento civile del matrimonio religioso. In sede concordataria viene anche fatto un esplicito rimando agli impegni del legislatore gabonese sugli edifici di culto. Nell'accordo con la Repubblica Slovacca si rimanda ad un'intesa particolare sull'assicurazione finanziaria della Chiesa cattolica

Il modello delle intese sub-concordatarie è utilizzato, sia pure in forma meno estesa, anche in accordi che abbiamo definito del tipo <spagnolo>, a dimostrazione che si tratta, per alcune materie come i beni culturali e l'assistenza spirituale di una scelta consolidata che individua nelle conferenze episcopali il soggetto che deve concordare che tratta con lo Stato tali problematiche

Nell'intesa sulle questioni culturali con la Spagna si dispone di creare una commissione mista per concordare le basi per rendere effettivo il comune interesse e la collaborazione nella preservazione, valorizzazione, catalogazione del patrimonio culturale in possesso della chiesa cattolica. L'art. 16 dell'accordo giuridico con la Croazia, dal canto suo, prevede un'ulteriore intesa tra le competenti autorità ecclesiastiche e la Repubblica di Croazia sull'assistenza nelle carceri, negli ospedali e negli altri istituti di assistenza, e che gli stessi soggetti stabiliranno di comune accordo i sussidi economici alle istituzioni della Chiesa cattolica al servizio del bene comune della società (17.4), mentre l'art. 17.3 parla di un accordo tra chiesa cattolica e Repubblica di Croazia sulla mutua collaborazione delle proprie istituzioni assistenziali. L'intesa sulla scuola, sempre della Croazia,



prevede inoltre intese sull'IRC tra il Governo e la conferenza episcopale ed sui titoli accademici tra la Conferenza e la Repubblica, a condizione che sia previamente approvata dalla S. Sede.

Una intesa tra i competenti organi dello stato ungherese e la Conferenza Episcopale Ungherese sui beni culturali è prevista dall'accordo ungherese sui beni e sulle attività di servizio pubblico.

Come si può notare, i soggetti ecclesiastici sono identificati spesso con termini diversi, Chiesa cattolica, Conferenza episcopale, autorità ecclesiastiche, a significare che il polimorfismo pattizio non è solamente una questione italiana. Anche gli accordi con la Lituania del 2000 prevedono intese tra la conferenza episcopale e lo stato in materia di programmi per l'insegnamento della religione, di accesso ai programmi televisivi e radiofonici. Da ultimo, per la sua generalità va segnalato l'art. 18 dell'accordo con la Repubblica Ceca, il quale prevede che le questioni riguardanti l'intera Chiesa cattolica della Repubblica Ceca, in particolare quelle che richiedono soluzioni nuove o supplementari sono trattate dalla Conferenza Episcopale Ceca con i ministeri e le altre Autorità amministrative della Repubblica ceca

Infine l'ultimo *tipo* di accordi è costituito da quelli recentemente firmati dalla S. Sede e dai *Länder* tedeschi. Essi si collocano in un contesto che ha portato un osservatore a sottolineare che «il processo di unificazione ha modificato anche il fondamento tradizionale popolare delle relazioni tra stato e chiese. Per la prima volta nella storia tedesca dopo la cristianizzazione, in un terzo della Germania, i non battezzati sono in chiara maggioranza rispetto ai battezzati». [H. MAIER, *Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland. Die politischen und gesellschaftlichen Grundlagen*, in: *Handbuch...cit.*, p. 107].

Riguardano quattro *Länder* della zona orientale della Germania, Sassonia firmato il 2 luglio 1996, Meclemburgo-Pomerania Anteriore il 15 settembre 1997, Turingia l'11 giugno 1997 e Sassonia-Anhalt il 15 gennaio 1998 e hanno la pretesa di regolare complessivamente, per quanto di competenza dei *Länder*, i rapporti con la Chiesa cattolica.

Per la presunzione di completezza che vantano, segnalano che il *Vertragsstaatskirchenrecht*, il diritto convenzionale, costituisce ancora un elemento fondamentale del diritto ecclesiastico tedesco, anche per il riconoscimento che ad esso viene dato nelle costituzioni dei nuovi *Länder*. Malgrado si discuta in dottrina circa la natura giuridica di questi accordi, non solo essi vanno considerati come veri e propri accordi concordatari, ma pongono una serie di problemi relativamente nuovi.

Innanzitutto essi delineano un delicato problema di gerarchia tra le fonti di rango concordatario, visto che nei preamboli degli accordi con la Sassonia, con il Meclemburgo-Pomerania Anteriore, con la Turingia e con la Sassonia Anhalt si usa la locuzione «considerando il vigente concordato tra la S. Sede e il Reich del 20 luglio 1933, per quanto esso vincola, e tenendo presente la solenne convenzione tra la Santa Sede e la Prussia del 14 giugno 1929». Del resto tutti questi accordi fanno riferimento per le nomine episcopali (e in qualche caso dei canonici) al concordato con il *Reich*

(Sassonia), a quelli con la Prussia e con il Baden ( Turingia), a quello con la Prussia (Meclenburgo-Pomerania Anteriore).

Dagli accordi con i nuovi *Länder* emerge il rafforzamento di quel processo di cooperazione, tipico del modello tedesco, che trova la sua base nel riconoscimento delle chiese come corporazioni di diritto pubblico. E forse alla luce di questa prospettiva va valutato il permanere nell'ambito tedesco di un modello che sembrava ormai abbandonato in altre situazioni.

Per un veloce accenno ad un tema specifico, vorrei soffermarmi sulla disciplina concordataria delle nomine episcopali.

Dal *corpus* concordatario si evidenzia che la scelta consolidata e quella della libera nomina da parte della S. Sede con l'obbligo della prenotificazione ufficiosa alla autorità statale. Essa viene a sostituire quella prevista nei concordati precedenti della libera nomina con la concessione al governo di poter sollevare obiezioni di carattere politico sulla nomina dei vescovi, prevista nei concordati precedenti e ancora presente nell'accordo spagnolo del 1976.. All'art. 6 dell'accordo di base con la Repubblica slovacca, certamente quello che prevede la disciplina più completa, si stabilisce che la S. Sede ha il diritto esclusivo di provvedere agli uffici ecclesiastici secondo il diritto canonico, in particolare di decidere indipendentemente ed esclusivamente nella scelta dei candidati per il ministero episcopale nonché circa la nomina, il trasferimento, la rinuncia e la rimozione dei vescovi. La S. Sede comunica in via riservata il nominativo del designato e anche un eventuale trasferimento, rinuncia e rimozione. Secondo il medesimo articolo la confidenzialità della comunicazione comprende l'obbligo da parte della Repubblica di non esprimere opinioni circa la persona dell'interessato e neanche di prendere posizione sulla decisione della S. Sede.

A partire dal concordato con il Perù del 1980, il primo tra quelli firmati durante il concordato di Giovanni Paolo II che comprende la questione delle nomine, per passare agli accordi con l'Italia, con San Marino, nel quale sono abrogate tutte le disposizioni di legge o di carattere consuetudinario che prevedono, a qualunque titolo la partecipazione dello stato in materia di provvista di benefici e, in genere, di nomina di titolari di uffici ecclesiastici, a quelli polacco e croato, al Gabon . Anche il concordato polacco e quello croato scelgono la prenotificazione ufficiosa, così come quello con il Gabon e quelli con Repubblica ceca, Estonia, Lituania, Lettonia e Albania.

Tra gli altri accordi, solo nel caso di quello con il Principato di Monaco si concede di sollevare obiezioni di carattere civile o politico al Principe, sulla nomina dell'arcivescovo e al governo, ma solo in caso di prima nomina, su quella alle altre cariche ecclesiastiche, e solo nel caso che si tratti di una prima nomina di un ecclesiastico, in quello di Haiti dove è prevista la possibilità che il governo sollevi obiezioni precisa di carattere politico generale sulla nomina degli arcivescovi, dei vescovi e dei coadiutori.

Fa eccezione a questa linea di politica in materia di nomine, il nuovo *copus* concordatario tedesco, dove sia i primi accordi parziali per la creazione delle nuove diocesi nei *Länder* della ex Germania Orientale, che quelli successivi applicano la disciplina prevista dal concordato prussiano, con la esclusione del giuramento. Negli accordi generali degli anni successivi, quelli con la Repubblica della Sassonia e con il Meclemburgo e la Pomerania Anteriore, sulla questione delle nomine, rimandano all'art. 14 del concordato con il *Reich* (Sassonia), quello della Turingia fa riferimento al concordato con la Prussia per la nomina del vescovo di Erfurt, a quello con il Baden per la sede di Dresda-Misnia, infine, la convenzione con la Sassonia Anhalt rimanda al concordato prussiano.

In generale, solo nel caso della nomina degli ordinari militari rimane in vita la prassi dell'accordo tra le parti (Equador, Perù, Venezuela), il diritto di presentazione da parte del re su di una terna concordata (Spagna), la concessione del diritto di sollevare obiezioni di carattere politico (Bolivia), la consultazione previa con il governo (Brasile e Ungheria). Unicamente per la Croazia è prevista la mera notificazione previa.